

EUROOPA KOHTU OTSUS

19. juuni 1980*

Liidetud kohtuasjades 41, 121 ja 796/79,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Bayerisches Landessozialgericht'i (Baieri kõrgem sotsiaalkohus) (kohtuasi 41/79), Bundessozialgericht'i (föderaalne sotsiaalkohus) (kohtuasi 121/79) ja Hessisches Landessozialgericht'i (Hesse kõrgem sotsiaalkohus) (kohtuasi 796/79) esitatud taotlused, millega soovitakse saada nimetatud kohtutes pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Vittorio Testa, elukoht Salerno, Itaalia (kohtuasi 41/79),

Salvino Maggio, elukoht Karlsruhe (kohtuasi 121/79),

Carmine Vitale, elukoht Cava dei Tirreni (kohtuasi 796/79),

ja

Bundesanstalt für Arbeit (föderaalne tööamet), asukoht Nürnberg,

eelotsust nõukogu määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2) artikli 69 lõike 2 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president H. Kutscher, kodade esimehed A. O'Keefe ja A. Touffait, kohtunikud J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans ja O. Due,

kohtujurist: G. Reischl,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

* Kohtumenetluse keel: saksa

Põhjendused

1. Oma 15. veebruari, 19. juuni ja 30. augusti 1979. aasta määrustega, mis saabusid Euroopa Kohtu kantseleisse vastavalt 12. märtsil, 31. juulil ja 8. novembril 1979, esitasid Bayerisches Landessozialgericht (kohtuasi 41/79), Bundessozialgericht (kohtuasi 121/79) ja Hessisches Landessozialgericht (kohtuasi 796/79) Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse küsimused, mis puudutavad nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2) artikli 69 lõike 2 tõlgendamist ja kehtivust.

2. Nimetatud küsimused tulenevad vaidlustest Bundesanstalt für Arbeit'i (föderaalne tööamet), Nürnberg, ja teatud töötute vahel, kes, kasutades määruse nr 1408/71 artikli 69 lõikes 1 pakutud võimalust minna Itaaliasse, selleks et leida seal tööd, ei naasnud Saksamaa Liitvabariiki nimetatud sättes sätestatud kolme kuu jooksul.

Bundesanstalt für Arbeit keeldus jätkamast asjaomastele töötajatele töötushüvitise maksmist kõnealuse määruse artikli 69 lõike 2 alusel, mis sätestab, et töötaja kaotab igasuguse õiguse saada hüvitist pädeva riigi õigusaktide alusel, kui ta ei naase sinna enne kõnealuse tähtaja möödumist. Samuti keeldus ta kohaldamast nende kasuks kõnealuse määruse artikli 69 lõike 2 teise lause sätet, mille kohaselt võivad pädevad talitused või asutused erandjuhtudel pikendada kolmekuulist tähtaega, mis on hüvitiste säilitamise tingimuseks. Asjaomased töötajad esitasid seejärel Saksamaa kohtutele hagid selle tuvastamiseks, et neil on jätkuvalt õigus saada töötushüvitist.

3. Siseriiklike kohtute esitatud küsimused on ette nähtud peamiselt selle kindlaks määramiseks, kas määruse nr 1408/71 artikli 69 lõige 2 jätab töötaja, kes naaseb pädevasse riiki pärast seda, kui artikli 69 lõike 1 punktis c sätestatud kolm kuud on möödas, ilma igasugusest õigusest saada töötushüvitist nimetatud riigi suhtes isegi juhul, kui kõnealusele töötajale jääks nimetatud riigi õigusaktide alusel õigus hüvitistele. Kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt, on siseriiklikud kohtud oma määruste põhjendustes ning põhikohtuasja hageja (kohtuasi 41/79) ja Itaalia Vabariigi valitsus oma Euroopa Kohtule esitatud märkustes väljendanud kahtlusi artikli 69 lõike 2 vastavuse osas asutamislepingu artiklitele 48-51 ning põhiõiguste kaitse nõuetele.

Artikli 69 lõike 2 tõlgendamine

4. Määruse nr 1408/71 artikkel 69 võimaldab vabastada töötaja kindlaks ajavahemikuks, selleks et leida teises liikmesriigis tööd, mitme riigi õigusaktides pandud kohustusest olla kättesaadav pädeva riigi tööhõivetalitustele, ilma et ta kaotaks seetõttu õiguse töötushüvitisele pädeva riigi suhtes.

5. Nimetatud säte ei ole vaid meede sotsiaalkindlustust käsitlevate siseriiklike õigusaktide kooskõlastamiseks. Säte loob hüvitist taotlevate töötajate kasuks iseseisva, siseriiklikest õigusnormidest erineva süsteemi, mida tuleb tõlgendada ühetaoliselt kõikides liikmesriikides, olenemata siseriiklikus õiguses sätestatud, hüvitise saamise õiguse säilitamist ja kaotamist käsitlevatest eeskirjadest.

6. Lõike 1 alusel piirdub artiklis 69 töötajale antud õigus kolme kuuga alates kuupäevast, mil ta ei ole enam kättesaadav pädeva riigi tööhõivetalitustele.

7. Artikli 69 lõige 2 sätestab, et:

“Kui asjaomane isik naaseb pädevasse riiki enne aja möödumist, mille jooksul tal on õigus saada hüvitist lõike 1 punkti c alusel, on tal õigus saada jätkuvalt hüvitist kõnealuse riigi õigusaktide alusel; ta kaotab igasuguse õiguse saada hüvitist pädeva riigi õigusaktide alusel, kui ta ei naase sinna enne kõnealuse aja möödumist. Erandjuhtudel võivad pädevad talitused või asutused kõnealust tähtaega pikendada.”

8. Nimetatud sätte selgesõnalistest terminitest järeldub, et hüvitiste saamise õiguse säilitamine pädeva riigi suhtes üle kolme kuu sõltub sellest, kas töötaja naaseb nimetatud riiki enne kõnealuse perioodi lõppu, ja et ta “kaotab igasuguse õiguse saada hüvitist pädeva riigi õigusaktide alusel”, kui ta naaseb hiljem. Ainus võimalus, mil töötaja võib säilitada oma õiguse saada hüvitist pädeva riigi suhtes, kui ta naaseb pärast kolme kuu möödumist, on toodud artikli 69 lõike 2 teises lauses, mis lubab teatud juhtudel pädevatel talitustel või asutustel kõnealust tähtaega pikendada.

9. Vastupidi sellele, mida põhikohtuasja hagejad väidavad, ei piirdu artikli 69 lõikes 2 sätestatud hüvitise saamise õiguse kaotamine ajaga, mis kulub tähtaja möödumisest kuni selle hetkeni, mil töötaja teeb end pädeva riigi tööhõivetalitustes kättesaadavaks. Kui artikli 69 lõike 2 tähendus on selline, ei eeldata nimetatud sättes, et töötaja naaseb kolme kuu jooksul, ega viidata “igasuguse õiguse” kaotamisele tema hilisema naasmise korral.

10. Samuti ei ole vastuvõetav väide, et artikli 69 lõikes 2 esinevat fraasi “pädeva riigi õigusaktide alusel” tuleb võtta viitena siseriiklikule õigusele, et kindlaks määrata need tingimused, mil kaotatakse hüvitise saamise õigus. Nimetatud fraas, mis järgneb sõnadele “ta kaotab igasuguse õiguse saada hüvitist”, on vaid ette nähtud selgitamiseks, et töötaja kaotab oma hilisema naasmise korral, igasuguse õiguse saada hüvitist pädeva riigi suhtes, olenemata hüvitise saamise õigustest, mis võivad tal olla teiste liikmesriikide suhtes.

11. Seetõttu on põhjust vastata Euroopa Kohtu esitatud küsimustele, et töötaja, kes naaseb pädevasse riiki pärast artikli 69 lõike 1 punktis c nimetatud kolme kuu möödumist, ei või enam taotleda artikli 69 lõike 2 esimese lause alusel õigust esitada hüvitise nõuet pädeva riigi vastu, välja arvatud juhul, kui nimetatud perioodi pikendatakse vastavalt artikli 69 lõike 2 teisele lausele.

Artikli 69 lõike 2 vastavus asutamislepingu artiklitele 48-51

12. On väidetud, et kui artikli 69 lõiget 2 tuleb tõlgendada eespool nimetatud viisil, on see kehtetu, kuna see on vastuolus asutamislepingu töötajate liikumisvabadust käsitlevate sätetega ning eriti artikliga 51, mis kohustab nõukogu võtma vastu sotsiaalkindlustuse valdkonnas sellised meetmed, mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse võimaldamiseks.

13. Nagu kohus on juba märkinud oma 20. märtsi 1979. aasta kohtuotsuses kohtuasjas 139/78 Coccioni v. Bundesanstalt für Arbeit (EKL 1979, lk 991), annab määruse nr

1408/71 artikkel 69, andes töötajale õiguse minna teise liikmesriiki, selleks et seal tööd leida, nimetatud sätet kasutavale isikule eelise võrreldes pädevasse riiki jäänud isikuga sedavõrd, kuivõrd artikli 69 mõjul on ta vabastatud kolmeks kuuks kohustusest teha end pädeva riigi tööhõivetalitustes kättesaadavaks ning alluda kõnealuses riigis korraldatud kontrollimenetlusele, isegi kui ta peab registreerima selle liikmesriigi tööhõivetalitustes, kuhu ta läheb.

14. Artiklis 69 antud õigus töötushüvitise säilitamisele soodustab seega töötajate liikumisvabaduse tagamist asutamislepingu artikli 51 kohaselt. See, et eelis on ajaliselt piiratud ning eeldab teatavate tingimuste täitmist, ei vii artikli 69 lõiget 2 vastuollu artikliga 51. Viimane säte ei keela ühenduse seadusandjatel seada tingimusi neile õigustele ja eelistele, millega nad nõustuvad töötajate liikumisvabaduse tagamiseks, või määrata kindlaks nende piirid.

15. Kuna artikli 69 lõige 2 on selliste erieeskirjade osa, mis annavad töötajatele õigused, mida neil muul juhul ei oleks, ei saa seda seetõttu võrdsustada kohtu poolt 21. oktoobri 1975. aasta kohtuotsuses kohtuasjas 24/75, Petroni (EKL 1975, lk 1149), ja 13. oktoobri 1977. aasta kohtuotsuses kohtuasjas 112/76, Manzoni (EKL 1977, lk 1647), kehtetuks tunnistatud sätetega, kuna töötajad kaotavad nende sätete tõttu sellised sotsiaalkindlustuse eelised, mis on neile tagatud igal juhul ühe liikmesriigi õigusaktide kohaselt.

16. Sellest järeldub, et määruse nr 1408/71 artikli 69 lõige 2 ei ole vastuolus töötajate liikumisvabadust ühenduses käsitlevate eeskirjadega.

Artikli 69 lõike 2 vastavus ühenduse õiguse alusel tagatud põhiõigustele

17. Oma Euroopa Kohtule esitatud küsimusi käsitlevates kohtuotsustes väidavad Bundessozialgericht ja Hessisches Landessozialgericht, et kui määruse nr 1408/71 artikli 69 lõiget 2 tuleb tõlgendada sellisena, et see jätab töötaja, kes naaseb pädevasse riiki hiljem, ilma igasugusest õigusest töötushüvitisele kõnealuse riigi suhtes, võib nimetatud sätet pidada Saksa põhiseaduse artikliga 14 vastuolus olevaks omandiõiguste kaitse osas.

18. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, saab küsimust, kas ühenduse institutsioonide meetmed võivad rikkuda põhiõigusi, hinnata üksnes ühenduse õiguse põhjal, kuna põhiõigused moodustavad nende üldiste õiguspõhimõtete lahutamatu osa, mille täitmist Euroopa Kohus tagab. Üks põhiõigustest, mida kaitstakse niisiis ühenduse õiguse alusel kooskõlas liikmesriikide ühiste põhiseaduslike ideedega ning võttes arvesse rahvusvahelisi inimõiguste kaitset käsitlevaid lepinguid, mille osas liikmesriigid on koostööd teinud või millele nad on alla kirjutanud, on omandiõigus, nagu Euroopa Kohus on tunnistanud, eriti oma 13. detsembri 1979. aasta kohtuotsuses kohtuasjas 44/79, Hauer.

19. Selle hindamiseks, kas artikli 69 lõige 2 võiks rikkuda sel kombel ühenduse õigusega tagatud põhiõigusi, tuleks esmalt võtta arvesse asjaolu, et artiklis 69 loodud kord on valikuline ja seda kohaldatakse üksnes siis, kui seda taotleb töötaja, kes seetõttu loobub oma õigusest tugineda selles riigis, kus ta jäi töötuks, töötajate suhtes kohaldatavale üldisele korrale. Artiklis 69 ette nähtud tagajärjed hilisema naasmise korral tehakse teatavaks töötajale, eelkõige tema keeles koostatud ja talle pädevate tööhõivetalituste

poolt antud selgitava lehe E 303/5 abil, ning seetõttu on tema otsus valida artiklis 69 rakendatav kord vabatahtlik ning ta on täielikult teadlik selle tagajärgedest.

20. Artikli 69 lõikes 2 ette nähtud karistust hilise naasmise korral tuleb samuti hinnata töötajale artikli 69 lõikes 1 antud eelise põhjal, millele pole vastet siseriiklikus õiguses.

21. Lõpuks tuleb rõhutada, et artikli 69 lõike 2 teine lause, mis sätestab, et erandjuhtudel võib artikli 69 lõike 1 punktis c kehtestatud kolmekuulist tähtaega pikendada, tagab, et artikli 69 lõike 2 kohaldamine ei too kaasa ebaõiglaseid tulemusi. Nagu Euroopa Kohus otsustas oma eespool nimetatud 20. märtsi 1979. aasta kohtuotsuses, Cocioli, on lubatud tähtaega pikendada isegi siis, kui pikendamist käsitlev taotlus on esitatud pärast kõnealuse tähtaja möödumist. Kuigi pädevatel talitustel ja asutustel on, nagu Euroopa Kohus otsustas eespool nimetatud kohtuotsuses, laialdane kaalutusõigus selle üle otsustamisel, kas pikendada määruses kehtestatud tähtaega, peavad nad nimetatud kaalutusõigust kasutades võtma arvesse proportsionaalsuse põhimõtet, mis on ühenduse õiguse üldpõhimõte. Selleks et kohaldada nimetatud põhimõtet õigesti praegusele juhtumile sarnastel juhtudel, peavad pädevad talitused ja asutused võtma igal üksikul juhul arvesse seda, mil määral kõnealust tähtaega ületati, miks naasmine hilines ja kui tõsised on viivitusest tulenevad õiguslikud tagajärjed.

22. Sellest tulenevalt tuleb järeldada, et isegi eeldades, et õigust saada sotsiaalkindlustushüvitisi võib pidada omandiõiguse kaitse alla kuuluvaks, nii nagu seda tagatakse ühenduse õiguses – küsimus, mida ei ole vaja lahendada praeguste menetluste raames – ei piira määruse nr 1408/71 artiklis 69 sätestatud eeskirjad, kui neid tõlgendatakse eespool toodud viisil, alusetult kõnealuste hüvitiste saamise õiguse säilitamist.

Kohtukulud

23. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Itaalia Vabariigi valitsuse, Saksamaa Liitvabariigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus pooleli olevate asjade üks staadium, otsustavad kohtukulude jaotuse nimetatud kohtud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimusele, mille Bayerisches Landessozialgericht, Bundessozialgericht ja Hessisches Landessozialgericht esitasid talle oma 15. veebruari, 19. juuni ja 30. augusti määrustega, otsustab,

Töötaja, kes naaseb pädevasse riiki pärast artikli 69 lõike 1 punktis c nimetatud kolme kuu möödumist, ei või enam taotleda artikli 69 lõike 2 esimese lause alusel õigust saada hüvitist pädeva riigi suhtes, välja arvatud juhul, kui nimetatud perioodi pikendatakse vastavalt artikli 69 lõike 2 teisele lausele.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. juunil 1980. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

H. Kutscher