YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
19 päivänä kesäkuuta 1980 *

Yhdistetyissä asioissa 41/79, 121/79 ja 796/79,

jotka Bayerisches Landessozialgericht (asia 41/79), Bundessozialgericht (asia 121/79) ja Hessisches Landessozialgericht (asia 796/79) ovat saattaneet ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainituissa tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa

Vittorio Testa, Salerno, Italia (asia 41/79),

Salvino Maggio, Karlsruhe (asia 121/79),

ja

Carmine Vitale, Cava dei Tirreni (asia 796/79),

vastaan

Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg,

ennakkoratkaisun sosiaaliturvan soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL N:o L 149, s. 2) 69 artiklan 2 kohdan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti H. Kutscher, jaostojen puheenjohtajat A. O'Keeffe ja A. Touffait sekä tuomarit J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans ja O. Due,

julkisasiamies: G. Reischl,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Bayerisches Landessozialgericht (asia 41/79) on esittänyt 15.2.1979 tekemällään päätöksellä, Bundessozialgericht (asia 121/79) 19.6.1979 tekemällään päätöksellä ja Hessisches Landessozialgericht (asia 796/79) 30.8.1979 tekemällään päätöksellä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen vastaavasti 12.3.1979, 31.7.1979 ja 8.11.1979, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kysymyksiä, jotka koskevat sosiaaliturvan soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL N:o L 149, s. 2) 69 artiklan 2 kohdan tulkintaa ja pätevyyttä.

2 Kysymykset esitettiin Nürnbergin Bundesanstalt für Arbeitin (liittovaltion työvoimavirasto) ja työttömien työntekijöiden välisessä oikeudenkäynnissä. Työttömät työntekijät olivat käyttäneet asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdassa esitettyä mahdollisuutta ja lähteneet Italiaan hakemaan työtä, mutta eivät olleet palanneet Saksan liittotasavaltaan edellä mainitussa säännöksessä säädetyssä kolmen kuukauden määräajassa. Vedoten asetuksen 69 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään, että työntekijä menettää kaikki oikeudet etuuksiin toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaan, jos hän ei palaa sinne ennen edellä mainitun kolmen kuukauden päättymistä, Bundesanstalt für Arbeit kieltäytyi jatkamasta työttömyysetuuksien antamista kyseisille työntekijöille. Bundesanstalt für Arbeit kieltäytyi myös soveltamasta heihin saman asetuksen 69 artiklan 2 kohdan toista virkettä, jossa säädetään, että

toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat jatkaa poikkeuksellisissa tapauksissa kolmen kuukauden määräaikaa, joka on etuuden säilyttämisen edellytyksenä. Työntekijät saattoivat Saksan tuomioistuinten käsiteltäväksi kanteet, joiden tarkoituksena on, että heidän työttömyysetuuksiensa säilyttämistä koskeva oikeutensa tunnustetaan.

3 Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten kysymyksillä pyritään pääasiallisesti selvittämään, evätäänkö asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 2 kohdalla työttömältä työntekijältä, joka palaa toimivaltaiseen valtioon 69 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan jälkeen, kaikki oikeudet työttömyysetuuksiin tämän valtion suhteen, vaikka hänelle olisi jäänyt kyseisen valtion lainsäädännön mukaisia etuutta koskevia oikeuksia. Jos vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, on asian 41/79 pääasian kantajan ja Italian tasavallan hallituksen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissä ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteissa ja huomautuksissa esitetty epäilyksiä siitä, onko 69 artiklan 2 kohta yhteensopiva perustamissopimuksen 48–51 artiklan sekä perusoikeuksien suojelemisvaatimusten kanssa.

Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 2 kohdan tulkinta

4 Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklassa myönnetään työttömälle työntekijälle mahdollisuus, tietyn ajanjakson ajaksi ja työn hakemiseksi toisesta jäsenvaltiosta, poiketa useiden maiden lainsäädännössä säädetystä velvoitteesta, jonka mukaan hänen on oltava toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävissä, ilman että hän menettää oikeuttaan työttömyysetuuksiin toimivaltaisen valtion suhteen.

