

- b) Det tilkommer den nationale retsinstans i hvert tilfælde at vurdere, om denne ret er blevet tilstået de pågældende under de under a) nævnte betingelser.
3. a) De »arbejdstagere eller dermed ligestillede personer«, der befinder sig i den situation, som er omhandlet i forordning nr. 3, artikel 19, stk. 1, har krav på de rettigheder, der er hjemlet ved denne bestemmelse, uanset grunden til deres ophold i udlandet.
- b) Artikel 19, stk. 1 er til hinder for enhver national retsregel, som i tilfælde af et sådant ophold gør indrømmelsen af de omhandlede ydelser afhængig af betingelser, der er mere byrdefulde end dem, som ville være blevet anvendt, hvis den pågældende var blevet syg, mens han befandt sig på den medlemsstats område, som er forsikrerens hjemstat.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 1964.

For justitssekretæren
H. J. Eversen
Assisterende justitssekretær

A. M. Donner
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
MAURICE LAGRANGE
FREMSAT DEN 10. DECEMBER 1963

Høje Ret.

Endnu engang er det en nederlandsk domstol, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelægger Dem et præjudicielt spørgsmål. Det drejer sig om *Centrale Raad van Beroep*, en ret som i sidste instans og uden nogen nationalretlig appellmulighed træffer afgørelse i sager om social sikring. Spørgsmålene angår fortolkningen af visse bestemmelser i forordning nr. 3 om social sikring af vandrede arbejdstagere, som er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 51.

Med hensyn til proceduren må der fremhæves et specielt forhold. Centrale Raad van Beroep havde ved appel fået forelagt en sag, anlagt af en social forsikret, fru Unger, imod en afgørelse fra første instans, som bekræfter det kompetente organs afslag på at yde hende en sygeforsikringsydelse. Denne første dom, som er tilstrækkeligt omhyggeligt begrundet, forkaster navnlig sagsøgerens argumentation, som er støttet på artiklerne 4 og 19 i forordning nr. 3. Imidlertid har appelinstanden ved sin dom af 21. marts 1963 begrænset sig til at fastslå, at da der blev rejst et spørgsmål om fortolkning af en fællesskabs-

forordning, skulle der i medfør af artikel 177 ske henvisning til De europæiske Fællesskabers Domstol, men den stiller ikke Domstolen noget spørgsmål og overdrager blot sin præsident det hverv at videresende sagsakterne til Domstolen; og det er denne præsident, som ved skrivelse af 12. juli 1963 til Domstolens justitssekretær fremstiller tvistens faktiske og retlige omstændigheder og formulerer de spørgsmål, som Centrale Raad ifølge ham mener sig forpligtet til at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol.

Det er sikkert, at forpligtelsen for de i artikel 177, sidste stykke, omhandlede nationale retter til at træffe beslutning om forelæggelse for Domstolen, så snart et af de i stk. 1 nævnte spørgsmål »rejses« under en retssag, ikke fritager den nationale dommer for forpligtelsen til selv at udforme de spørgsmål, der skal stilles Domstolen, efter, i de tilfælde hvor forelæggelsesbegæringen udtrykkeligt er blevet fremsat af en part, at have efterprøvet, hvorvidt det nu drejer sig om et af de i første stykke fastsatte tilfælde: fortolkning af traktaten etc.

Dette må De afgøre. I den foreliggende sag mener jeg imidlertid, at Domstolen, på trods af at den fremgangsmåde, som er blevet fulgt ved forelæggelsen af sagen, er en smule usædvanlig, kan godtage forelæggelsen og svare på de spørgsmål, som præsidenten har stillet i rettens navn, selv om de ikke forekommer i dommen: Domstolen kunne ved at nægte dette udsætte sig for den bebrejdelse, at den blander sig i det nationale retsvæsens funktion.

