er affattet på en anden medlemsstats officiele sprog, uden at det herved er tilladt at sondre på grundlag af de pågældende personers nationalitet eller bopæl.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. december 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 16. NOVEMBER 1977 [1]

Høje Ret.

1. Den foreliggende sag er rejst ved en dom om præjudiciel forelæggelse afsagt af arbejdsretten i Antwerpen, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 anmoder om en fortolkning af artikel 84, stk. 4 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. I den nævnte bestemmelse hedder det: »En medlemsstats myndigheder, institutioner og domstole kan ikke afvise begæringer eller andre dokumenter, der forelægges dem, med den begrundelse, at de er affattet på en anden medlemsstats officiele sprog«. De af den belgiske ret stillede spørgsmål rejser et problem med hensyn til fastlæggelsen af den personkreds, der er omfattet af nævnte bestemmelse.

I den sag, der verserer for den belgiske ret, kræver en belgisk statsborger, at det for arbejdstageres pensionsforhold kompetente statslige kontor i Bruxelles udbetaler hende alderspension i henhold til den belgiske ordning for social sikring. Sagsøgerinden har været beskæftiget som arbejdstager, først i Belgien fra 1937 til 1941 og fra 1945 til 1947, derefter i Tyskland fra 1941 til 1945 og endelig i årene fra 1947 til 1975 i Frankrig, hvor hun fortsat bor. Den 11. oktober 1974 fremsatte hun for den kompetente administrative myndighed i Frankrig et krav om opgørelse af sin pension under hensyntagen også til hendes beskæftigelsesperiode i Belgien. Det belgiske kontor, der traf afgørelse om opgørelsen af pensionen for det sidstnævnte tidsrum, afviste imidlertid hendes krav, og denne afgørelse blev på foranledning af den nævnte franske myndighed meddelt sagsøgerinden. Hun

1 — Oversat fra italiensk.

indklagede derefter afslaget for Arbeidsrechtbank i Antwerpen, hvis kompetence grundedes på den kendsgerning, at den sidste bopæl, som sagsøgerinden havde haft i Belgien i forbindelse med sin beskæftigelse i denne stat, lå i Antwerpen.

I henhold til artikel 2 i den belgiske lov af 15. juni 1935 om brugen af sprog i retssager skal sager, der indbringes for retterne i provinsen Antwerpen forhandles på nederlandsk. Ifølge samme lovs artikel 40 og retsplejelovens artikel 862 skal den belgiske ret af egen drift erklære ethvert processkrift, der er affattet på et andet sprog end det foreskrevne, for ugyldigt. I den foreliggende sag havde sagsøgerinden affattet sin stævning på fransk i stedet for på nederlandsk. Retten i Antwerpen var imidlertid i tvivl om, hvorvidt en national forskrift som den omtalte ikke skal vige for den ovennævnte bestemmelse i artikel 84, stk. 4 i forordning EØF 1408/71, også selv om den, der påberåber sig dette, er statsborger i den stat, hvis retsplejelov foreskriver brugen af et bestemt sprog. Den belgiske ret har formuleret sine spørgsmål således:

»1. Har artikel 84, stk. 4 i forordning (EØF) nr. 1408/71 for alle, der hører til den personkreds, som denne forordning finder anvendelse på (artikel 2), forrang for artiklerne 2 og 40, stk. 3 i loven af 15. juni 1935 om brugen af sprog i retssager?

2. Omfatter artikel 84, stk. 4 i forordning (EØF) nr. 1408/71 også stævninger, der indgives til en belgisk ret af en person, som har belgisk statsborgerskab og hører til den personkreds, som forordningen (artikel 2) finder anvendelse på?

3. Har det med henblik på anvendelsen af artikel 84, stk. 4 i forordning nr. 1408/71 betydning, om den pågældende på tidspunktet for indgivelsen af stævningen til den belgiske ret bor i Belgien eller i en anden medlemsstat?«

2. Efter min mening er der ingen tvivl om, at den ovenfor nævnte artikel 84, stk. 4 er umiddelbart anvendelig, i det omfang den pålægger medlemsstaternes myndigheder et forbud (nemlig mod at afvise arbejdstagernes krav, udelukkende fordi de er affattet på en anden medlemsstats sprog), hvortil svarer en individuel ret for den borger, hvis interesse beskyttes af bestemmelsen.

Bestemmelsen fortrænger altså, til gavn for den af forordning nr. 1408/71 omfattede *personkreds,* en modstående national bestemmelse angående brugen af sprog over for myndigheder, herunder i retssager.

Den nævnte forordnings artikel 2, som fastlægger det personelle anvendelsesområde for forordninger, bestemmer, at denne »finder anvendelse på arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater ...«

Det ses umiddelbart, at forordningen ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, som begrænser anvendeligheden af den nævnte artikel 84, stk. 4 til særlige grupper blandt de personer, som er omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 2. Sagt mere i almindelighed opstiller den ingen sondringer eller udelukkelser med hensyn til de medlemsstater, over for hvilke arbejdstagerne kan gøre de rettigheder gældende, som er hjemlet i den samme forordning. Det står f.eks fast, at arbejdstagerne kan påberåbe sig bestemmelserne om harmonisering af de nationale lovgivninger om social sikring, som er hovedindholdet af den omhandlede forordning, også over for den stat, hvori de er statsborgere.

I mangel af udtrykkelige forbehold er det imidlertid et spørgsmål, om den angivne løsning gælder og kan forsvares i forhold til visse af forordningernes bestemmelser. Man kan med rimelighed have sine tvivl i forhold til en bestemmelse, der, som artikel 84, stk. 4, synes at være udformet i det væsentlige af hensyn til arbejdstagere, som på grund af deres flytninger inden for Fællesskabet må henvende sig til

myndighederne i forskellige stater, hvis sprog de må formodes ikke at have tilstrækkeligt kendskab til. I vort tilfælde ligger berettigelsen af de af den nationale ret stillede spørgsmål, som vi har set, i det forhold, at sagsøgerinden, udover at henhøre til den af forordningen omfattede kategori af arbejdstagere (herom er der enighed ved retten i Antwerpen), er statsborger i den stat, til hvis domstole hun har indgivet sin begæring, som er affattet i et andet sprog end det, der er foreskrevet i den nationale lovgivning. Det drejer sig altså om at fastslå, om artikel 84, stk. 4, i mangel af udtrykkelig bestemmelse, skal anses for uanvendelig på forholdet mellem arbejdstagerne og myndighederne i den stat, hvori de er statsborgere. Af den betragtning, at artikel 84, stk. 4 hovedsagelig har til formål til gavn for de vandrende arbejdstagere at fjerne den hindring, der skyldes sprogforskellen, som i praksis kan gøre udøvelsen af deres rettigheder i forhold til modtagerstatens myndigheder vanskeligere og mere byrdefuld, skulle det faktisk kunne udledes, at der ikke er grund til at anvende bestemmelsen, når arbejdstageren henvender sig til myndighederne i sin egen stat, hvis sprog forudsættes bekendt. En fortolkning, der bygger på det funktionelle kriterium, virker altså i retning af at begrænse fællesskabsforordningens tilsyneladende rækkevidde til skade for arbejdstageren

3. En sådan fortolkning synes imidlertid at måtte forkastes af tre grunde.

Det skal først bemærkes, at selv om hovedformålet med den omhandlede bestemmelse faktisk er at lette de vandrende arbejdstageres forhold til de fremmede myndigheder, kan det dog ikke udelukkes, at den også i arbejdstagernes forhold til deres egen stats myndigheder kan tjene andre nyttige formål i forbindelse med krav og omstændigheder, der er knyttet til arbejdskraftens bevægelighed inden for Fællesskabet. Man kan f.eks. tænke på en arbejdstager, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, som han tilhører, og til hvis myndigheder han henvender sig, som det i øvrigt er tilfældet med sagsøgeren i hovedsagen. Han kan møde en lang række vanskeligheder ved formuleringen af en stævning på det sprog, der er foreskrevet ved disse retter, selv om disse er organer i hans egen stat, enten fordi det, efter lang tids fravær fra hjemlandet, forekommer ham naturligt og lettere at udtrykke sig på sproget i det land, hvor han har taget ophold og udøver beskæftigelse (noget, som er endnu mere sandsynligt med hensyn til børnene af en arbejdstager i denne situation), eller fordi han som statsborger i en flersproget stat aldrig har haft anledning til at stifte bekendtskab med det sprog, som er foreskrevet i en bestemt egn af hans hjemland, men derimod fuldt ud behersker sproget i bepælsstaten.

I sådanne tilfælde er den omhandlede bestemmelse utvivlsomt et nyttigt middel til sikring af de vandrende arbejdstageres rettigheder i forhold til myndighederne i deres hjemland, hvilket ligger i forlængelse af bestemmelsens hovedformål, som er at bidrage til den effektive virkeliggørelse af arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Dernæst må det tages i betragtning, at den almindelige tendens i fællesskabssystemet, og navnlig i dettes umiddelbart anvendelige bestemmelser, går i retning af at gennemføre en ensartet ordning for alle Fællesskabets borgere. Derfor bør de rettigheder, som det nævnte system tillægger borgeren, principielt kunne udøves over for samtlige medlemsstater, herunder hjemstaten. En forskellig anvendelse af fællesskabsretten under hensyn til statstilhørsforholdet kan i visse tilfælde skabe en privilegeret situation for udlændingen henholdsvis for statsborgeren.

Lad os som eksempel tage et tilfælde, som ligger nær op ad den foreliggende sag, nemlig en kvindelig fransk arbejder, som har haft samme beskæftigelse og har ret til samme ydelser som sagsøgerinden; hun kan med sikkerhed henvende sig til retten i Antwerpen på fransk med sine pensionskrav vedrørende arbejde, hun

har udført i denne del af Belgien. Den belgiske statsborger ville blive forskelsbehandlet i forhold til fællesskabsretten, hvis hun, selv om hun befinder sig i en situation, der i det væsentlige er identisk hermed hvad angår de omstændigheder, som er afgørende for anvendelsen af forordning nr. 1408/71 (nemlig beskæftigelse successivt i Belgien og i Frankrig), ikke kunne henvende sig til retten i Antwerpen på det sprog, som hun kender bedst.

Hermed vil jeg ikke sige, at statsborgerskabet er uden betydning i fællesskabsretten. Tværtimod er det klart, at mange fællesskabsbestemmelser (også i den her omhandlede forordning) gør nydelsen af borgerlige rettigheder afhængig af statsborgerskab i en af medlemsstaterne; de forudsætter altså et personelt anvendelsesområde, der, i hvert fald i det væsentlige, afgrænses på grundlag af statsborgerskabet. Men det forekommer mig uantageligt, at statsborgerskabet, inden for fællesskabsordenens ramme, gøres til en begrundelse for at begrænse borgernes rettigheder ved at udelukke eller hindre dem i forhold til den stat, hvori den pågældende er statsborger.

Der findes endelig en tredje grund til at udelukke den indskrænkende fortolkning af artikel 84, stk. 4, som jeg tidligere har henvist til. Det må ikke glemmes, at Domstolen i sin fortolkning af fællesskabsbestemmelserne om sikring af arbejdskraftens frie bevægelighed har fulgt en tendens, som godt kan kaldes »social«, og som er kendetegnet ved, at der i tvivlstilfælde vælges den fortolkning, som er mest gunstig for arbejdstagerne. I forbindelse med denne holdning, der udgør et af de faste led i dens praksis, har Domstolen ikke tøvet med at anvende en vid fortolkning af fællesskabsbestemmelser, som tillægger de vandrende arbejdstagere fordele, selv når dette har haft til følge at stille de sidstnævnte i en bedre situation end arbejdstagere, som tilbringer hele deres liv i en og samme stat (se dom af 10. 11. 1971, i sag 289/71, Killer, Recueil 1971, s. 885, navnlig s. 890-891).

Efter min mening harmoniserer det dårligt med denne holdning — som ofte har ført til en udvidelse til gavn for de vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer af fællesskabsbestemmelsernes bogstavelige mening — nu at fortolke artikel 84, stk. 4 i forordning nr. 1408/71 uden hensyntagen til det bogstavelige indhold af artikel 2 (vedrørende samme forordnings personelle anvendelsesområde) og gennem en indskrænkende forståelse af formålet med nævnte artikel 84, stk. 4 at drage den slutning, at den ikke gælder for forholdet mellem de vandrende arbejdstagere og myndighederne i den stat, hvori arbejdstagerne er statsborgere.

Jeg vil naturligvis ikke underkende sprogproblemets vanskelige karakter for mange stater, herunder mere end et af Fællesskabets medlemslande. Jeg tror imidlertid ikke, at der foreligger en virkelig og alvorlig fare for misbrug af fællesskabsbestemmelser sådan at forstå, at en vandrende arbejdstager let kan misbruge sin ret til at betjene sig af et af Fællesskabets sprog i stedet for det sprog, der er foreskrevet af hans hjemlands lovgivning, for så vidt angår forholdet til myndighederne i hjemstaten. En arbejdstager, der indgiver en begæring til en offentlig myndighed, har i almindelighed interesse i at opnå et hurtigt svar; derfor vil han foretrække at undgå vanskelighederne og forsinkelsen i forbindelse med en oversættelse eller risikoen for at skabe uberettiget modvilje. Det må altså forventes, at arbejdstageren kun i tilfælde af virkelige vanskeligheder vil henvende sig til en administrativ eller dømmende myndighed på et andet sprog end det, som myndigheden anvender i henhold til sin egen lovgivning. Derfor må det forudses, at anvendelsen af artikel 44, stk. 4 vil forblive meget sjælden i forholdet mellem staterne og deres borgere. I øvrigt skal der med hensyn til de statslige myndigheders mulige praktiske vanskeligheder i forbindelse med modtagelsen af begæringer og dokumenter på fremmede sprog erindres om, at artikel 81, b i samme forordning nr. 1408/71 giver de nævnte

myndigheder adgang til at henvende sig til Den administrative Kommission, der er omhandlet i artiklerne 80 ff, med henblik på at få udført al nødvendig oversættelse af dokumenter, der vedrører anvendelsen af forordningen.

Jeg tror derfor ikke, at der findes nogen gyldig, logisk eller praktisk grund til at udelukke anvendeligheden af den omhandlede bestemmelse i forhold til de stater, hvori arbejdstagerne er statsborgere.

4. Når dette er sagt, forekommer det mig stadig hensigtsmæssigt at undersøge, hvad der ville følge af den opfattelse, at rettigheden efter nævnte artikel 84, stk. 4 skal fortolkes indskrænkende for at undgå misbrug.

Det er efter min mening klart uantageligt at hævde, at der tilkommer de nationale myndigheder en beføjelse til at nægte den ret, hvorom sagen drejer sig, i de enkelte tilfælde, hvor de, på grundlag af en nødvendigvis skønsmæssig vurdering af den enkelte arbejdstagers forhold, ud fra fællesskabsforordningens formål finder det uberettiget at tillade brugen af et andet sprog end det, der er foreskrevet i den nationale lovgivning.

Grundsætningerne om fællesskabsrettens uanfægtelighed og dens ensartede anvendelse i alle medlemsstaterne taler afgjort ikke for at tillægge de nationale myndigheder et skøn med hensyn til anvendelsen af den omhandlede bestemmelse i forhold til deres statsborgere. Og en forskellig anvendelse fra tilfælde til tilfælde af den nævnte artikel 84, stk. 4 kan ikke være lovlig, når der findes en generel forskrift, som ikke kender til sådanne sondringer. I øvrigt er fastlæggelsen af objektive kriterier for en fuldstændig og udtømmende bestemmelse af mibrugsbegrebet i forhold til artikel 84, stk. 4 meget vanskelig.

Hvis endelig Domstolen ikke vil udelukke muligheden af en begrænsning af anvendelsesområdet for den omhandlede bestemmelse, i det omfang dette er nødvendigt for at forhindre misbrug, kan den begrænse sig til *for tiden* at opstille de fortolkningskriterier, der kan klargøre rækkevidden af den nævnte bestemmelse i forhold til situationer af samme art som i det foreliggende tilfælde. Sagt i almindelighed kan det fastslås, at nævnte situationer er kendetegnet ved, at arbejdstageren, da hun henvendte sig til myndighederne i oprindelseslandet, fortsat havde bopæl i den anden medlemsstat, hvor hun sidst havde været beskæftiget. Jeg har allerede peget på, at en udelukkelse særlig i sådanne tilfælde, af anvendeligheden af artikel 84, stk. 4 let vil kunne skabe virkelige vanskeligheder for de vandrende arbejdstagere. Overalt, hvor der opstår lignende tilfælde, er det derfor utvivlsomt i overensstemmelse med den nævnte bestemmelses »ånd« at antage, at arbejdstageren også i forhold til de offentlige myndigheder i sit eget land kan betjene sig af sproget i den medlemsstat, hvor han har bopæl.

5. Derfor vil jeg foreslå Domstolen at besvare den præjudicielle forespørgsel fra Arbeidsrechtbank i Antwerpen i henhold til EØF-traktatens artikel 177 med at udtale, at bestemmelsen i artikel 84, stk. 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 fortrænger enhver modstående national forskrift og anerkender retten til at benytte et hvilket som helst af medlemsstaternes officielle sprog ved affattelsen af begæringer eller dokumenter stilet til de respektive myndigheder for alle arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som henhører under den nævnte forordnings personelle anvendelsesområde uden hensyn til nationalitet og bopæl.

I anden række kan Domstolen, hvis den foretrækker et mindre vidtgående svar, der er nærmere knyttet til situationer af samme art som i det foreliggende tilfælde, begrænse sig til at udtale, at en arbejdstager, der er bosiddende i en medlemsstat, hvortil han er udvandret, kan gøre artikel 84, stk. 4 i den nævnte forordning gældende med henblik på at benytte denne stats sprog også ved affattelsen af begæringer eller dokumenter, der rettes til myndighederne i den stat, hvori han er statsborger.