

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 8ης Μαρτίου 1989 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Με την παρούσα αίτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Raad van State) των Κάτω Χωρών για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ζητείται κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν, για τους σκοπούς του κοινωνικού δικαίου, συγκεκριμένο πρόσωπο αποκτά την ιδιότητα του εργαζομένου λόγω του ότι αναλαμβάνει να ασκήσει ένα είδος έμμισθης δραστηριότητας στο πλαίσιο κρατικού προγράμματος κοινωνικής πολιτικής που αποσκοπεί στην αγωγή και ανάκτηση της ικανότητας προς εργασία εκείνων που, λόγω (συνήθως) φυσικής ή διανοητικής αναπηρίας, είναι ανίκανοι να εργαστούν υπό κανονικές συνθήκες αγοράς εργασίας.

2. Όπως προκύπτει από τη Διάταξη περί παραπομπής και από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, ο προσφεύγων της κύριας δίκης, γερμανικής ιθαγενείας, εισήλθε στις Κάτω Χώρες στις 15 Ιουλίου 1980. Κατά τα έτη 1981 και 1982 υπέβαλε αιτήσεις στις ολλανδικές αρχές προκειμένου να λάβει άδεια διαμονής· ως λόγο της δεύτερης αιτήσεώς του προέβαλε το γεγονός ότι συνέχιζε θεραπεία σε θεραπευτικό κέντρο τοξικομανών. Το 1982 οι αιτήσεις του απορρίφθηκαν· ο αιτών άσκησε προσφυγή και το δικαστήριο ανέστειλε τη διαδικασία προκειμένου να μπορέσει ο προσφεύγων να συνεχίσει τη θεραπεία στο κέντρο θεραπείας τοξικομανών. Τον Νοέμβριο του 1982 το δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή, αλλά ο προσφεύγων παρέμεινε στις Κάτω Χώρες.

3. Στις 10 Φεβρουαρίου 1983, το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων και Απασχολήσεως των Κάτω Χωρών εξέδωσε απόφαση με την οποία εξομοίωσε τον προσφεύγοντα για τους σκοπούς του νόμου περί παροχής της δυνατότητας εργασίας για κοινωνικούς λόγους (Wet Sociale Verknorziening, εφεξής: ο νόμος περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως) με Ολλανδό υπήκοο, δεδομένου ότι το προβλεπόμενο στο νόμο αυτό καθεστώς αναγνωριζόταν συνήθως στους Ολλανδούς υπηκόους. Στην εν λόγω απόφαση αναφερόταν ρητά ότι δεν θίγονταν οι διατάξεις της νομοθεσίας περί διαμονής και απασχολήσεως των αλλοδαπών. Στις 18 Απριλίου 1983, ο προσφεύγων άρχισε να εργάζεται προσωρινά στην εταιρία Ergon του Eindhoven στο πλαίσιο του νόμου περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως, η προσωρινή δε αυτή απασχόληση μετατράπηκε σιωπηρά σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου από τις 18 Ιουνίου 1983. Ο πληρεξούσιος του προσφεύγοντος διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι ο τελευταίος εξακολουθούσε να εργάζεται εκεί.

4. Στις 4 Νοεμβρίου 1983, ο προσφεύγων υπέβαλε νέα αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής, επικαλούμενος το γεγονός ότι ασκούσε έμμισθη δραστηριότητα. Επειδή η αίτησή του απορρίφθηκε αυθημερόν, άσκησε ιεραρχική προσφυγή ενώπιον του υφυπουργού, ο οποίος, αφού διαβουλευθήκε με τη « συμβουλευτική επιτροπή αλλοδαπών », την απέρριψε στις 14 Ιανουαρίου 1985. Κατόπιν αυτού, ο Bettray άσκησε στις 5 Φεβρουαρίου 1985 προσφυγή ενώπιον του Raad van State, το οποίο υπέβαλε στις 6 Νοεμβρίου 1987 την παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

* Γλώσσα πρωτοτύπου: η αγγλική.

5. Το υποβληθέν ερώτημα του Δικαστηρίου έχει ως εξής:

« Έχει το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68, της 15ης Οκτωβρίου 1968 — δυνάμει του οποίου οι υπήκοοι κρατών μελών, ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής τους, έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν έμμισθη δραστηριότητα και να την ασκούν στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους — την έννοια ότι το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται και υπέρ του υπηκόου άλλου κράτους μέλους, ο οποίος ασκεί δραστηριότητα στο ολλανδικό έδαφος στο πλαίσιο του “Wet Sociale Werkvoorziening”

α) έστω και αν εξαρχής ο υπήκοος αυτός θα μπορούσε να θεωρηθεί ως εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΟΚ μόνο στο πλαίσιο παρόμοιας απασχολήσεως και

β) αν δεν εμπίπτει ούτε στην κατηγορία των προσώπων στα οποία αναφέρεται ο τίτλος ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968; »

6. Όπως προκύπτει σαφώς από την Διάταξη περί παραπομπής, το επίδικο αντικείμενο της παρούσας υπόθεσης είναι το δικαίωμα διαμονής. Το ζήτημα τίθεται ως εξής. Βάσει του άρθρου 48 της Συνθήκης, πρέπει να διασφαλίζεται στο εσωτερικό της Κοινότητας η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η ελευθερία αυτή συνεπάγεται την κατάργηση κάθε μορφής δυσμενούς διακρίσεως, στηριζόμενης στην ιθαγένεια, μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, τις αποδοχές και τις άλλες συνθήκες εργασίας και, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούν λόγοι δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, περιλαμβάνει το δικαίωμα αποδοχής προσφε-

ρόμενης στην πραγματικότητα απασχολήσεως, το δικαίωμα της ελεύθερης διακινήσεως στο έδαφος των κρατών μελών προς το σκοπό αυτό, τη διαμονή σε κράτος μέλος με σκοπό την απασχόληση και την εκεί παραμονή μετά τη λήξη του χρόνου απασχολήσεως.

7. Σύμφωνα με το άρθρο 49 της Συνθήκης, οι σχετικές διατάξεις τέθηκαν σε εφαρμογή μέσω του κανονισμού 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) και της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της αυτής ημερομηνίας, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43).

8. Ο κανονισμός 1612/68 περιλαμβάνει τέσσερα μέρη. Το μέρος Ι τιτλοφορείται « Απασχόληση και οικογένειες εργαζομένων », ενώ το μέρος ΙΙ « Θέση σε επαφή και συμψηφισμός της προσφοράς και ζητήσεως εργασίας ». Ο τίτλος Ι του πρώτου μέρους είναι: « Πρόσβαση σε απασχόληση »· το άρθρο του Ι έχει ως εξής:

« 1. Κάθε υπήκοος κράτους μέλους, ανεξαρτήτως του τόπου διαμονής του, έχει το δικαίωμα να αναλαμβάνει μισθωτή δραστηριότητα και να την ασκεί στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, συμφώνως προς τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ρυθμίζουν την απασχόληση των ημεδαπών εργαζομένων του κράτους αυτού.

2. Απολαύει ιδίως στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, του ιδίου, όπως και οι υπήκοοι του κράτους αυτού, δικαίωματος προτεραιότητας στις διαθέσιμες θέσεις εργασίας ».

9. Η οδηγία 68/360, η οποία αναφέρεται στις λεπτομέρειες ασκήσεως του δικαιώματος διαμονής, εφαρμόζεται, όπως διατυπώνεται ρητά στο άρθρο 1, στους υπηκόους των κρατών μελών στους οποίους εφαρμόζεται και ο κανονισμός 1612/68. Το υποβληθέν, επομένως, ερώτημα άπτεται του ζητήματος αν υπήκοος κράτους μέλους έχει δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος αποκλειστικά και μόνο λόγω της απασχολήσεώς του στο πλαίσιο του καθεστώτος που προβλέπει ο νόμος περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως. Αν όντως έχει το δικαίωμα αυτό, τότε δικαιούται, βάσει των διατάξεων του άρθρου 4 της οδηγίας, την άδεια διαμονής που προβλέπει το άρθρο αυτό, με προσκόμιση του εγγράφου από το οποίο αποδεικνύεται η εισοδός του στο έδαφος και δήλωση ή πιστοποιητικό εργασίας εκδιδόμενο από τον εργοδότη.

10. Για να κατανοηθεί πλήρως το ερώτημα, είναι ανάγκη να εξεταστεί λεπτομερώς το καθεστώς που θεσπίσθηκε με το νόμο περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως. Πρόκειται για κοινωνικό πρόγραμμα το οποίο καταρτίστηκε με σκοπό τη διατήρηση, αποκατάσταση ή βελτίωση της ικανότητας προς εργασία προσώπων που είναι μεν ικανά προς εργασία, λόγω όμως προσωπικών καταστάσεων είναι (ίσως μόνο προσωρινά) ανίκανα να εργαστούν υπό κανονικές συνθήκες. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση κατέστη σαφές ότι το περιεχόμενο και ο σκοπός του νόμου περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως είναι στενότερα απ' όσο φαινονταν από τη Διάταξη περί παραπομπής και τις γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Ειδικότερα, δεν πρόκειται για καθεστώς όπως εκείνα που καθιστούν δυνατό σε πρόσωπα με ειδικές ανάγκες να απασχολούνται σε συνήθεις εμπορικές επιχειρήσεις. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της ολλανδικής κυβέρνησεως διευκρίνισε ότι παρόμοιο καθεστώς ισχύει στις Κάτω Χώρες, διέπεται όμως από αυτοτελή νομοθεσία.

11. Αλλ' ούτε ο νόμος περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως αφορά τους κατάλληλους προς εργασία εργαζομένους που είναι βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα άνεργοι. Αφορά μόνο εκείνους που πάσχουν από σωματική ή πνευματική αναπηρία και αδυνατούν, τουλάχιστον προσωρινά, να εργαστούν υπό κανονικές συνθήκες. Ο Bettray, άτομο που είχε υποστεί θεραπευτική αγωγή λόγω του εθισμού του στα ναρκωτικά, είναι ίσως ένα πολύ καλό παράδειγμα της κατηγορίας των προσώπων για τα οποία καταρτίστηκε το σχετικό πρόγραμμα.

12. Το καθεστώς αυτό εφαρμόζουν στις Κάτω Χώρες οι τοπικές αρχές, δημοτικές ή κοινοτικές. Όπως προέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σε κάθε περιφέρεια των Κάτω Χωρών ομάδες δήμων ή/και κοινοτήτων κατάρτισαν περίπου 108 συνολικά προγράμματα παροχής «κοινωνικής» απασχολήσεως στο πλαίσιο του νόμου. Η εταιρία Ergon του Eindhoven (που ιδρύθηκε από τον Δήμο του Eindhoven και τις γειτονικές κοινότητες), όπου εργάζεται ο προσφεύγων, εντάσσεται στο οικείο πρόγραμμα. Οι επιχειρήσεις αυτές φαίνεται ότι ιδρύονται με αποκλειστικό σκοπό την εξυπηρέτηση των ανικάνων προς συνήθη εργασία προσώπων, παρ' όλον ότι σε κάθε επιχείρηση υπάρχει επίσης και διοικητικό προσωπικό που δεν πάσχει από καμία αναπηρία και είναι υπεύθυνο για τη διαχείρισή της.

13. Οι εν λόγω επιχειρήσεις δεν είναι κερδοσκοπικές αλλά ικανοποιούν την κοινωνική ανάγκη εξευρέσεως εργασίας σε όσους, διαφορετικά, αδυνατούν να το πράξουν. Το πρόγραμμα χρηματοδοτείται ευρύτατα από την κεντρική κυβέρνηση και από τους δήμους ή/και τις κοινότητες. Πάντως, παρόλον ότι στην πραγματικότητα δεν έχουν κερδοσκοπικό χαρακτήρα, φαίνεται ότι οι επιχειρήσεις αυτές αποσκοπούν στο να προσφέρουν στους δικαιούχους, εντός των ορίων που επιβάλλει ο νόμος και στα οποία θα επανέλθω, συνθήκες

εργασίας όσο το δυνατό παραπλήσιες προς τις συνήθειες. Αυτό συνάδει προς το σκοπό του νόμου περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως, ο οποίος, όπως προανέφερα, συνίσταται στο να παρέχει στα άτομα με ειδικές ανάγκες τη δυνατότητα εντάξεως ή επανένταξής τους στην αγορά εργασίας.

νοτήτων του και της συνεργασίας με τις αρχές για την εξεύρεση, ενδεχομένως, κανονικής εργασίας. Οι αποδοχές, οι ώρες εργασίας και τα πειθαρχικά μέτρα διέπονται από κανονισμούς εκτελέσεως.

14. Ο νόμος περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως (και οι κανονιστικές διατάξεις εφαρμογής του) οριοθετούν τις δραστηριότητες που μπορεί να ασκεί κάθε επιχείρηση. Ειδικότερα, οι δραστηριότητες αυτές δεν πρέπει να θίγουν αδικαιολόγητα την αγορά εργασίας ούτε την αγορά αγαθών, ενώ η εμπορία των παραγομένων αγαθών δεν πρέπει να διεξάγεται κατά τρόπο ώστε να καθίσταται ανυπόληπτη η « κοινωνικού χαρακτήρα απασχόληση ».

16. Υπό την επιφύλαξη ότι ο δικαιούχος λαμβάνει ένα κατώτατο όριο αποδοχών ώστε να ικανοποιεί τις δικές του καθώς και τις ανάγκες των συντηρούμενων από αυτόν προσώπων, τα κριτήρια που διέπουν το ύψος των αποδοχών είναι συνάρτηση του επιπέδου της εκτελούμενης εργασίας και απηχούν, στο μέτρο του δυνατού, ισοδύναμα επίπεδα αποδοχών για ταυτόσημη εργασία παρεχόμενη σε επιχείρηση που ισχύουν στην ελεύθερη αγορά αλλά δεν απηχούν το πραγματικό μέγεθος της εργασίας. Ο νόμος προβλέπει δύο κατηγορίες δικαιούχων: « Α » και « Β ». Οι περισσότεροι δικαιούχοι κατατάσσονται στην κατηγορία « Α » (όπως ο Bettray) και η αναμενόμενη απόδοση των εργαζομένων της κατηγορίας αυτής είναι το ένα τρίτο περίπου της αποδόσεως ενός συνήθους εργαζομένου. Για τους λίγους εργαζομένους που κατατάσσονται στην κατηγορία « Β », δεν αναμένεται παρόμοιο αποτέλεσμα· τους ζητείται να εργάζονται τόσο όσο τους επιτρέπει η υγεία τους.

15. Όποιος επιθυμεί την υπαγωγή του στο πρόγραμμα απευθύνεται στον τοπικό δήμο ή κοινότητα που εξετάζει αν συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις. Σε περίπτωση αποδοχής, ο ενδιαφερόμενος διανύει δίμηνη δοκιμαστική περίοδο, μετά το πέρας της οποίας επικυρώνεται η απασχολήσή του στη θέση του, εφόσον άσκησε ικανοποιητικά τα καθήκοντά του. Η σχέση εργασίας συνάπτεται με το δήμο ή/και την κοινότητα, η οποία μπορεί επίσης να θέτει τέρμα στη σχέση. Η κοινότητα του καταβάλλει το μισθό και κατ' αυτής στρέφεται σε περίπτωση διαφοράς όσον αφορά την υπαγωγή του στο πρόγραμμα ή την εκτελούμενη εργασία. Πάντως, η συμβατική σχέση διέπεται συγκεκριμένα από τον ίδιο νόμο περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως, αποκλεισμένου του καθεστώτος δημοσίου υπαλλήλου ή « συνήθους » μισθωτού. Μεταξύ των υποχρεώσεων του δικαιούχου περιλαμβάνονται και εκείνες της ευσυνειδητής εκτελέσεως της εργασίας σύμφωνα με τις δοθείσες οδηγίες, της καταβολής προσπαθείας για βελτίωση των ικα-

17. Κοντολογίς, ο νόμος περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως προσφέρει το πλαίσιο για την αγωγή αποκαταστάσεως ατόμων των οποίων οι προσωπικές δυσχέρειες δεν καθιστούν δυνατή την εξεύρεση κανονικής απασχολήσεως, με στόχο την ένταξη ή επανένταξή τους στη συνήθη αγορά εργασίας. Για όσους — συνήθως της κατηγορίας « Β » — δεν πιθανολογείται ότι θα ενταχθούν στη συνήθη αγορά εργασίας, ο νόμος προβλέπει την κατάλληλη θεραπευτική λειτουργία.

18. Το ερώτημα, λοιπόν, που τίθεται είναι κατά πόσο κάποιο πρόσωπο λογίζεται ως εργαζόμενος για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου λόγω της απασχολήσεώς του στο πλαίσιο του καθεστώτος αυτού. Ο ορισμός του « εργαζομένου » τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου σε αρκετές περιπτώσεις και πρέπει, συνακόλουθα, να γίνεται αναφορά στη σχετική νομολογία, έστω και αν, για λόγους για τους οποίους προτίθεται να επανέλθω, η νομολογία αυτή δεν μπορεί κατ' εμέ να παραλληλιστεί ευθέως με τις ασυνήθεις περιστάσεις της παρούσας υπόθεσης. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι ο όρος αυτός προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που εγγυάται η Συνθήκη και υπό την έννοια αυτή δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά: υπόθεση 53/81, Levin κατά Staatssecretaris van Justitie (Συλλογή 1982, σ. 1035). Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι, για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου, ως εργαζόμενος θεωρείται εκείνος ο οποίος εργάζεται έστω και με μειωμένο ωράριο, από την εργασία του δε αυτή αποκτά εισόδημα κατώτερο από το ελάχιστο όριο συντηρήσεως, αρκεί να ασκεί πραγματική και γνήσια δραστηριότητα.

19. Τα κριτήρια που καθιερώθηκαν με την απόφαση στην υπόθεση *Levin* διευκρινίστηκαν και αναπτύχθηκαν περαιτέρω με μεταγενέστερες αποφάσεις. Υπενθυμίζω ότι στην υπόθεση 139/85, Kempf κατά Staatssecretaris van Justitie (Συλλογή 1986, σ. 1741), όπου επρόκειτο και πάλι για υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας των Κάτω Χωρών, ο Kempf εργάστηκε με μειωμένο ωράριο ως μουσικοδιδάσκαλος, παραδίδοντας δώδεκα μαθήματα εβδομαδιαίως και η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών εξέφρασε αμφιβολίες ως προς το αν η εργασία αυτή μπορεί να θεωρηθεί αφεαυτής ως πραγματική και γνήσια εργασία κατά την έννοια της απόφασεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Levin*. Πάντως, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συνέ-

τρεχε λόγος εξετάσεως του ερωτήματος, δεδομένου ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε δεχθεί ότι η εργασία του Kempf δεν ήταν τόσο περιορισμένης φύσεως ώστε να εμφανίζει περιθωριακό και παρεπόμενο χαρακτήρα. Υπό το φως της διαπιστώσεως αυτής, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι πρόσωπο που ασκεί πραγματική και γνήσια έμμιση δραστηριότητα με μειωμένο ωράριο δεν παύει να λογίζεται ως εργαζόμενος για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου απλώς και μόνο λόγω του ότι οι αποδοχές του για τη δραστηριότητα αυτή είναι χαμηλότερες από το κατώτατο όριο διαβίωσης, ακόμη κι αν ζητεί οικονομική ενίσχυση από το δημόσιο ταμείο προκειμένου να συμπληρώσει τις αποδοχές αυτές.

20. Στην υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum κατά Land Baden-Württemberg (Συλλογή 1986, σ. 2121, ιδίως σ. 2144, σκέψη 17) το Δικαστήριο έκρινε ότι « κύριο χαρακτηριστικό της σχέσεως εργασίας είναι το γεγονός ότι ένα πρόσωπο παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, προς άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση του τελευταίου, υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή ».

21. Στην υπόθεση 197/86, Brown κατά Secretary of State for Scotland (απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988, σκέψη 23) το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

« ... πρέπει να θεωρηθεί ως εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68 ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους, ο οποίος συνάπτει σχέση εργασίας στο κράτος υποδοχής για χρονικό διάστημα οκτώ μηνών με σκοπό να αρχίσει στη συνέχεια πανεπιστημιακές σπουδές στον ίδιο επαγγελματικό κλάδο και ο οποίος δεν θα είχε προσληφθεί από τον εργοδότη του αν δεν είχε γίνει δεκτός στο πανεπιστήμιο ».

Πάντως, το Δικαστήριο αποφάνθηκε στη συνέχεια (σκέψη 27) ότι η ιδιότητα του εργαζομένου δεν του παρέχει υπό τις περιστάσεις αυτές δικαίωμα λήψης υποτροφίας σπουδών βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68, στο βαθμό που η σχέση εργασίας στην περίπτωση αυτή συνιστούσε δευτερεύον μόνο στοιχείο σε σχέση με τις πανεπιστημιακές σπουδές.

22. Η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών υποστηρίζει ότι η παρεχόμενη στο πλαίσιο του νόμου περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχόλησεως εργασία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική και γνήσια δραστηριότητα, όπως αυτή που αποτέλεσε αντικείμενο της απόφασεως στην υπόθεση Levin. Η ολλανδική κυβέρνηση αναφέρεται στους ειδικούς σκοπούς και τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του νόμου περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχόλησεως και στηρίζεται ειδικότερα στα ακόλουθα στοιχεία.

23. Πρώτον, η δραστηριότητα αποσκοπεί στη διατήρηση, αποκατάσταση ή βελτίωση της ικανότητας προς εργασία προσώπων τα οποία αδυνατούν να εργαστούν υπό κανονικές συνθήκες. Νομίζω, πάντως, ότι ο με ειδικές ανάγκες εργαζόμενος επί παραδείγματι, που αδυνατεί λόγω της αναπηρίας του να εργαστεί υπό κανονικές συνθήκες, αλλ' ασκεί πραγματική και γνήσια δραστηριότητα υπό μορφή έμμεσης απασχόλησης, πρέπει να λογίζεται ως εργαζόμενος για τους σκοπούς του κοινωνικού δικαίου, με αποτέλεσμα το πρώτο αυτό στοιχείο να μην αποκλείει το δικαιούχο από το πεδίο εφαρμογής των συναφών κοινοτικών διατάξεων. Κατ' εμέ, αυτό μπορεί κάλλιστα να συμβαίνει ακόμη και όταν ο ενδιαφερόμενος πάσχει από μόνιμη αναπηρία και κατά συνέπεια δεν πιθανολογείται να εργαστεί εκ νέου υπό συνήθεις συνθήκες, έστω και με αγωγή αποκαταστάσεως και θεραπεία.

24. Δεύτερον, η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών ισχυρίζεται ότι η παραγωγικότητα όσων υπάγονται στο καθεστώς είναι εξαιρετικά χαμηλή για να τους επιτρέψει να εργαστούν κανονικά, ότι οι αποδοχές τους δεν εξαρτώνται από την παραγωγικότητά τους και ότι ένα πολύ μεγάλο ποσοστό των δαπανών του προγράμματος χρηματοδοτείται από τις δημόσιες αρχές. Νομίζω ότι ούτε το στοιχείο αυτό επηρεάζει το πρόβλημα, δεδομένου ότι έχει καταστήσει κοινοντυπία εργασιακά προγράμματα κάθε είδους να επιδοτούνται από δημόσια ταμεία — ακόμη και από κοινοτικά — για ποικίλους κοινωνικούς και οικονομικούς σκοπούς.

25. Τρίτον, ενώ η Ολλανδική Κυβέρνηση δέχεται (ορθά ενόψει της προαναφερθείσας απόφασης στην υπόθεση Lawrie-Blum) ότι το εν λόγω καθεστώς περιέχει στοιχεία κανονικής εργασιακής σχέσεως, και συγκεκριμένα παροχή εργασίας έναντι αμοιβής υπό την εποπτεία άλλου προσώπου, θεωρεί τα στοιχεία αυτά ως απλά μέσα επιτεύξεως των κοινωνικών σκοπών του καθεστώτος. Τα μέτρα συνιστούν μέτρα κοινωνικού χαρακτήρα, χρηματοδοτούμενα κατά μεγάλο μέρος από τις δημόσιες αρχές προς το σκοπό αυτό.

26. Το στοιχείο αυτό, που υπογραμμίστηκε από τον εκπρόσωπο της ολλανδικής κυβερνήσεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εγείρει, κατ' εμέ, το κύριο ζήτημα στην παρούσα υπόθεση. Αν αληθεύει ότι οι παράμετροι της συνήθους εργασιακής σχέσεως αποτελούν στην πραγματικότητα απλώς παρεμπιπτόντα επεισόδια ως προς τους κοινωνικούς σκοπούς του καθεστώτος, τότε η εν λόγω δραστηριότητα θα έπρεπε να θεωρηθεί αμιγώς ως «επουσιώδης» ως προς τους κοινωνικούς αυτούς σκοπούς, για να χρησιμοποιήσω τον όρο της απόφασεως στην υπόθεση Levin. Γεγονός είναι ότι δεν θα μπορούσε να λεχθεί

ότι « οι εν λόγω δραστηριότητες [ήταν] τόσο περιορισμένες, ώστε να εμφανίζονται ως καθαρά περιθωριακές και επουσιώδεις ». Οι δραστηριότητες στην προκειμένη περίπτωση ήταν ουσιώδεις. Αλλά στην υπόθεση Levin επρόκειτο για κανονική εργασιακή σχέση, ενώ στην προκειμένη θα μπορούσε να λεχθεί ότι οι δραστηριότητες στο σύνολό τους ήταν κατά κάποιο τρόπο « επουσιώδεις ». Επιπλέον, ενώ το Δικαστήριο στην υπόθεση Brown έκρινε ότι ο Brown ήταν εργαζόμενος, αν και η απασχόλησή του ήταν δευτερεύουσα σε σχέση με τις πανεπιστημιακές σπουδές του, επρόκειτο και πάλι για απόφαση εντασσόμενη στο πλαίσιο κανονικής εργασιακής σχέσεως.

27. Επ' αυτού, είναι χρήσιμο να υπενθυμίσω τον σκοπό της διασφάλισης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων όπως αναφέρεται στην απόφαση επί της υποθέσεως Levin (σκέψη 15) :

« μεταξύ άλλων την προαγωγή της αρμονικής αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας και την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου ».

28. Γεγονός είναι ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων έχει ευρύτερους στόχους τους οποίους απηχεί ειδικότερα το προοίμιο του κανονισμού 1612/68. Η τρίτη αιτιολογική του σκέψη έχει ως εξής:

« Εκτιμώντας ότι η ελεύθερη κυκλοφορία συνιστά για τους εργαζομένους και τις οικογένειές τους θεμελιώδες δικαίωμα· ότι η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στην Κοινότητα πρέπει να αποτελεί για τον εργαζόμενο ένα από τα μέσα που του εξασφαλίζουν τη δυνατότητα να βελτιώσει τους όρους διαβίωσης και εργασίας του και να διευκολύνει την κοινωνική του προαγωγή, και ταυτόχρονα πρέπει να συμβάλει στην ικανοποίηση των αναγκών της οικονομίας των κρατών μελών· ότι πρέπει να κατοχυρωθεί το δικαίωμα όλων των εργαζομένων των κρατών μελών να ασκούν τη δραστηριότητα της εκλογής τους στο εσωτερικό της Κοινότητας ».

29. Η αιτιολογική αυτή σκέψη καθιστά σαφές ότι στο κοινοτικό δίκαιο η εργασία δεν πρέπει να θεωρείται ως εμπόρευμα και με ιδιαίτερα εμφατικό τρόπο δίνει στα θεμελιώδη δικαιώματα των εργαζομένων το προβάδισμα έναντι της ικανοποίησης των αναγκών των οικονομικών των κρατών μελών.

30. Πάντως, όπως καθίσταται επίσης σαφές με τη διατύπωση της αιτιολογικής αυτής σκέψεως, μέρη της Συνθήκης και της νομοθεσίας περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων είναι η διασφάλιση της ίσης πρόσβασης στην απασχόληση για όλους τους κοινοτικούς πολίτες, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους. Εκείνοι που δεν είναι σε θέση να αναλάβουν απασχόληση δεν εμπίπτουν στις σχετικές διατάξεις.

31. Η άποψη αυτή μπορεί να εύρει έρεισμα στην ίδια τη Συνθήκη, η οποία στο άρθρο 48, παράγραφος 3, (στοιχεία α), β), και γ), προβλέπει το δικαίωμα των εργαζομένων « να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας », « να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών μελών » και « να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με το σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους ». Το ίδιο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί και από τη δομή και τις επιμέρους διατάξεις του κανονισμού 1612/68, μεταξύ των οποίων το άρθρο 1 του κανονισμού που προαναφέρθηκε· υπενθυμίζω ότι η οδηγία 68/360 εφαρμόζεται ρητά στους υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι εμπίπτουν στον κανονισμό αυτό.

32. Όσοι δεν είναι σε θέση να αναλάβουν προσφερόμενη απασχόληση στην αγορά εργασίας δεν εμπίπτουν, κατά την άποψή μου, στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης ή της κοινοτικής νομοθεσίας. Ο Bettray, ο οποίος

είχε αρχίσει θεραπεία για τον απειθισμό του από τα ναρκωτικά, δεν ήταν ικανός προς συνήθη εργασία. Είχε υπαχθεί στο προβλεπόμενο από το νόμο περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως καθεστώσ, το γεγονός δε αυτό αποδεικνύει ότι δεν μπορούσε να εργαστεί κανονικά. Δεν διεκδικούσε με άλλους εργαζομένους την ανάληψη εργασίας στη συνήθη αγορά εργασίας. Μετά την ολοκλήρωση της αγωγής αποκαταστάσεώς του, πρόκειται, σύμφωνα με τους όρους του νόμου περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως, να παύσει να υπάγεται στο καθεστώς και να επανέλθει έτσι στην κατάσταση του συνήθους πολίτη των Κοινοτήτων, δικαιούμενος εισόδου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος με σκοπό την αναζήτηση εργασίας (υπόθεση 316/85, Centre public d'aide sociales de Courcelles κατά Lebon, απόφαση της 18ης Ιουνίου 1987) και διαμονής στο εν λόγω κράτος, εφόσον εξεύρει πραγματική και γνήσια απασχόληση.

33. Εκείνο που έχει σημασία στην προκειμένη περίπτωση είναι ο θεμελιώδης κοινωνικός χαρακτήρας του καθεστώσ που προβλέπει ο νόμος περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως. Παρόλον ότι οι συνθήκες εργασίας στις οικείες επιχειρήσεις παρακολουθούν κατά το δυνατόν πιστότερα τις συνθήκες εργασίας που ισχύουν στην ελεύθερη αγορά, αυτό γίνεται για τους σκοπούς της αγωγής αποκαταστάσεως· τα παραγόμενα αγαθά και η παρεχόμενη εργασία οριοθετούνται επιμελώς, ώστε να αποφεύγεται οποιοσδήποτε αδικαιολόγητος ανταγωνισμός με τα αγαθά και υπηρεσίες της ελεύθερης αγοράς. Το καθεστώς είναι όμοιο με εκείνο που απαντάται συχνά σε φιλανθρωπικά ιδρύματα, στο πλαίσιο των οποίων τα άτομα με ειδικές ανάγκες κατασκευάζουν ή συσκευάζουν μικροαντικείμενα καθημερινής χρήσεως. Στη συνέχεια προσφέρονται σε πώληση, αλλ' ο αγοραστής τα αγοράζει κατά κανόνα, όχι επειδή εξυπηρετούν κάποια ειδική ανάγκη του, αλλά για να συμμετάσχει στο φιλανθρωπικό σκοπό. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να εκπληρωθεί διπλό σκοπό. Συγκέντρωση χρημάτων

και παροχή εργασίας στους δικαιούχους που τους δίδεται η δυνατότητα να αισθάνονται ότι συμβάλλουν στη συντήρησή τους. Αλλ' η προσφερόμενη από τους δικαιούχους εργασία εξυπακούεται ότι δεν συμβάλλει στις οικονομικές δραστηριότητες της Κοινότητας, ούτε ανυψώνει το βιοτικό επίπεδο· έχει αποκλειστικά κοινωνικό χαρακτήρα και κρατήθηκε εσκεμμένα μακριά από την ελεύθερη αγορά. Παρόλον ότι το προβλεπόμενο από τον νόμο περί της κοινωνικού χαρακτήρα απασχολήσεως καθεστώς διαχειρίζεται το δημόσιο και όχι κάποιο φιλανθρωπικό ίδρυμα, πάντως εκπληρώνει κατ' ουσίαν κοινωνικό σκοπό σε σχέση με τον οποίο η προσφερόμενη εργασία και τα παραγόμενα αγαθά έχουν αμιγώς επουσιώδη χαρακτήρα. Παρόλον ότι στο πλαίσιο των συστημάτων αυτών τα αγαθά μπορούν να παράγονται και να πωλούνται και η εργασία να παρέχεται υπό συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί ώστε να απηχούν τις συνήθεις συνθήκες εργασίας, κατ' εμέ, οι δραστηριότητες αυτές δεν συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων που αποτελούν πραγματική και γνήσια εργασία, όπως αυτή που απαντάται στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Levin ή στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ.

34. Σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, η σχέση μεταξύ του ατόμου και της εργασίας είναι αντίστροφη της υφιστάμενης στο πλαίσιο συνήθους εργασίας. Όταν πρόκειται για συνήθη απασχόληση, η παραγωγή αγαθών ή η προσφορά υπηρεσιών συνιστά το σκοπό, ενώ η εργασία το μέσο προς επίτευξή του. Επιπλέον, κατά κανόνα δεν ενδιαφέρει η προσωπική κατάσταση του εργαζομένου. Σε συστήματα όμως όπως το προαναφερθέν, στο επίκεντρο βρίσκεται το άτομο, η δε εργασία δημιουργείται και προσαρμόζεται σύμφωνα με τις ανάγκες του. Η θέση εργασίας, αυτή καθαυτή, δεν έχει οικονομική σημασία, αλλά δημιουργείται για να εκπληρώσει τους σκοπούς του συστήματος. Η κατάσταση θα μπορούσε να είναι διαφορετική, αν οι υπαγόμενοι στα εν λόγω συστήματα τοποθετούνταν σε συνήθεις

εμπορικές επιχειρήσεις. Στην προκειμένη όμως περίπτωση, η ίδια η επιχείρηση ιδρύθηκε προκειμένου να παράσχει κατ' επίφαση συνθήκες εργασίας υπέρ των δικαιούχων.

35. Προτού ολοκληρώσω τις προτάσεις μου, θα αναφέρω τον επικουρικό ισχυρισμό του προσφεύγοντος ότι πρέπει να θεωρηθεί, αν όχι ως εργαζόμενος, ως υπαγόμενος σε προνομιακό καθεστώς λόγω του ότι είναι αποδέκτης υπηρεσιών. Παρόλον ότι το εθνικό δικαστήριο δεν υπέβαλε παρόμοιο ερώτημα, θα ήταν ίσως λυσιτελές να τονιστεί ότι γεννάται θέμα ως προς το αν ο προσφεύγων εμπίπτει στο κεφάλαιο της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών (άρθρα 59-66) λόγω της ιδιότητάς του ως αποδέκτη υπηρεσιών και, υπό την έννοια αυτή, αν δεν έχει δικαίωμα διαμονής ως εργαζόμενος, τουλάχιστον έχει τα δικαιώματα που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144), το οποίο ορίζει:

« Για τους παρέχοντες υπηρεσίες και τους αποδέκτες αυτών, το δικαίωμα διαμονής αντιστοιχεί στη διάρκεια της παροχής των υπηρεσιών ... »

Πάντως, οι σχετικές με την παροχή υπηρεσιών διατάξεις της Συνθήκης περιορίζονται, κατά τη διατύπωση του άρθρου 60, στις υπηρεσίες που παρέχονται συνήθως επ' αμοιβή, ώστε να μην είναι εφαρμοστέες εν προκειμένω. Επιπλέον, οι διατάξεις αυτές δεν αφορούν πολύ μακρά διαμονή ή διαμονή αόριστης διάρκειας. Με την

απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1988 στην υπόθεση 196/87, U. Steymann κατά Staatssecretaris van Justitie (Συλλογή 1988, σ. 6159), το Δικαστήριο έκρινε ότι δραστηριότητα που ασκείται σε μόνιμη βάση ή χωρίς δυνάμενο να προβλεφθεί περιορισμό διάρκειας δεν επιδέχεται υπαγωγή στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί παροχής υπηρεσιών και αποφάνθηκε ότι τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης δεν αφορούν την κατάσταση υπηκόου κράτους μέλους, ο οποίος μεταβαίνει στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και ιδρύει εκεί την κύρια κατοικία του, για να παράσχει τις υπηρεσίες του ή για να επωφεληθεί εκεί της παροχής υπηρεσιών επ' αόριστον. Κατ' εμέ, λοιπόν, από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο επικουρικός ισχυρισμός του προσφεύγοντος πρέπει να απορριφθεί.

36. Επανερχόμενος στο επίκεντρο του προβλήματος, ας μου επιτραπεί να τονίσω ότι τα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υπόθεσης είναι ασυνήθη και ότι, συνακόλουθα, τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγω είναι περιορισμένης εκτάσεως. Κατ' εμέ, δεν έχει αποφασιστική σημασία το αν ένα πρόσωπο είναι ανίκανο λόγω κάποιας αναπηρίας να εργαστεί στο σύνθηες εργασιακό περιβάλλον, δεδομένου ότι, αν του δινόταν η ευκαιρία να εργαστεί στο περιβάλλον αυτό και με τα απαραίτητα εκεί μέσα, και πάλι θα θεωρούνταν ως εργαζόμενος. Αλλ' ούτε το γεγονός ότι το καθεστώς έχει προαιρετικό χαρακτήρα ή χρηματοδοτείται κατ' ουσίαν από τις δημόσιες αρχές είναι αποφασιστικής σημασίας. Είναι αδιάφορο το αν ο δικαιούχος αμείβεται από την ίδια την επιχείρηση ή αν η σχέση εργασίας συνήφθη με τις δημόσιες αρχές, εφόσον εκείνο που έχει σημασία είναι η ουσία της συμφωνίας και όχι η νομική της μορφή. Το μοναδικό κριτήριο που έχει, κατ' εμέ, αποφασιστική σημασία είναι ότι η επιχείρηση υφίσταται αποκλειστικά και ειδικά για να παρέχει στα άτομα που αδυνατούν να εργαστούν υπό συνή-

θεις συνθήκες απασχόληση όμοια με εκείνη γείται για τον ενδιαφερόμενο και σε καμία που θα μπορούσαν να βρουν αν ήταν ικανά. περίπτωση δεν αποτελεί θέμα προσβάσεως σε Στην περίπτωση αυτή, η απασχόληση δημιουρ- απασχόληση.

37. Κατόπιν των ανωτέρω, νομίζω ότι στο ερώτημα που υπέβαλε το Raad van State πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

« Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται σε υπηκόους κράτους μέλους ανίκανους προς εργασία υπό συνήθεις συνθήκες απασχολήσεως, οι οποίοι, προκειμένου να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος, προσλαμβάνονται σε επιχείρηση ιδρυόμενη αποκλειστικά και ειδικά με σκοπό την παροχή σ' αυτούς της δυνατότητας ασκήσεως παρόμοιας δραστηριότητας. »