På trods af den tvivl, som den tyske regering giver udtryk for i denne forbindelse, mener jeg også, at der ikke er grund til, at Domstolen skal undersøge, hvorvidt det stillede spørgsmål virkelig er relevant for afgørelsen af sagens realitet, fordi fru Unger, selv om man via forordning nr. 3 ikke kunne imødekomme hendes krav, i alle tilfælde burde vinde sagen ved at anvende en tysk-nederlandsk socialsikringskonvention. Domstolen skal ifølge sin retspraksis ikke opkaste sig til dommer over de betragtninger, som den nationale ret er gået ud fra ved sin formulering af spørgsmålet, ej heller over den betydning, som den inden for rammerne af den

tvist, som den har fået forelagt, knytter hertil. Den er kun dommer, for så vidt angår sin egen kompetence, og bør svare på de stillede spørgsmål i det omfang, disse falder ind under artikel 177, stk. 1.

I denne sag, som i alle sager i henhold til artikel 177, er Domstolen forpligtet til at give en abstrakt fortolkning af de bestemmelser, som forelægges den (traktat eller retsakter fra fællesskabsinstitutioner); det er, hvad de personer, der har benyttet sig af deres ret til at fremsætte synspunkter for Domstolen (fru Unger, en af parterne i hovedsagen, EØF-Kommissionen og den tyske regering) har bestræbt sig på at gøre, og deres synspunkter — som er særdeles fyldestgørende og af en høj videnskabelig standard — indeholder alle de faktorer, som er nødvendige, for at det stillede spørgsmål kan besvares på relevant måde. Imidlertid må man ikke glemme, at proceduren efter artikel 177 altid forløber inden for rammerne af en tvist, og meget ofte er det de konkrete sider af tvisten, der på nyttig vis bidrager til at belyse det abstrakte fortolkningsspørgsmål, som når et eksempel tjener til at støtte en teori; ydermere er det eksempel, der foreligger for retten, ikke valgt af teoretikeren, men påtvunget dommeren som en realitet. Derfor mener jeg, at det måske ville være nyttigt, hvis jeg begynder med at henlede opmærksomheden på de omstændigheder, hvorunder retstvistene er opstået i den nationale retsorden for at munde ud i henvisningen til Dem.

Den pågældende, fru Unger, gift Hoekstra, var på grundlag af en arbejdskontrakt obligatorisk forsikret mod sygdom. Da denne kontrakt udløb, fik hun efter egen anmodning rettigheder i henhold til den frivillige forsikring efter loven, som muliggør fortsættelsen af en indtil da obligatorisk forsikring på frivillig basis, »når de omhandlede personer udøver eller vil udøve et uafhængigt fag eller erhverv, eller når det er rimeligt at formode, at de vil acceptere en ny arbejdsaftale, hvis lejlighed byder sig«: Det er dette andet alternativ, som er blevet anvendt.

En måned senere blev fru Unger syg under et ophold hos sine forældre i Tyskland og var nødt til at lade sig behandle. Da hun derefter vendte tilbage til Nederlandene, søgte hun at få refunderet sine sygeudgifter, men dette

blev nægtet hende med hjemmel i en bestemmelse, hvorefter de frivilligt forsikrede ikke har ret til »godtgørelse« af sygeudgifter, som er afholdt under ophold i udlandet, medmindre de ifølge de herom gældende betingelser i kontrolreglerne har fået tilladelse til at tage ophold i udlandet med henblik på at blive helbredt« (hvilket ikke var tilfældet).

Den pågældende anlagde derefter sag imod denne beslutning ved den ret, som er kompetent i første instans, og under denne sag påberåbte hun sig især bestemmelserne i forordning nr. 3 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber, artikel 19, stk. 1, hvilke bestemmelser lyder således:

»En arbejdstager eller dermed ligestillet person, der er forsikret i en medlemsstats institution og er bosat på denne stats territorium, er berettiget til at oppebære ydelser under midlertidigt ophold på en anden medlemsstats territorium, såfremt hans tilstand kræver øjeblikkelig lægehjælp, herunder behandling på hospital. Denne bestemmelse finder ligeledes anvendelse for en arbejdstager, der ikke er forsikret i den nævnte institution, men som har ret til ydelser fra institutionen eller ville være berettiget hertil, såfremt han opholdt sig på den førstnævnte stats territorium¹.

De ser, at der i denne bestemmelse hverken er tale om en sondring mellem oblikatorisk og frivillig forsikring eller, i tilfælde af frivillig forsikring, om en særlig tilladelse til at lade sig behandle i udlandet. Alligevel kræves det, at den berettigede skal være en »arbejdstager eller dermed ligestillet person, der er forsikret i en medlemsstats institution«. Hvad er en »person der er ligestillet« med en arbejdstager i denne bestemmelses betydning? For at finde ud af dette må man henholde sig til artikel 4, stk. 1 i forordningen, hvorefter:

»Nærværende forordning finder anvendelse på arbejdstagere og dermed ligestillede personer, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere af medlemsstaterne, og som er statsborgere i en af de nævnte stater eller er statsløse personer eller flygtninge bosat på en af medlemsstaternes territorium, samt på deres familiemedlemmer og efterladte«.

Retten gjorde brug af sin fortolkningsbeføjelse i henhold til artikel 177, stk. 2 og afviste sagsøgeren ved en afgørelse af 24. oktober 1962 (bilag 1 til henvisningsskrivelsen), som utvivlsomt er det væsentlige dokument i sagens akter, og jeg mener at burde citere hovedafsnittet i form af en oversættelse, som jeg påtager mig ansvaret for:

»I medfør af de ovennævnte bestemmelser i traktaten afhænger anvendelsen af bestemmelserne i EØF-forordningen og af alle bestemmelserne i traktaten mellem kongeriget Nederlandene og Forbundsrepublikken Tyskland af spørgsmålet, om den omhandlede person er en arbejdstager eller dermed ligestillet person i den betydning, som det forudsættes i artikel 4 i den nævnte forordning:

selv om EØF-forordningen ikke præciserer hvilke personer, der skal betragtes som ligestillede med arbejdstagere med henblik på anvendelsen og gennemførelsen af forordningen, er det set med rettens øjne klart, at denne bestemmelse omhandler de personer, som aktivt tager del i den økonomiske proces, og hvis arbejdsforhold, selv om disse personer ikke udfører et hverv inden for rammerne af en arbejdstagers kontraktforhold, *udtrykkeligt* ligestilles med arbejdstagernes situation, idet der i den pågældende medlemsstats *nationale lovgivning* sker en *lovfortolkning med henblik på anvendelsen* af en eller flere socialsikringslove;

hverken i loven om sygeforsikring eller i bestemmelserne om den frivillige sygeforsikring, som har hjemmel i denne lov, bliver der, for at anerkende egenskaben som frivillig forsikret, anvendt den *retlige fiktion*, som går ud på, at den frivilligt forsikrede ville blive betragtet som en arbejdstager i sygeforsikringslovens forstand eller som en ligestillet person, således at sagsøgeren ikke her kan finde nogen berettigelse for sin opfattelse om, at hun i denne forbindelse burde ligestilles med en arbejdstager:

efter rettens mening kan sagsøgeren heller ikke påberåbe sig EØF-forordningen, der, hvis man betragter dens præambel, tilstræber at fremme arbejdstageres frie bevægelighed mellem medlemsstaterne, en målsætning som på ingen måde påvirker sagsøgerens ret til betaling fra sygeforsikringen i sin egens-

kab af frivilligt forsikret med ophold i udlandet — idet hun netop har ret til denne forsikring, fordi hun kun midlertidigt har mistet sin egenskab af arbejdstager.

Rettenes ræsonnement kan skematisk stilles op således:

Først en fortolkning af artikel 4 i form af følgende syllogisme:

1. Det er i den nationale lov, at man skal søge kriteriet »ligestilling« med en arbejdstager:
2. Den nederlandske lov indeholder ikke en »retlig fiktion«, som ligestiller den frivilligt forsikrede med arbejdstageren i den sociale sikrings forstand;
3. Derfor kan man kun betragte den person som »ligestillet«, der i henhold til betingelserne i en eller flere love om social sikring opfylder de særlige betingelser, der gælder for tildelingen af visse ydelser til fordel for personer, som ikke er arbejdstagere.

Herefter følger anden del af argumentationen: Hensigten med forordning nr. 3 er at fremme *arbejdstageres* frie bevægelighed mellem medlemsstaterne. Imidlertid er sagsøgeren midlertidigt ophørt med at være arbejdstager. For så vidt angår retten til ydelserne i henhold til den frivillige forsikring, kan denne kun tillægges hende på de i hendes nationale lovgivning hjemlede betingelser.

Således stod sagen, da Centrale Raad gennem sin præsident stillede Dem følgende spørgsmål:

»Det er således«, siger han, »at spørgsmålet opstår, hvorledes traktaten og de retsakter, som er vedtaget til gennemførelse heraf, skal fortolkes, navnlig den ovennævnte forordning og i særdeleshed om begrebet »arbejdstager eller dermed ligestillet person« er defineret ved medlemsstaternes lovgivning, eller om det har et supranationalt indhold; i sidstnævnte tilfælde hvad er dette indhold andet end en erkendelse af, at begrebet er nødvendigt for at afgøre, om den ovennævnte artikel 19, stk. 1 hindrer en ikke-udbetaling af sygepenge til personer, der befinder sig i den faktiske situation, som

netop er fastslået, for så vidt angår sagsøgeren?»

Hvorledes skal man besvare dette spørgsmål, og er det tilmed muligt at besvare det, således som det er affattet?

Et er sikkert: Skønt forordning nr. 3, således som dens betragtninger gør opmærksom på, kun er gengivelsen af en allerede underskrevet konvention om den sociale tryghed, som endnu ikke er trådt i kraft, har den ikke desto mindre juridisk karakter af en »forordning«, således som dette forstås i traktatens artikel 189, »bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat«. Dette vil sige, at dens bestemmelser uden videre er fællesskabsretlige regler, og at den nationale lov kun forbliver gældende i to tilfælde, »enten når forordningen udtrykkelig eller stiltiende henviser hertil (men i det sidste tilfælde på utvetydig måde); eller — og dette siger sig selv — i det omfang forordningen lader den nationale lov bestå.

Naturligvis kan grænsen — skønt den i teorien er nem at trække — somme tider være vanskelig at fastlægge. Der findes dog en vejledning: Det er bestemmelserne i traktaten og navnlig artikel 51, i medfør af hvilken forordningen er blevet vedtaget.

Hvis De tillader det, vil jeg læse denne artikel:

»På forslag af Kommissionen vedtager Rådet med enstemmighed de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse;

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for Medlemsstaternes områder.«

Rådet var således på ingen måde bemyndiget til at indføre en fællesskabslovgivning om den sociale tryghed, som skulle træde i stedet for de forskellige nationale lovgivninger, og har ingenlunde tilstræbt dette. Det drejer sig

heller ikke engang om en tilnærmelse eller harmonisering af lovgivninger, der falder ind under artikel 100, og som i øvrigt ikke kan ske ved hjælp af en forordning. De nationale lovgivninger består med deres forskellige forsikringsordninger, men *anvendelsesbetingelserne* for disse lovgivninger er uden videre ændret i den fulde udstrækning, hvor forordningen har fastsat særlige bestemmelser, for at denne anvendelse skal ske i overensstemmelse med de mål, som traktaten forfølger, dvs. inden for området for den sociale tryghed at muliggøre arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Hvis man går ud fra disse ideer, skulle fortolkningen af forordningen (eftersom der ikke er sat spørgsmålstejn ved dens lovlighed) uden større vanskeligheder kunne foretages, for så vidt angår artiklerne 4 og 19.

