FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

fremsat den 4. juni 1987 *

Høje Domstol.

1. Som i tidligere sager, der har foreligget for Domstolen, skal Domstolen her endnu engang tage stilling til rækkevidden af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring som fastslået i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring [1].

2. Jeg skal i det følgende beskrive baggrunden for spørgsmålet, som i denne sag er forelagt Domstolen.

I — 3. Jean Borrie Clarke, der er engelsk statsborger, og som bor sammen med sin mand, ophørte i januar 1983 med enhver form for lønnet arbejde som følge af en invaliderende sygdom.

4. I april 1983 indgav hun ansøgning om invalidepension uden bidragspligt (Non-contributory invalidity pension, herefter benævnt »NCIP«) i henhold til section 36 i Social Security Act 1975.

5. Ansøgningen blev afslået med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde godtgjort, at hun varigt havde været ude af stand til at udføre normalt arbejde i hjemmet i en så lang periode, at hun opfyldte Social Security Act's betingelser for pensionsydelser til en kvinde, der er gift og lever sammen med sin mand.

6. Jean Borrie Clarke indbragte denne afgørelse for Social Security Commissioner. I mellemtiden var NCIP blevet ophævet med virkning fra 29. november 1984 ved artikel 11 i Health and Social Security Act 1984, hvorved der samtidig gennemførtes væsentlige ændringer af artikel 36 i Social Security Act 1975, idet man indførte en ny ydelse, den såkaldte »Severe Disablement Allowance« (pension ved alvorlig invaliditet).

7. Generelt var betingelserne for udbetaling af sidstnævnte ydelse strengere — om end ens for begge køn — end de betingelser, der tidligere gjaldt i henhold til Social Security Act.

8. Selv om de nye bestemmelser medførte, at udbetalingen af NCIP ophørte pr. 29. november 1984 kunne kun visse persongrupper få udbetalt ydelsen ved alvorlig invaliditet fra denne dato; sagsøgeren Jean Borrie Clarke hørte ikke til nogen af disse grupper.

9. Som generel ikrafttrædelsesdato for de nye bestemmelser fastsattes den 28. november 1985, henholdsvis datoen for den pensionssøgendes fyldte 50. år (hvis denne dato indtrådte før).

10. Det blev imidlertid anset for nødvendigt at give en overgangsbestemmelse for de personer, der havde opnået ret til NCIP før den 29. november 1984, for at sikre dem pension ved alvorlig invaliditet selv om de ikke opfyldte alle aldersbetingelserne eller

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT L 6 af 10.1.1979, s. 24.

invaliditetskriterierne i henhold til Health and Social Security Act 1984.

11. Dette var formålet med bestemmelsen i Regulation 20, stk. 1, i Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984.

12. Denne bestemmelse omfattede imidlertid ikke personer, der — som sagsøgeren i hovedsagen — ikke havde kunnet få udbetalt en NCIP-ydelse som følge af diskriminerende betingelser, der alene gjaldt for kvinder.

13. Social Security Commissioner har på denne baggrund forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål — som er gengivet i retsmøderapporten — for at få klarlagt, om artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 har direkte virkning og således kan påberåbes af private over for staten med den følge, at diskriminerende bestemmelser bliver uanvendelige; således vil en kvinde, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, under påberåbelse af direktivets direkte virkning have ret til invalidepension fra det tidspunkt, da medlemsstaterne skulle have afsluttet proceduren vedrørende gennemførelse af direktivet i national ret, hvilket for Det forenede Kongeriges vedkommende vil sige fra den 22. december 1984, da fristen på seks år efter direktivets meddelelse udløb.

14. I henhold til ovennævnte artikel 4, stk. 1, indebærer princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, som direktivet tilsigter gennemført gradvis (artikel 1), »at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte, under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling, især for så vidt angår:

— anvendelsesområdet for ordningerne samt betingelserne for adgang til disse...«.

15. I henhold til direktivets artikel 3 finder det nævnte princip anvendelse på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod invaliditetsrisikoen, samt på bestemmelserne om social bistand, der er bestemt til at supplere eller træde i stedet for de lovbestemte ordninger. Princippet omfatter således også de ydelser, der omhandles i den konkrete sag.

16. I betragtning af de nationale sociale sikringsordningers indviklede karakter gav direktivet medlemsstaterne en forholdsvis lang frist til at vedtage de nødvendige gennemførelsesbestemmelser, nemlig seks år fra dets meddelelse (artikel 8); i løbet af dette tidsrum skulle medlemsstaterne navnlig træffe »de nødvendige foranstaltninger til ophævelse af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling« (artikel 5).

II — 17. Det er ganske klart — og er i øvrigt heller ikke på nogen måde omtvistet under sagen — at bestemmelserne i Social Security Act er diskriminerende, for så vidt som de fastsætter en yderligere betingelse (manglende evne til at udføre normalt arbejde i hjemmet) for tildeling af en NCIP-ydelse til gifte kvinder.

18. Som anført i Det forenede Kongeriges indlæg var ophævelsen af NCIP en af de foranstaltninger, som Det forenede Kongerige gennemførte for at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 79/7/EØF, netop fordi denne yderligere betingelse var diskriminerende.

19. Overgangsbestemmelserne i Regulations 1984 om pension ved alvorlig invaliditet Re-

gulation 20, stk. 1, bevirkede imidlertid, at diskriminationen blev opretholdt.

20. Personer, der i tiden umiddelbart før den 10. september 1984 eller den 29. november 1984 havde modtaget NCIP, var således fra den 24. november 1984 automatisk berettiget til pension ved alvorlig invaliditet, selv om de ikke opfyldte alle betingelserne herfor i henhold til Health and Social Security Act 1984. Man ville med denne ordning sikre, at en pensionsret, der var erhvervet i henhold til den tidligere lovgivning, ikke faldt bort i medfør af de nye bestemmelser.

21. Denne ordning gjaldt for alle mænd, der var invalide i Social Security Act's forstand samt havde modtaget NCIP; der stilledes herved ingen betingelser angående egnethed til at udføre arbejde i hjemmet.

22. Ordningen omfattede imidlertid ikke gifte kvinder, der, selv om deres situation i øvrigt var den samme, og selv om de opfyldte alle de andre betingelser i Social Security Act, ikke havde kunnet få udbetalt NCIP, alene fordi de ikke havde været i stand til at bevise, at de opfyldte den yderligere — diskriminerende — betingelse om ikke at kunne udføre normalt arbejde i hjemmet.

23. For så vidt angår den nye pensionsydelse, indebærer overgangsbestemmelsen i Regulation 20, stk. 1, i Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 således efter sit eget indhold, at den forskelsbehandling, der forelå efter den tidligere ordning, fortsat står ved magt — og endog opretholdes efter den 28. november 1985 — i forhold til personer, der ikke opfylder alle betingelserne for at få udbetalt pension ved alvorlig invaliditet i henhold til Health and Social Security Act 1984.

III — 24. Det er på baggrund af det anførte ikke vanskeligt at besvare det præjudicielle spørgsmål, og det er klart, at svaret kun kan være bekræftende.

25. Direktivets artikel 4, stk. 1, opfylder nemlig alle de kriterier, som i henhold til Domstolens praksis skal være opfyldt, for at direktivbestemmelser kan tillægges direkte virkning i henhold til EØF-traktatens artikel 189, i tilfælde hvor en medlemsstat har undladt at vedtage de fornødne gennemførelsesbestemmelser [2].

26. Der er tale om en bestemmelse, som er »en konkret gennemførelse af direktivets formål som anført i dets artikel 1, der tilsigter en gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, et princip, Domstolen ofte har kvalificeret som grundlæggende« [3]. Bestemmelsen indeholder et diskriminationsforbud, der er formuleret generelt, præcist og utvetydigt og for øvrigt er ubetinget, eftersom der i direktivets artikler 5-8 ikke stilles nogen som helst betingelser for anvendelsen af lighedsprincippet. Med hensyn til invaliditetsydelser kan der i henhold til artikel 7 alene gøres undtagelse, for så vidt angår en gift kvindes *afledte* rettigheder. Som det navnlig fremgår af Domstolens nyere praksis [4], skal undtagelserne fra ligebehandlingsprincippet fortolkes snævert.

2 — Jfr. f. eks. domme af 6. oktober 1970, sag 9/70, Grad (Sml. 1970, jfr. s. 161); af 4. december 1974, sag 41/74, Van Duyn (Sml., jfr. s. 1349); af 5. april 1979, sag 148/78, Ratti, (Sml. s. 1629); af 19. januar 1982, sag 8/81, Becker (Sml. s. 53); af 26. februar 1986, sag 152/84, Marshall (Sml. s. 723, 737).

3 — Dom af 24. juni 1986, sag 150/85, Drake, (Sml. s. 1955, 2002, præmis 32).

4 — Domme af 26. februar 1986 i sagerne 151/84, Roberts (Sml. s. 703, 712), 152/84, Marshall (Sml. s. 723), og 262/84, Beets-Proper (Sml. s. 773, 782).

27. Således har Domstolen i nogle nyligt afsagte domme[5] i sager, der også vedrørte spørgsmålet om de fortsatte virkninger af diskriminerende bestemmelser, der i mellemtiden var blevet ophævet, fastslået, at direktivets artikel 4, stk. 1, ikke giver »medlemsstaterne... mulighed for at stille betingelser for eller begrænse anvendelsen af princippet om ligebehandling på dettes egentlige anvendelsesområde«, og at den nævnte bestemmelse »er tilstrækkelig præcis og ubetinget til, at private i mangel af gennemførelsesforanstaltninger fra den 23. december 1984 har kunnet påberåbe sig bestemmelsen ved de nationale domstole, således at der herefter ikke kan ske anvendelse af nogen nationale bestemmelser, som strider mod denne bestemmelse i direktivet« (jfr. præmis 21 i FNV-dommen og præmisserne 14 og 16 i Mc Dermott og Cotter-dommen).

28. Det følger heraf, at »kvinder, indtil vedkommende medlemsstats regering vedtager de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, har ret til at blive behandlet på samme måde og til at være omfattet af samme ordning som mænd i samme situation, hvilken ordning i mangel af gennemførelse af nævnte direktiv er den eneste, som retsgyldigt vil kunne anvendes« (jfr. henholdsvis præmis 22 og præmis 17 i de ovennævnte domme).

29. Det bemærkes i denne forbindelse, at en ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse af direktivbestemmelser i national ret må sidestilles med en totalt manglende gennemførelse (dvs. at den medlemsstat, som direktivet er rettet til, har forholdt sig fuldstændigt passiv), således som det i øvrigt fremgår af de netop nævnte domme.

30. Der er endvidere ikke — som fremhævet i Kommissionens indlæg — givet nogen som helst undtagelsesbestemmelse, hvorefter en medlemsstat skulle kunne opretholde diskriminerende retsvirkninger af tidligere gældende nationale forskrifter, og det er ligeså direktivstridigt at opretholde sådanne diskriminerende vilkår som at opretholde de nationale forskrifter selv.

31. De sociale sikringsordningers angiveligt komplicerede indhold kan heller ikke begrunde, at lighedsprincippet sættes ud af spillet. Det var netop under hensyn til de lovbestemte ordningers komplicerede indhold, at direktivet fastsatte en gennemførelsesfrist af den fornødne længde (seks år), og medlemsstaterne kan derfor ikke med føje påberåbe sig vanskeligheder af denne art som begrundelse for, at de ikke har gennemført fællesskabsbestemmelserne fuldstændigt og korrekt til det fastsatte tidspunkt, lige så lidt som private som følge af medlemsstaternes forsømmelighed kan fratages muligheden for at støtte ret på de direkte anvendelige direktivbestemmelser, idet medlemsstaterne ellers overvælter følgerne af deres ulovlige adfærd på de private[6].

32. Det tilkommer i øvrigt medlemsstatens lovgivende organ at fastsætte de fremgangsmåder til gennemførelse af direktivets principper og mål, der bedst undgår sådanne vanskeligheder.

33. Under alle omstændigheder, og som gentagne gange statueret af Domstolen[7], kan en medlemsstat ikke påberåbe sig »be-

5 — Jfr. dom af 4. december 1986 i sag 71/85, FNV (Sml. s. 3855, 3870), og dom af 24. marts 1987 i sag 286/85, Mc Dermott og Cotter, (Sml. s. 1453); se også generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse i disse sager.

6 — Jfr. den førnævnte Becker-dom, præmis 47.

7 — Jfr. f. eks. domme af 2. februar 1982 i sagerne 68-73/81, Kommissionen mod Kongeriget Belgien (Sml. s. 153, 163, 169, 175, 183 og 189).

stemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke er overholdt«. Domstolen har endvidere ganske klart udtalt, at »den retlige karakter af en fællesskabsbestemmelse, der er umiddelbart anvendelig, [ikke] kan... anfægtes af, at forholdene i en medlemsstat i visse henseender er vanskelige, og dette så meget mindre som fællesskabsbestemmelserne skal tilkendes samme gyldighed i alle medlemsstaterne« [8].

IV 34. Jeg foreslår herefter, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, der er stillet af Social Security Commissioner, London, som følger:

»1) Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring har direkte virkning og har følgelig kunnet påberåbes fra den 23. december 1984, således at der herefter ikke kan ske anvendelse af nogen nationale bestemmelser, som strider mod denne direktivbestemmelse.

2) I en situation, hvor der ikke er truffet foranstaltninger til gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1, har kvinder krav på at blive behandlet på samme måde og efter samme regler som mænd i samme situation, eftersom disse regler er det eneste gyldige retsgrundlag, så længe direktivet ikke er blevet gennemført. Den nævnte direktivbestemmelse kan derfor navnlig påberåbes af en gift kvinde, som har fået afslag på invalidepension med den begrundelse, at hun ikke tidligere var berettiget til en anden social sikringsydelse, fordi hun ikke opfyldte en betingelse, der kun gjaldt for gifte kvinder.«

8 — Dom af 3. april 1968 i sag 28/67, Molkerei-Zentrale (Sml. 1965-1968, s. 475, jfr. s. 480).