ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 1ης Δεκεμβρίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Πραγματικά περιστατικά

1. Η υπόθεση, επί της οποίας θα αναπτύξω σήμερα τις προτάσεις μου, έχει ως αντικείμενο αίτηση του γαλλικού Cour de cassation για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Πρόκειται ειδικότερα για τη δεύτερη διαδικασία παραπομπής στα πλαίσια της διαφοράς μεταξύ του Pinna (στο εξής: αναιρεσείοντος), ιταλού διακινούμενου εργαζομένου, και του Caisse d'allocations familiales (Ταμείου Οικογενειακών Επιδομάτων) de la Savoie (στο εξής: αναιρεσιβλήτου).

2. Ο αναιρεσείων αξιώνει οικογενειακά επιδόματα για τα δύο τέκνα του Sandro και Rosetta, τα οποία δεν του χορηγήθηκαν για ορισμένες περιόδους, κατά τις οποίες τα τέκνα του διέμεναν με τη μητέρα τους στην Ιταλία. Η άρνηση χορηγήσεως φαίνεται να στηρίχτηκε στο άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 [1]. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

« Ο μισθωτός που υπάγεται στη γαλλική νομοθεσία δικαιούται για τα μέλη της οικογένειάς του που κατοικούν στο έδαφος κράτους μέλους εκτός της Γαλλίας οικογενειακών επιδομάτων κατά τη νομοθεσία του κράτους, στο έδαφος του οποίου τα μέλη αυτά κατοικούν· ο εργαζόμενος πρέπει να πληροί τους σχετικούς με την απασχόληση όρους, από τους οποίους εξαρτά η γαλλική νομοθεσία τη γένεση του δικαιώματος παροχών. »

3. Στην πρώτη αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, ζητήθηκε από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους της διατάξεως αυτής. Με την απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986 [2] το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως εξής:

« 1) Το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 είναι άκυρο (ανίσχυρο) κατά το μέτρο που αποκλείει τη χορήγηση γαλλικών οικογενειακών παροχών στους εργαζομένους που υπάγονται στη γαλλική νομοθεσία για τα μέλη της οικογένειάς τους που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους.

2) Η διαπιστωθείσα ακυρότητα του άρθρου 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 δεν μπορεί να προβληθεί προς στήριξη αξιώσεων επί παροχών για περιόδους προγενέστερες της ημερομηνίας της παρούσας απόφασης, πλην των περιπτώσεων των εργαζομένων που έχουν ζητήσει έννομη προστασία ή υποβάλει διοικητική ένσταση με ανάλογο περιεχόμενο προ της ημερομηνίας αυτής. »

4. Στην παρούσα δίκη ανακύπτει το ζήτημα του περιεχομένου και της εκτάσεως εφαρμογής

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83, της 2ας Ιουνίου 1983, ΕΕ L 230 της 23.8.1983, σ. 6.

2 — Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 41/84, Pinna κατά Caisse d'allocations familiales de la Savoie, Συλλογή 1986, σ. 1 και επ.

της αποφάσεως αυτής, καθώς και των εφαρμοστέων εφεξής κανόνων.

5. Το παραπέμπον δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο τα εξής ερωτήματα:

« 1) Η κήρυξη του άρθρου 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 ως ανισχύρου οδηγεί στη γενίκευση του συστήματος καταβολής των οικογενειακών παροχών που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου ή επιβάλλει, αντίθετα, τη θέσπιση νέων κανόνων, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 51 της Συνθήκης της Ρώμης;

2) Στην τελευταία αυτή περίπτωση, ποιο σύστημα θα εφαρμοστεί, κατά τη μεταβατική περίοδο, στους υπαγόμενους στη γαλλική νομοθεσία διακινούμενους εργαζομένους; »

6. Κατά το παραπέμπον δικαστήριο, στο Συμβούλιο απόκειται να αποφασίσει ομόφωνα και προτάσει της Επιτροπής τη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων για την επίτευξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, και ιδίως τη θέσπιση συστήματος που να εξασφαλίζει την καταβολή των παροχών όχι μόνο στους διακινούμενους εργαζομένους και στους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα, αλλά και σε πρόσωπα που κατοικούν στο έδαφος των κρατών μελών· το Δικαστήριο έκρινε όμως ότι το κριτήριο του τόπου κατοικίας δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσει την ίση μεταχείριση που επιτάσσει το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και δεν μπορεί, επομένως, να εφαρμοστεί στο πλαίσιο αυτό[3].

3 — Βλέπε απόφαση στην υπόθεση 41/84, όπ.π., σκέψη 24.

7. Δεδομένου όμως ότι το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίσει ρύθμιση μόνον ομόφωνα και προτάσει της Επιτροπής[4], το παραπέμπον δικαστήριο θεωρεί ότι δεν είναι σαφές ποιες διατάξεις διέπουν εφεξής τη χορήγηση των οικογενειακών παροχών στους διακινούμενους εργαζομένους που υπάγονται στη γαλλική νομοθεσία και ότι στο Δικαστήριο απόκειται να διευκρινίσει το σημείο αυτό.

8. Τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν από τους ενδιαφερομένους κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα. Υποστηρίχθηκε, μεταξύ άλλων, ότι η απόφαση στην υπόθεση 41/84 δημιούργησε νομικό κενό, το οποίο μπορεί να πληρωθεί μόνο με νομοθετική πράξη του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 51 της Συνθήκης ΕΟΚ[5]. Για την προσωρινή πλήρωση του νομικού αυτού κενού προτείνονται τέσσερις εναλλακτικές λύσεις: καταρχάς, η γαλλική κυβέρνηση θεωρεί στην πράξη ότι εξακολουθεί να εφαρμόζεται το νομικό καθεστώς που ίσχυε πριν από την απόφαση στην υπόθεση 41/84. Οι αρμόδιες αρχές καλούνται να ακολουθούν προσωρινά την προηγούμενη διαδικασία. Η γαλλική κυβέρνηση θεωρεί ότι κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου μπορεί να εφαρμόζεται η γαλλική ρύθμιση χωρίς να απαιτείται έκδοση νέων κοινοτικών διατάξεων. Η άλλη προτεινόμενη λύση συνίσταται στην εφαρμογή του κανονισμού 3, ως οιονεί επαναβίωση του νομικού καθεστώτος που ίσχυε πριν αρχίσει να ισχύει ο κανονισμός 1408/71. Η Επιτροπή θεωρεί, τέλος, ότι έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του άρθρου 71, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, τουλάχιστον κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου. Πολλοί ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν, εξάλλου, τη γενίκευση της εφαρμογής του άρθρου 73, παράγραφος 1, χωρίς να θεωρούν ότι υφίσταται συγκεκριμένη ανάγκη θεσπίσεως κανόνα προς πλήρωση κανενός νομικού κενού.

4 — Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν υπέβαλε σχετική πρόταση παρά στις 2 Φεβρουαρίου 1988.

5 — Το επιχείρημα αυτό προβλήθηκε συγκεκριμένα από το αναιρεσίβλητο και τη γαλλική κυβέρνηση.

9. Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά και οι ισχυρισμοί των διαδίκων.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

10. Το γεγονός ότι στα πλαίσια της ίδιας κύριας δίκης υποβλήθηκε και άλλη αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν επηρεάζει το *παραδεκτό* της παρούσας διαδικασίας. Το Δικαστήριο έχει κρίνει από πολύ παλιά ότι τα εθνικά δικαστήρια δεσμεύονται από την ερμηνεία του· σε αυτά όμως απόκειται να κρίνουν αν έχουν διαφωτιστεί επαρκώς από την εκδοθείσα προδικαστική απόφαση ή αν είναι αναγκαίο να υποβάλουν νέο ερώτημα προς το Δικαστήριο [6].

11. Τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν ρητά το ζήτημα αν μετά την κήρυξη ως ανισχύρου του άρθρου 73, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 πρέπει να εφαρμοστεί το σύστημα καταβολών της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου ή αν το Συμβούλιο υποχρεούται να θεσπίσει νέες διατάξεις. Μόνο στην τελευταία αυτή περίπτωση ανακύπτει το ζήτημα του μεταβατικού συστήματος. Στο πλαίσιο της συζητήσεως περί των συνεπειών της αποφάσεως διατυπώθηκαν επίσης αμφιβολίες ως προς την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να καθορίσει τους εφαρμοστέους κανόνες, επειδή η αρμοδιότητα αυτή συνιστά ενδεχομένως νόσφιση νομοθετικής εξουσίας, την οποία το Δικαστήριο, ως δικαιοδοτικό όργανο, δεν διαθέτει. Στα νομοθετικά όργανα απόκειται, αντίθετα, να θεσπίσουν τα μέτρα που καθιστά αναγκαία η απόφαση.

6 — Βλέπε απόφαση της 24ης Ιουνίου 1969 στην υπόθεση 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH κατά Hauptzollamt Saarbrücken, Slg. 1969, σ. 165, σκέψη 3· βλέπε επίσης την απόφαση της 13ης Μαΐου 1981 στην υπόθεση 66/80, SpA International Chemical Corporation κατά Amministrazione delle finanze dello Stato, Συλλογή 1981, σ. 1191, σκέψη 14.

12. Τελικά το αντικείμενο της διαφοράς βρίσκεται στα όρια της εφαρμογής, της ερμηνείας, της δικαστικής διαπλάσεως και της θεσπίσεως του δικαίου. Δεν τίθεται εν προκειμένω ζήτημα αφηρημένης οριοθετήσεως της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου. Επιβάλλεται εντούτοις να αναγνωριστεί στο Δικαστήριο η εξουσία να απαντά κατά τρόπο δεσμευτικό στα προδικαστικά ερωτήματα. Κατά συνέπεια το πρόβλημα επικεντρώνεται στο ζήτημα αν και σε ποιο βαθμό ο ζητούμενος από το Δικαστήριο καθορισμός του περιεχομένου των εφαρμοστέων νομικών κανόνων αποτελεί ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου ή αν απαιτείται δικαιοπλαστική πράξη, για την έκδοση της οποίας το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο.

13. Πριν υπεισέλθουμε στην εξέταση της υποθέσεως επιβάλλονται ορισμένες γενικές παρατηρήσεις ως προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από μια προδικαστική απόφαση. Η Συνθήκη ΕΟΚ δεν περιέχει καμιά ρητή ρύθμιση σχετικά, αντίθετα από το άρθρο 176 της Συνθήκης ΕΟΚ, που αφορά, κατά το περιεχόμενο και το πνεύμα του, τις προσφυγές ακυρώσεως και τις προσφυγές κατά παραλείψεως. Το πρώτο εδάφιο του άρθρου αυτού προβλέπει ότι το όργανο, του οποίου η πράξη κηρύχθηκε άκυρη ή του οποίου η παράλειψη κηρύχθηκε αντίθετη προς τη Συνθήκη, οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

14. Η διάταξη αυτή μπορεί να εφαρμοστεί αναλογικά, εφόσον η κήρυξη μιας πράξεως του κοινοτικού δικαίου ως ανίσχυρης δημιουργεί παρόμοια νομική κατάσταση και υφίσταται ανάγκη θεσπίσεως μέτρων. Το Δικαστήριο έχει ακολουθήσει ήδη αυτή την τακτική στα πλαίσια της διαδικασίας παραπομπής. Έχει κρίνει επανειλημμένα — χρησιμοποιώντας την ίδια σχεδόν διατύπωση — ότι η Συνθήκη δεν

προβλέπει μεν ρητά τις συνέπειες της κηρύξεως του ανισχύρου στα πλαίσια της διαδικασίας παραπομπής, τα άρθρα όμως 174 και 176 περιέχουν σαφείς διατάξεις για τα αποτελέσματα της ακυρώσεως κανονισμού στο πλαίσιο απευθείας προσφυγής. Το Δικαστήριο έτσι έχει τονίσει επανειλημμένα σε προδικαστικές διαδικασίες τις υποχρεώσεις των κοινοτικών οργάνων προς ενέργεια που απορρέουν από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου[7].

15. Ο παραλληλισμός αυτός είναι δικαιολογημένος, κυρίως επειδή μια προδικαστική απόφαση μπορεί να επιφέρει και αποτελέσματα ακυρωτικής αποφάσεως. Μολονότι αποδέκτης της προδικαστικής αποφάσεως είναι το παραπέμπον δικαστήριο, η αναγνώριση νομικής πράξεως ως ανίσχυρης δεσμεύει και άλλα δικαστήρια. Συνιστά, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, « επαρκή λόγο » για να « θεωρηθεί ανίσχυρη » η επίδικη πράξη ενός κοινοτικού οργάνου[8].

16. Η ανάγκη αυτής της παράλληλης προσεγγίσεως προκύπτει από την αρχή της ενότητας της έννομης τάξης. Αυτό καθίσταται ακόμη σαφέστερο ενόψει της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου περί της αποκλειστικής αρμοδιότητάς του ως προς την ακύρωση ή την κήρυξη ως ανισχύρων των πράξεων του κοινοτικού δικαίου[9]. Εφόσον για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων οι απευθείας προσφυγές και η διαδικασία παραπομπής τελούν σε σχέση συμπληρωματικότητας, το ίδιο πρέπει κατά βάση να ισχύει και για τις συνέπειες του νομικού αυτού ελέγχου.

17. Το γεγονός ότι το άρθρο 176 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να εφαρμοστεί κατόπιν εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν επιλύει πάντως το ζήτημα αν στη συγκεκριμένη περίπτωση υφίσταται ανάγκη εφαρμογής της διατάξεως αυτής. Ούτε βέβαια υφίσταται υποχρέωση εφαρμογής της, ανεξάρτητα από τα περιστατικά της υποθέσεως. Η υποχρέωση των κοινοτικών οργάνων προς ενέργεια γεννάται στο σημείο μόνο στο οποίο σταματά η εξουσία του Δικαστηρίου να καθορίζει το εφαρμοστέο δίκαιο και δημιουργείται έτσι κενό προς πλήρωση.

18. Όσον αφορά τώρα την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να προσδιορίζει ή να καθορίζει το ισχύον νομικό καθεστώς, η αρμοδιότητα αυτή είναι ευρύτατη — όπως προκύπτει άλλωστε από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην υπόθεση 300/86[10] το Δικαστήριο καθόρισε, για παράδειγμα, ρητά το προσωρινό καθεστώς, που συνίστατο στη συνέχιση της εφαρμογής της νομικής ρυθμίσεως που είχε κηρυχθεί ανίσχυρη και στην επέκτασή της σε κατηγορίες που ετύγχαναν διαφορετικής μεταχειρίσεως.

19. Πρέπει στη συνέχεια να εξεταστεί αν η απόφαση στην υπόθεση 41/84 δημιούργησε πράγματι νομικό κενό που πρέπει να πληρωθεί

7 — Απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1977 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 117/76 και 16/77, Albert Ruckdeschel & Co. και Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. κατά Hauptzollamt Hamburg-St. Annen· Diamalt AG κατά Hauptzollamt Itzehoe, Slg. 1977, σ. 1753· απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1977 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 124/76 και 20/77, SA Moulins et huileries de Pont-à-Mousson κατά Office national interprofessionnel des ψέρέαλεσ· Société coopérative « Providence agricole de la Champagne » κατά Office national interprofessionnel des céréales, Slg. 1977, σ. 1795· απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1980 στην υπόθεση 4/79, Société coopérative « Providence agricole de la Champagne » κατά Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Slg. 1980, σ. 2823, σκέψεις 44 και 46· απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1980 στην υπόθεση 109/79, Sàrl Maïseries de Beauce κατά Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Slg. 1980, σ. 2883, σκέψεις 44 και 46· απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1980 στην υπόθεση 145/79, SA Roquette Frères κατά Γαλλικού Δημοσίου (τελωνειακών αρχών), Slg. 1980, σ. 2917, σκέψεις 51 και 53· απόφαση στην υπόθεση 66/80, όπ.π., σκέψη 16.

8 — Απόφαση στην υπόθεση 66/80, όπ.π., σκέψη 13· απόφαση στην υπόθεση 112/83, Société des produits de maïs SA κατά Administration des douanes et droits indirects, Συλλογή 1985, σ. 719, σκέψη 16.

9 — Βλέπε απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987 στην υπόθεση 314/85, Foto-Frost, Ammersbek κατά Hauptzollamt Lübeck-Ost, Συλλογή 1987, σ. 4199.

10 — Βλέπε απόφαση της 29ης Ιουνίου 1988 στην υπόθεση 300/86, Luc Van Landschoot, κατά M. V. Mera, παράγραφος 3 του διατακτικού, Συλλογή 1988, σ. 3443.

δικαιοπλαστικά ή αν αντίθετα οι εφαρμοστέοι κανόνες μπορούν να συναχθούν από εύλογη ερμηνεία της αποφάσεως 41/84.

20. Στο πρώτο σημείο του διατακτικού της αποφάσεως στην υπόθεση 41/84, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως εξής: « Το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 είναι άκυρο, κατά το μέτρο που αποκλείει τη χορήγηση γαλλικών οικογενειακών παροχών στους εργαζόμενους που υπάγονται στη γαλλική νομοθεσία για τα μέλη της οικογένειάς τους που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. » Η διατύπωση αυτή συνιστά την οριοθέτηση του περιεχομένου της άκυρης διατάξεως. Αυτό άλλωστε είναι και το μόνο συμπέρασμα που συνάγεται κατ' ανάγκη από το σκεπτικό [11]. Πρέπει να σημειωθεί σχετικά ότι το Δικαστήριο δεν επέλεξε καμία απλή και σύντομη διατύπωση, όπως: « το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 είναι ανίσχυρο ». Το γεγονός όμως ότι το Δικαστήριο θεώρησε ανίσχυρη ολόκληρη την παράγραφο 2 προκύπτει από το σημείο 2 του σκεπτικού, με το οποίο περιορίζονται τα αποτελέσματα της αποφάσεως για το παρελθόν και στο οποίο αναφέρονται τα εξής: « Η διαπιστωθείσα ακυρότητα του άρθρου 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 δεν μπορεί να προβληθεί προς στήριξη αξιώσεων ... »

21. Αν γίνει δεκτό ότι το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 συνιστά εξαίρεση από το γενικό κανόνα του άρθρου 73, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, τότε η ερμηνεία που θα στηριζόταν στη θεωρία των κανόνων δικαίου θα συνηγορούσε υπέρ της γενικευμένης εφεξής εφαρμογής του βασικού κανόνα. Κατά του συμπεράσματος αυτού προβάλλονται, ωστόσο, δύο αντιρρήσεις. Πρώτον, οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 73 του κανονισμού φαίνεται να έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής, επειδή στην παράγραφο 1 γίνεται λόγος για « οικογενειακές παροχές », ενώ στην παράγραφο 2 για « οικογενειακά επιδόματα ». Δεύτερον, η προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 εξαίρεση από τον κανόνα, με τη διατύπωση « κράτος μέλος εκτός της Γαλλίας », φαίνεται να πρέπει να διατηρηθεί σε ισχύ.

22. α) Θα εξετάσω καταρχάς το πρώτο επιχείρημα. Το άρθρο 1 του κανονισμού 1408/71 περιέχει νομικό ορισμό τόσο για τη νομική έννοια « οικογενειακές παροχές », όσο και για τον όρο « οικογενειακά επιδόματα ». Το άρθρο 1, στοιχείο κα), πρώτη και δεύτερη περίπτωση, έχει ως εξής: « i) ως " οικογενειακή παροχή " νοείται κάθε παροχή σε είδος ή σε χρήμα, προορισμένη να αντισταθμίσει τα οικογενειακά βάρη, στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο η), με εξαίρεση των ειδικών επιδομάτων τοκετού που αναφέρονται στο παράρτημα II· ii) ως " οικογενειακό επίδομα " νοείται η περιοδική παροχή σε χρήμα που χορηγείται αποκλειστικά ανάλογα με τον αριθμό και, ενδεχομένως, την ηλικία των μελών της οικογένειας ».

23. Το αναφερθέν άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο η), που αποτελείται μόνον από την έκφραση « οικογενειακές παροχές », δεν προβλέπει κανένα περιορισμό, αφού αναφέρεται μόνο στις « οικογενειακές παροχές » που αφορά ο κανονισμός. Ομοίως, το παράρτημα I δεν προβλέπει κανένα περιορισμό του πεδίου εφαρμογής σε σχέση με τα « οικογενειακά επιδόματα » ως *περιοδικές* παροχές σε χρήμα. Επομένως, το άρθρο 1, στοιχείο κα), πρώτη περίπτωση, έχει την εξής έννοια: « " οικογενειακή παροχή " (είναι) κάθε παροχή σε είδος ή σε χρήμα προορισμένη να αντισταθμίσει τα οικογενειακά βάρη ... »

11 — Απόφαση στην υπόθεση 41/84, όπ.π., σ. 25, σκέψεις 21 έως 25.

24. Καθίσταται έτσι σαφές ότι τα οικογενειακά επιδόματα συνιστούν μόνο *μία* κατηγορία οικογενειακών παροχών. Οι οικογενειακές παροχές και τα οικογενειακά επιδόματα δεν είναι, επομένως, δύο διαφορετικά πράγματα, αλλά τελούν σε σχέση έννοιας γένους προς έννοια είδους. Από αυτό όμως συνάγεται ότι και η σχέση μεταξύ της παραγράφου 1 του άρθρου 73 του κανονισμού 1408/71 και της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου είναι επίσης, από ουσιαστική άποψη, σχέση γενικού κανόνα προς ειδικό.

25. Το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71, όπως ίσχυε αρχικά, περιείχε δύο εξαιρέσεις διαφορετικής φύσεως από το βασικό κανόνα του άρθρου 73, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, έναν καθ' ύλην περιορισμό και έναν εδαφικό: η παράγραφος αυτή δηλαδή αφορούσε μόνο τα οικογενειακά επιδόματα, αφενός, και τους εργαζομένους, αφετέρου, που υπάγονται στη γαλλική νομοθεσία, των οποίων όμως τα μέλη της οικογένειας κατοικούν σε άλλα κράτη μέλη εκτός της Γαλλίας. Κατά συνέπεια, οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 73 του κανονισμού 1408/71 τελούν σε σχέση γενικού κανόνα προς εξαιρετικό. Αν απαλειφθούν οι δύο αυτές εξαιρέσεις, όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο, καθίσταται αναμφισβήτητη η γενική πλέον εφαρμογή της παραγράφου 1.

26. β) Θα εξετάσω στη συνέχεια — όπως ήδη ανέφερα — το επιχείρημα που αντλείται από το γράμμα του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού:

27. Είναι ακριβές ότι το Δικαστήριο δεν έκρινε ρητά ανίσχυρη τη φράση « κράτος μέλος εκτός της Γαλλίας ». Από το γεγονός αυτό μπορεί, επομένως, να συναχθεί εκ πρώτης όψεως ότι η εν λόγω φράση εξακολουθεί να ισχύει. Όπως όμως θα εξηγήσω κατωτέρω, η ερμηνεία αυτή δεν είναι σύμφωνη ούτε προς το περιεχόμενο της εν λόγω αποφάσεως ούτε προς την οικονομία του άρθρου 73 του κανονισμού 1408/71, το οποίο εξακολουθεί να ισχύει.

28. Ένα τυπικό επιχείρημα κατά της απόψεως περί διατηρήσεως της ισχύος του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, σε όλη του την έκταση μπορεί να αντληθεί από το γεγονός ότι δεν υποβλήθηκε στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικά με την ισχύ της παραγράφου αυτής. Οι κατωτέρω σκέψεις ανταποκρίνονται πάντως περισσότερο στο ουσιαστικό περιεχόμενο της αποφάσεως: όπως κατέδειξα ανωτέρω, το Δικαστήριο, στην απόφαση επί της υποθέσεως 41/84, έκρινε ανίσχυρο το ουσιαστικό περιεχόμενο του άρθρου 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71. Όπως συνάγεται από το σκεπτικό της αποφάσεως, ο δυαδικός χαρακτήρας του συστήματος συνιστούσε ακριβώς έναν επιπλέον λόγο ανισχύρου, πέραν της παραβιάσεως της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Ο απορριφθείς δυαδισμός συνίστατο στο γεγονός ότι κατά το άρθρο 73, παράγραφος 1, ως συνδετικό στοιχείο είχε επιλεγεί η χώρα απασχολήσεως, ενώ για τις εξαιρέσεις της παραγράφου 2 το κριτήριο ήταν η χώρα κατοικίας. Αν η εξαίρεση που διατυπώνεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 73 εξακολουθούσε να ισχύει, θα προέκυπτε εκ νέου δυαδικό σύστημα, του οποίου η συγκεκριμένη μορφή δεν θα μπορούσε, εντούτοις, να συναχθεί πλέον από το κείμενο του κανονισμού. Καθόσον η επίδικη φράση της παραγράφου 1 του άρθρου 73 παραπέμπει απλώς στις εξαιρέσεις της ανίσχυρης παραγράφου 2, καλύπτεται και αυτή από την απόφαση στην υπόθεση 41/84.

29. Η τελολογική αυτή ερμηνεία των αποφάσεων του Δικαστηρίου είναι απολύτως προσήκουσα και μάλιστα η συνήθης. Στην υπόθεση 130/79 [12], για παράδειγμα, όπου ανέκυπτε

12 — Βλέπε απόφαση της 12ης Ιουνίου 1980 στην υπόθεση 130/79, Express Dairy Foods Limited κατά Intervention Board for Agricultural Produce, Slg. 1980, σ. 1887.

επίσης το ζήτημα των συνεπειών της κηρύξεως νομικής πράξεως ως ανίσχυρης, το Δικαστήριο εξέτασε καταρχάς τους λόγους του ανισχύρου, για να αποφανθεί στη συνέχεια ότι και άλλοι κανονισμοί, όμοιοι κατά το περιεχόμενο με την ανίσχυρη διάταξη, ήταν επίσης ανίσχυροι. Στην απόφαση επί της υποθέσεως 33/84 [13] το Δικαστήριο δέχτηκε μάλιστα τη σιωπηρή κήρυξη κανονισμού ως ανίσχυρου. Και στην περίπτωση αυτή το ανίσχυρο εκτεινόταν, ενόψει του πνεύματος και του σκοπού προγενέστερης αποφάσεως, σε κανονισμούς, το περιεχόμενο των οποίων είχε σχέση με την ανίσχυρη διάταξη.

30. Η υποστήριξη της απόψεως ότι το διατακτικό της αποφάσεως στην υπόθεση 41/84 δεν περιέχει έμμεσα την κήρυξη της φράσεως αυτής ως ανίσχυρης θα ήταν δυνατή, μόνον αν το άρθρο 73, παράγραφος 1, δεν μπορούσε να θεωρηθεί εκ των προτέρων ως ο βασικός κανόνας έναντι της εξαιρέσεως της παραγράφου 2. Η μόνη δυνατή ερμηνεία θα ήταν τότε η εξής: το άρθρο 73, παράγραφος 1, θεσπίζει κανόνα συντονισμού για τις οικογενειακές παροχές, ο οποίος εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη, *εκτός της Γαλλίας*. Η παράγραφος 2 περιέχει ειδικό κανόνα για τη Γαλλία, μόνον όσον αφορά τα οικογενειακά επιδόματα.

31. Η ερμηνεία αυτή δεν είναι εντούτοις πειστική και μάλιστα για πολλούς λόγους. Δεν υφίσταται, καταρχάς, κανένας αντικειμενικός λόγος πλήρους εξαιρέσεως της Γαλλίας από τον κοινοτικό συντονισμό του δικαίου των οικογενειακών παροχών. Εξάλλου, κατά την ερμηνεία αυτή θα υφίστατο νομικό κενό, ακόμη και αν η παράγραφος 2 ήταν έγκυρη, αφού οι οικογενειακές παροχές που δεν είναι οικογενειακά επιδόματα δεν θα είχαν ρυθμιστεί καθόλου. Δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε τη δημιουργία ενός τέτοιου κενού. Ακόμη και αν το νομικό κενό οφειλόταν σε αβλεψία, θα έπρεπε να πληρωθεί δικαιοπλαστικά από το δικαστή, σύμφωνα με την οικονομία του συστήματος.

32. Επειδή ακριβώς ο κανονισμός 1408/71 συνιστά κανόνα συντονισμού, που δεν δημιουργεί ο ίδιος αυτόνομες αξιώσεις, αλλά καθορίζει το συνδετικό στοιχείο για τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας έννομης τάξης, δεν θα είχε κανένα νόημα ο αποκλεισμός μέρους των γαλλικών οικογενειακών παροχών από το πεδίο εφαρμογής της ρυθμίσεως. Η εξαίρεση αυτή θα ήταν αφ' εαυτής ασυμβίβαστη προς την κοινοτική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

33. Η άποψη που υποστηρίχθηκε από τον εκπρόσωπο του αναιρεσείοντος κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ως προς την ερμηνεία της αποφάσεως στην υπόθεση 41/84 φαίνεται καταρχήν να στηρίζεται στην άποψη που μόλις απέρριψα. Μολονότι στις παρατηρήσεις του παραθέτει αποσπάσματα της αποφάσεως και του κειμένου του κανονισμού και τα συσχετίζει μεταξύ τους, δεν λαμβάνει υπόψη την ορολογία που επέλεξε το Δικαστήριο στην απόφασή του. Πράγματι, το Δικαστήριο θεώρησε σαφώς στην υπόθεση 41/84 ότι το γενικό συνδετικό στοιχείο για τις οικογενειακές παροχές ισχύει και για τη Γαλλία. Στη σκέψη 25 αναφέρεται ότι το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 είναι ανίσχυρο, κατά το μέτρο που αποκλείει τη χορήγηση *γαλλικών οικογενειακών παροχών* στους εργαζομένους που υπάγονται στη γαλλική νομοθεσία για τα μέλη της οικογένειάς τους που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Η ίδια διατύπωση απαντά και στην παράγραφο 1 του διατακτικού. Η διατύπωση αυτή έχει νόημα, μόνον αν θεωρηθεί ότι οι γαλλικές οικογενει-

13 — Βλέπε απόφαση της 22ας Μαΐου 1985 στην υπόθεση 33/84, SpA Fragd κατά Amministrazione delle finanze dello Stato, Συλλογή 1985, σ. 1605, σκέψη 13.

ακές παροχές χορηγούνται κατά βάση στους εργαζομένους που υπάγονται στη γαλλική νομοθεσία και ότι ανίσχυρη είναι μόνον η διάταξη που προβλέπει εξαίρεση από τον κανόνα αυτό για τα οικογενειακά επιδόματα.

34. Ο εφαρμοστέος συνεπώς βασικός κανόνας του άρθρου 73, παράγραφος 1, ανταποκρίνεται επίσης στις προϋποθέσεις που έχει θέσει το Δικαστήριο για την ύπαρξη αποτελεσματικού κανόνα συντονισμού. Είναι σύμφωνος προς την κοινοτική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, που καθιερώνεται από τα άρθρα 7 και 48 της Συνθήκης ΕΟΚ. Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71, η κοινοτική αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων αναφέρεται ειδικά ακόμη μία φορά στο άρθρο 3 του κανονισμού, κατά το οποίο « 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 ... »

35. Η διατήρηση σε ισχύ του άρθρου 73, παράγραφος 1, σε όλη του την έκταση, με τις προαναφερθείσες έννομες συνέπειες, θα ήταν εξάλλου αντίθετη και προς το άρθρο 51, στοιχείο β), της Συνθήκης ΕΟΚ, που εξασφαλίζει στους διακινούμενους εργαζομένους και στα μέλη της οικογένειάς τους την καταβολή των παροχών (ενός κράτους μέλους) στα πρόσωπα που κατοικούν στο έδαφος των (άλλων) κρατών μελών.

36. Το τροποποιημένο άρθρο 73, παράγραφος 1 θα ανταποκρινόταν, αντίθετα, όχι μόνο στις αρχές που προβλέπονται στη Συνθήκη ΕΟΚ, αλλά και στις γενικές διατάξεις του κανονισμού 1408/71. Θα ήταν σύμφωνο όχι μόνο προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως του άρθρου 3, αλλά και προς τις διατάξεις του άρθρου 13, κατά το οποίο οι εργαζόμενοι, στους οποίους εφαρμόζεται ο κανονισμός, υπάγονται στη νομοθεσία *ενός μόνον* κράτους μέλους[14], το οποίο κατά κανόνα είναι το κράτος απασχολήσεως[15].

37. Οι λίγες εξαιρέσεις που προβλέπει ο ίδιος ο κανονισμός από την αρχή του κράτους απασχολήσεως, για παράδειγμα όσον αφορά τις συντάξεις ή τους μεθοριακούς εργαζομένους, δεν δικαιολογούν την αμφισβήτηση της εφαρμογής του εν λόγω κανόνα εν προκειμένω. Αντίθετα, εκτός από το σαφές γράμμα του άρθρου 13, και ο σκοπός του κανονισμού συνηγορεί υπέρ της λύσεως που επέλεξα. Ο εργαζόμενος που δικαιούται τις οικογενειακές *παροχές* είναι αυτός που εγείρει τις αξιώσεις του έναντι του αρμόδιου φορέα, και μάλιστα στο κράτος στο οποίο καταβάλλει *φόρους και κοινωνικές εισφορές*. Οι εξαιρέσεις δε από την αρχή του κράτους απασχολήσεως χάριν της αρχής του κράτους κατοικίας οφείλονται συχνά και στο ότι κατά κανόνα πρέπει να επιβαρύνεται ο ασφαλιστικός φορέας, στον οποίο καταβλήθηκαν οι εισφορές. Εν προκειμένω δεν υπάρχει κανείς λόγος που να δικαιολογεί τέτοια εξαίρεση.

38. Αφού η γενίκευση της εφαρμογής του άρθρου 73, παράγραφος 1, θεωρήθηκε μέχρι τώρα ως η λύση που προκύπτει από την απόφαση 41/84, απομένει η εξέταση της αντιρρήσεως που προέβαλαν η γαλλική κυβέρνηση και το αναιρεσίβλητο, ότι δηλαδή η γενίκευση του συστήματος που θεσπίζεται στο άρθρο 73, παράγραφος 1, αντίκειται στην αρχή της ομοφωνίας που προβλέπει το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΟΚ.

39. Η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Κατά το άρθρο 4 της Συνθήκης ΕΟΚ η πραγματοποίηση του έργου που έχει ανατεθεί στην

14 — Βλέπε άρθρο 13, παράγραφος 1, του κανονισμού.

15 — Βλέπε άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α), του κανονισμού.

Κοινότητα ανατίθεται στα τέσσερα κοινοτικά όργανα που αναφέρονται στη διάταξη αυτή. Κάθε όργανο ενεργεί στα πλαίσια των εξουσιών που του έχουν ανατεθεί με τη Συνθήκη. Το άρθρο 177, παράγραφος 1, παρέχει στο Δικαστήριο την εξουσία να αποφαίνεται με προδικαστικές αποφάσεις επί της ερμηνείας της Συνθήκης.

40. Αυτό έπραξε και το Δικαστήριο με την απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986:

Ερμήνευσε τη Συνθήκη, αποφαινόμενο ότι « το κριτήριο αυτό (το κριτήριο του άρθρου 73, παράγραφος 2 — το κράτος κατοικίας των μελών της οικογένειας) δεν είναι πρόσφορο για να εξασφαλίσει την ισότητα μεταχειρίσεως που επιβάλλεται από το άρθρο 48 της Συνθήκης ... »

Αποφάνθηκε περαιτέρω επί του κύρους πράξεως κοινοτικού οργάνου, κρίνοντας ότι το άρθρο 73, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου « είναι άκυρο κατά το μέτρο » αυτό.

41. Το Δικαστήριο μπορεί, τέλος, όταν ακυρώνει κανονισμό, να ορίζει τα αποτελέσματα τα οποία θεωρούνται ότι διατηρούν την ισχύ τους. Αυτό ισχύει, κατ' αναλογία, και για τη διαδικασία του άρθρου 177[16]. Αυτό ακριβώς έπραξε άλλωστε το Δικαστήριο, όταν όρισε ότι η διάταξη του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 εξακολουθεί να ισχύει μετά την κήρυξη της παραγράφου 2 ως ανίσχυρης. Ο έμμεσος ισχυρισμός ότι το Δικαστήριο υπερέβη έτσι τα όρια των αρμοδιοτήτων του πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

16 — Απόφαση στην υπόθεση 4/79, όπ.π., σκέψεις 44 και 46· απόφαση στην υπόθεση 109/79, όπ.π., σκέψεις 44 και 46· απόφαση στην υπόθεση 145/79, όπ.π., σκέψεις 51 και 53.

42. Στο ίδιο συμπέρασμα θα κατέληγε κανείς βάσει σκέψεων που θα στηρίζονταν στη θεωρία ή τη φιλοσοφία του δικαίου. Οι σκέψεις αυτές θα είχαν όμως αναγκαστικά προσωπική χροιά. Γι' αυτό δεν θεωρώ αναγκαίο να σας τις αναπτύξω. Το κείμενο της Συνθήκης, που μας δεσμεύει όλους, παρέχει επαρκές έρεισμα.

43. Είναι φυσικά αυτονόητο ότι η γενίκευση της εφαρμογής του άρθρου 73, παράγραφος 1, δεν περιορίζει καθόλου την εξουσία του Συμβουλίου και της Επιτροπής να τροποποιήσουν τις εφαρμοστέες διατάξεις. Δεν υφίστανται, επομένως, καμιά υποχρέωση διατηρήσεως σε ισχύ του κανόνα του άρθρου 73, παράγραφος 1. Το Συμβούλιο μπορεί κάλλιστα να αναζητήσει άλλη λύση και, όπως ακούσαμε, φαίνεται ότι αυτό πράττει. Το μόνο πράγμα που δεν μπορεί να πράξει είναι να εφαρμόσει τη νομική αρχή του άρθρου 73, παράγραφος 2, επειδή η αρχή αυτή δεν εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση που επιτάσσει η Συνθήκη.

44. Επιβάλλεται, τέλος, μια παρατήρηση σχετικά με τα άρθρα 60 και 220 της πράξεως προσχωρήσεως της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, τα οποία αναφέρθηκαν κατά τη συζήτηση, μολονότι οι διατάξεις αυτές δεν έχουν, κατά τη γνώμη μου, άμεση σχέση με τα υποβληθέντα εν προκειμένω ερωτήματα. Τα δύο αυτά άρθρα παραπέμπουν στο άρθρο 73 του κανονισμού 1408/71 για την Ισπανία και την Πορτογαλία αντίστοιχα. Ειδικότερα, η παραπομπή στο άρθρο 73, παράγραφος 2, μεταξύ άλλων, και η προβλεπόμενη αναλογική εφαρμογή καθιερώνουν ένα μεταβατικό καθεστώς μέχρι το τέλος του 1988. Αντίθετα άλλωστε από ό,τι το άρθρο 73 του κανονισμού, το κύρος των διατάξεων της πράξεως προσχωρήσεως δεν υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου ούτε μπορεί να εκτιμηθεί στα πλαίσια αυτού του ελέγχου σε συνάρτηση

προς τις αρχές της Συνθήκης ΕΟΚ, επειδή και οι διατάξεις αυτές έχουν, ως πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, την ίδια τυπική ισχύ [17].

45. Στο μέτρο κατά το οποίο τα άρθρα 60 και 220 της πράξεως προσχωρήσεως παραπέμπουν στο άρθρο 99 του κανονισμού 1408/71, προκειμένου να εφαρμοστεί και για τα ιβηρικά κράτη μέλη ενιαίο σύστημα βάσει της διατάξεως αυτής, ενδέχεται να είναι αναγκαία η έκδοση νομικής πράξεως των κοινοτικών νομοθετικών οργάνων. Το σύστημα του άρθρου 73, παράγραφος 1, του οποίου αναγνωρίστηκε η γενική εφαρμογή στα πλαίσια της υποθέσεως Pinna, έχει κατώτερη τυπική ισχύ από την πράξη προσχωρήσεως και δεν εξυπηρετεί άλλωστε την επίτευξη «ενιαίας λύσεως», όπως προβλέπεται από την ίδια την πράξη προσχωρήσεως.

46. Οι προεκτεθείσες πάντως σκέψεις έχουν από δύο απόψεις θεωρητικό χαρακτήρα, αφενός, επειδή τα άρθρα 60 και 220 της πράξεως προσχωρήσεως δεν επηρεάζουν καθόλου την εφαρμογή του δικαίου στην υπόθεση Pinna και, αφετέρου, επειδή από τις ίδιες τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η ισχύς του μεταβατικού καθεστώτος λήγει στο τέλος του 1988.

47. Τα έξοδα, στα οποία υποβλήθηκαν η γαλλική, ιταλική, πορτογαλική και ελληνική κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, στο παραπέμπον δικαστήριο απόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Γ — Συμπέρασμα

48. Ενόψει των προεκτεθέντων προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα ερωτήματα ως εξής:

« Κατόπιν της κηρύξεως του άρθρου 73, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 ως ανίσχυρου από την απόφαση στην υπόθεση 41/84, το γενικό σύστημα του άρθρου 73, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού έχει εφαρμογή και στη Γαλλία. Το σύστημα αυτό ισχύει χωρίς περιορισμούς, ενόσω τα κοινοτικά νομοθετικά όργανα δεν κάνουν χρήση της τροποποιητικής εξουσίας τους. Το άρθρο 73, παράγραφοι 1 και 2, έχει, επομένως, την εξής έννοια:

Ο εργαζόμενος που υπάγεται στη νομοθεσία κράτους μέλους δικαιούται για τα μέλη της οικογένειάς του που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους οικογενειακές παροχές κατά τη νομοθεσία του πρώτου κράτους, σαν να κατοικούσαν τα μέλη αυτά στο έδαφός του. »

17 — Βλέπε επίσης την απόφαση της 28ης Απριλίου 1988 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 31 και 35/86, SA Laisa και λοιποί κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1988, σ. 2285.