Jeg vil læse begyndelsen af artikel 4 igen:

»Nærværende forordning finder anvendelse på arbejdstagere og dermed ligestillede personer, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere af medlemsstaterne«.

Det drejer sig om at fastlægge forordningens generelle anvendelsesområde med hensyn til definitionen af de personer, som er ydelsesberettigede i henhold hertil. Skal man i denne anledning henviser til et »fællesskabs«-begreb eller til de nationale regler?

Jeg mener ikke, at det er muligt at stille sig tilfreds med et rent fællesskabsbegreb, dvs. et begreb, hvis kilde udelukkende findes i traktatens bestemmelser. Faktisk finder man hverken i artikel 51 eller andre steder en definition af, hvad »arbejdskraft« eller »en arbejdstager« er og endnu mindre en »dermed ligestillet person«. Man finder lige så lidt bestemmelser, der er tilstrækkeligt præcise til at supplere denne mangel på definition, og som kan muliggøre en solid retlig konstruktion i denne forbindelse. Selv fru Ungers fremragende advokat har ikke givet os elementerne til en sådan konstruktion. I hvert tilfælde må man med Kommissionen erkende, at begrebet »arbejdstagere og dermed ligestillede personer« skal stilles op imod »selvstændig erhvervsvirksomhed«, som hører ind under afsnit III, kapitel 2 om etableringsretten

(artikel 52, stk. 2). Dette synes at skulle betyde, at »arbejdskraft«, som omhandles i kapitel 1 i samme afsnit III i traktatens betydning, er *arbejdstagere* undtagen i de tilfælde, hvor visse personer, der ikke er arbejdstagere, »ligestilles« med arbejdstagere, og følgelig, da de derfor underkastes bestemmelserne i første kapitel, unddrager sig reglerne i kapitel 2.

Man bør ligesom Kommissionen utvivlsomt indrømme, at ordene »arbejdstagere eller dermed ligestillede personer« udelukker de sjældne »lovgivninger« om social tryghed, som finder anvendelse på hele befolkningen; i det mindste er disse lovgivninger udskilt i det omfang, hvor de uden videre dækker de befolkningsgrupper, som ikke er arbejdstagere.

Med disse to forbehold mener jeg, at kriteriet i virkeligheden skal søges i den følgende tekst: » . . . som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere af medlemsstaterne«. Vi har set, at de nationale lovgivninger består, og man bør simpelthen henviser til disse lovgivninger for at få oplyst, hvad det er for personer, som er »ligestillet« med en arbejdstager i henseende til social sikring: åndsarbejdere, håndværkere, etc. Med henblik herpå er det ikke nødvendigt, at den nationale lovgivning indeholder en generel definition af ligestillingen, ej heller at den skaber en »retlig fiktion« i denne henseende, hvilket som bekendt ikke er tilfældet i Nederlandene, men ligeså lidt i de andre lande inden for Fællesskabet. Efter min mening er det således tilstrækkeligt, at den nationale lovgivning, hvorunder den pågældende henhører, indebærer et socialsikringsystem til fordel for ikke-arbejdstagere, for at de berettigede ifølge dette system kan betragtes som »ligestillede« med arbejdstagere efter betydningen i forordning nr. 3, artikel 4. Dette er tilfældet med en frivillig forsikringsordning, som f. eks. er oprettet til fordel for forhenværende arbejdstagere, som kunne gå ud i erhverv igen: Jeg ser i øvrigt et bevis herpå i forordningens artikel 9.

Det drejer sig således ganske rigtigt om en henvisning til den nationale lov, men denne henvisning er i sig selv en fællesskabsregel.