5 Säännös ei ole vain toimenpide, jolla sovitetaan yhteen eri maiden sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä. Säännöksellä muodostetaan siihen vetoavia työntekijöitä varten itsenäinen kansallisen oikeuden säännöistä poikkeava järjestelmä, jota on tulkittava yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa riippumatta niiden lainsäädännössä säädetystä, etuuksia koskevien oikeuksien säilyttämistä ja menettämistä koskevasta järjestelmästä.

6 Perustamissopimuksen 69 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijälle saman artiklan mukaisesti myönnetty oikeus on rajoitettu kolmeen kuukauteen siitä päivästä, jona työntekijä lakkasi olemasta toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävissä.

7 Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavasti:

"Jos se, jonka etua asia koskee, palaa toimivaltaiseen valtioon ennen sen kauden loppumista, jonka aikana hänellä on oikeus etuuksiin 1 kohdan c alakohdan säännösten mukaisesti, hänellä on edelleen oikeus etuuksiin tämän valtion lainsäädännön mukaan; hän menettää kaikki oikeudet etuuksiin toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaan, jos hän ei palaa sinne ennen tämän kauden päättymistä. Poikkeuksellisissa tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat jatkaa tätä määräaikaa."

8 Säännöksen nimenomaisesta sanamuodosta seuraa toisaalta, että etuutta koskevan oikeuden säilyttäminen toimivaltaisen valtion suhteen edellä mainitun kolmen kuukauden kauden jälkeen edellyttää, että työntekijä palaa tähän valtioon ennen kyseisen kauden loppumista, ja toisaalta, että hän "menettää kaikki oikeudet etuuksiin toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaan", jos hän ei palaa ajoissa. Ainoasta mahdollisuudesta, jonka avulla työntekijä säilyttää oikeutensa etuuksiin toimivaltaisen valtion suhteen, vaikka paluu tapahtuu kolmen kuukauden kauden päätyttyä, säädetään 69 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat tietyissä tapauksissa jatkaa tätä määräaikaa.

9 Toisin kuin pääasiassa kantajana olevat osapuolet väittävät, ei 69 artiklan 2 kohdassa säädettyä etuuksia koskevien oikeuksien menetystä ole rajoitettu koskemaan sitä kautta, joka kuluu määräajan päättymisestä siihen asti, kunnes työntekijä on jälleen toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävissä. Jos 69 artiklan 2 kohdan merkitys olisi tällainen, ei säännöksessä edellytettäisi työntekijän palaavan edellä mainitussa kolmen kuukauden määräajassa eikä siinä viitattaisi "kaikkien oikeuksien" menetykseen, jos hän ei palaa ajoissa.

10 Ei voida myöskään hyväksyä väitettä, jonka mukaan 69 artiklan 2 kohdan ilmaisua "toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaan" olisi tulkittava siten, että sillä jätetään kansallisen oikeuden määritettäväksi ne edellytykset, joilla etuuksia koskevat oikeudet menetetään. Tämän ilmaisun, jota edeltävät sanat "hän menettää kaikki oikeudet etuuksiin", tavoitteena on ainoastaan täsmentää, että työntekijä menettää, ellei palaa ajoissa, kaikki oikeudet etuuksiin toimivaltaisen valtion suhteen riippumatta niistä oikeuksista, joita hänellä voi olla muihin jäsenvaltioihin nähden.

11 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että työntekijä, joka palaa toimivaltaiseen valtioon 69 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kolmen kuukau-

den määräajan päättymisen jälkeen, ei voi enää vaatia 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla etuutta koskevaa oikeutta toimivaltaisen valtion suhteen, jos edellä mainittua määräaikaa ei ole jatkettu 69 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti.

Asetuksen 69 artiklan 2 kohdan yhteensopivuus perustamissopimuksen 48–51 artiklan kanssa

12 On väitetty, että jos 69 artiklan 2 kohtaa on tulkittava edellä mainitulla tavalla, se olisi pätemätön, koska se ei olisi yhteen sopiva perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten kanssa eikä etenkään 51 artiklan kanssa; 51 artiklassa velvoitetaan neuvosto toteuttamaan sosiaaliturvan alalla toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi.

13 Yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa 139/78, Coccioli vastaan Bundesanstalt für Arbeit, 20.3.1979 antamassaan tuomiossa (Kok. 1979, s. 991) todennut, että kun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklassa annetaan työntekijälle oikeus lähteä toiseen jäsenvaltioon hakemaan työtä, annetaan tähän säännökseen vetoavalle työntekijälle etua verrattuna toimivaltaiseen valtioon jääneeseen työntekijään siinä suhteessa, että 69 artiklan vaikutuksesta hän vapautuu kolmen kuukauden ajaksi velvollisuudesta olla toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävissä ja kuulua kyseisessä valtiossa säädetyn valvontamenettelyn alaisuuteen, vaikka hänen tosin täytyykin rekisteröityä sen valtion työvoimaviranomaisten luona, johon hän lähtee.

14 Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklassa myönnetty oikeus työttömyysetuuksien säilyttämiseen edistää näin ollen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamista perustamissopimuksen 51 artiklan mukaisesti. Se, että etu on ajallisesti rajoitettu ja edellyttää tiettyjen ehtojen täyttämistä, ei tee 69 artiklan 2 kohdasta perustamissopimuksen 51 artiklan vastaista. Viimeksi mainitussa määräyksessä ei kielletä yhteisön lainsäätäjiä asettamasta ehtoja ja rajoituksia niille helpotuksille, joita ne myöntävät työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi.

15 Koska 69 artiklan 2 kohta on sellaisen erityissääntelyn osa, jolla myönnetään työntekijälle oikeuksia, joita hänellä ei muuten olisi, ei 69 artiklan 2 kohtaa voida pitää samanlaisena kuin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 24/75, Petroni, 21.10.1975 antamassaan tuomiossa (Kok. 1975, s. 1149) ja asiassa

112/76, Manzoni, 13.10.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 1647) pätemättömäksi toteamat säännökset, koska työntekijät menettivät kyseisten säännösten vuoksi sellaisia sosiaaliturvaa koskevia etuja, jotka kuuluivat heille joka tapauksessa yhden ainoan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan.

16 Näin ollen asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 2 kohta ei ole yhteensopimaton työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella koskevien oikeussääntöjen kanssa.

Asetuksen 69 artiklan 2 kohdan yhteensopivuus yhteisön oikeusjärjestyksessä taattujen perusoikeuksien kanssa

17 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään Bundessozialgericht ja Hessisches Landessozialgericht toteavat, että jos asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että sillä evätään toimivaltaiseen valtioon myöhässä palaavalta työntekijältä kaikki oikeudet työttömyysetuuksiin kyseisen valtion suhteen, voidaan säännöstä pitää yhteen sopimattomana Saksan perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 14 pykälän kanssa.

18 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on usein korostanut, sitä, loukkaavatko yhteisön toimielinten toimet mahdollisesti perusoikeuksia, ei voida arvioida muuten kuin yhteisön oikeuden perusteella, sillä perusoikeudet ovat erottamaton osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa. Yksi tällaisista perusoikeuksista, jotka taataan yhteisön oikeusjärjestyksessä jäsenvaltioille yhteisten valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti ja ottaen huomioon kansainväliset ihmisoikeuksia koskevat asiakirjat, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet, on omaisuudensuoja, kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut etenkin asiassa 44/79, Hauer, 13.12.1979 antamassaan tuomiossa.

19 Sen arvioimiseksi, voidaanko 69 artiklan 2 kohdalla rajoittaa yhteisön järjestyksessä tällä tavoin turvattuja perusoikeuksia, on ensinnäkin syytä ottaa huomioon, että 69 artiklalla käyttöön otettu järjestelmä on vapaaehtoinen, ja sitä sovelletaan ainoastaan, jos työntekijä niin vaatii ja kieltäytyy näin ollen käyttämästä siinä valtiossa, jossa hän on jäänyt työttömäksi, työntekijöihin sovellettavaa yleistä järjestelmää. Työntekijälle ilmoitetaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklassa säädetyistä seurauksista, joita hänelle aiheutuu, ellei hän palaa ajoissa, erityisesti hänen omalla kielellään laaditun ja toimivaltaisten työvoimaviranomaisten hänelle antaman tiedotteen E 303/5 avulla.

Näin ollen hän valitsee 69 artiklalla toteutetun järjestelmän täysin vapaaehtoisesti ja tietoisena sen seurauksista.

20 Myöhässä palaamisesta 69 artiklan 2 kohdassa säädettyä seuraamusta on arvioitava myös ottaen huomioon 69 artiklan 1 kohdassa työntekijälle myönnetty etu, jolla ei ole vastinetta kansallisessa oikeudessa.

21 Lisäksi 69 artiklan 2 kohdan toinen virke, jossa säädetään 69 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan jatkamisesta poikkeuksellisissa tapauksissa, mahdollistaa sen estämisen, ettei 69 artiklan 2 kohdan soveltaminen johda kohtuuttomiin seurauksiin. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt edellä mainitussa asiassa Coccioli 20.3.1979 antamassaan tuomiossa, voidaan määräaikaa jatkaa, vaikka jatkamista koskeva pyyntö olisi tehty määräajan päätyttyä. Vaikka valtioiden toimivaltaisilla viranomaisilla ja laitoksilla on, kuten yhteisöjen tuomioistuin edellä mainitussa tuomiossaan on vahvistanut, asetuksessa säädetyn määräajan mahdollista jatkamista koskeva laaja harkintavalta, täytyy niiden tätä harkintavaltaa käyttäessään ottaa huomioon suhteellisuusperiaate, joka on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista. Periaatteen asianmukainen soveltaminen käsiteltävinä olevien tapausten kaltaisissa tapauksissa edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset ja laitokset ottavat huomioon kussakin yksittäisessä tapauksessa sen, missä määrin määräaika on ylitetty, mikä on paluun myöhästymisen syy ja miten vakavia oikeudellisia seurauksia paluun myöhästymisestä aiheutuu.

22 Yhteenvetona on todettava, että vaikka kyseisiä sosiaaliturvaetuuksia koskevaa oikeutta voitaisiin pitää omaisuudensuojan, sellaisena kuin se taataan yhteisön oikeusjärjestyksessä, soveltamisalaan kuuluvana – tätä kysymystä ei ole tarpeen ratkaista nyt käsiteltävänä olevan menettelyn yhteydessä – asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklalla, kun sitä tulkitaan edellä esitetyllä tavalla, ei rajoiteta epäoikeutetusti kyseisiä etuuksia koskevien oikeuksien säilyttämistä.

Oikeudenkäyntikulut

23 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian tasavallan hallitukselle, Saksan liittotasavallan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on

välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Bayerisches Landessozialgerichtin 15.2.1979, Bundessozialgerichtin 19.6.1979 ja Hessisches Landessozialgerichtin 30.8.1979 tekemillään päätöksillä esittämät kysymykset seuraavasti:

Työntekijä, joka palaa toimivaltaiseen valtioon asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan päätyttyä, ei voi enää 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla vedota etuuksia koskevaan oikeuteen toimivaltaisen valtion suhteen, jos edellä mainittua määräaikaa ei ole jatkettu 69 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä kesäkuuta 1980.

A. Van Houtte
kirjaaja

H. Kutscher
presidentti