

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
11 de Outubro de 2001 *

Nos processos apensos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Bundessozialgericht (Alemanha), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Mervett Khalil (C-95/99),

Issa Chaaban (C-96/99),

Hassan Osseili (C-97/99)

e

Bundesanstalt für Arbeit,

entre

Mohamad Nasser (C-98/99)

e

Landeshauptstadt Stuttgart

* Língua do processo: alemão.

e entre

Meriem Addou (C-180/99)

e

Land Nordrhein-Westfalen,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade e a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón (relator), M. Wathelet, R. Schintgen e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de M. Addou, por A. S. Iven, Rechtsanwalt (processo C-180/99),

- em representação do Governo sueco, por A. Kruse (processos C-95/99 a C-98/99) e L. Nordling (processo C-180/99), na qualidade de agentes,

- em representação do Governo do Reino Unido, por R. V. Magrill, na qualidade de agente, assistida por N. Paines, QC (processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99),

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. Hillenkamp (processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99) e J. Sack (processo C-180/99), na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de M. Khalil, I. Chaaban, H. Osseili e M. Nasser, representados por J. Lang, Rechtsanwalt, do Governo espanhol, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado por N. Paines, e da Comissão, representada por J. Sack, na audiência de 10 de Outubro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Novembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisões de 15 de Outubro de 1998, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 17 de Março de 1999 (C-95/99 a C-98/99) e em 17 de Maio de 1999 (C-180/99), o Bundessozialgericht submeteu, em aplicação do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), várias questões prejudiciais relativas à validade e à interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53, a seguir «Regulamento n.º 1408/71»).
- 2 Essas questões foram suscitadas no quadro de litígios que opõem M. Khalil, I. Chaaban e H. Osseili ao Bundesanstalt für Arbeit, M. Nasser à Landeshauptstadt Stuttgart e M. Addou ao Land Nordrhein-Westfalen, a propósito do direito dos apátridas e dos refugiados, ou dos seus cônjuges, aos abonos de família e de educação.

Quadro regulamentar

- 3 O artigo 51.º do Tratado CEE (que passou a artigo 51.º do Tratado CE, o qual por sua vez passou, após alteração, a artigo 42.º CE) determina:

«O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:

- a) A totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações como para o cálculo destas.
- b) O pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-Membros.»
- 4 O artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1408/71 dispõe que, para efeitos de aplicação do regulamento, «o termo ‘refugiado’ tem o significado que lhe é atribuído no artigo 1.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de Julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954), a seguir ‘Convenção de Genebra’]».

5 O artigo 1.º, alínea e), do Regulamento n.º 1408/71 estipula que, para efeitos de aplicação do regulamento, «o termo ‘apátrida’ tem o significado que lhe é atribuído no artigo 1.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, assinada em Nova Iorque em 28 de Setembro de 1954 [*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 360, p. 130, n.º 5158 (1960), a seguir ‘Convenção de Nova Iorque’]».

6 O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 dispõe:

«O presente regulamento aplica-se aos trabalhadores assalariados ou não assalariados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros e que sejam nacionais de um dos Estados-Membros, apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como aos membros da sua família e sobreviventes.»

7 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71:

«As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições do presente regulamento estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, sem prejuízo das disposições especiais constantes do presente regulamento.»

Os processos principais e as questões prejudiciais

8 Tanto a recorrente no processo principal correspondente ao processo C-95/99, M. Khalil, como o seu marido são palestinianos originários do Líbano. Fugindo à

guerra civil do Líbano, M. Khalil e o seu marido chegaram à Alemanha em, respectivamente, 1984 e 1986. Desde então, habitam sem interrupção na Alemanha. O reconhecimento do estatuto de refugiado político foi-lhes recusado.

- 9 Tanto o recorrente no processo principal correspondente ao processo C-96/99, I. Chaaban, como a sua esposa são curdos originários do Líbano. Fugindo à guerra civil do Líbano, chegaram em 1985 à Alemanha, onde desde então habitam ininterruptamente. O reconhecimento do estatuto de refugiado político foi-lhes recusado. I. Chaaban possui, tal como os seus filhos, a nacionalidade libanesa.
- 10 Tanto o recorrente no processo principal correspondente ao processo C-97/99, H. Osseili, como a sua esposa chegaram à Alemanha em 1986. H. Osseili possui um documento de viagem libanês para refugiados palestinianos. O seu pedido de asilo não foi acolhido.
- 11 O recorrente no processo principal correspondente ao processo C-98/99, M. Nasser, é detentor de um documento de viagem libanês para refugiados palestinianos. Reside na Alemanha com a sua família desde 1985. O reconhecimento do estatuto de refugiado político foi-lhe recusado. Está na posse de uma autorização de estadia desde 30 de Abril de 1998.
- 12 Resulta das decisões de reenvio nesses processos que M. Khalil e seu marido, a esposa de I. Chaaban, H. Osseili e M. Nasser devem ser considerados apátridas nos termos do direito alemão.
- 13 No decurso do período decorrido de Dezembro de 1993 a Março de 1994, aos recorrentes nos processos principais foi suprimida a concessão dos abonos de família, com o motivo de que, em razão da nova versão do artigo 1.º, n.º 3, da Bundeskindergeldgesetz (lei federal relativa aos abonos de família), só os

estrangeiros na posse de uma autorização de residência ou de uma autorização de estadia tinham daí em diante direito aos abonos de família. A alteração desta disposição resultou da Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (primeira lei de aplicação do programa de economia, consolidação e crescimento), de 21 de Dezembro de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 2553), e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994.

- 14 Para fundamento dos seus recursos contra as decisões que assim os privaram do benefício dos abonos de família, estes recorrentes nos processos principais sustentaram que eles próprios e/ou os seus cônjuges devem ser considerados apátridas. Deveriam, por consequência, ter sido equiparados, nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, aos nacionais alemães e aos nacionais dos outros Estados-Membros da União Europeia, no que respeita à concessão das prestações familiares. Não se deveria, portanto, ter feito depender as referidas prestações da posse de um título de residência especial.
- 15 Os órgãos jurisdicionais nacionais a quem os diferentes casos foram submetidos nas instâncias indeferiram os respectivos recursos.
- 16 Os recorrentes nos processos principais correspondentes aos processos C-95/99 a C-98/99 interpuseram então recursos de «Revision» para o Bundessozialgericht.
- 17 A recorrente no processo principal correspondente ao processo C-180/99, M. Addou, é nacional da Argélia. Como os seus filhos, o seu marido possuía, no decurso do período pertinente para efeitos do processo principal, a nacionalidade marroquina. Tornou-se posteriormente cidadão alemão, por naturalização. M. Addou e o seu marido imigraram para a Alemanha em 1988 a partir, respectivamente, da Argélia e de Marrocos. Vivem desde então

ininterruptamente na Alemanha. O reconhecimento do direito de asilo foi-lhes recusado mas, em Fevereiro de 1994, receberam uma autorização de residência com fins humanitários e, em Maio de 1996, uma autorização de estadia.

- 18 Desde 13 de Janeiro de 1994 que o marido de M. Addou beneficiou, na qualidade de «outra vítima de perseguição política» e através do «direito de asilo limitado», do estatuto de refugiado na acepção do artigo 1.º da Convenção de Genebra. Conservou este estatuto até à sua naturalização.
- 19 O Land Nordrhein-Westfalen recusou a M. Addou, a partir de 13 de Janeiro de 1994, a concessão do subsídio de educação que ela solicitara para o seu filho mais novo, com o motivo de que ela nem possuía a autorização de residência nem a autorização de estadia exigidas pelo artigo 1.º, n.º 1a, da Bundeserziehungsgeldgesetz (lei federal relativa aos subsídios de educação), na versão resultante do artigo 4.º da Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (lei de aplicação do programa federal de consolidação), de 23 de Junho de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 944).
- 20 O recurso interposto por M. Addou contra esta decisão de rejeição foi indeferido em primeira instância mas foi deferido em segunda instância. O órgão jurisdicional de segunda instância decidiu, com efeito, que a posse de um título de residência não tinha relevância, uma vez que M. Addou devia ser equiparada, enquanto membro da família de um refugiado como tal reconhecido, aos nacionais alemães e aos nacionais dos outros Estados-Membros da União Europeia, por aplicação do Regulamento n.º 1408/71.
- 21 Desta decisão do tribunal de segunda instância o Land Nordrhein-Westfalen interpôs recurso de «Revision» para o Bundessozialgericht.

- 22 O Bundessozialgericht suscita, a propósito de cada um dos processos principais, a questão de saber se a integração dos apátridas e dos refugiados no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71, tal como resulta dos seus artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, está coberta por uma disposição de habilitação do Tratado CE. O órgão jurisdicional de reenvio realça, a este respeito, que os apátridas e os refugiados não beneficiam expressamente, por força do Tratado CE, de um direito à livre circulação no interior da Comunidade. Mas que o artigo 51.º do Tratado CE e o artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE), indicados enquanto fundamentos jurídicos no preâmbulo do Regulamento n.º 1408/71, visam, no entanto, as medidas necessárias para o estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores e as necessárias para a realização de um dos objectivos da Comunidade, respectivamente.
- 23 Mesmo supondo que o Tratado CE permite o regime de equiparação previsto nos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, o órgão jurisdicional de reenvio considera que seria ainda necessário determinar se este regime é não apenas aplicável ao caso de um apátrida ou um refugiado deixar um Estado-Membro para se deslocar para outro Estado-Membro, mas ainda ao caso de o apátrida ou o refugiado ter entrado no território de um Estado-Membro a partir de um país terceiro e de aí ter ficado, sem se ter deslocado no interior da Comunidade.
- 24 Na medida em que tal for o caso, o Bundessozialgericht observa que é necessário determinar se é possível transpor, para os processos principais correspondentes aos processos C-96/99 e C-180/99, o acórdão de 10 de Outubro de 1996, Hoever e Zachow (C-245/94 e C-312/94, Colect., p. I-4895), pelo qual o Tribunal de Justiça declarou que o direito comunitário não faz depender o benefício dos abonos de família da questão de saber qual dos membros da família está habilitado, segundo a regulamentação nacional, a solicitar a concessão de tais prestações.

25 Com base nestas considerações, o Bundessozialgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

— Nos processo C-95/99, C-97/99 e C-98/99:

«1) O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, é aplicável aos apátridas e aos membros da sua família no caso de estas pessoas não terem direito à livre circulação em aplicação do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 25 de Março de 1957, conforme alterado pelo Tratado da União Europeia de 7 de Fevereiro de 1992?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 é igualmente aplicável aos trabalhadores assalariados apátridas e aos membros da sua família que entraram directamente num Estado-Membro a partir de um país terceiro e que não se deslocaram no interior da Comunidade?»

— No processo C-96/99:

«1) O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua

família que se deslocam no interior da Comunidade, é aplicável aos apátridas e aos membros da sua família no caso de estas pessoas não terem direito à livre circulação em aplicação do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 25 de Março de 1957, conforme alterado pelo Tratado da União Europeia de 7 de Fevereiro de 1992?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 é igualmente aplicável quando o apátrida e o seu cônjuge, que tem a nacionalidade de um Estado terceiro, bem como os demais membros da sua família, entraram directamente num Estado-Membro a partir de um país terceiro e não se deslocaram no interior da Comunidade?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:

Uma prestação familiar como o Kindergeld (abono de família) alemão, regulada na Bundeskindergeldgesetz, deve ser igualmente concedida quando só o cônjuge que tem a nacionalidade de um país terceiro é trabalhador assalariado e o outro cônjuge, apátrida, do qual resulta o direito do primeiro cônjuge, não o é?»

— No processo C-180/99:

«1) O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, é aplicável aos

refugiados e aos membros da sua família que tenham a nacionalidade de um Estado terceiro no caso de estas pessoas não terem direito à livre circulação em aplicação do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 25 de Março de 1957, conforme alterado pelo Tratado da União Europeia de 7 de Fevereiro de 1992?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 é igualmente aplicável a um refugiado que tem a qualidade de trabalhador assalariado, bem como aos membros da sua família, que entraram directamente num Estado-Membro a partir de um país terceiro e que não se deslocaram no interior da Comunidade?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:

Uma prestação familiar como o subsídio de educação (Erziehungsgeld) alemão, regulado na Bundeserziehungsgeldgesetz, deve ser igualmente concedida ao cônjuge do referido trabalhador, que também não tem a nacionalidade de um Estado-Membro nem é trabalhador assalariado ou reconhecido como refugiado?»

26 Um despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de Julho de 1999 apensou, nos termos do artigo 43.º do Regulamento de Processo, os processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

- 27 Por despacho de 11 de Maio de 2000, foi concedido a M. Khalil, I. Chaaban, H. Osseili, M. Nasser e M. Addou o benefício do apoio judiciário.

Observações preliminares

- 28 A título liminar, há que realçar, por um lado, que resulta do despacho de reenvio no processo C-180/99 que o marido da recorrente no processo principal é de nacionalidade marroquina e, por outro, que a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos assinaram em 27 de Abril de 1976, em Rabat, um acordo de cooperação, que foi aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2211/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 264, p. 1; EE 11 F9 p. 3). O artigo 41.º, n.º 1, deste acordo determina que, sob certas reservas, os trabalhadores de nacionalidade marroquina e os membros da sua família que com eles residam beneficiam, no domínio da segurança social, de um regime caracterizado pela ausência de qualquer discriminação baseada na nacionalidade, em relação aos próprios nacionais dos Estados-Membros em cujo território trabalham. Como, no entanto, o Bundessozialgericht não colocou qualquer questão a este respeito, o Tribunal de Justiça não está em condições de se pronunciar sobre a interpretação do referido acordo.

Quanto à primeira questão nos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99

- 29 Resulta das decisões de reenvio que, pela sua primeira questão dos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, o órgão jurisdicional de reenvio põe em dúvida a validade do Regulamento n.º 1408/71 na parte em que este inclui no seu âmbito de aplicação pessoal os apátridas ou os refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família, apesar de tais pessoas não possuírem, segundo o Tratado CE, o direito de livre circulação.

Argumentos formulados nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 30 O Governo do Reino Unido e a Comissão sublinham a importância do contexto histórico da problemática, realçando que, já antes da fundação da Comunidade, os Estados-Membros tinham convencionado, entre si e relativamente a países terceiros, obrigações internacionais para com os apátridas e os refugiados não apenas no quadro das Convenções de Genebra e de Nova Iorque, mas ainda no do Acordo Provisório Europeu sobre os Regimes de Segurança Social Relativos à Velhice, Invalidez e Sobrevivência, do Acordo Provisório Europeu sobre a Segurança Social à excepção dos Regimes relativos à Velhice, Invalidez e Sobrevivência (a seguir, em conjunto, «acordos provisórios europeus»), bem como da Convenção Europeia de Assistência Social e Médica, que os membros do Conselho da Europa assinaram em Paris em 11 de Dezembro de 1953 (*Série des traités européens* n.ºs 12, 13 e 14). Os protocolos adicionais a estes acordos, assinados no mesmo dia (*Série des traités européens* n.ºs 12A, 13A e 14A), previam que as suas disposições fossem aplicáveis aos refugiados, na acepção da Convenção de Genebra, nas condições previstas para os nacionais das partes contratantes.
- 31 Os Governos sueco e do Reino Unido, bem como a Comissão, observam ainda a este respeito que os apátridas e os refugiados residentes num Estado-Membro estavam também incluídos no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 3 do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561), e que o fundamento jurídico deste regulamento foi o artigo 51.º do Tratado CEE. O Governo sueco e a Comissão acrescentam que os apátridas e os refugiados já estavam cobertos pela Convenção Europeia relativa à Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, assinada em 9 de Dezembro de 1957 pelos governos dos Estados que na época constituíam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a qual se baseava no artigo 69.º do Tratado CECA, em especial no seu n.º 4 (a seguir «Convenção Europeia de 1957»). Segundo a Comissão, esta convenção integrava os acordos provisórios europeus.

- 32 Na mesma óptica, o Governo espanhol sustenta que o artigo 51.º do Tratado CE constitui um fundamento jurídico suficiente para a inclusão dos apátridas e dos refugiados no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71. A coordenação das normas de segurança social dos Estados-Membros deve, com efeito, ter necessariamente em conta as obrigações de direito internacional público, relativas aos apátridas e aos refugiados, que para os Estados-Membros decorrem da ratificação das Convenções de Genebra e de Nova Iorque. Esta conclusão é corroborada pelo acórdão de 12 de Novembro de 1974, Rzepa (35/74, Recueil, p. 1241, Colect., p. 519), no qual o Tribunal de Justiça aplicou o Regulamento n.º 3 a um refugiado.
- 33 O Governo sueco precisa que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 51.º do Tratado CE e o Regulamento n.º 1408/71 têm, para além do objectivo principal de promover a livre circulação, ainda o de coordenar as regras no domínio da segurança social quanto aos trabalhadores que não beneficiam da livre circulação, ou não a utilizam, mas cuja situação necessita de uma coordenação dos regimes de segurança social (v. os acórdãos de 31 de Maio de 1979, Pierik, 182/78, Recueil, p. 1977; de 5 de Março de 1998, Kulzer, C-194/96, Colect., p. I-895, n.º 31, e de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 31).
- 34 Segundo este governo, não está em dúvida que a situação particularmente precária dos apátridas e dos refugiados, frequentemente caracterizada pela insegurança jurídica e por um regime de assistência confuso, necessita de uma coordenação dos sistemas nacionais de segurança social. Esta necessidade pareceu particularmente importante no momento da reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial.
- 35 O Governo do Reino Unido argumenta que o objectivo da inclusão dos apátridas e dos refugiados residentes no território de um Estado-Membro no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71 foi simplesmente o de permitir aos apátridas e aos refugiados a quem foi concedido o direito de residir num Estado-Membro beneficiar das disposições desse regulamento por agregação ou exportação de prestações em situações que entram no âmbito de aplicação material do referido regulamento.

- 36 O Governo do Reino Unido considera que, face ao contexto histórico, o artigo 51.º do Tratado CE deve ser interpretado no sentido de permitir a inclusão dos apátridas e dos refugiados residentes num Estado-Membro no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71, apesar de eles não beneficiarem da livre circulação de pessoas.
- 37 A Comissão sustenta que, aquando da adopção da regulamentação comunitária no domínio da segurança social, importava, por um lado, não ficar aquém da norma europeia já aceite e, por outro, prever, no sentido da simplificação administrativa, uma regulamentação comum aplicável tanto aos nacionais dos Estados-Membros como aos apátridas e aos refugiados, categorias com pouca importância numérica, preferencialmente a criar ou a manter regulamentações separadas. Uma extensão tão mínima da competência comunitária a matérias extracomunitárias ou a domínios que não são cobertos por um fundamento jurídico determinado do direito comunitário é permitida na medida em que esteja relacionada com uma competência acessória da Comunidade.
- 38 Em especial, a integração dos apátridas e dos refugiados no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 por motivo de conexão material justifica-se porque, aquando da adopção da regulamentação comunitária no domínio da segurança social, o legislador comunitário devia ter em conta uma situação já determinada por acordos internacionais que estabeleciam uma norma mínima, norma esta que os Estados-Membros, em caso de interpretação estrita da regulamentação internacional, não poderiam ignorar sem se desvincularem dos referidos acordos.

Apreciação do Tribunal

- 39 A título liminar, há que recordar que os apátridas e os refugiados estavam incluídos no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71 na sua

versão original, adoptada em 14 de Junho de 1971. Assim, devemos reportarmo-nos à referida data para apreciar o fundamento jurídico desta medida de inclusão. Resulta do preâmbulo desta versão do referido regulamento que o seu fundamento jurídico assentava no artigo 7.º do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 6.º do Tratado CE, o qual por sua vez passou, após alteração, a artigo 12.º CE) e no artigo 51.º do Tratado CEE.

- 40 Há pois que declarar, de imediato, que o artigo 7.º do Tratado CEE, que proíbe qualquer discriminação dos cidadãos comunitários em razão da nacionalidade (v. o acórdão de 15 de Março de 1994, Comissão/Espanha, C-45/93, Colect., p. I-911, n.º 10), não tem pertinência no presente processo.
- 41 No que respeita ao artigo 235.º do Tratado CEE (actual artigo 235.º do Tratado CE), ele constitui um dos fundamentos jurídicos do Regulamento (CEE) n.º 1390/81 do Conselho, de 12 de Maio de 1981, que amplia aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento n.º 1408/71 (JO L 143, p. 1). Foi só a partir da adopção do Regulamento n.º 1390/81 que o artigo 235.º do Tratado CEE foi incluído no número dos fundamentos jurídicos do Regulamento n.º 1408/71. Daqui resulta que não pode considerar-se que esta disposição seja fundamento jurídico das disposições do Regulamento n.º 1408/71 que sejam anteriores ao Regulamento n.º 1390/81.
- 42 Há pois que examinar se o Regulamento n.º 1408/71, na parte em que inclui no seu âmbito de aplicação pessoal os apátridas ou os refugiados que residem no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família, apesar de tais pessoas não possuírem, segundo o Tratado CEE, o direito à livre circulação, é contrário ao artigo 51.º do Tratado CEE.
- 43 A este respeito, há que começar por recordar o contexto histórico da inclusão dos apátridas e dos refugiados no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71.

- 44 No quadro das Nações Unidas, a Convenção de Genebra, da qual os seis Estados-Membros fundadores da Comunidade Económica Europeia são partes contratantes, foi assinada em 28 de Julho de 1951. Ela determina, no seu artigo 7.º, n.º 1, que, salvas as disposições mais favoráveis previstas pela convenção, «cada Estado contratante concederá aos refugiados o regime que conceder aos estrangeiros em geral».
- 45 Resulta do artigo 24.º, n.º 1, alínea b), da Convenção da Genebra que os Estados contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos nacionais no que diz respeito à «segurança social (as disposições legais relativas aos acidentes de trabalho, às doenças profissionais, à maternidade, doença, invalidez, velhice e morte, ao desemprego, aos encargos de família e a qualquer outro risco que, em conformidade com a legislação nacional, esteja coberto por um sistema de seguro social)», ressalvando-se nomeadamente as disposições acerca das prestações ou fracções de prestações pagáveis exclusivamente pelos fundos públicos.
- 46 Em 11 de Dezembro de 1953, os membros do Conselho da Europa assinaram os acordos provisórios europeus, ratificados pelos seis Estados-Membros fundadores da Comunidade Económica Europeia. O artigo 2.º destes dois acordos determina, sob certas reservas, que os nacionais de uma das partes contratantes são admitidos ao benefício das leis e regulamentos de segurança social de qualquer da outra parte contratante nas mesmas condições que os nacionais dessa parte.
- 47 Os protocolos adicionais aos acordos provisórios europeus, assinados no mesmo dia, fazem referência nos seus preâmbulos às disposições da Convenção de Genebra e à vontade dos signatários de ampliar aos refugiados o benefício das disposições dos referidos acordos. Determinam, no seu artigo 2.º, que as disposições desses acordos são aplicáveis aos refugiados, tal como definidos na Convenção de Genebra, nas condições previstas para os nacionais das partes nesses acordos.

- 48 A Convenção de Nova Iorque foi assinada em 28 de Setembro de 1954. Os seis Estados-Membros fundadores da Comunidade Económica Europeia são igualmente partes contratantes nessa convenção que, nos seus artigos 7.º e 24.º, contém, quanto aos apátridas, disposições similares às aplicáveis aos refugiados por força dos artigos 7.º e 24.º da Convenção de Genebra.
- 49 Cada um dos seis Estados-Membros fundadores comprometeu-se, portanto, em princípio, ao nível internacional, a admitir em geral os apátridas e os refugiados ao benefício das leis e regulamentos da segurança social nas condições previstas para os nacionais de outros Estados.
- 50 Foi neste contexto que, em 9 de Dezembro de 1957, antes da entrada em vigor do Tratado CEE, estes Estados-Membros assinaram a Convenção Europeia de 1957, elaborada com a colaboração da Organização Internacional do Trabalho, cujo sétimo considerando afirma «o princípio da igualdade de tratamento de todos os cidadãos de cada uma das partes contratantes, bem como dos apátridas e dos refugiados, residentes no território de uma das partes contratantes, relativamente à aplicação das legislações nacionais de segurança social».
- 51 A Convenção Europeia de 1957 funda-se, de acordo com o seu segundo considerando, no artigo 69.º, n.º 4, do Tratado CECA, por força do qual os Estados-Membros «procurarão [...] acordar entre si as medidas ainda necessárias para que as disposições relativas à segurança social não constituam obstáculo à mobilidade da mão-de-obra». A convenção precisa, no artigo 4.º, n.º 1, que as suas disposições «são aplicáveis aos trabalhadores assalariados ou assimilados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de uma ou várias partes contratantes e que são nacionais de uma dessas partes contratantes ou que são apátridas ou refugiados residentes no território de uma das referidas partes contratantes, bem como aos membros das suas famílias e aos seus sucessores».

- 52 Em 25 de Setembro de 1958, o Conselho da Comunidade Económica Europeia adoptou o Regulamento n.º 3 que, no seu artigo 4.º, n.º 1, retomava o conteúdo da disposição do artigo 4.º, n.º 1, da Convenção Europeia de 1957.
- 53 O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 é, no que respeita aos aspectos pertinentes para os presentes processos, idêntico no essencial ao artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3 e da Convenção Europeia de 1957.
- 54 Em segundo lugar, há que recordar que o estabelecimento de uma liberdade tão vasta quanto possível da circulação dos trabalhadores, que se inscreve nos fundamentos da Comunidade, constitui o objectivo último do artigo 51.º do Tratado CEE e condicionando, desse modo, o exercício da competência que o referido preceito atribui ao Conselho (acórdão de 9 de Dezembro de 1965, Singer, 44/65, Colect. 1965-1966, pp. 251, 254).
- 55 O artigo 51.º do Tratado CEE prevê, para este efeito, o recurso à técnica da coordenação dos regimes nacionais em matéria de segurança social. A eficácia da coordenação não seria assegurada se se devesse reservar a sua aplicação unicamente aos trabalhadores que se deslocam na Comunidade para o exercício do seu trabalho. Como o Tribunal de Justiça já declarou a propósito do Regulamento n.º 3 (acórdão de 12 de Novembro de 1969, *Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents*, 27/69, Recueil, p. 405, n.º 4, Colect. 1969-1970, p. 151; v., ainda, os acórdãos Singer, já referido, p. 1199, e de 30 de Junho de 1966, *Vaassen Goebbels*, 61/65, Colect. 1965-1968, p. 401), o Regulamento n.º 1408/71 tem vocação para se aplicar a qualquer trabalhador, na acepção do seu artigo 1.º, que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro e esteja colocado numa das situações de natureza internacional previstas pelo referido regulamento, bem como aos membros da sua família.

- 56 Não é possível censurar o Conselho por, no exercício das competências que assim lhe foram atribuídas a título do artigo 51.º do Tratado CEE, ter também tido em consideração os apátridas e os refugiados residentes no território dos Estados-Membros, a fim de ter em conta os compromissos internacionais destes Estados-Membros, acima recordados.
- 57 Como sublinhou o advogado-geral no n.º 59 das suas conclusões, uma coordenação que exclua os apátridas e os refugiados teria levado os Estados-Membros, com o fim de garantir o cumprimento das suas obrigações internacionais, a ter de instituir um segundo regime de coordenação destinado unicamente a esta categoria muito limitada de pessoas.
- 58 Face às considerações que precedem, há que responder à primeira questão prejudicial nos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99 que o seu exame não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do Regulamento n.º 1408/71 na parte em que este inclui no seu âmbito de aplicação pessoal os apátridas ou os refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família.

Quanto à segunda questão nos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99

- 59 Pela sua segunda questão nos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os trabalhadores que são refugiados ou apátridas e residem no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família, podem invocar os direitos conferidos pelo Regulamento n.º 1408/71 quando imigraram para esse Estado-Membro a partir directamente de um país terceiro e não se deslocaram no interior da Comunidade.

Argumentos formulados nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 60 Os recorrentes nos processos principais correspondentes aos processos C-95/99 a C-98/99 argumentam que a recusa de reconhecer um elemento de conexão ao direito comunitário no que se refere à situação de um apátrida ou de um refugiado que imigrou para um Estado-Membro directamente a partir de um país terceiro teria resultados absurdos, sobretudo à luz do acórdão Kulzer, já referido. Com efeito, com base neste acórdão, se aqueles recorrentes deixassem a Alemanha e se deslocassem para França para aí trabalharem, teriam direito aos abonos de família não apenas por força do direito francês, mas ainda, no caso de regresso à Alemanha, por força do direito alemão. Do mesmo modo, teriam direito aos abonos de família se os seus filhos estudassem em França.
- 61 Segundo o Governo espanhol, o Regulamento n.º 1408/71 aplica-se ainda aos apátridas e aos refugiados que imigraram para um Estado-Membro a partir directamente de um país terceiro. Isto resulta, para começar, da redacção do artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento. Seguidamente, se a aplicação do Regulamento n.º 1408/71 estivesse limitada às situações que apresentam uma conexão com a livre circulação dos trabalhadores, os nacionais de um Estado-Membro que residem desde sempre noutra Estado-Membro e aí exercem a sua actividade profissional também não estariam cobertos pelo regulamento. Finalmente, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma tal conexão com a livre circulação não é exigida para a aplicação desse regulamento (v. acórdão Kulzer, já referido).
- 62 Os Governos sueco e do Reino Unido sustentam que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o Regulamento n.º 1408/71 e, portanto, o princípio da igualdade de tratamento afirmado no seu artigo 3.º, n.º 1, não se aplicam aos casos que não têm qualquer nexo de conexão com o direito comunitário (v. os acórdãos de 22 de Setembro de 1992, Petit, C-153/91, Colect., p. I-4973, n.ºs 8 a 10; de 5 de Junho de 1997, Uecker e Jacquet, C-64/96 e C-65/96, Colect., p. I-3171, n.ºs 16 e 17, e Kulzer, já referido, n.º 31). Assim, este princípio

também não se aplica a uma pessoa apátrida ou refugiada que se encontra numa situação em que tal nexo de conexão não existe.

63 A Comissão argumenta que resulta do artigo 2.º dos protocolos adicionais aos acordos provisórios europeus que os refugiados só devem ser integrados na medida em que os nacionais das partes contratantes possam invocar direitos decorrentes dos ditos acordos. Estes acordos não são aplicáveis às relações puramente internas entre uma parte contratante e os seus próprios nacionais que exerçam uma actividade no interior do país. Os refugiados só podem, portanto, gozar desses direitos no quadro das relações transfronteiriças entre as partes contratantes, e não no interior do país de acolhimento.

64 Segundo a Comissão, esta análise é confirmada pelo fundamento jurídico dos Regulamentos n.ºs 3 e 1408/71. Os apátridas e os refugiados foram integrados no âmbito de aplicação destes regulamentos em razão de uma conexão material com uma competência do legislador fundada no artigo 51.º do Tratado CEE. O Regulamento n.º 1408/71 não é aplicável a apátridas ou a refugiados que, de um qualquer modo, nunca estiveram em relação com um Estado-Membro diferente do de acolhimento e que se encontram, portanto, numa situação em que não existe qualquer conexão com o direito comunitário.

Apreciação do Tribunal de Justiça

65 No que respeita aos apátridas e aos refugiados, bem como aos membros da sua família, que imigraram para um Estado-Membro a partir directamente de um país terceiro e não se deslocaram no interior da Comunidade, há, por um lado, que recordar que se deve interpretar o Regulamento n.º 1408/71 à luz do artigo 51.º do Tratado CEE, que constitui um dos seus fundamentos jurídicos.

- 66 Ora, o artigo 51.º do Tratado CEE visa principalmente a coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros e o pagamento das prestações no quadro desses regimes assim coordenados.
- 67 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o Regulamento n.º 1408/71 tem essencialmente por objectivo garantir a aplicação, segundo critérios uniformes e comunitários, dos regimes de segurança social que, em cada Estado-Membro, respeitam aos trabalhadores que se deslocam no interior da Comunidade. Para estes fins, estabelece um conjunto de regras fundadas nomeadamente na proibição de discriminações em razão da nacionalidade ou da residência e na manutenção pelo trabalhador dos direitos adquiridos por força do ou dos regimes de segurança social que lhe são ou foram aplicados (v. acórdão de 10 de Janeiro de 1980, Jordens-Vosters, 69/79, Recueil, p. 75, n.º 11).
- 68 É certo que o Tribunal decidiu que o facto de o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3, que é substancialmente idêntico ao artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, visar mesmo pessoas que relevam, ou relevaram, da legislação de um único Estado-Membro demonstra que, longe de se limitar a visar os trabalhadores migrantes no sentido estrito do termo, o Regulamento n.º 3 se aplica a qualquer trabalhador colocado numa das situações de natureza internacional previstas pelo referido regulamento, bem como aos seus sucessores (v. o acórdão *Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents*, já referido, n.º 4).
- 69 O Tribunal precisou, no entanto, de seguida, que as regras do Tratado em matéria de livre circulação de pessoas e os actos adoptados em execução dessas regras não podem ser aplicados a actividades que não apresentem qualquer conexão com uma das situações previstas pelo direito comunitário e de que todos os elementos pertinentes se situam no interior de um só Estado-Membro (v., nomeadamente, os acórdãos *Petit*, já referido, n.º 8; de 2 de Julho de 1998, *Kapasakalis e o.*, C-225/95 a C-227/95, *Colect.*, p. I-4239, n.º 22, e de 26 de Janeiro de 1999, *Terhoeve*, C-18/95, *Colect.*, p. I-345, n.º 26).

- 70 No que respeita à segurança social, o Tribunal de Justiça concluiu que o artigo 51.º do Tratado CEE e o Regulamento n.º 1408/71, nomeadamente o seu artigo 3.º, não se aplicam a situações em que a totalidade dos elementos se confina ao interior de um único Estado-Membro (v. acórdão Petit, já referido, n.º 10).
- 71 É esse nomeadamente o caso quando a situação de um trabalhador apresenta unicamente conexões com um país terceiro e um único Estado-Membro (v., neste sentido, os acórdãos de 20 de Outubro de 1993, Baglieri, C-297/92, Colect., p. I-5211, n.º 18, e de 29 de Junho de 1994, Aldewereld, C-60/93, Colect., p. I-2991, n.º 14).
- 72 Assim, há que responder à segunda questão nos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99 que os trabalhadores que são apátridas ou refugiados e residem no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família, não podem invocar os direitos conferidos pelo Regulamento n.º 1408/71 quando se encontram numa situação em que a totalidade dos elementos se confina ao interior desse único Estado-Membro.

Quanto à terceira questão prejudicial nos processos C-96/99 e C-180/99

- 73 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão nos processos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, não há que responder à terceira questão colocada nos processos C-96/99 e C-180/99.

Quanto às despesas

- 74 As despesas efectuadas pelos Governos espanhol, sueco e do Reino Unido, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Bundessozialgericht, por decisões de 15 de Outubro de 1998, declara:

- 1) O exame da primeira questão prejudicial não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na

sua versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, na parte em que inclui no seu âmbito de aplicação pessoal os apátridas ou os refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família.

- 2) Os trabalhadores que são apátridas ou refugiados e residem no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros da sua família, não podem invocar os direitos conferidos pelo Regulamento n.º 1408/71, na sua versão alterada e actualizada pelo Regulamento n.º 2001/83, quando se encontram numa situação em que a totalidade dos elementos se confina ao interior desse único Estado-Membro.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	
Edward	La Pergola	Puissochet	
Sevón	Wathelet	Schintgen	Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Outubro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias