ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 8ης Μαΐου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το πλαίσιο της διαφοράς

1. Στην παρούσα υπόθεση το Cour de cassation του Λουξεμβούργου ζητεί από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί του ακολούθου ερωτήματος:

« Πρέπει να ερμηνευθούν τα άρθρα 7, 48, 117, 118, 118 Α και 189, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ και τα άρθρα 7 και 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, ή ορισμένα από τα άρθρα αυτά, υπό την έννοια ότι απαγορεύουν στα κράτη μέλη της Κοινότητας να επιβάλλουν με τη νομοθεσία τους στους αλλοδαπούς εργαζομένους, υπηκόους των άλλων κρατών μελών, οι οποίοι είναι υποχρεωτικώς μέλη των επαγγελματικών επιμελητηρίων, την υποχρέωση καταβολής εισφορών, εφόσον δεν τους παρέχουν παράλληλα το δικαίωμα να συμμετέχουν στην εκλογή των οργάνων του Επιμελητηρίου και επιφυλάσσουν το δικαίωμα αυτό μόνο στους ημεδαπούς; »

2. Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του chambre des employés privés (Επιμελητηρίου των ιδιωτικών υπαλλήλων) και του Association de soutien aux travailleurs immigrés (Σωματείου Αρωγής των Μεταναστών Εργαζομένων, στο εξής: ASTI) ως προς τη συμφωνία προς το κοινοτικό δίκαιο ορισμένων διατάξεων της νομοθεσίας του Λουξεμβούργου σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του εν λόγω επιμελητηρίου. Προς εξήγηση της φύσεως της διαφοράς, θεωρώ αναγκαίο να εκθέσω συνοπτικά τα κύρια χαρακτηριστικά της εν λόγω νομοθεσίας.

3. Το chambre des employés privés είναι ένα επαγγελματικό επιμελητήριο. Συνεστήθη, όπως και ορισμένα άλλα παρόμοια επιμελητήρια, με τον νόμο της 4ης Απριλίου 1924 (στο εξής: νόμος). Το 1964 τα επαγγελματικά επιμελητήρια αυξήθηκαν, σήμερα δε υπάρχουν επιμελητήρια για όλους τους επαγγελματικούς κλάδους εκτός από τα ελευθέρια επαγγέλματα. Κάθε άτομο που ασκεί στην επικράτεια του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου επάγγελμα για το οποίο υφίσταται επαγγελματικό επιμελητήριο είναι αυτομάτως και υποχρεωτικώς μέλος του επιμελητηρίου αυτού.

4. Οι αρμοδιότητες του chambre des employés privés περιγράφονται στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 38 του νόμου. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, αποστολή του επιμελητηρίου είναι να προωθεί τη σύσταση οργάνων και την παροχή υπηρεσιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των ιδιωτικών υπαλλήλων, να εκφέρει γνώμη επί νομοσχεδίων, να συλλέγει πληροφορίες και να καταρτίζει στατιστικές. Δυνάμει της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 38, το Επιμελητήριο έχει επίσης το δικαίωμα να προτείνει νομοθετικές ρυθμίσεις για κάθε θέμα της αρμοδιότητάς του. Η κυβέρνηση υποχρεούται να εξετάζει αυτές τις προτάσεις και να τις υποβάλλει στο chambre des députés (το Κοινοβούλιο του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου). Κατά την τρίτη παράγραφο του άρθρου 38, πρέπει να ζητείται η γνώμη του chambre des employés privés πριν από την έκδοση νόμων και υπουργικών αποφάσεων ή βασιλικών δια-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

ταγμάτων που αφορούν κατά κύριο λόγο τους ιδιωτικούς υπαλλήλους.

5. Το άρθρο 38 παραθέτει στη συνέχεια ορισμένες αρμοδιότητες του chambre des employés privés, ορίζοντας ρητά ότι πρόκειται για ενδεικτική και μόνον απαρίθμηση. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι οι εξής:

— υπερασπίζει τα συμφέροντα των ιδιωτικών υπαλλήλων και ιδίως επιβλέπει την τήρηση των σχετικών με τους εν λόγω υπαλλήλους νόμων και κανονισμών·

— επιβλέπει και ελέγχει την εκτέλεση των ατομικών και συλλογικών συμβάσεων εργασίας·

— γνωμοδοτεί πριν από την οριστική ψήφιση από το Κοινοβούλιο των νόμων που αφορούν τους ιδιωτικούς υπαλλήλους·

— υποβάλλει στο Κοινοβούλιο τις παρατηρήσεις του όσον αφορά τη χρησιμοποίηση κονδυλίων του κρατικού προϋπολογισμού για τους ιδιωτικούς υπαλλήλους και

— υποβάλλει προτάσεις σχετικά με την επαγγελματική επιμόρφωση των ιδιωτικών υπαλλήλων.

6. Η διοίκηση του chambre des employés privés αποτελείται από 20 κύρια και 20 αναπληρωματικά μέλη, που εκλέγονται για θητεία πέντε ετών. Η επανεκλογή των μελών της είναι δυνατή. Δικαίωμα του εκλέγειν έχουν μόνον οι υπήκοοι του Κράτους του Λουξεμβούργου για την ανάδειξη της διοικήσεως (βλ. το άρθρο 6 του νόμου). Καταρχήν, όσοι έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν μπορούν επίσης να υποβάλουν υποψηφιότητα, αποκλειομένων όμως των βουλευτών και των μελών του Conseil d' Etat (βλ. το άρθρο 5 του νόμου). Στην πράξη τα μέλη των διοικήσεων των επαγγελματικών επιμελητηρίων εκλέγονται από καταλόγους που συντάσσουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις.

7. Δυνάμει του άρθρου 3 τα επαγγελματικά επιμελητήρια δικαιούνται να λαμβάνουν ορισμένα μέτρα προς κάλυψη των εξόδων τους. Βάσει της αρχικής διατυπώσεως του άρθρου 3, τα επιμελητήρια εδικαιούντο να εισπράττουν εισφορά από τα έχοντα το δικαίωμα του εκλέγειν μέλη τους. Εντούτοις, ήδη από τη δεκαετία του 1920, σημαντικό ποσοστό του εργαζομένου πληθυσμού του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου απετελείτο από αλλοδαπούς. Επομένως, αποτέλεσμα της αρχικής διατυπώσεως του άρθρου 3 ήταν η απαλλαγή μεγάλου μέρους των μελών των επιμελητηρίων από την υποχρέωση καταβολής εισφορών.

8. Ένας τρόπος προς παράκαμψη της δυσχέρειας αυτής θα μπορούσε να είναι η επέκταση του δικαιώματος του εκλέγειν σε όλα τα μέλη του κάθε επιμελητηρίου, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους. Αντ' αυτού, με νόμο της 3ης Ιουνίου 1926 ο περιλαμβανόμενος στο άρθρο 3 όρος «έχοντες το δικαίωμα του εκλέγειν» (électeurs) αντικαταστάθηκε από τον όρο «μέλη» (ressortissants). Έτσι έπαυσε πλέον να υφίσταται η αρχικώς προβλεπόμενη στον νόμο σχέση μεταξύ του δικαιώματος του εκλέγειν και της υποχρεώσεως καταβολής εισφοράς. Από τότε η υποχρέωση καταβολής εισφοράς για την κάλυψη των εξόδων των επιμελητηρίων επεκτάθηκε σε όλα τα μέλη τους,

ανεξάρτητα από το αν είχαν το δικαίωμα του εκλέγειν ή του εκλέγεσθαι στις εκλογές των επιμελητηρίων.

9. Βάσει règlement grand-ducal της 3ης Φεβρουαρίου 1982, οι βαρύνουσες τα μέλη του chambre des employés privés εισφορές καταβάλλονται από τους εργοδότες, οι οποίοι παρακρατούν από τους μισθούς των υπαλλήλων τους τα αντίστοιχα ποσά. Το 1987, το ASTI αρνήθηκε να καταβάλει εισφορές ύψους 350 φράγκων Λουξεμβούργου κατ' άτομο για τρεις υπαλλήλους που ήταν υπήκοοι άλλων κρατών μελών. Το ASTI αρνήθηκε να καταβάλει εισφορές για λογαριασμό ορισμένων υπαλλήλων της σε έναν οργανισμό στον οποίο, όπως ισχυρίστηκε, οι εν λόγω υπάλληλοι δεν είχαν δικαίωμα συμμετοχής, καταβάλλοντας παράλληλα το σχετικό ποσό στον Ερυθρό Σταυρό του Λουξεμβούργου. Το Επιμελητήριο άσκησε αγωγή κατά του ASTI ενώπιον του tribunal de paix (ειρηνοδικείου), το οποίο υποχρέωσε το ASTI, με απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 1989, να καταβάλει τα οφειλόμενα ποσα στο Επιμελητήριο. Το ASTI άσκησε αναίρεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Cour de cassation (ακυρωτικού), το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο το ανωτέρω προδικαστικό ερώτημα.

