DOMSTOLENS DOM
av den 19 juni 1980*

I de förenade målen 41, 121 och 796/79

har Bayerisches Landessozialgericht (mål 41/79), Bundessozialgericht (mål 121/79) och Hessisches Landessozialgericht (mål 796/79) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de mål som pågår vid dessa nationella domstolar mellan

Vittorio Testa, i Salerno, Italien (mål 41/79),

Salvino Maggio, i Karlsruhe (mål 121/79),

Carmine Vitale, i Cava dei Tirreni (mål 796/79)

och

Bundesanstalt für Arbeit, i Nürnberg.

Begäran avser tolkningen av artikel 69.2 i rådets förordning nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena A. O'Keeffe och A. Touffait samt domarna J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans och O. Due,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: tyska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 15 februari, 19 juni och 30 augusti 1979, som inkom till domstolen den 12 mars, 31 juli och 8 november 1979, har Bayerisches Landessozialgericht (mål 41/79), Bundessozialgericht (mål 121/79) och Hessisches Landessozialgericht (mål 796/79), i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt frågor om tolkningen och giltigheten av artikel 69.2 i rådets förordning nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för olika mål mellan Bundesanstalt für Arbeit i Nürnberg och arbetstagare som är arbetslösa och som har utnyttjat den möjlighet som följer av artikel 69.1 i förordning nr 1408/71 för att bege sig till Italien i syfte att söka arbete där, men som inte har återvänt till Förbundsrepubliken Tyskland inom den period på tre månader som föreskrivs i den nämnda bestämmelsen. Därefter har Bundesanstalt für Arbeit vägrat fortsatt utbetalning av arbetslöshetsförmåner till de berörda arbetstagarna med hänvisning till artikel 69.2 i nämnda förordning, som föreskriver att arbetstagaren skall förlora all rätt till förmåner enligt den behöriga statens lagstiftning om han inte återvänder dit före utgången av den tidigare nämnda perioden på tre månader. Den vägrade dessutom att till deras förmån tillämpa bestämmelsen i artikel 69.2 tredje meningen i den förordningen, som ger de behöriga förmedlingarna eller institutionerna möjlighet att i undantagsfall förlänga den tidsperiod på tre månader som gäller för bibehållande av förmåner. De aktuella arbetstagarna har därefter överklagat till de tyska domstolarna i syfte att deras rätt att behålla arbetslöshetsförmånerna skulle erkännas.

3 De frågor som de nationella domstolarna har ställt syftar huvudsakligen till att utröna om artikel 69.2 i förordning nr 1408/71 fråntar en arbetstagare som är arbetslös och som återvänder till den behöriga staten efter utgången av den period på tre månader som anges i artikel 69.1 c all rätt till arbetslöshetsförmåner i förhållande till den staten även i de fall då den personen skulle ha kvar en resterande rätt till förmåner enligt lagstiftningen i den nämnda staten. Om svaret på den frågan är jakande, har tvivel huruvida artikel 69.2 är förenlig med artiklarna 48–51 i fördraget och kravet på skydd för grundläggande rättigheter uttryckts, dels i skälen till besluten om hän-

skjutande dels i de yttranden som ingivits till domstolen av sökanden vid den nationella domstolen i mål 41/79 och av Italiens regering.

Frågan om tolkningen av artikel 69.2

4 Artikel 69 i förordning nr 1408/71 gör det möjligt för en anställd eller egenföretagare som är arbetslös att, under en bestämd tidsperiod och i syfte att söka arbete i en annan medlemsstat, slippa skyldigheten som följer av de olika nationella lagstiftningarna att vara tillgänglig för den behöriga statens arbetsförmedling, utan att förlora rätten till arbetslöshetsförmåner i förhållande till den behöriga staten.

5 Denna bestämmelse utgör inte enbart en åtgärd för att samordna de nationella lagstiftningarna om social trygghet. Den inför, till förmån för arbetstagare som begär att den skall tillämpas, ett självständigt system som utgör undantag från de nationella rättsreglerna och som skall tolkas enhetligt i alla medlemsstaterna oavsett vilket system som föreskrivs i den nationella lagstiftningen vad gäller bibehållande eller förlust av rätten till förmåner.

6 Enligt ordalydelsen i artikel 69.1 är den möjlighet som arbetstagaren ges genom artikel 69 begränsad till en period på tre månader, som skall räknas från och med den dag då personen upphörde att vara tillgänglig för arbetsförmedlingen i den behöriga staten.

7 Artikel 69.2 föreskriver att:

"Om personen återvänder till den behöriga staten före utgången av den period under vilken han har rätt till förmåner enligt bestämmelserna i punkt 1 c, skall han fortsätta att ha rätt till förmåner enligt denna stats lagstiftning. Han skall förlora all rätt till förmåner enligt den behöriga statens lagstiftning, om han inte återvänder dit före utgången av denna tid. I undantagsfall kan denna tidsgräns utsträckas av de behöriga förmedlingarna eller institutionerna".