Problemet er imidlertid endnu ikke løst. Det er faktisk ikke nok at have anerkendt, at en person opfylder betingelserne i artikel 4 og følgelig kan påberåbe sig bestemmelserne i forordningen. Man må yderligere efterprøve, om de af disse bestemmelser, som personen gør gældende, kan anvendes på ham. Det er her, artikel 19 og det af præsidenten for Centrale Raad stillede andet spørgsmål kommer i betragtning. Det er også her, vi møder de overvejelser, som dommeren i første instans har gjort sig i sidste del af sine præmisser.

Jeg mener imidlertid ikke, at der er vanskeligheder på dette punkt: Når man står over for en arbejdstager eller dermed »ligestillet person« i artikel 4's betydning, tillægger artikel 19 ham uden yderligere betingelser retten til social sikring »under midlertidigt ophold på en anden medlemsstats territorium, såfremt hans tilstand kræver øjeblikkelig lægehjælp, herunder behandling på hospital«. Fra det øjeblik, hvor man har anerkendt, at den frivilligt forsikrede, der midlertidigt har mistet sin status som arbejdstager, bør betragtes som »ligestillet« med en arbejdstager i artikel 4's forstand, fordi en sådan ordning er hjemlet i den nationale lovgivning, bør denne ret til ligestilling ligeledes tillægges ham ved anvendelsen af de øvrige bestemmelser i forordningen, i det omfang de anvender det nye udtryk »arbejdstagere eller dermed ligestillet person« — således som artikel 19 gør det.

Modsat hvad dommeren i første instans synes at mene, er denne fortolkning af artikel 19 ydermere fuldstændig på linje med formålene i traktatens artikel 51. Det drejer sig om »vedrørende social tryghed (at vedtage de foranstaltninger), der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«. Imidlertid er det åbenbart, at enhver foranstaltning, som med henblik på retten til forskellige ydelser ligestiller de forskellige medlemsstatsers område med hjemstatens, er i nøje overensstemmelse med et sådant formål. Hertil vil jeg bemærke, at bestemmelserne i artikel 51, litra a og b ikke er udtømmende, idet de indledes af et »især«.

Vi står således over for et tilfælde, hvor en fællesskabsbestemmelse ændrer den nationale retsregel (i nærværende sag den særlige karakter af den frivilligt forsikredes ret til ydelser ved sygdom i tilfælde af ophold på udenlandsk territorium). Det drejer sig imidlertid ikke om en ændring af den omhandlede socialsikringsordning; idet den udelukkende har til formål og som følge at tilpasse denne ordnings funktion til de af traktaten forfulgte mål.

Til slut vil jeg sige, at efter min mening er der ikke grund til at besvare de af Kommissionen på side 27 under b) rejste spørgsmål, idet jeg anser disse spørgsmål som ustillede. Derimod mener jeg, at der bør gives en fortolkning af artikel 19, selv om Domstolen ikke udtrykkeligt er blevet anmodet herom.

Jeg foreslår, at spørgsmålene besvares på følgende måde (jeg låner næsten fra ord til andet det første svar fra Kommissionens forslag, som forekommer mig fremragende):

1. Som »ligestillede med arbejdstagere« i den betydning, der forudsættes i forordning nr. 3, artikel 4, stk. 1, anses personer, som inden for den sociale trygheds område i medfør af de nationale bestemmelser er beskyttede mod en eller flere erhvervsrisici inden for rammerne af ordningerne til fordel for arbejdstagere, uanset hvilke retlige former eller termer, den nationale lovgiver har anvendt for at sikre denne udvidelse, og uanset om disse personers tilknytning er obligatorisk eller frivillig.
2. Bestemmelserne i forordning nr. 3, artikel 19, stk. 1 finder anvendelse på de i artikel 4, stk. 1 nævnte »arbejdstagere eller dermed ligestillede personer«, og begrebet har det samme indhold i begge bestemmelser.