10. Στο μεταξύ, η Επιτροπή άρχισε να εξετάζει το συμβιβαστό προς το κοινοτικό δίκαιο της νομοθεσίας του Λουξεμβούργου περί επαγγελματικών επιμελητηρίων. Απηύθυνε στην Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου στις 27 Νοεμβρίου 1989 έγγραφο οχλήσεως βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης. Στις 20 Φεβρουαρίου 1990, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ζήτησε από το Conseil d'Etat να γνωμοδοτήσει σχετικά με το ζήτημα στο οποίο αναφερόταν το έγγραφο της Επιτροπής. Η γνωμοδότηση του Conseil d' Etat υποβλήθηκε στην εν λόγω Κυβέρνηση στις 10 Οκτωβρίου 1990. Οι απόψεις των μελών του Conseil d' Etat διίσταντο σχετικά με το συμβιβαστό της επίμαχης νομοθετικής ρυθμίσεως προς το κοινοτικό δίκαιο· πάντως, κατά την άποψη της πλειοψηφίας των μελών του, καταρχήν, έπρεπε να επιτρέπεται στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών και των τρίτων χωρών να μετέχουν στις δραστηριότητες των επαγγελματικών επιμελητηρίων όπως ακριβώς και οι έχοντες την ιθαγένεια του Λουξεμβούργου. Στις 23 Οκτωβρίου 1990 η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη, κατά το άρθρο 169, αλλά δεν άσκησε ακόμα προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου.

Τα τιθέμενα ενώπιον του Δικαστηρίου προβλήματα

11. Από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν προκύπτει με απόλυτη σαφήνεια αν το εθνικό δικαστήριο ζητεί να διαφωτισθεί μόνον όσον αφορά τη συμφωνία προς το κοινοτικό δίκαιο διατάξεων όπως οι διέπουσες το δικαίωμα ψήφου για την ανάδειξη της διοικήσεως του chambre des employés privés ή αν αναφέρεται επίσης στο σύννομο των διατάξεων που αφορούν το δικαίωμα υποβολής υποψηφιότητας στις εν λόγω εκλογές. Εντούτοις, τα επιχειρήματα τα οποία εκτέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου αφορούν κυρίως το δικαίωμα ψήφου, πιθανότατα δε να μη χρειαστεί στην παρούσα δίκη να αποφασίσει το Δικαστήριο και επί του ζητήματος του συννόμου των διατάξεων που αφορούν το δικαίωμα του εκλέγεσθαι. Και τούτο διότι η υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται κυρίως στο αν το κοινοτικό δίκαιο εμποδίζει το Επιμελητήριο να υποχρεώνει σε καταβολή εισφοράς τους εργαζομένους που υπάγονται σ' αυτό και είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών. Εάν το Δικαστήριο κρίνει ότι διατάξεις όπως οι διατάξεις του εθνικού δικαίου περί του δικαιώματος ψήφου για τις οποίες πρόκειται στην υπόθεση της κύριας δίκης είναι ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο και ότι δεν είναι δυνατή η επιβολή υποχρεώσεως προς καταβολή εισφορών, το εθνικό δικαστήριο δεν θα χρειασθεί, για να εκδώσει την απόφασή του, να εξε-

τάσει το νόμιμο του παρεπομένου κανόνα ο οποίος ορίζει ότι μόνο οι υπήκοοι του Λουξεμβούργου μπορούν να εκλεγούν στη διοίκηση του Επιμελητηρίου.

12. Όπως είναι γνωστό, οι τρεις υπάλληλοι για τους οποίους το ASTI αρνήθηκε να καταβάλει εισφορές είναι μέλη του chambre des employés privés και είναι εργαζόμενοι υπό την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης. Επομένως, δεν είναι αναγκαίο στην παρούσα διαδικασία να εξεταστεί αν εθνική νομοθεσία, όπως η υπό κρίση στην κύρια δίκη, είναι σύμφωνη προς τους κανόνες της Συνθήκης περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, έστω και αν ορισμένα από τα επαγγελματικά επιμελητήρια μπορούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής μάλλον αυτών των διατάξεων παρά εκείνων που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Απο τις διατάξεις που αναφέρονται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου, μόνο το άρθρο 48 της Συνθήκης και τα άρθρα 7 και 8 του κανονισμού 1612/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33) έχουν εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί χωριστά η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, η οποία θεσπίζεται στο άρθρο 7 της Συνθήκης, καθόσον, στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, υφίσταται η ειδική διάταξη του άρθρου 48 της Συνθήκης σχετικά με την απαγόρευση αυτή (βλ. την υπόθεση 36/74, Walrawe κατά Union cycliste internationale, ECR 1974, σ. 1405, σκέψη 6). Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι το άρθρο 7 « μπορεί να εφαρμοστεί αυτοτελώς μόνο στις διεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο περιπτώσεις, για τις οποίες η Συνθήκη δεν προβλέπει ειδική απαγόρευση των διακρίσεων » (βλ. την υπόθεση 305/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1989, σ. 1461, σκέψη 13, και την απόφαση της 7ης Μαρτίου 1991, υπόθεση C-10/90, Masgio κατά Bundesknappschaft, Συλλογή 1991, σ. I-1119, σκέψη 12).

