FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 24. oktober 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Denne præjudicielle sag vedrører afgrænsningen af anvendelsesområderne for henholdsvis artikel 19 og 25 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 [1] i forbindelse med et tilfælde, hvor omstændighederne er følgende. Anne Maria Twomey er en britisk statsborger, der efter i en vis periode at have været beskæftiget og haft bopæl i Det Forenede Kongerige ved beskæftigelsesforholdets ophør — af strengt personlige grunde — rejste til Irland, hvor hun siden har haft bopæl uden at have udøvet nogen beskæftigelse.

Nogle måneder efter, at hun var flyttet til Irland, fik Twomey — der dengang var godt 20 år gammel — udstedt en erklæring om, at hun var uarbejdsdygtig som følge af smerter i lænden.

Twomey ansøgte herefter hos det britiske socialministerium om ydelser i anledning af sygdom i form af kontantydelser i henhold til britisk lovgivning. Hendes ansøgning blev dog afslået på grundlag af section 82 (5) i Social Security Act 1975, hvorefter der ikke består ret til sådanne ydelser, såfremt den pågældende »*opholder sig uden for* Storbritannien«.

Det er ubestridt — og bør understreges — at Twomey ikke havde tilmeldt sig hos den britiske arbejdsformidling efter sit beskæftigelsesforholds ophør, men at hun på trods heraf ville have haft ret til ydelser i anledning af sygdom, såfremt hun havde opholdt sig i Det Forenede Kongerige. Den eneste grund til, at hun fortabte den ret, som hun havde erhvervet i kraft af sin tilknytning til forsikringsordningen i beskæftigelseslandet, var således, at hun havde taget bopæl i en anden medlemsstat.

2. Det er under disse omstændigheder, at den nationale retsinstans har forelagt Domstolen et spørgsmål, hvorved den i det væsentlige ønsker afgjort, om det bopælskrav, som efter section 82 (5) i Social Security Act gælder for ret til de nævnte ydelser i anledning af sygdom, lovligt kan gøres gældende over for Twomey. Navnlig ønsker den forelæggende retsinstans oplyst, om det pågældende forhold er reguleret i artikel 19 eller i artikel 25 i forordning nr. 1408/71.

3. Chief Adjudication Officer og Kommissionen har om dette spørgsmål forfægtet helt forskellige synspunkter. Chief Adjudication Officer har gjort gældende, at det kun er artikel 25, der er relevant for sagens afgørelse, og at det efter den omtvistede lovgivning gældende bopælskrav er lovligt i henhold til artikel 25.

Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at artikel 25 ikke er relevant, og at

* Originalsprog: italiensk.

1 — Rådets forordning (EØF) af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).

Twomey's tilfælde fuldt ud er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 19, hvilket indebærer en ret for Twomey til at »eksportere« de i den britiske ordning hjemlede ydelser til det land, som hun er flyttet til.

4. Ved behandlingen af dette spørgsmål bør det indledningsvis fremhæves, at artikel 25, som nærmere bestemt vedrører arbejdsløse og deres familiemedlemmer, indeholder en ordning vedrørende ydelser i anledning af sygdom, som i det væsentlige er opbygget som den, der efter artikel 69 og 71 i forordning nr. 1408/71 gælder for arbejdsløshedsydelser.

Den personkreds, som artikel 25 er relevant for, er kun arbejdsløse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 69 eller 71, dvs. arbejdsløse, som rejser til en anden medlemsstat end den kompetente stat for at søge beskæftigelse dér, eller som under deres seneste beskæftigelse har været bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat.

