

PRESUDA SUDA

19. lipnja 1980.

„Socijalna sigurnost, davanja za nezaposlenost”

U spojenim predmetima C-41/79, C-121/79 i C-796/79,

povodom zahtjevâ za prethodne odluke, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koju su uputili Bayerisches Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud Bavarske, Njemačka) (predmet C-41/79), Bundessozialgericht (Savezni socijalni sud, Njemačka) (predmet C-121/79) i Hessisches Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud Hessena, Njemačka) (predmet C-796/79) u sporovima koji se pred tim sudovima vode između

Vittorija Teste, Salerno, Italija (predmet C-41/79),

Salvina Maggia, Karlsruhe, (predmet C-121/79),

Carminea Vitalea, Cava de' Tirreni (predmet C-796/79),

i

Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg,

o tumačenju članka 69. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL N L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.).

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, A. O'Keefe i A. Touffait, predsjednici vijeća, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans i O. Due, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Reischl,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjima od 15. veljače, 19. lipnja i 30. kolovoza 1979. koja je tajništvo Suda zaprimilo 12. ožujka, 31. srpnja i 8. studenoga 1979. Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud) (predmet C-41/79, Bundessozialgericht (Savezni socijalni sud) (predmet 121/79) i Hessisches Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud Hessena) (predmet C-796/79) na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputili su pitanja o tumačenju i valjanosti članka 69. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL N L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.).
- 2 Pitanja su upućena u okviru sporova između, s jedne strane, Bundesanstalt für Arbeit (Savezni ured za zapošljavanje) u Nürnbergu i, s druge strane, nezaposlenih osoba koje su iskoristile mogućnost predviđenu člankom 69. stavkom 1. i otišle u Italiju kako bi ondje tražile zaposlenje, a u razdoblju od tri mjeseca koje predviđa prethodno navedena odredba nisu se vratile u Saveznu Republiku Njemačku. Pozivajući se na članak 69. stavak 2. navedene uredbe koji određuje da radnik gubi sva prava na davanja prema zakonodavstvu nadležne države ako se onamo ne vrati prije isteka prethodno navedenog razdoblja od tri mjeseca, Savezni ured za zapošljavanje dotičnim je osobama odbio nastaviti isplaćivati naknadu za nezaposlenost. Odbio je također u njihovu korist primijeniti odredbu članka 69. stavka 2. druge rečenice navedene uredbe, koja nadležnim službama ili ustanovama u iznimnim slučajevima dopušta produženje razdoblja od tri mjeseca koje je uvjet za zadržavanje davanja. Stoga su dotične osobe pokrenule postupak pred njemačkim žalbenim sudovima radi priznavanja njihovog prava na zadržavanje naknade za nezaposlenost.
- 3 Pitanjima sudova koji su uputili zahtjev u biti se želi utvrditi lišava li članak 69. stavak 2. Uredbe br. 1408/71 nezaposlenu osobu koja se u nadležnu državu vraća nakon isteka razdoblja od tri mjeseca iz članka 69. stavka 2. točke (c), svakog prava na naknadu za nezaposlenost s obzirom na tu državu čak kada bi navedena osoba zadržala rezidualno pravo na davanja na temelju zakonodavstva navedene države. Ako je na ovo pitanje odgovor potvrđan, sumnje u pogledu spojivosti članka 69. stavka 2. s člancima 48. do 51. Ugovora o EEZ-u i potrebama zaštite temeljnih prava izražene su u obrazloženjima rješenja kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku i u očitovanjima koja su Sudu u predmetu C-41/79 dostavili tužitelj u glavnom postupku i vlada Talijanske Republike.

Tumačenje članka 69. stavka 2.

- 4 Članak 69. Uredbe br. 1408/71 nezaposlenom radniku daje mogućnost da u određenom razdoblju, kako bi tražio posao u drugoj državi članici, izbjegne obvezu, koja se propisuje u različitim nacionalnim zakonodavstvima, da bude na raspolaganju službama za zapošljavanje nadležne države, a da pritom ne izgubi pravo na davanja za nezaposlenost koja prima od te države.

- 5 Ova odredba ne predstavlja običnu mjeru koordinacije nacionalnih zakonodavstava u području nacionalne sigurnosti. Ona uspostavlja, u korist osoba koje se na to pozivaju, autonoman sustav, koji odstupa od pravila nacionalnog prava, koji se treba tumačiti ujednačeno u svim državama članicama neovisno o sustavu koji nacionalno zakonodavstvo predviđa za zadržavanje i gubitak prava na davanja.
- 6 Sukladno prvom stavku članka 69., mogućnost koja se člankom 69. odobrava radniku ograničena je na razdoblje od tri mjeseca, računajući od datuma kada je prestao biti na raspolaganju službama za zapošljavanje nadležne države.
- 7 Sukladno drugom stavku članak 69. predviđa:
- „Ako se dotična osoba vraća u nadležnu državu prije isteka razdoblja tijekom kojeg joj je priznato pravo na davanja prema stavku 1. točki (c), ona i nadalje ima pravo na davanja prema zakonodavstvu te države; osoba gubi svako pravo na davanja prema zakonodavstvu nadležne države ako se u nju ne vrati prije isteka tog razdoblja. U iznimnim slučajevima nadležne službe ili ustanove mogu produžiti ovo vremensko ograničenje.”
- 8 Iz izričitog teksta ove odredbe proizlazi da je zadržavanje prava na davanja koja prima od nadležne države nakon navedenog razdoblja od tri mjeseca uvjetovano time da se osoba vrati u tu državu prije isteka navedenog razdoblja i da gubi sva prava na davanja prema zakonodavstvu nadležne države u slučaju nepravodobnog povratka. Jedini slučaj kada osoba zadržava svoje pravo na davanja koja prima od nadležne države, kada se vrati nakon isteka razdoblja od tri mjeseca, jest onaj predviđen člankom 69. stavkom 2. drugom rečenicom, koji nadležnim službama ili ustanovama, u određenim slučajevima, dopušta produženje tog vremenskog ograničenja.
- 9 Suprotno tvrdnjama tužiteljâ u glavnom postupku, gubitak prava na davanja predviđen člankom 69. stavkom 2. nije ograničen na razdoblje između isteka vremenskog ograničenja i trenutka kada se osoba ponovno stavlja na raspolaganje službama za zapošljavanje nadležne države. Da je riječ o takvom području primjene članka 69. stavka 2., ta odredba ne bi zahtijevala povratak osobe u navedenom roku i ne bi se odnosila na gubitak svakog prava u slučaju nepravodobnog povratka.
- 10 Ne može se prihvatiti ni tvrdnja prema kojoj se izraz „prema zakonodavstvu nadležne države” u tekstu članka 69. stavka 2. treba shvaćati kao da se za utvrđivanje uvjeta uz koje dolazi do gubitka prava na davanja ponovno upućuje na nacionalno pravo. Isključiva svrha toga izraza, koji se nastavlja na riječi „gubi svako pravo na davanja”, jest precizirati da osoba, u slučaju nepravodobnog povratka, gubi svako pravo na davanja koja prima od nadležne države, neovisno o pravima na davanja na koja se inače može pozivati u odnosu na druge države članice.
- 11 Stoga na upućena pitanja valja odgovoriti da osoba koja se vraća u nadležnu državu nakon isteka razdoblja od tri mjeseca iz članka 69. stavka 1. točke (c), više ne može na temelju članka 69. stavka 2. prve rečenice isticati pravo na davanja u odnosu na nadležnu

državu, osim ako se navedeno razdoblje ne produži u skladu s člankom 69. stavkom 2. drugom rečenicom.

Spojivost članka 69. stavka 2. s člancima 48. do 51. Ugovora o EEZ-u

- 12 Izrečena je tvrdnja da je članak 69. stavak 2., ako ga se treba tumačiti u navedenom smislu, nevaljan jer nije spojiv s odredbama Ugovora o slobodnom kretanju radnika, a osobito, s člankom 51. koji, u području socijalne sigurnosti, Vijeću nalaže usvajanje mjera nužnih za omogućavanje slobode kretanja radnika.
- 13 Kako je to Sud već istaknuo u svojoj presudi od 20. ožujka 1979. (predmet C-139/78, Coccioni/Bundesanstalt für Arbeit, Zb., 1979., str. 991.), članak 69. Uredbe br. 1408/71, time što radniku daje pravo odlaska u drugu državu članicu kako bi ondje tražio zaposlenje, onomu tko se poziva na pogodnost iz te odredbe daje prednost u odnosu na radnika koji ostaje u nadležnoj državi, s obzirom na to da je učinkom članka 69. taj radnik tijekom razdoblja od tri mjeseca oslobođen obveze da bude dostupan službama za zapošljavanje te države i podvrgne se nadzornom postupku koji je u njoj organiziran, iako se mora prijaviti kod službi za zapošljavanje države u koju ide.
- 14 Pravo na zadržavanje davanja za nezaposlenost dodijeljeno člankom 69., dakle, doprinosi osiguranju slobodnog kretanja radnika u skladu s člankom 51. Ugovora o EEZ-u. Činjenica da je ta prednost vremenski ograničena i da podliježe ispunjenju određenih uvjeta nije takve prirode da bi članak 69. stavak 2. bio protivan članku 51. Ugovora. Potonja odredba zakonodavcu Zajednice ne zabranjuje da olakšice koje dodjeljuje uvjetuje kako bi osigurao slobodno kretanje radnika niti da utvrđuje njihova ograničenja.
- 15 Članak 69. stavak 2., kao dio specijalnih propisa koji radniku dodjeljuju prava koja inače ne bi imao, ne bi se, dakle, mogao izjednačiti s odredbama koje je Sud u svojim presudama od 21. listopada 1975. (predmet C-24/75, Petroni, Zb., 1975., str. 1149.) i od 13. listopada 1977. (predmet C-112/76, Manzoni, Zb., 1977., str. 1647.) proglasio nevaljanima u mjeri u kojoj je njihov učinak bio gubitak povlastica socijalne sigurnosti koje radnicima svakako osigurava samo zakonodavstvo države članice.
- 16 Iz toga proizlazi da članak 69. stavak 2. nije nespojiv s propisima o slobodnom kretanju radnika unutar Zajednice.

Spojivost članka 69. stavka 2. s temeljnim pravima zajamčenima u pravnom poretku Zajednice

- 17 U svojim rješenjima kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku Bundessozialgericht (Savezni socijalni sud) i Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud Hessena) navode da, kada bi se članak 69. stavak 2. Uredbe br. 1408/71 trebao tumačiti tako da on radnika koji se nepravodobno vrati u nadležnu državu liši svakog prava na davanja za nezaposlenost koja prima od te države, ta bi se odredba mogla smatrati nespojivom s člankom 14. Osnovnog njemačkog zakona o zaštiti prava vlasništva.

- 18 Kako je to Sud u više navrata naglasio, pitanje o eventualnim povredama temeljnih prava do kojih dolazi zbog neke mjere institucija Zajednice može se procijeniti samo u okviru sâmog prava Zajednice, jer su temeljna prava sastavni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud. Među temeljnim pravima čija je zaštita tako osigurana u pravnom poretku Zajednice, u skladu s ustavnim koncepcijama zajedničkim državama članicama i uzimajući u obzir međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava u kojima su države članice sudjelovale ili im pristupile, nalazi se pravo vlasništva, kako je to Sud priznao osobito u svojoj presudi od 13. prosinca 1979. (predmet C-44/79, Hauer).
- 19 Kako bi se ocijenilo može li članak 69. stavak 2. povrijediti tako zajamčena temeljna prava u pravu Zajednice, najprije valja uzeti u obzir činjenicu da je sustav uspostavljen člankom 69. neobvezan sustav koji se primjenjuje samo ako je to radnik zahtijevao, odričući se tako mogućnosti oslanjanja na opći sustav koji se primjenjuje na radnike države u kojoj je postao nezaposlen. S posljedicama koje članak 69. predviđa u slučaju nepravodobnog povratka, radnika se upoznaje osobito s pomoću obrasca s pojašnjenjima E 303/5, koji je sastavljen na njegovom jeziku, a koji mu dostavljaju nadležne službe za zapošljavanje, pa sustav uspostavljen člankom 69. radnik prihvaća sasvim slobodno i uz potpuno poznavanje činjenica.
- 20 Sankcija predviđena člankom 69. stavkom 2. za slučaj nepravodobnog povratka mora se također ocijeniti s obzirom na povlasticu koju radniku dodjeljuje članak 69. stavak 1., za koju u nacionalnom pravu ne postoji ekvivalent.
- 21 Naposljetku valja naglasiti da članak 69. stavak 2. druga rečenica, time što u iznimnim slučajevima predviđa produženje razdoblja od tri mjeseca iz članka 69. stavka 1. točke (c), omogućava da se izbjegne to da primjena članka 69. stavka 2. dovede do neproporcionalnih rezultata. Kako je to Sud odlučio u svojoj prethodno navedenoj presudi od 20. ožujka 1979., Coccioni, produženje navedenog razdoblja dopušteno je čak i kada se zahtjev za produženje podnosi nakon isteka razdoblja. Kako je to Sud utvrdio u prethodno navedenoj presudi, iako nadležne službe i ustanove država imaju široku diskrecijsku ovlast za odlučivanje o eventualnom produženju razdoblja predviđenog uredbom, one su u izvršavanju te diskrecijske ovlasti dužne uzeti u obzir načelo proporcionalnosti, opće načelo prava Zajednice. Ispravna primjena tog načela u slučajevima poput onih u ovom predmetu zahtijeva da nadležne službe i ustanove uzmu u obzir, u svakom pojedinom slučaju, koliko je prekoračen rok od tri mjeseca, razlog nepravodobnog povratka i težinu pravnih posljedica koje proizlaze iz nepravodobnog povratka.
- 22 Stoga valja zaključiti da, čak i uz pretpostavku da se pravo na davanja iz socijalne sigurnosti može smatrati obuhvaćenim zaštitom prava vlasništva, kako je zajamčeno u pravnom poretku Zajednice – pitanje koje nije nužno rješavati u okviru ovog postupka – pravila uvedena člankom 69. Uredbe br. 1408/71, tumačena kako je to prethodno navedeno, ne uključuju nijedno neopravdano ograničenje na zadržavanje prava na dotična davanja.

Troškovi

- 23 Troškovi vlade Talijanske Republike, vlade Savezne Republike Njemačke i Komisije Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjeve, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

o pitanjima koja su mu rješenjima od 15. veljače, 19. lipnja i 30. kolovoza 1979. uputili Bayerisches Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud Bavarske), Bundessozialgericht (Savezni socijalni sud) i Hessisches Landessozialgericht (Zemaljski socijalni sud Hessena), odlučuje:

Radnik koji se vraća u nadležnu državu nakon isteka razdoblja od tri mjeseca iz članka 69. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 1408/71, više ne može na temelju članka 69. stavka 2. prve rečenice isticati pravo na davanje u odnosu na nadležnu državu, osim ako se navedeno razdoblje ne produži u skladu s člankom 69. stavkom 2. drugom rečenicom.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 19. lipnja 1980.

[Potpisi]