Το άρθρο 8 του κανονισμού 1612/68

13. Θα αρχίσω με την εξέταση της πρώτης φράσεως του άρθρου 8 του κανονισμού 1612/68 (στο εξής: κανονισμός), την οποία αφορούν τα περισσότερα από τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν κατά την παρούσα διαδικασία. Το άρθρο 8 (όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 312/76, ΕΕ ειδ. έκδ. 05/002, σ. 68), ορίζει τα εξής:

« Ο εργαζόμενος υπήκοος κράτους μέλους που απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους απολαύει ίσης μεταχειρίσεως ως προς τη συμμετοχή του σε συνδικαλιστικές οργανώσεις και την άσκηση των συνδικαλιστικών του δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος ψήφου, και την κατάληψη θέσεων διοικήσεως ή διευθύνσεως μιας συνδικαλιστικής οργανώσεως· είναι δυνατόν να αποκλεισθεί η συμμετοχή του από τη διοίκηση οργανισμών δημοσίου δικαίου και από την άσκηση λειτουργήματος δημοσίου δικαίου. Απολαύει εξάλλου του δικαιώματος εκλογιμότητας [του εκλέγεσθαι] στα όργανα εκπροσωπήσεως των εργαζομένων στην επιχείρηση. »

14. Η διάταξη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως lex specialis, που υλοποιεί, στον οικείο τομέα, την αρχή περί απαγορεύσεως των διακρίσεων που θεσπίζεται στα άρθρα 7 και 48 της Συνθήκης. Εντούτοις, όπως θα φανεί παρακάτω, μόνο η πρώτη φράση του άρθρου 8 του κανονισμού έχει σημασία για την παρούσα διαδικασία. Ουσιαστικά το ζήτημα είναι αν ένας οργανισμός όπως το chambre des employés privés αποτελεί συνδικαλιστική οργάνωση κατά την έννοια του πρώτου μέρους αυτής της φράσεως και, αν ναι, αν ο αποκλεισμός των διακινου-

μένων εργαζομένων από το δικαίωμα ψήφου δικαιολογείται δυνάμει του δευτέρου μέρους της εν λόγω φράσεως.

15. Η Κυβέρνηση του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου εφιστά την προσοχή του Δικαστηρίου στο γεγονός ότι τα επαγγελματικά επιμελητήρια δεν είναι συνδικαλιστικές οργανώσεις κατά την εθνική της νομοθεσία. Διατείνεται, επιπλέον, ότι το δικαίωμα των επιμελητηρίων να επιβάλλουν στα μέλη τους την υποχρέωση καταβολής εισφορών και το γεγονός ότι, για τους ασκούντες ορισμένα επαγγέλματα, η συμμετοχή σ' αυτά είναι υποχρεωτική, είναι στοιχεία ασυμβίβαστα προς την έννοια της συνδικαλιστικής οργανώσεως.

16. Ωστόσο δεν πιστεύω ότι τα στοιχεία αυτά έχουν καθοριστική σημασία. Στον όρο « συνδικαλιστική οργάνωση » πρέπει να δοθεί, από πλευράς άρθρου 8, κοινοτική έννοια, που δεν μπορεί να περιορίζεται από τη νομοθεσία κανενός από τα κράτη μέλη. Σημειώνω ότι το γαλλικό κείμενο του άρθρου 8 είναι ευρύτερα διατυπωμένο από το αγγλικό, έστω και αν τούτο δεν συμβαίνει σε ορισμένες από τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις. Εντούτοις, εφόσον σκοπός του πρώτου μέρους της πρώτης φράσεως του άρθρου 8 είναι η διασφάλιση της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, κατά τη γνώμη μου η εν λόγω διάταξη δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται μόνο στις συνδικαλιστικές οργανώσεις υπό στενή έννοια.

17. Όπως σαφώς προκύπτει από το άρθρο 38 του νόμου, ορισμένες από τις αρμοδιότητες του chambre des employés privés θα ανήκαν, σε άλλα κράτη μέλη, σε συνδικαλιστικές οργανώσεις. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ισχυρίσθηκε κατά τη συζήτηση ακροατηρίου ότι πολλές από τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στο άρθρο 38 ασκούνται σήμερα από συνδικαλιστικές οργανώσεις υπό την παραδοσιακή έννοια και ότι, σήμερα, κύρια λειτουργία του Επιμελητηρίου είναι η συμμετοχή του στη νομοθετική διαδικασία. Σημειώνω ότι την άποψη αυτή δεν συμμερίζονται τουλάχιστον ορισμένα από τα μέλη του Conseil d'Etat του Λουξεμβούργου. Στην αρχική διατύπωση της γνωμοδοτήσεώς του, της 10ης Οκτωβρίου 1990 (βλ. σ. 7, παράγραφο 14), αναφέρεται, σχετικά με την ανάμιξη των επιμελητηρίων στη νομοθετική διαδικασία, ότι, παραταύτα, η κύρια λειτουργία των επιμελητηρίων είναι κοινωνικοοικονομική, ήτοι η υπεράσπιση των συμφερόντων των μελών τους.

18. Όσον αφορά το chambre des employés privés, η άποψη που εκφράστηκε στην πρώτη έκδοση της γνωμοδοτήσεως του Conseil d'Etat επιβεβαιώνεται από το γράμμα του άρθρου 38. Η πρώτη παράγραφος του νόμου αυτού ορίζει ότι σκοπός του εν λόγω Επιμελητηρίου είναι η προστασία των εργαζομένων που υπάγονται σ' αυτό. Ναι μεν είναι αλήθεια ότι έχουν δοθεί επισήμως στο Επιμελητήριο αρμοδιότητες συμμετοχής στη νομοθετική διαδικασία, πλην όμως αυτό δεν εμποδίζει το συμπέρασμα ότι οι αρμοδιότητες αυτές είναι απλώς ένας από τους τρόπους με τους οποίους το Επιμελητήριο ενεργεί στο πλαίσιο της πρωταρχικής λειτουργίας του, η οποία συνίσταται στη βελτίωση της καταστάσεως των υπαγομένων σ' αυτό εργαζομένων.

19. Συνεπώς καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, αν και ένας οργανισμός όπως το εν λόγω Επιμελητήριο δεν είναι συνδικαλιστική οργάνωση υπό στενή έννοια, πρέπει ωστόσο να θεωρηθεί, ενόψει των στόχων που επιδιώκει, ως ανάλογη οργάνωση και, επομένως, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του πρώτου μέρους της πρώτης φράσεως του άρθρου 8 του κανονισμού.

20. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου και το Επιμελητήριο διατείνονται ότι, ακόμα και αν το Επιμελητήριο αποτελεί συνδικαλιστική οργάνωση στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 8, εντούτοις η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση δικαιολογείται δυνάμει του δευτέρου μέρους της πρώτης φράσεως της εν λόγω διατάξεως. Το δεύτερο σκέλος της σχετικής παρεκκλίσεως, κατά την οποία είναι δυνατό νο αποκλεισθεί η συμμετοχή του διακινουμένου εργαζομένου «από την άσκηση λειτουργήματος δημοσίου δικαίου», κατά τη γνώμη μου δεν έχει εφαρμογή επί του δικαιώματος ψήφου (μολονότι θα μπορούσε να εφαρμοστεί, καταρχήν, στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι, αν έπρεπε να εξεταστεί και τούτο το πρόβλημα). Όσον αφορά το δικαίωμα του εκλέγειν, το ουσιώδες ζήτημα είναι αν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι εκλογείς ενός επαγγελματικού επιμελητηρίου μετέχουν στη διοίκηση ενός οργανισμού δημοσίου δικαίου.

21. Παρατηρώ ότι η παρέκκλιση που ορίζεται στην πρώτη φράση του άρθρου 8 του κανονισμού υπερβαίνει τα όρια της παρεκκλίσεως η οποία περιέχεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης. Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι ισχύει μόνο στο μέτρο που καθορίζει τα δικαιώματα τα οποία παρέχει ο κανονισμός στους διακινουμένους εργαζομένους και τα οποία υπερβαίνουν το πλαίσιο των προβλεπομένων στο άρθρο 48 δικαιωμάτων, καθόσον είναι σαφές ότι ο κανονισμός δεν μπορεί να περιορίσει δικαιώματα που παρέχονται απευθείας από τη Συνθήκη. Ακόμη, κατά την άποψή μου, το άρθρο 8 του κανονισμού, όπως έχει εφαρμογή εν προκειμένω, δεν αποτελεί γενικό περιορισμό όλων των δικαιωμάτων τα οποία παρέχονται με τον κανονισμό στους διακινουμένους εργαζομένους και τα οποία βαίνουν πέραν των όσων ορίζονται στο άρθρο 48 της Συνθήκης. Από τη διατύπωση του άρθρου 8 και από τη θέση της παρεκκλίσεως στο άρθρο αυτό, εξεταζόμενα ως σύνολο, προκύπτει ότι ο αποκλεισμός του διακινουμένου εργαζομένου από τις εν λόγω δραστηριότητες είναι δυνατός μόνο αν η συμμετοχή αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως παρεπόμενη της συμμετοχής σε συνδικαλιστική ή σε άλλη παρόμοια οργάνωση.

22. Η οριζόμενη στην πρώτη φράση του άρθρου 8 του κανονισμού παρέκκλιση μπορεί να θεωρηθεί ως εξέλιξη της αρχής που συνάγεται από το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, κατά το οποίο «οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση». Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το άρθρο 48, παράγραφος 4, ως εξαίρεση από μία θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνεύεται στενά (βλ. την υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum κατά Land Baden-Württemberg, Συλλογή 1986, σ. 2121). Επιπλέον, στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (ECR 1980, σ. 3881, σκέψη 10), το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 48, παράγραφος 4, εφαρμόζεται για «ένα σύνολο θέσεων εργασίας που περιλαμβάνει άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και στις λειτουργίες οι οποίες αποσκοπούν στη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων οργανισμών». Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι «αυτές οι θέσεις προϋποθέτουν την ύπαρξη ιδιαίτερου δεσμού αλληλεγγύης μεταξύ του εργαζομένου και του κράτους, καθώς και αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγενείας». Δεδομένου του παραλληλισμού μεταξύ του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης και της παρεκκλίσεως που ορίζεται στο άρθρο 8 του κανονισμού, θεωρώ ότι αυτές οι αρχές πρέπει να ισχύσουν και κατά την ερμηνεία της τελευταίας αυτής διατάξεως.

23. Επιχειρώντας να δικαιολογήσει τον αποκλεισμό των αλλοδαπών από το δικαίωμα ψήφου, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου επέμεινε στο δικαίωμα του chambre des employés privés να υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις για τα ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του και στην υποχρέωση της Κυβερνήσεως να το συμβουλεύεται πριν από την ψήφιση ορισμένων νομοθετημάτων. Εντούτοις, το δικαίωμα του Επιμελητηρίου να παρεμβαίνει

στη νομοθετική διαδικασία δεν του παρέχει την εξουσία να δεσμεύει ούτε την Κυβέρνηση, ούτε το Κοινοβούλιο. Ακόμη, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή, το chambre des employés privés δεν έχει αρμοδιότητα να παρεμβαίνει στον καθορισμό του γενικού συμφέροντος του έθνους στο σύνολό του, αλλά μόνον όσον αφορά τα συγκεκριμένα συμφέροντα του επαγγελματικού κλάδου για τον οποίο είναι υπεύθυνο. Συνεπώς, δεν νομίζω ότι από τις αρμοδιότητες του Επιμελητηρίου προϋποτίθεται « ύπαρξη ιδιαιτέρου δεσμού αλληλεγγύης μεταξύ υπαλλήλου και κράτους » (βλ. την προαναφερθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου), η οποία να δικαιολογεί τον αποκλεισμό των υπηκόων των άλλων κρατών μελών από το δικαίωμα ψήφου, ούτε ότι τα επαγγελματικά επιμελητήρια είναι « επιφορτισμένα με (...) την ευθύνη της διαφυλάξεως των γενικών συμφερόντων του κράτους » (βλ. την υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου II, Συλλογή 1982, σ. 1845, σκέψη 7). Εν πάση περιπτώσει, η επιρροή που ασκούν οι εκλογείς είναι, κατά τη γνώμη μου, πολύ μικρή για να μπορεί να λεχθεί ότι αυτοί συμμετέχουν στη διοίκηση του οικείου επιμελητηρίου. Κατά συνέπεια, δεν νομίζω ότι η παρέκκλιση που περιλαμβάνεται στην πρώτη φράση του άρθρου 8 του κανονισμού έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Επομένως, νομοθετική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη είναι ασυμβίβαστη προς το άρθρο 8.

Το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού

24. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού ορίζει ότι ο εργαζόμενος υπήκοος άλλου κράτους μέλους « απολαύει των ιδίων κοινωνικών και φορολογικών πλεονεκτημάτων με τους ημεδαπούς εργαζομένους ». Κατά τη γνώμη μου, εφόσον, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, εφαρμόζονται οι ειδικότερες διατάξεις του άρθρου 8, αποκλείεται η εφαρμογή του γενικότερα διατυπωμένου άρθρου 7, παράγραφος 2. Αν όμως γινόταν δεκτό ότι το άρθρο 8 δεν έχει εφαρμογή, κάτι τέτοιο θα σήμαινε ότι το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές προς ανάδειξη της διοικήσεως ενός οργανισμού όπως το chambre des employés privés αποτελεί κοινωνικό πλεονέκτημα κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2.

25. Το Δικαστήριο δέχθηκε στην υπόθεση 32/75, Cristini κατά SNCF (ECR 1975, σ. 1085, σκέψη 8), ότι « δεν μπορεί να ερμηνεύεται συσταλτικά ο όρος " κοινωνικά πλεονεκτήματα " που χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 2 ». Επομένως, έκρινε το Δικαστήριο, « στο πλαίσιο της επιδιωκόμενης από τη διάταξη ίσης μεταχειρίσεως, το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της πρέπει να καθορισθεί έτσι ώστε να περιλαμβάνει όλα τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, ανεξάρτητα από το αν συνδέονται ή όχι με σύμβαση εργασίας (...) » (ίδια υπόθεση, σκέψη 13). Ομοίως, το Δικαστήριο έχει δεχθεί στην υπόθεση 207/78, Ministère public κατά Even (ECR 1979, σ. 2019, σκέψη 2), ότι

« τα πλεονεκτήματα που παρέχονται με τον κανονισμό αυτό στους εργαζομένους υπηκόους άλλων κρατών μελών είναι εκείνα τα οποία, ανεξάρτητα από το αν συνδέονται ή όχι με σύμβαση εργασίας, απονέμονται κατά κανόνα στους ημεδαπούς εργαζομένους κυρίως λόγω της αντικειμενικής ιδιότητας του εργαζομένου ή απλώς λόγω του ότι κατοικούν στην εθνική επικράτεια, οπότε η επέκτασή τους και στους εργαζομένους υπηκόους των άλλων κρατών μελών είναι ικανή να διευκολύνει την κινητικότητά τους εντός της Κοινότητας ».

26. Το Δικαστήριο έχει εφαρμόσει το άρθρο 7, παράγραφος 2, σχετικά με πολλά πλεονεκτή-

ματα παρεχόμενα από το κράτος υποδοχής μόνο στους ημεδαπούς και όχι στους διακινουμένους εργαζομένους (βλ. παραδείγματος χάρη την προαναφερθείσα απόφαση Cristini, καθώς και τις υποθέσεις 65/81, Reina κατά Landeskreditbank Baden-Württemberg, Συλλογή 1982, σ. 33, και 137/84, Ministère public κατά Mutsch, Συλλογή 1986, σ. 2681). Στην υπόθεση 59/85, Ολλανδικό Δημόσιο κατά Reed, Συλλογή 1986, σ. 1283, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 7, παράγραφος 2, έχει επίσης εφαρμογή όσον αφορά το δικαίωμα του εργαζομένου να ζητήσει να επιτραπεί στον σύντροφό του, με τον οποίο δεν έχει συνάψει γάμο και ο οποίος δεν έχει την ιθαγένεια του κράτους υποδοχής, να διαμένει μαζί του. Κατά το Δικαστήριο, η χορήγηση αυτού του δικαιώματος και στον διακινούμενο εργαζόμενο «μπορεί να συμβάλει στην ενσωμάτωσή του στη χώρα υποδοχής και, επομένως, στην υλοποίηση του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων» (σκέψη 28).

27. Τούτο πρέπει να ισχύσει a fortiori σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, όπου το στερούμενο από τους διακινουμένους εργαζομένους πλεονέκτημα συνδέεται με σχέση εργασίας, που αποτελεί το επίκεντρο του άρθρου 7 του κανονισμού. Η στέρηση του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές, προς ανάδειξη της διοικήσεως ενός οργανισμού όπως το chambre des employés privés, από τους ιδιωτικούς υπαλλήλους που είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους τους εμποδίζει να μετέχουν πλήρως στις δραστηριότητες ενός οργανισμού επιφορτισμένου με τη διασφάλιση των συνθηκών εργασίας τους, στον οποίο υπάγονται υποχρεωτικά. Αποτέλεσμα τούτου είναι η παρεμπόδιση της ενσωματώσεώς τους στη χώρα υποδοχής και, συνεπώς, στην πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Ένα τέτοιο δικαίωμα πρέπει να θεωρηθεί ως κοινωνικό πλεονέκτημα κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού.

Τα αποτελέσματα του ασυμβιβάστου

28. Απομένει να εξεταστεί αν το γεγονός ότι είναι ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο η στέρηση του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές προς ανάδειξη της διοικήσεως ενός οργανισμού όπως το chambre des employés privés σημαίνει ότι δεν είναι απαιτητές οι κατά το εθνικό δίκαιο οφειλόμενες στον οργανισμό αυτό εισφορές. Τούτο πρέπει να θεωρηθεί, κατά τη γνώμη μου, ως απόρροια του αμέσου αποτελέσματος του κανονισμού 1612/68, προς το οποίο νομίζω ότι είναι ασυμβίβαστη νομοθετική ρύθμιση όπως η προκειμένη στην κύρια δίκη (επί του αμέσου αποτελέσματος του κανονισμού βλ. τις υποθέσεις 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας (ECR 1974, σ. 359), 36/75, Rutili κατά Ministère de l'Intérieur (ECR 1975, σ. 1219), και 118/75, Watson & Belmann (ECR 1976, σ. 1185).

29. Έρεισμα υπέρ της ερμηνείας αυτής μπορεί να βρεθεί στην υπόθεση 222/82, Apple and Pear Development Council κατά Lewis (Συλλογή 1983, σ. 4083, σκέψη 32), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή της υποχρεώσεως καταβολής εισφοράς σε έναν οργανισμό είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο αν η εν λόγω εισφορά χρησιμοποιείται προς χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο. Στην υπό κρίση υπόθεση, το παράνομο δεν αφορά τις δραστηριότητες του chambre des employés privés, αλλά την εσωτερική του οργάνωση. Ωστόσο, νομίζω ότι η αρχή που εφαρμόστηκε στην υπόθεση Lewis πρέπει να ισχύσει και στην περίπτωση κατά την οποία η εισφορά προς κάλυψη των εξόδων ενός τέτοιου οργανισμού πρέπει να θεωρηθεί ως αντιπαροχή έναντι του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές προς ανάδειξη της διοικήσεώς του, οπότε η στέρηση του δικαιώματος αυτού από τους διακινουμένους εργαζομένους είναι, κατά τη γνώμη μου, παράνομη.

Συμπέρασμα

30. Δεδομένης της σαφούς απόψεώς μου για το ασυμβίβαστο προς τον κανονισμό 1612/68 της εθνικής νομοθεσίας που στερεί τους διακινουμένους εργαζομένους από το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές προς ανάδειξη της διοικήσεως ενός οργανισμού όπως το chambre des employés privés και για τις εντεύθεν συνέπειες αυτού του ασυμβιβάστου στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν νομίζω ότι είναι αναγκαίο να εξετάσω τα αποτελέσματα που μπορεί να έχει η αναφερόμενη στο έρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης απαγόρευση των διακρίσεων όσον αφορά τη νομιμότητα ενός κανόνα περί αποκλεισμού των διακινουμένων εργαζομένων από το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στις εκλογές αυτές.

31. Συνεπώς, προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε το Cour de cassation:

« 1) Η νομοθεσία κράτους μέλους που αποκλείει τους εργαζομένους υπηκόους άλλου κράτους μέλους, οι οποίοι υπάγονται σε επαγγελματικό επιμελητήριο όπως το chambre des employés privés, από το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές προς ανάδειξη της διοικήσεως του επιμελητηρίου λόγω της ιθαγενείας τους, είναι ασυμβίβαστη προς το άρθρο 8 του κανονισμού 1612/68.

2) Όταν οι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους στερούνται του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές αυτές, δεν μπορούν να υποχρεώνονται στην καταβολή εισφοράς για την κάλυψη των εξόδων του επιμελητηρίου αυτού. »