Som nævnt fastlægger artikel 25 efter sit indhold med hensyn til ydelser i anledning af sygdom vilkår, der i høj grad svarer til dem, der efter bestemmelsen gælder arbejdsløshedsydelser. En arbejdsløs, der rejser til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, og som på grundlag af artikel 69 i tre måneder bevarer sin ret til arbejdsløshedsydelser fra den kompetente stat (den seneste beskæftigelsesstat), kan i henhold til artikel 25 med den samme tidsmæssige begrænsning oppebære ydelser i anledning af sygdom, såvel i form af naturalydelser (der for den kompetente institutions regning ydes af institutionen i den medlemsstat, som vedkommende er rejst til) som i form af kontantydelser (der principielt ydes af den kompetente institution). Tilsvarende gælder det, at en arbejdsløs, som under sin seneste beskæftigelse har været bosat i en anden stat end den kompetente stat (beskæftigelsesstaten), og som på grundlag af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), eller litra b), nr. ii), oppebærer arbejdsløshedsydelser fra bopælslandet, tillige har ret til ydelser i anledning af sygdom (natural- og kontantydelser) efter lovgivningen i det land, hvor han eller hun er bosat.

5. Der kan efter min opfattelse på dette grundlag foretages en tilstrækkelig præcis afgrænsning af anvendelsesområdet for artikel 25. Formålet med artikel 25 må således være at regulere spørgsmålet om ydelser i anledning af sygdom til personer, som er tilknyttet en arbejdsløshedsforsikringsordning, som altså er tilmeldt arbejdsformidlingen, og som har ret til de hermed forbundne ydelser.

Artikel 25 angår således i første række de former for ydelser i anledning af sygdom, hvis grundlag er et tilknytningsforhold til en arbejdsløshedsforsikringsordning, og som vedkommende kun har krav på, såfremt han eller hun er tilmeldt den pågældende arbejdsformidling. Under visse omstændigheder kan artikel 25 også finde anvendelse for så vidt angår ydelser i anledning af sygdom, hvis grundlag er et tilknytningsforhold til andre former for offentlige forsikringsordninger, men som en person, der samtidig oppebærer arbejdsløshedsydelser, alligevel kan stille krav om. Som allerede nævnt er den grundlæggende forudsætning for, at reglerne i artikel 25 konkret finder anvendelse, i begge tilfælde, at ansøgningen om de pågældende ydelser i anledning af sygdom hidrører fra en person, der samtidig oppebærer arbejdsløshedsydelser. Svigter denne forudsætning, kan en anvendelse af artikel 25 logisk set ikke komme på tale, idet det ganske savner grundlag at inddrage

denne bestemmelse — hvis formål er at indføre en sammenhængende ordning mellem henholdsvis ydelser i anledning af sygdom og arbejdsløshedsydelser — i tilfælde, hvor den pågældende ikke er tilmeldt som arbejdsløs og derfor heller ikke oppebærer arbejdsløshedsydelser.

Den foreliggende sag drejer sig imidlertid netop om en person, der ikke er tilknyttet nogen arbejdsløshedsforsikringsordning, og som derfor ikke oppebærer arbejdsløshedsydelser. En inddragelse af artikel 25 savner derfor ganske relevans.

6. Med dette udgangspunkt står det herefter tilbage at undersøge, om Twomey i den foreliggende sag kan påberåbe sig reglerne i artikel 19 og hævde, at disse er til hinder for at bringe den i den omtvistede nationale lovgivning fastsatte bestemmelse om bopæl i anvendelse.

Jeg bemærker herom, at som det fremgår af forelæggelseskendelsen, er grundlaget for Twomey's ret til ydelser i anledning af sygdom i givet fald ikke, at hun er arbejdsløs, men udelukkende, at hun tidligere har været tilknyttet forsikringsordningen for arbejdstagere. Jeg bemærker endvidere endnu en gang, at Twomey opfyldte alle betingelser i henhold til national lovgivning for ret til de pågældende former for ydelser. Den eneste grund til, at hun har mistet denne ret, er, at hun flyttede til Irland.

Når dette er sagt, må jeg tilføje, at artikel 19 angår ydelser i anledning af sygdom til »arbejdstagere«, der er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat. Det relevante spørgsmål i sagen er derfor følgende: Skaber artikel 19 kun rettigheder for arbejdstagere, der rent faktisk udøver en beskæftigelse, eller omfatter artiklen også personer, der som Twomey på det pågældende tidspunkt er uden beskæftigelse?

Jeg mener, at dette spørgsmål af de nedenfor anførte grunde uden vanskeligheder kan besvares bekræftende.

For det første er den eneste forudsætning for at være omfattet af begrebet arbejdstager i henhold til artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, at vedkommende er tilknyttet en forsikringsordning, hvorimod der ikke stilles noget krav om, at personen på det pågældende tidspunkt skal udøve en beskæftigelse.

For det andet går Domstolens praksis klart i den nævnte retning. Allerede i dommen i Pierik-sagen [2] fastslog Domstolen følgende:

»Forordning nr. 1408/71 definerer i artikel 1, litra a), begrebet 'arbejdstager' som enhver person, der er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig forsikring under en af de sociale sikringsordninger, der omhandles i bestemmelsens nr. i), ii) og iii). En sådan definition, der, som det bestemmes, gælder 'i denne forordning', er generel og omfatter således enhver, der, uanset om han er erhvervsmæssigt beskæftiget, har status som forsikret i henhold til en eller flere medlemsstaters lovgivning om social sikring. Heraf følger, at personer, som er berettiget til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, selv

2 — Dom af 31.5.1979 (sag 182/78, Sml. s. 1977).

om de ikke er erhvervsmæssigt beskæftiget, er omfattet af forordningens bestemmelser om 'arbejdstagere' som følge af deres tilknytning til en social sikringsordning, medmindre der er fastsat særlige bestemmelser for deres vedkommende.«

Tilsvarende udtalte Domstolen i dommen i Walsh-sagen [3]:

»... det [følger] af en række regler i forordning nr. 1408/71, at denne finder anvendelse på bestemte persongrupper, som på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden ikke kan anses for 'arbejdstagere' i arbejdsretlig forstand. Det ville være i strid med ånden i disse bestemmelser og med forordningens væsentligste formål, som er at sikre arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, opnåede rettigheder, at udelukke ethvert andet tilfælde, hvor forsikringen efter den pågældende lovgivning fortsat dækker den sikredes risici, selv om denne ikke længere er forpligtet til at betale bidrag, ved at anlægge en restriktiv fortolkning af udtrykket 'arbejdstager'.«

Udtalelser, der går i samme retning, findes ligeledes i den senere dom i Coppola-sagen [4].

7. Når henses til den vide fortolkning af begrebet arbejdstager, der er blevet anlagt i Domstolens praksis, er jeg af den opfattelse, at det i denne sag bør lægges til grund, at de omtvistede former for ydelser i anledning af sygdom er omfattet af artikel 19 i forordning nr. 1408/71. I modsætning til, hvad Chief Adjudication Officer hævder, fremgår det nemlig af de nævnte domme, at det ikke er nogen forudsætning for, at artikel 19 finder anvendelse, at forsikringsbegivenheden indtræder på et tidspunkt, hvor arbejdstageren stadig udøver en beskæftigelse. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende på det tidspunkt, hvor sygdommen indtræder, er omfattet af forsikringsordningen i den kompetente stat, også selv om vedkommende er uden beskæftigelse.

Det må endvidere — således som Kommissionen med rette har gjort gældende — antages, at denne fortolkning af artikel 19 er i overensstemmelse med det grundlæggende princip om bevarelse af erhvervede rettigheder, hvis formål er at forhindre, at vandrende arbejdstagere ved at gøre brug af deres ret til fri bevægelighed mister eller risikerer at miste de fordele i form af social sikring, som tilkommer dem i henhold til lovgivningen i en medlemsstat [5]. Dette princip skal på grund af sin store betydning for den fulde beskyttelse af en af de i traktaten knæsatte grundlæggende friheder sikres i videst muligt omfang, hvorfor det er et fundamentalt udgangspunkt ved afgrænsningen af rækkevidden af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71.

En anvendelse af artikel 19 i denne sag indebærer blot, at Twomey kan »eksportere« de ydelser i anledning af sygdom, som hun har krav på efter lovgivningen i den kompetente stat, således at det netop — i fuld overensstemmelse med de grundlæggende målsætninger med forordningen — forhindres, at den ret til en ydelse, som Twomey har erhvervet i kraft af sin tilknytning til en offentlig forsikringsordning, fortabes *alene som følge af*, at hun er flyttet fra én medlemsstat til en anden.

3 — Dom af 22.5.1980 (sag 143/79, Sml. s. 1639).

4 — Dom af 12.1.1983 (sag 150/82, Sml. s. 43).

5 — Jf. senest dom af 4.10.1991 (sag C-349/87, Paraschi, Sml. I, s. 4501, præmis 22).

8. For fuldstændighedens skyld vil jeg endelig tage stilling til to indsigelser mod den foreslåede løsning af sagen, som Chief Adjudication Officer har rejst.

For det første har Chief Adjudication Officer gjort gældende, at artikel 19 kun kan finde anvendelse, såfremt den pågældende flytter fra den kompetente stat til en anden medlemsstat *på et tidspunkt, hvor vedkommende er i beskæftigelse*, men ikke, såfremt dette — som her — sker på et tidspunkt, hvor vedkommende ikke længere er beskæftiget. For det andet har Chief Adjudication Officer gjort gældende, at en anvendelse af artikel 19 på arbejdstagere, der ikke er i beskæftigelse, er uforenelig med den omstændighed, at der gælder særlige regler for arbejdsløse, som f.eks. ordningen i artikel 25.

Hvad angår den første indsigelse kan jeg uden vanskeligheder fastslå, at den indskrænkende fortolkning af artikel 19, som Chief Adjudication Officer forfægter, hverken ud fra ordlyden eller sammenhængen er holdbar. Når det i forbindelse med forordning nr. 1408/71 har været tilsigtet, at der, *så længe den pågældende arbejdstager er i beskæftigelse*, skal opretholdes en sondring som omhandlet mellem den kompetente stat og bopælsstaten, er der blevet indført udtrykkelig bestemmelse herom. En sådan udtrykkelig bestemmelse figurerer netop i artikel 71, hvorimod ingen udtrykkelig regel fremgår af ordlyden af artikel 19, og rent bortset fra, at der ingen holdepunkter er i ordlyden for en sådan begrænsning af rækkevidden af artikel 19, ville begrænsningen under alle omstændigheder ganske savne grundlag og være ulogisk, når henses til målsætningen, som er at sikre en høj grad af beskyttelse af de rettigheder, som vandrende arbejdstagere har erhvervet.

Også den anden indsigelse savner efter min opfattelse grundlag. Artikel 25, og udelukkende artikel 25, er relevant i tilfælde, hvor det drejer sig om ydelser i anledning af sygdom til en person, som samtidig oppebærer arbejdsløshedsydelser. Hvad derimod angår artikel 19 finder de heri indeholdte regler anvendelse i de tilfælde — som i øvrigt må anses for at have marginal betydning — hvor det drejer sig om ydelser i anledning af sygdom til en person, som er uden beskæftigelse, og som ikke er tilknyttet nogen arbejdsløshedsforsikringsordning. Som nævnt forhindrer en anvendelse af artikel 19 i sidstnævnte tilfælde, at en person, der har erhvervet en ret til ydelser i anledning af sygdom i henhold til lovgivningen i den kompetente stat, på grund af et sådant bopælskrav som det i den omtvistede lovgivning, mister denne ret, udelukkende fordi vedkommende flytter til en anden medlemsstat.

9. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer spørgsmålet fra den nationale retsinstans således:

»Har en person i henhold til lovgivningen i en medlemsstat ret til ydelser i anledning af sygdom i form af kontantydelser, efter at vedkommende er ophørt med at være beskæftiget, og selv om vedkommende ikke er tilsluttet en arbejdsløshedsforsikringsordning, er artikel 19 i forordning (EØF) nr. 1408/71 til hinder for en anvendelse af en bestemmelse — hvorefter der består et krav om bopæl — som den, der er indeholdt i den omtvistede lovgivning, og som medfører, at den nævnte ret bortfalder, alene fordi den pågældende flytter til en anden medlemsstat end den kompetente stat.«