8 Det följer av den uttryckliga ordalydelsen i denna bestämmelse att för att behålla rätten till förmåner i förhållande till den behöriga staten efter den tidigare nämnda tremånadersperioden gäller villkoret att arbetstagaren återvänder till denna stat före utgången av den perioden och att han "förlorar all rätt till förmåner enligt den behöriga statens lagstiftning" om han åter-

vänder senare. Enda möjligheten för en arbetstagare att behålla sin rätt till förmåner i förhållande till den behöriga staten även vid en återkomst efter utgången av tremånadersperioden är den som föreskrivs i artikel 69.2 tredje meningen, som ger de behöriga förmedlingarna eller institutionerna möjlighet att i undantagsfall förlänga denna tidsperiod.

9 Tvärtemot vad sökandena vid den nationella domstolen gör gällande är förlusten av rätten till förmåner som föreskrivs i artikel 69.2 inte begränsad till tiden mellan utgången av tidsperioden och den tidpunkt då arbetstagaren åter är tillgänglig för arbetsförmedlingen i den behöriga staten. Om detta hade varit innebörden av artikel 69.2 så skulle denna bestämmelse inte ha krävt att arbetstagaren återvänder inom en tremånadersperiod och den skulle inte heller ha föreskrivit en förlust av "all rätt" vid ett senare återvändande.

10 Det är inte heller möjligt att godta påståendet att uttrycket "enligt den behöriga statens lagstiftning", som förekommer i artikel 69.2, skall förstås så att det hänvisar till nationell rätt när det gäller att bedöma enligt vilka villkor rätten till förmåner förloras. Detta uttryck som följer efter orden "Han skall förlora all rätt till förmåner" har som enda syfte att precisera att personen, för det fall att han återvänder senare, förlorar all rätt till förmåner i förhållande till den behöriga staten, oavsett vilken rätt till förmåner han i övrigt kan göra gällande i förhållande till andra medlemsstater.

11 Svaret på de ställda frågorna blir således följande. En arbetstagare som återvänder till den behöriga staten efter utgången av den tidsperiod på tre månader som anges i artikel 69.1 c kan inte längre, i enlighet med artikel 69.2 andra meningen, göra rätten till förmåner gällande i förhållande till den behöriga staten, såvida inte den nämnda tidsperioden förlängs med tillämpning av artikel 69.2 tredje meningen.

Frågan om artikel 69.2 är förenlig med artiklarna 48–51 i fördraget

12 Det har anförts att om artikel 69.2 skall tolkas på det sätt som angivits ovan så är den ogiltig i den mån den är oförenlig med fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för arbetstagare och särskilt med artikel 51 som ålägger rådet att inom den sociala trygghetens område besluta om sådana åtgärder som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare.

13 Såsom domstolen redan har uttalat i sin dom av den 20 mars 1979, mål

139/78, Coccioli/Bundesanstalt für Arbeit (Rec. 1979, s. 991), ger artikel 69 i förordning nr 1408/71, genom att den ger en arbetstagare rätt att bege sig till en annan medlemsstat för att söka arbete där, den som utnyttjar den möjlighet som följer av denna bestämmelse en fördel i förhållande till den som stannar kvar i den behöriga staten i det att han, på grund av verkan av artikel 69, under en period på tre månader är befriad från kravet att vara tillgänglig för arbetsförmedlingen i den behöriga staten och att underkasta sig den kontroll som finns där och detta fastän han är skyldig att registrera sig hos arbetsförmedlingen i den stat som han reser till.

14 Den rätt att behålla arbetslöshetsförmåner som ges genom artikel 69 medverkar således till att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare enligt artikel 51 i fördraget. Det faktum att denna fördel är tidsbegränsad och underordnad vissa villkor medför inte att artikel 69.2 strider mot artikel 51. Denna sistnämnda bestämmelse förbjuder inte gemenskapens lagstiftare att ställa villkor eller att sätta gränser för de möjligheter som ges i syfte att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare.

15 Eftersom artikel 69.2 är en del av en särskild reglering som ger arbetstagaren rättigheter som han annars inte skulle ha haft, kan den således inte likställas med de bestämmelser som domstolen bedömt vara ogiltiga i sina domar av den 21 oktober 1975, mål 24/75, Petroni (Rec. 1975, s. 1149) och av den 13 oktober 1977, mål 112/76, Manzoni (Rec. 1977, s. 1647) i den mån dessa medförde att arbetstagare förlorade fördelar inom det sociala trygghetsområdet som de under alla omständigheter garanterades enligt lagstiftningen i en enskild medlemsstat.

16 Härav följer att artikel 69.2 i förordning nr 1408/71 inte är oförenlig med reglerna om den fria rörligheten för arbetstagare inom gemenskapen.

Frågan om artikel 69.2 är förenlig med de grundläggande rättigheter som garanteras i gemenskapens rättsordning

17 I besluten om hänskjutande framför Bundessozialgericht och Landessozialgericht i Hessen att om artikel 69.2 i förordning nr 1408/71 skall tolkas så att den fråntar den arbetstagare som återvänder för sent till den behöriga staten all rätt till arbetslöshetsförmåner i förhållande till den staten, så skulle denna bestämmelse kunna anses vara oförenlig med artikel 14 i den grundläggande tyska lagen om skydd för äganderätten.

18 Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har betonat kan frågan huruvida en rättsakt från en gemenskapsinstitution eventuellt kränker grundläggande rättigheter endast bedömas inom ramen för gemenskapsrätten, eftersom de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som den skall skydda. Äganderätten utgör, vilket domstolen bland annat har uttalat i sin dom av den 13 december 1979, mål 44/79, Hauer, en av de grundläggande rättigheter vars skydd på detta sätt garanteras i gemenskapens rättsordning, i överensstämmelse med medlemsstaternas gemensamma uppfattning om författningsenlighet och mot bakgrund av de internationella konventioner om skydd för mänskliga rättigheter som medlemsstaterna har medverkat till eller anslutit sig till.

19 För att bedöma om artikel 69.2 skulle kunna anses kränka de grundläggande rättigheter som på detta vis garanteras i gemenskapens rättsordning är det lämpligt att först beakta det faktum att det system som införs genom artikel 69 är fakultativt och tillämpas endast om arbetstagaren begär det och därmed avstår från att åberopa det allmänna system som är tillämpligt på arbetstagare i den stat där han blivit arbetslös. Arbetstagaren informeras om de konsekvenser som anges i artikel 69 till följd av ett för sent återvändande, bland annat genom informationsblad E 303/5 utfärdat på hans eget språk, vilket han erhåller av den behöriga arbetsförmedlingen, och det är således helt frivilligt och med full kännedom om följderna som han underordnar sig systemet som föreskrivs i artikel 69.

20 Den påföljd som föreskrivs i artikel 69.2 till följd av att personen återvänder för sent skall även den bedömas i ljuset av den fördel som artikel 69.1 ger och som saknar motsvarighet i den nationella rätten.

21 Slutligen skall det understrykas att artikel 69.2 tredje meningen, som föreskriver att den tidsperiod på tre månader som anges i artikel 69.1 c i undantagsfall kan förlängas, gör det möjligt att förhindra att tillämpningen av artikel 69.2 leder till orimliga konsekvenser. Såsom domstolen har uttalat i den nämnda domen av den 20 mars 1979, Coccioli, kan en sådan förlängning ske även då en ansökan om förlängning inges efter utgången av denna tidsperiod. Även om de behöriga förmedlingarna och institutionerna i medlemsstaterna har en vidsträckt bedömningsfrihet när det gäller att besluta om en eventuell förlängning av den tidsperiod som anges i förordningen, vilket domstolen har bekräftat i den nämnda domen, så skall de vid utövandet av sin diskretionära befogenhet ta hänsyn till proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip inom gemenskapsrätten. En korrekt tillämpning av denna princip i fall som dessa kräver att de behöriga förmedlingarna och

institutionerna i varje enskilt fall beaktar hur länge den ifrågavarande tidsgränsen har överskridits, orsaken till det sena återvändandet och hur allvarliga de rättsliga följderna av det sena återvändandet är.

22 Slutsatsen är således att, även om den rätt till sociala trygghetsförmåner som är i fråga skulle kunna anses omfattad av skyddet för äganderätten som garanteras i gemenskapens rättsordning – vilket är en fråga som inte är nödvändig att avgöra inom ramen för detta förfarande – så medför den reglering som har införts genom artikel 69 i förordning nr 1408/71, tolkad på det sätt som har redovisats ovan, ingen otillbörlig begränsning av rätten att behålla de ifrågavarande förmånerna.

Rättegångskostnader

23 De kostnader som har förorsakats Italiens regering, Förbundsrepubliken Tysklands regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 15 februari, 19 juni och 30 augusti 1979 förts vidare av Bayerisches Landessozialgericht, Bundessozialgericht och Hessisches Landessozialgericht – följande dom:

En arbetstagare som återvänder till den behöriga staten efter utgången av den tidsperiod på tre månader som anges i artikel 69.1 c i förordning nr 1408/71 kan inte längre, i enlighet med artikel 69.2 andra meningen, göra rätten till förmåner gällande i förhållande till den behöriga staten, såvida inte den nämnda tidsperioden förlängs med tillämpning av artikel 69.2 tredje meningen.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 juni 1980.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande