

DOMSTOLENS DOM

den 11 oktober 2001 *

I de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Bundessozialgericht (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

Mervett Khalil (C-95/99),

Issa Chaaban (C-96/99),

Hassan Osseili (C-97/99)

och

Bundesanstalt für Arbeit,

mellan

Mohamad Nasser (C-98/99)

och

Landeshauptstadt Stuttgart

* Rättegångspråk: tyska.

och mellan

Meriem Addou (C-180/99)

och

Land Nordrhein-Westfalen,

angående giltigheten och tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6; svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón (referent), M. Wathelet, R. Schintgen och V. Skouris,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Meriem Addou, genom A.S. Iven, Rechtsanwalt (mål C-180/99),

- Sveriges regering, genom A. Kruse (de förenade målen C-95/99—C-98/99) och L. Nordling (mål C-180/99), båda i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom R.V. Magrill, i egenskap av ombud, biträdd av N. Paines, QC (de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99),

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom P. Hillenkamp (de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99), och J. Sack (mål C-180/99), båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 10 oktober 2000 av: Mervett Khalil, Issa Chaaban, Hassan Osseili och Mohamad Nasser, företrädare av J. Lang, Rechtsanwalt, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av N. Paines, och kommissionen, företrädd av J. Sack,

och efter att den 30 november 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Bundessozialgericht har, genom beslut av den 15 oktober 1998 som inkom till domstolens kansli den 17 mars 1999 (C-95/99—C-98/99) och den 17 maj 1999 (C-180/99), i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt ett flertal frågor om giltigheten och tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6; svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

2 Dessa frågor har uppkommit i tvister mellan, å ena sidan, Mervett Khalil, Issa Chaaban och Hassan Osseili och, å andra sidan, Bundesanstalt für Arbeit, mellan Mohamad Nasser och Landeshauptstadt Stuttgart och slutligen mellan Meriem Addou och Land Nordrhein-Westfalen, angående statslösa och flyktingars eller deras makars rätt till barnbidrag och föräldrabidrag.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I artikel 51 i EEG-fördraget (artikel 51 i EG-fördraget, nu artikel 42 EG i ändrad lydelse) föreskrivs följande:

”Rådet skall enhälligt på förslag från kommissionen besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att

a) alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek,

b) förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.”

- 4 I artikel 1 d i förordning nr 1408/71 föreskrivs att i denna förordning skall ”[f]lykting’ ... ha samma innebörd som i artikel 1 i konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), nedan kallad Genèvekonventionen]”.

5 I artikel 1 e i förordning nr 1408/71 föreskrivs vidare att i denna förordning skall "[u]ttrycket 'statslös' ... ha samma innebörd som i artikel 1 i konventionen om statslösa personers rättsliga ställning undertecknad i New York den 28 september 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 360, s. 130, nr 5158 (1960)], nedan kallad New York-konventionen]".

6 I artikel 2.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

"Denna förordning gäller anställda och egenföretagare, som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium, samt deras familjemedlemmar och efterlevande."

7 Enligt artikel 3.1 i förordning nr 1408/71 gäller följande:

"Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare."

Tvisterna i målen vid de nationella domstolarna

8 Klaganden i målet vid den nationella domstolen i mål C-95/99, Mervett Khalil, och hennes make är palestinier från Libanon. De kom till Tyskland år 1984

respektive år 1986 efter att ha flytt från inbördeskriget i Libanon. Makarna har bott i Tyskland utan avbrott sedan dess. De har inte erkänts som politiska flyktingar.

- 9 Klaganden i målet vid den nationella domstolen i mål C-96/99, Issa Chaaban, och hans maka är kurder från Libanon. De kom, efter att ha flytt från inbördeskriget i Libanon, till Tyskland år 1985, där de har bott utan avbrott sedan dess. De har inte erkänts som politiska flyktingar. Issa Chaaban är precis som sina barn libanesisk medborgare.
- 10 Klaganden i målet vid den nationella domstolen i mål C-97/99, Hassan Osseili, och hans maka kom till Tyskland år 1986. Hassan Osseili har ett libanesiskt resedokument för palestinska flyktingar. Hans ansökan om asyl har inte bifallits.
- 11 Klaganden i målet vid den nationella domstolen i mål C-98/99, Mohamad Nasser, innehar ett libanesiskt resedokument för palestinska flyktingar. Han vistas i Tyskland med sin familj sedan år 1985. Han har inte erkänts som politisk flykting, men har uppehållstillstånd sedan den 30 april 1998.
- 12 Av begäran om förhandsavgörande i dessa mål framgår att Mervett Khalil och hennes make, Issa Chaabans make, Hassan Osseili och Mohamad Nasser anses som statslösa enligt tysk rätt.
- 13 Under perioden december 1993—mars 1994 drogs barnbidragen in för klagandena i målen vid de nationella domstolarna i dessa mål på den grunden att enligt den nya lydelsen av 1 § tredje stycket i Bundeskindergeldgesetz (förbundslag om barnbidrag) har endast utlänningar som innehar antingen intyg om uppehållsrätt

eller uppehållstillstånd rätt till barnbidrag. Ändringen av denna bestämmelse är ett resultat av Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (första lagen om genomförande av programmet för sparande, konsolidering och tillväxt) av den 21 december 1993 (BGBl. 1993 I, s. 2353). Denna ändring trädde i kraft den 1 januari 1994.

- 14 Klagandena hävdade i målen vid de nationella domstolarna, till stöd för sina överklaganden av besluten att inte tillerkänna dem barnbidrag, att de själva eller deras makar skulle anses som statslösa. De skulle därför i enlighet med artiklarna 2.1 och 3.1 i förordning nr 1408/71 ha jämförts med tyska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen vid beviljande av familjeförmåner. Dessa förmåner skall därför inte villkoras av innehav av ett särskilt uppehållstillstånd.
- 15 De nationella domstolar som prövade överklagandena i första instans och andra instans lämnade dessa utan bifall.
- 16 Klagandena i målen vid de nationella domstolarna i de förenade målen C-95/99—C-98/99 överklagade överrättsdomarna till Bundessozialgericht.
- 17 Klaganden i målet vid den nationella domstolen i mål C-180/99, Meriem Addou, är algerisk medborgare. I likhet med hennes barn var hennes make marockansk medborgare under den tid som är av betydelse för tvisten i målet vid den nationella domstolen. Han har senare blivit tysk medborgare genom naturalisering. Meriem Addou och hennes make invandrade till Tyskland år 1988 från Algeriet respektive Marocko. De har sedan dess bott i Tyskland utan avbrott. De

har inte medgetts rätt till asyl, men i februari 1994 erhöll de tillfällig uppehållsrätt och i maj 1996 uppehållstillstånd.

- 18 Från den 13 januari 1994 åtnjöt Meriem Addous make i egenskap av ”annan politiskt förföljd person” och genom ”liten asylrätt” flyktingstatus enligt artikel 1 i Genèvekonventionen. Han behöll denna status fram till sin naturalisering.

- 19 Land Nordrhein-Westfalen nekade från den 13 januari 1994 Meriem Addou föräldrabidrag som hon hade ansökt om för sitt yngsta barn på den grunden att hon varken hade sådant intyg om uppehållsrätt eller sådant uppehållstillstånd, vilka krävs enligt 1 § första punkten a i Bundeserziehungsgeldgesetz (förbundslag om föräldrabidrag) i dess lydelse enligt 4 § i Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (lag om genomförande av förbundsprogrammet om konsolidering) av den 23 juni 1993 (BGBl. 1993 I, s. 944).

- 20 Meriem Addous överklagande av detta avslagsbeslut ogillades i första instans men bifölls i andra instans. Denna domstol ansåg nämligen att innehav av uppehållstillstånd saknade betydelse eftersom Meriem Addou, i egenskap av familjemedlem till en erkänd flykting, skulle jämföras med tyska medborgare och andra medborgare i medlemsstaterna i Europeiska unionen enligt förordning nr 1408/71.

- 21 Land Nordrhein-Westfalen överklagade detta beslut till Bundessozialgericht.

22 Bundessozialgericht önskar i fråga om var och en av dessa tvister få klarhet i om innefattandet av statslösa och flyktingar i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, enligt artiklarna 2.1 och 3.1, täcks av en behörighetsbestämmelse i EG-fördraget. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende anfört att statslösa och flyktingar inte uttryckligen åtnjuter rätt till fri rörlighet inom gemenskapen enligt EG-fördraget. Artikel 51 i EG-fördraget och artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG), som har angetts som rättslig grund i ingressen till förordning nr 1408/71, avser emellertid sådana åtgärder som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare respektive sådana som är nödvändiga för att förverkliga något av gemenskapens mål.

23 Om den i artiklarna 2.1 och 3.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivna likställandet är tillåten enligt EG-fördraget, anser den hänskjutande domstolen att det återstår att avgöra om denna ordning inte endast är tillämplig på fall där en statslös eller en flykting lämnar en medlemsstat för att bege sig till en annan, utan även på fall där en statslös eller en flykting har rest in i en medlemsstat från ett tredje land och stannat där utan att ha flyttat inom gemenskapen.

24 Om så är fallet anser Bundessozialgericht att det är nödvändigt att fastställa om domen av den 10 oktober 1996 i de förenade målen C-245/94 och C-312/94, Hoever och Zachow (REG 1996, s. I-4895), går att överföra på tvisterna i målen vid de nationella domstolarna i de förenade målen C-96/99 och C-180/99. I denna dom fastställde domstolen att barnbidrag inte i gemenskapsrätten görs beroende av vilken familjemedlem som enligt de nationella bestämmelserna är behörig att ansöka om en sådan förmån.

- 25 Bundessozialgericht beslutade mot bakgrund av dessa överväganden att vilande-förklara målen och ställa följande frågor till domstolen.

— I de förenade målen C-95/99, C-97/99 och C-98/99:

”1) Är rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen tillämplig på statslösa och deras familjemedlemmar, när dessa enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen av den 25 mars 1957, i dess lydelse enligt Fördraget om Europeiska unionen av den 7 februari 1992, inte omfattas av rätten till fri rörlighet?

2) Om svaret på fråga 1 är jakande:

Är förordning (EEG) nr 1408/71 även tillämplig på statslösa arbetstagare och deras familjemedlemmar som har invandrat till en medlemsstat direkt från en tredje stat och aldrig har flyttat inom gemenskapen?”

— I mål C-96/99:

”1) Är rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen tillämplig på statslösa

och deras familjemedlemmar, när dessa enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen av den 25 mars 1957, i dess lydelse enligt Fördraget om Europeiska unionen av den 7 februari 1992, inte omfattas av rätten till fri rörlighet?

2) Om svaret på fråga 1 är jakande:

Är förordning (EEG) nr 1408/71 även tillämplig när en statslös och dennes maka, vilken är medborgare i en tredje stat, samt övriga familjemedlemmar har invandrat direkt från en tredje stat och aldrig har flyttat inom gemenskapen?

3) Om svaret på fråga 2 är jakande:

Skall en familjeförmån såsom barnbidrag beviljas enligt lagen om barnbidrag även när endast den ena av makarna, vilken är medborgare i en tredje stat, är anställd, medan den andre maken, som är statslös och från vilken den förstnämnda maken härleder sin rätt, inte är anställd?”

— I mål C-180/99:

”1) Är rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen tillämplig på flyktingar och deras familjemedlemmar som är medborgare i ett tredje land, när dessa

enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen av den 25 mars 1957, i dess lydelse enligt Fördraget om Europeiska unionen av den 7 februari 1992, inte omfattas av rätten till fri rörlighet?

2) Om svaret på fråga 1 är jakande:

Är förordning (EEG) nr 1408/71 även tillämplig när en flykting som är anställd och dennes familjemedlemmar har invandrat till en medlemsstat direkt från en tredje stat och aldrig har flyttat inom gemenskapen?

3) Om svaret på fråga 2 är jakande:

Skall en familjeförmån såsom föräldrabidrag enligt Bundeserziehungsgeldgesetz beviljas även en make till en sådan arbetstagare när förstnämnda person inte heller är medborgare i en medlemsstat och inte är vare sig anställd eller erkänd som flykting?”

²⁶ Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 juli 1999 i enlighet med artikel 43 i rättegångsreglerna förenades målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt den slutliga domen.

27 Genom beslut av den 11 maj 2000 beviljades Mervett Khalil, Issa Chaaban, Hassan Osseili, Mohamad Nasser och Meriem Addou rättshjälp.

Inledande synpunkter

28 Domstolen konstaterar inledningsvis dels att det framgår av beslutet om hänskjutande i mål C-180/99 att maken till klaganden i målet vid den nationella domstolen är marockansk medborgare, dels att Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko den 27 april 1976 i Rabat undertecknade ett samarbetsavtal som godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181). I artikel 41.1 i detta avtal föreskrivs att med vissa förbehåll skall arbetare med marockanskt medborgarskap, och de familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, i fråga om social trygghet åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av nationalitet jämfört med medborgarna i de medlemsstater där de är sysselsatta. Eftersom Bundessozialgericht inte har ställt någon fråga i detta avseende, kan domstolen emellertid inte uttala sig om tolkningen av detta avtal.

Den första frågan i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99

29 Det framgår av besluten om hänskjutande att den nationella domstolen genom sin första fråga i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99 ställer sig tvivlande till giltigheten av förordning nr 1408/71 till den del statslösa eller flyktingar som är bosatta i en av medlemsstaterna, samt deras familjemedlemmar, genom förordningen innefattas i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, samtidigt som dessa personer enligt EG-fördraget inte har rätt till fri rörlighet.

Argument i yttranden som avgivits till domstolen

- 30 Förenade Kungarikets regering och kommissionen har understrukt betydelsen av den historiska bakgrunden för frågeställningen och anført att redan innan gemenskapen grundades hade medlemsstaterna såväl sinsemellan som i förhållande till tredje länder gjort internationella åtaganden gentemot statslösa och flyktingar, inte enbart i Genève- och New York-konventionerna utan även i den provisoriska europeiska överenskommelsen om social trygghet vid ålderdom och nedsatt arbetsförmåga samt för efterlevande och i den provisoriska europeiska överenskommelsen om social trygghet, dock ej vid ålderdom och nedsatt arbetsförmåga eller för efterlevande (nedan kallade de provisoriska europeiska överenskommelserna) samt i den europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp, som undertecknades i Paris den 11 december 1953 av medlemmarna i Europarådet (*Série des traités européens* nr 12, 13 och 14). I tilläggsprotokollen till dessa överenskommelser, vilka undertecknades samma dag (*Série des traités européens* nr 12A, 13A och 14A), föreskrevs att bestämmelserna i dessa skulle äga samma tillämpning på flyktingar enligt Genèvekonventionen som på medborgarna i de fördragsslutande länderna.
- 31 Den svenska och den brittiska regeringen samt kommissionen har vidare i detta avseende påpekat att statslösa och flyktingar som var bosatta i en medlemsstat även ingick i den personkrets som omfattades av tillämpningsområdet för rådets förordning nr 3 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT 30, s. 561) och att den rättsliga grunden för denna förordning var artikel 51 i EEG-fördraget. Den svenska regeringen och kommissionen har tillagt att statslösa och flyktingar redan omfattades av den europeiska konventionen om social trygghet för migrerande arbetstagare, vilken undertecknades den 9 december 1957 av regeringarna för de stater som vid den tiden utgjorde Europeiska kol- och stålgemenskapen och vilken grundades på artikel 69 i EKSG-fördraget, särskilt artikel 69.4 (nedan kallad 1957 års europeiska konvention). Enligt kommissionen innefattades de provisoriska europeiska överenskommelserna i denna konvention.

- 32 Utifrån samma perspektiv har den spanska regeringen hävdad att artikel 51 i EG-fördraget utgör en tillräcklig rättslig grund för att innefatta statslösa och flyktingar i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71. Vid samordningen av medlemsstaternas bestämmelser om social trygghet skall nämligen med nödvändighet beaktas de skyldigheter enligt folkrätten avseende statslösa och flyktingar som följer för medlemsstaterna av ratificeringen av Genève- och New York-konventionerna. Denna slutsats stöds av domen av den 12 november 1974 i mål 35/74, Rzepa (REG 1974, s. 1241), i vilken domstolen tillämpade förordning nr 3 på en flykting.
- 33 Den svenska regeringen har anfört att det följer av domstolens rättspraxis att artikel 51 i EG-fördraget och förordning nr 1408/71, förutom huvudsyftet att främja fri rörlighet, har till syfte att samordna bestämmelser om social trygghet för arbetstagare som antingen inte omfattas av rätten till fri rörlighet eller inte använder sig av denna, men vars förhållanden kräver en samordning av de sociala trygghetssystemen (se dom av den 31 maj 1979 i mål 182/78, Pierik, REG 1979, s. 1977, svensk specialutgåva, volym 4, s. 453, av den 5 mars 1998 i mål C-194/96, Kulzer, REG 1998, s. I-895, punkt 31, och av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 31).
- 34 Enligt denna regering råder det inget tvivel om att den särskilt ovissa situationen för statslösa och flyktingar, som ofta kännetecknas av rättslig osäkerhet och ett oklart biståndssystem, kräver en samordning av de nationella sociala trygghetssystemen. Detta behov visade sig särskilt viktigt när Europa återuppbyggdes efter det andra världskriget.
- 35 Förenade kungarikets regering har gjort gällande att syftet med att innefatta statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 var endast att göra det möjligt för statslösa och flyktingar som medgetts rätt att bo i en medlemsstat att omfattas av bestämmelserna i denna förordning genom sammanläggning och export av förmåner i situationer som omfattas av denna förordnings materiella tillämpningsområde.

- 36 Förenade kungarikets regering anser att med hänsyn till den historiska bakgrunden skall artikel 51 i EG-fördraget tolkas så, att statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, trots att de inte åtnjuter rätt till fri rörlighet för personer.
- 37 Kommissionen har hävdats att när gemenskapsbestämmelserna inom området för social trygghet antogs var det viktigt dels att dessa bestämmelser inte hamnade under den erkända europeiska normen, dels att det i syfte att uppnå administrativ förenkling föreskrevs gemensamma bestämmelser som var tillämpliga på såväl medborgare i medlemsstaterna som på statslösa och flyktingar, grupper som omfattar ett mycket litet antal personer, och att skilda bestämmelser således inte skapades eller bibehölls. En sådan liten utvidgning av gemenskapsbehörigheten till utomgemenskapliga områden och områden som inte omfattas av en bestämd rättslig grund i gemenskapsrätten är tillåten eftersom den avsåg en underordnad behörighet för gemenskapen.
- 38 Innefattandet av statslösa och flyktingar i tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 på grund av samband i materiellt hänseende var motiverat, särskilt som gemenskapslagstiftaren då gemenskapsbestämmelserna om social trygghet antogs var skyldig att beakta förhållanden som redan var fastslagna i internationella överenskommelser med minimikrav, krav som medlemsstaterna vid en strikt tolkning av de internationella bestämmelserna inte skulle ha kunnat frångå utan att säga upp dessa avtal.

Domstolens bedömning

- 39 Det skall inledningsvis erinras om att statslösa och flyktingar ingick i den personkrets som omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 i

dess ursprungliga lydelse, vilken antogs den 14 juni 1971. Man skall följaktligen utgå från denna tidpunkt vid bedömningen av den rättsliga grunden för åtgärden att innefatta dessa i denna personkrets. Det framgår av ingressen i denna lydelse av förordningen att den rättsliga grunden för denna åtgärd var artikel 7 i EEG-fördraget (artikel 6 i EG-fördraget i ändrad lydelse, nu artikel 12 EG i ändrad lydelse) och artikel 51 i EEG-fördraget.

40 Det skall först konstateras att artikel 7 i EEG-fördraget, en bestämmelse enligt vilken all diskriminering av gemenskapsmedborgare på grund av nationalitet är förbjuden (se dom av den 15 mars 1994 i mål C-45/93, kommissionen mot Spanien, REG 1994, s. I-911, punkt 10), saknar relevans i förevarande mål.

41 När det gäller artikel 235 i EEG-fördraget (artikel 235 i EG-fördraget) utgör denna artikel en av de rättsliga grunderna för rådets förordning (EEG) nr 1390/81 av den 12 maj 1981 om utvidgning av förordning (EEG) nr 1408/71 till att omfatta även egenföretagare och deras familjer (EGT L 143, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 132). Det var först i och med antagandet av förordning nr 1390/81 som artikel 235 i EEG-fördraget kom att ingå i de rättsliga grunderna för förordning nr 1408/71. Av detta följer att denna bestämmelse inte kan anses som den rättsliga grunden för bestämmelser i förordning nr 1408/71 som är äldre än förordning nr 1390/81.

42 Det skall således undersökas huruvida förordning nr 1408/71, till den del statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och deras familjemedlemmar enligt förordningen ingår i den personkrets som omfattas av dess tillämpningsområde när dessa personer enligt EEG-fördraget inte åtnjuter rätt till fri rörlighet, strider mot artikel 51 i EEG-fördraget.

43 I detta avseende skall det för det första erinras om den historiska bakgrunden för innefattandet av statslösa och flyktingar i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71.

- 44 Den 28 juli 1951 undertecknades inom Förenta nationernas ram Genèvekonventionen, i vilken de sex medlemsstater som grundade den Europeiska ekonomiska gemenskapen är parter. I artikel 7 i denna konvention föreskrivs att såvida denna konvention inte innehåller mera förmånliga bestämmelser "skall fördragsslutande stat tillerkänna flyktingar samma ställning som staten i fråga tillerkänner utlänningar i allmänhet".
- 45 Av artikel 24.1 b i Genèvekonventionen följer att en fördragsslutande stat skall tillerkänna flykting, som lovligen vistas inom statsområdet, samma behandling som statens egna medborgare beträffande "socialförsäkring (lagstadgade bestämmelser rörande olycksfall i arbete, yrkessjukdomar, moderskap, sjukdom, invaliditet, ålderdom, dödsfall, arbetslöshet, familjeförsörjningsskyldighet även som varje annan situation, som enligt ifrågavarande stats lag är täckt av socialförsäkring)" med förbehåll för bland annat föreskrifter som avser förmåner som uteslutande bekostas av allmänna medel.
- 46 Den 11 december 1953 undertecknade medlemmarna i Europarådet de provisoriska europeiska överenskommelserna, som ratificerades av de sex medlemsstater som grundade den Europeiska ekonomiska gemenskapen. I artikel 2 i dessa överenskommelser föreskrivs med vissa förbehåll att medborgare i ett av de fördragsslutande länderna skall äga rätt till förmåner enligt de lagar och författningar om social trygghet som gäller i annat fördragsslutande land, på samma villkor som landets egna medborgare.
- 47 I tilläggsprotokollen till de provisoriska europeiska överenskommelserna, protokoll som undertecknades samma dag, hänvisas i ingresserna till bestämmelser i Genèvekonventionen och till parternas vilja att utvidga bestämmelserna i dessa överenskommelser till att gälla även flyktingar. I artikel 2 i tilläggsprotokollen föreskrivs att bestämmelserna i dessa överenskommelser skall äga samma tillämpning på flyktingar, i den mening som avses i Genèvekonventionen, som på medborgare i de fördragsslutande länderna.

48 New York-konventionen undertecknades den 28 september 1954. De sex medlemsstater som grundade den Europeiska ekonomiska gemenskapen var även parter i denna konvention, som i artiklarna 7 och 24 innehåller bestämmelser för statslösa motsvarande dem som är tillämpliga på flyktingar enligt artiklarna 7 och 24 i Genèvekonventionen.

49 Var och en av dessa sex ursprungliga medlemsstater hade således i princip åtagit sig att på internationell nivå allmänt erkänna att statslösa och flyktingar omfattades av lagar och bestämmelser om social trygghet på de villkor som föreskrivs för medborgare i andra stater.

50 Det var mot denna bakgrund som dessa medlemsstater den 9 december 1957, innan EEG-fördraget trädde i kraft, undertecknade 1957 års europeiska konvention, som hade utarbetats i samarbete med Internationella arbetsorganisationen. I det sjunde övervägandet fastslås "principen om likabehandling av samtliga medborgare i varje fördragsslutande land samt statslösa och flyktingar som är bosatta i ett av de fördragsslutande länderna i fråga om tillämpningen av nationella lagstiftningar om social trygghet".

51 1957 års europeiska konvention grundades enligt det andra övervägandet på artikel 69.4 i EKSG-fördraget, enligt vilken medlemsstaterna "sinsemellan [skall] söka vidta alla sådana åtgärder som visar sig nödvändiga för att bestämmelserna om sociala förmåner inte skall utgöra hinder för arbetskraftens rörlighet". I konventionen anges i artikel 4.1 att bestämmelserna i denna "gäller anställda eller liknande arbetstagare, som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera fördragsslutande stater och som är medborgare i en fördragsslutande stat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en fördragsslutande stats territorium, samt deras familjemedlemmar och efterlevande".

- 52 Den 25 september 1958 antog Europeiska ekonomiska gemenskapernas råd förordning nr 3. I artikel 4.1 i denna förordning återges innehållet i artikel 4.1 i 1957 års europeiska konvention.
- 53 Artikel 2.1 i förordning nr 1408/71 är, när det gäller de delar som är väsentliga för förevarande mål, i huvudsak identisk med artikel 4.1 i förordning nr 3 och i 1957 års europeiska konvention.
- 54 För det andra skall det erinras om att upprättandet av en fri rörlighet för arbetstagare — vilken ingår bland gemenskapens grunder — som är så fullständig som möjligt utgör det slutgiltiga målet med artikel 51 i EEG-fördraget och därigenom ett villkor för utövandet av den behörighet som rådet ges i denna artikel (dom av den 9 december 1965 i mål 44/65, Singer, REG 1965, s. 1191, 1199).
- 55 I artikel 51 i EEG-fördraget föreskrivs för detta ändamål att de nationella sociala trygghetssystemen skall samordnas. Samordningens effektivitet skulle inte säkerställas om dess tillämpning förbehölls endast arbetstagare som flyttar inom gemenskapen i syfte att utöva sin verksamhet. Som domstolen redan har fastställt i fråga om förordning nr 3 (dom av den 12 november 1969 i mål 27/69, Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents, REG 1969, s. 405, punkt 4; se även domen i det ovannämnda målet Singer, s. 1199, och dom av den 30 juni 1966 i mål 61/65, Vaassen-Göbbels, REG 1966, s. 377, 399; svensk specialutgåva, volym 1, s. 263) skall förordning nr 1408/71 tillämpas såväl på alla arbetstagare, i den mening som avses i artikel 1, som är medborgare i en medlemsstat och som befinner sig i en av de situationer med internationell anknytning som föreskrivs i denna förordning, som på deras familjemedlemmar.

- 56 Det kan således inte läggas rådet till last att det gjorde fel när det vid utövandet av den behörighet som det tillerkänns i artikel 51 i EEG-fördraget även beaktade statslösa och flyktingar som är bosatta i medlemsstaterna så att hänsyn togs till de senares ovannämnda internationella åtaganden.
- 57 Som generaladvokaten underströk i punkt 59 i sitt förslag till avgörande skulle en samordning från vilken statslösa och flyktingar uteslöts ha medfört att medlemsstaterna, för att säkerställa att deras internationella åtaganden uppfylldes, blivit tvungna att införa ett andra samordningssystem för endast denna, mycket begränsade grupp av personer.
- 58 Mot bakgrund av övervägandena ovan skall den första frågan i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99 besvaras så att det vid prövningen av dessa frågor inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av förordning nr 1408/71 till den del statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat samt deras familjemedlemmar genom förordningen ingår i den personkrets som omfattas av dess tillämpningsområde.

Den andra frågan i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99

- 59 Genom den andra frågan i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99 önskar den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida arbetstagare som är flyktingar eller statslösa och som är bosatta i en av medlemsstaterna samt deras familjemedlemmar kan göra gällande de rättigheter som följer av förordning nr 1408/71 när de har invandrat till denna medlemsstat direkt från ett tredje land och inte har flyttat inom gemenskapen.

Argument i yttranden vid domstolen

- 60 Klagandena i målen vid den nationella domstolen i de förenade målen C-95/99—C-98/99 har gjort gällande att en vägran, när det gäller förhållanden för en statslös eller en flykting som har invandrat till en medlemsstat direkt från ett tredje land, att medge en anknytning till gemenskapsrätten skulle få absurda följder, särskilt mot bakgrund av domen i det ovannämnda målet Kulzer. Om dessa klagande lämnade Tyskland och begav sig till Frankrike för att arbeta, skulle de nämligen med stöd av denna dom ha rätt till barnbidrag inte endast enligt fransk rätt utan även, om de återvände till Tyskland, enligt tysk rätt. Likaledes skulle de ha rätt till barnbidrag om deras barn studerade i Frankrike.
- 61 Enligt den spanska regeringen är förordning nr 1408/71 tillämplig även på statslösa och flyktingar som har invandrat till en medlemsstat direkt från tredje land. Detta följer för det första av ordalydelsen av artikel 2.1 i denna förordning. Om tillämpningen av förordning nr 1408/71 begränsades till situationer med ett samband med fri rörlighet för arbetstagare, skulle vidare medborgare i en medlemsstat som alltid har bott i en annan medlemsstat och som utövar sin yrkesverksamhet där inte omfattas av denna förordning. Slutligen framgår det av domstolens rättspraxis att ett sådant samband med den fria rörligheten inte krävs för att denna förordning skall vara tillämplig (se domen i det ovannämnda målet Kulzer).
- 62 Den svenska och den brittiska regeringen har hävdat att det följer av domstolens praxis att förordning nr 1408/71 och således likabehandlingsprincipen i dess artikel 3.1 inte tillämpas på fall som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten (se dom av den 22 september 1992 i mål C-153/91, Petit, REG 1992, s. I-4973, punkterna 8—10, och av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96 och C-65/96, Uecker och Jacquet, REG 1997, s. I-3171, punkterna 16 och 17, samt domen i det ovannämnda målet Kulzer, punkt 31). Denna princip tillämpas

således inte heller på en person som är statslös eller flykting och som befinner sig i en situation där denna anknytning saknas.

63 Kommissionen har gjort gällande att det följer av artikel 2 i tilläggsprotokollen till de provisoriska europeiska överenskommelserna att flyktingar skall omfattas endast om medborgarna i de fördragsslutande länderna kan göra gällande rättigheter enligt dessa överenskommelser. Dessa avtal är inte tillämpliga på rent interna förhållanden mellan ett fördragsslutande land och dess egna medborgare som utövar verksamhet i landet. Flyktingar kan således åtnjuta dessa rättigheter endast vid mellanstatliga förhållanden mellan de fördragsslutande länderna och inte inom mottagarlandet.

64 Denna bedömning bekräftas enligt kommissionen av den rättsliga grunden för förordningarna nr 3 och nr 1408/71. Statslösa och flyktingar innefattades i tillämpningsområdet för dessa förordningar på grund av ett samband i materiellt hänseende med en behörighet för lagstiftaren grundad på artikel 51 i EEG-fördraget. Förordning nr 1408/71 är inte tillämplig på statslösa eller flyktingar som aldrig på något sätt har haft någon anknytning till en annan medlemsstat än mottagarstaten och som befinner sig i en situation där allt samband med gemenskapsrätten saknas.

Domstolens bedömning

65 När det gäller statslösa och flyktingar, samt deras familjemedlemmar, som har invandrat till en medlemsstat direkt från ett tredje land och som inte har flyttat inom gemenskapen, skall det för det första erinras om att förordning nr 1408/71 skall tolkas mot bakgrund av artikel 51 i EEG-fördraget, som utgör en av de rättsliga grunderna för denna.

- 66 Artikel 51 i EEG-fördraget avser emellertid huvudsakligen samordning av medlemsstaternas system för social trygghet och betalning av förmåner inom dessa system, vilka har samordnats enligt denna ordning.
- 67 För det andra framgår det av domstolens rättspraxis att syftet med förordning nr 1408/71 huvudsakligen är att säkerställa en tillämpning enligt enhetliga gemenskapskriterier av de sociala trygghetssystemen i varje medlemsstat avseende arbetstagare som flyttar inom gemenskapen. För detta ändamål uppställs ett flertal bestämmelser som grundas särskilt på förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort och på en arbetstagares bibehållande av de rättigheter som har förvärvats enligt det eller de system för social trygghet som tillämpas eller har tillämpats på denne (se dom av den 10 januari 1980 i mål 69/79, Jordens-Vosters, REG 1980, s. 75, punkt 11).
- 68 Domstolen har visserligen fastställt att den omständigheten att artikel 4.1 i förordning 3, som i huvudsak är identisk med artikel 2.1 i förordning nr 1408/71, avser även personer som omfattas, eller har omfattats, av endast en medlemsstats lagstiftning vittnar om att förordning nr 3 inte endast avser migrerande arbetstagare i uttryckets strikta mening utan skall tillämpas på alla arbetstagare som befinner sig i en av de situationer med internationell anknytning som föreskrivs i denna förordning samt på deras efterlevande (se domen i det ovannämnda målet *Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents*, punkt 4).
- 69 Domstolen har emellertid därefter fastslagit att fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer, och de rättsakter som har antagits för att genomföra dessa bestämmelser, inte kan tillämpas på verksamhet som inte har någon som helst anknytning till de förhållanden som avses i gemenskapsrätten, och som till alla relevanta delar är begränsade till en och samma medlemsstat (se särskilt domen i det ovannämnda målet *Petit*, punkt 8, dom av den 2 juli 1998 i de förenade målen C-225/95—C-227/95, *Kapasakalis m.fl.*, REG 1998, s. I-4239, punkt 22, och av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, *Terhoeve*, REG 1999, s. I-345, punkt 26).

70 När det gäller social trygghet har domstolen fastställt att artikel 51 i EEG-fördraget och förordning nr 1408/71, särskilt artikel 3, inte är tillämplig på situationer som till alla delar är begränsade till en och samma medlemsstat (se domen i det ovannämnda målet Petit, punkt 10).

71 Detta är särskilt fallet när en arbetstagares situation endast har anknytning till ett tredje land och en enda medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 oktober 1993 i mål C-297/92, Baglieri, REG 1993, s. I-5211, punkt 18, och av den 29 juni 1994 i mål C-60/93, Aldewereld, REG 1994, s. I-2991, punkt 14).

72 Den andra frågan i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99 skall följaktligen besvaras så, att arbetstagare som är statslösa eller flyktingar, och som är bosatta i en av medlemsstaterna, samt deras familjemedlemmar inte kan göra gällande de rättigheter som följer av förordning nr 1408/71 när de befinner sig i en situation som till alla delar är begränsad till denna medlemsstat.

Den tredje frågan i de förenade målen C-96/99 och C-180/99

73 Mot bakgrund av svaret på den andra frågan i de förenade målen C-95/99—C-98/99 och C-180/99 skall den tredje frågan i de förenade målen C-96/99 och C-180/99 inte besvaras.

Rättegångskostnader

- 74 De kostnader som har förorsakats av den spanska, den svenska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden 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 nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 15 oktober 1998 har ställts av Bundessozialgericht — följande dom:

- 1) Vid prövningen av den första frågan har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets

förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983, till den del statslösa eller flyktingar som är bosatta i en av medlemsstaterna samt deras familjemedlemmar genom förordningen innefattas i den personkrets som omfattas av dess tillämpningsområde.

- 2) Arbetstagare som är statslösa eller flyktingar, och som är bosatta i en medlemsstat, samt deras familjemedlemmar kan inte göra gällande de rättigheter som följer av förordning nr 1408/71, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt förordning nr 2001/83, när de befinner sig i en situation som till alla delar är begränsad till denna medlemsstat.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 oktober 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande