FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 29. JANUAR 1975 [1]

Høje Ret.

1. En italiensk arbejdstager havde på grund af en arbejdsulykke i Tyskland oppebåret rente for perioden fra april 1962 til november 1965; i begyndelsen af 1971 krævede han udbetalingen af denne rente genoptaget, idet han gjorde gældende, at følgerne af ulykken i mellemtiden var blevet forværret, hvilket han dokumenterede med lægeattester. Den kompetente tyske forsikringsinstitution, der ikke mente, at der kunne konstateres nogen mærkbar forværring i den uarbejdsdygtiges fysiske tilstand, afslog denne ansøgning ved brev af 26. januar 1971, som adressaten, der boede på Sicilien, modtog den 29. januar s.m. i dets originale tyske version.

Arbejdstageren har imidlertid først den 31. marts 1970 ved mellemkomst fra INAIL, Agrigento, (italiensk forsikringsinstitution) modtaget en italiensk oversættelse af dette dokument, hvilket fremgår af Sozialgericht Düsseldorfs dom af 21. december 1971. Ved denne dom afvistes arbejdstagerens søgsmål, der var rettet mod afgørelsen om afslag, uden at der blev taget stilling til realiteten i sagen, med den begrundelse, at søgsmålet, der var indbragt af den pågældende ved brev af 5. maj 1971, fremkommet den 19. maj s.å. til INAIL, Agrigento, og derefter af denne institution videresendt til Sozialgericht Düsseldorf, hvortil det ankom den 9. juni 1971, burde betragtes som uantageligt til realitetsbehandling, fordi det var anlagt efter udløbet af den tremåneders klagefrist, som er hjemlet i Sozialgerichtsgesetz § 87. Lad mig indledningsvis bemærke, at dommeren i første instans ikke synes at have stillet sig det spørgsmål, om man eventuelt kunne udskyde fristerne under hensyn til, at sagsøgeren ikke havde været i stand til at gøre sig bekendt med arten og indholdet af den anfægtede akt, før han modtod den italienske oversættelse.

Efter appel fra sagsøgeren har den kompetente Landessozialgericht annulleret dommen i første instans med den begrundelse, at klagefristerne for Sozialgericht ikke var begyndt at løbe, fordi meddelelsen af afgørelsen om afslaget fra den tyske forsikringsinstitution var behæftet med en mangel, idet den var foretaget uden mellemkomst af de myndigheder, der er kompetente i henhold til den tyske lovgivning vedrørende formen for forkyndelser af administrative retsakter i udlandet.

Den endelige afgørelse på dette punkt, som det nu påhviler Bundessozialgericht at løse, afhænger af fortolkningen af art. 56, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4/EØF om social sikring af vandrende arbejdstagere. I denne bestemmelse, der omhandler det tilfælde, hvor en arbejdstager ansøger om en rente, bestemmes det, at vedkommende institutions afgørelse skal meddeles »direkte« til ansøgeren. Sozialgericht fandt med hjemmel i denne bestemmelse, at det ikke var nødvendigt, at den anfægtede afgørelse blev forkyndt i de former, der er foreskrevet i Verwaltungszustellungsgesetz § 14, stk. 1, der bestemmer, at forkyndelser i udlandet sker gennem de kompetente myndigheder i den fremmede stat eller Forbundsrepublikkens konsulære eller diplomatiske repræsentation; retten fandt, netop i henhold til ovenstående art. 56, stk. 2, at en fremsendelse af kopien af dokumentet til den pågældende ved anbefalet brev med modtagelseskvittering var tilstrækkelig.

Landessozialgericht har derimod fundet, at art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 kun fastslår adressaten for forkyndelsen og ikke samtidig bestemmer noget om den-

1 — Oversat fra italiensk.

nes form. Forkyndelsens form forbliver helt undergivet den nationale ret.

Det ser ud til, at Bundessozialgericht i sin forelæggelseskendelse — uden dog klart at tage stilling — er enig i den fortolkning, dommeren i første instans har anlagt. Det fremhæves imidlertid, at den fortolkning, der er anvendt af appelinstansen, måske bekræftes af den senere ændring af den omhandlede fællesskabsbestemmelse; art. 75, stk. 2 i forordning nr. 574/72/EØF af 21. marts 1972 omtaler nemlig ud over forkyndelsen direkte til ansøgeren også muligheden for, at forkyndelsen kan ske gennem den kompetente stats kontaktorgan. Den direkte meddelelse, som i henhold til art. 56, stk. 2 er den eneste mulige, skulle således udgøre modstykket til den meddelelse, der foretages gennem kontaktorganet. Denne bestemmelse indeholder derfor hverken regler om forkyndelsens form eller om den måde, den skal foretages på, men blot om forkyndelsens adressat.

I øvrigt anerkender Bundessozialgericht, idet den forudsætter, at en forsikringsinstitution ikke ved egne midler kan foretage forkyndelsen til forsikrede, der er bosiddende i udlandet, at forkyndelsen gennem postvæsenet nærmer sig begrebet direkte meddelelse mere end forkyndelsen ad diplomatisk vej.

Kommissionen går ind for den opfattelse, ifølge hvilken art. 56, stk. 2 ikke bevirker, at der ikke i national ret kan lovgives om forkyndelsens form, men lægger ikke skjul på, at denne fortolkning kan skabe problemer af både juridisk og praktisk karakter: heraf følger i det foreliggende tilfælde navnlig, at der ikke sker nogen forenkling af fremgangsmåden for forkyndelsen, en forenkling, der ville gøre det muligt at undgå administrative komplikationer og forsinkelser, samtidig med at der — som ved postforsendelser — gives tilstrækkelige garantier med hensyn til beviset for retsaktens modtagelse. Ifølge Kommissionens opfattelse taler imidlertid den korte og klare affattelse af bestemmelsen i art. 56, stk. 2 imod, at denne kan fortolkes som en regel om forkyndelse.

2. Jeg vil først bestride Kommissionens påstand om, at fortolkningsanmodningens rækkevidde er begrænset til fortiden. Hvis man nemlig akcepterede denne fortolkning, hvad Kommissionen — måske lidt tøvende — foretrækker, og hvis man derfor betragtede art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 som en bestemmelse, der blot skal virke koordinerende og ikke ændrer de nationale bestemmelser om forkyndelsers form og måde, ville man — som følge af ændringen af denne regel ved forordning nr. 574/72 — støde på den samme vanskelighed, som har tilskyndet Kommissionen til at forkaste en ordret fortolkning af udtrykket »direkte« i art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4; nævnte forordning (nr. 574/72) åbner nemlig — som vi har set — mulighed for at give meddelelse [om den kompetente institutions afgørelse] ved hjælp af kontaktorganet uden dog at angive formen herfor og den måde, meddelelsen i dette tilfælde skal gives på.

Der er endnu en grund til, at det ovennævnte problems rækkevidde ikke er begrænset til fortiden: hvis man nemlig godkender den af Kommissionen foreslåede fortolkning, vil forsikringsinstitutionerne også efter ikrafttrædelsen af de nugældende fællesskabsregler fortsat have mulighed for at benytte sig af de traditionelle diplomatiske veje til at meddele deres retsakter til de forsikrede, hvorimod der ved den fortolkning, dommeren i første instans hævder, og som også Bundessozialgericht hælder til, én gang for alle er opnået et væsentligt fremskridt med henblik på at forenkle forholdet mellem forsikringsinstitutionerne og ydelsesmodtagerne. Desuden har denne fortolkning, hvorved der undgås konflikter mellem lovgivningen om forkyndelse og den ny bestemmelse i art. 75, stk. 2 i Rådets forordning nr. 574/72 om muligheden for at foretage forkyndelse gennem kontaktorganet, også den fordel, at der gælder en ensartet forkyndelsesmåde for alle retsakter, der vedrører de forsikringsforhold, på hvilke fællesskabsbestemmelserne om social sikring finder anvendelse.

3. Efter en ordret fortolkning adskiller begrebet *direkte* meddelelse til ansøgeren sig — hvad Kommissionen i øvrigt anerkender — klart fra meddelelser gennem mellemled. Den pågældende nationale lovgivning, som om forkyndelser til udlandet bestemmer, at disse sker ved den fremmede stats mellemkomst eller ved den konsulære eller diplomatiske repræsentation i den anden stat, omhandler imidlertid en form for forkyndelse gennem mellemled, mens den direkte meddelelse pr. definition udelukker medvirken fra enhver anden myndighed. Under denne synsvinkel kan en meddelelse gennem postvæsenet sidestilles med en meddelelse gennem et bud fra forsikringsinstitutionen.

Forsikringsinstitutionens afgørelse kan ikke betragtes som gyldigt forkyndt, hvis den ikke er nået frem til ansøgeren. Dette gælder også i tilfælde af, at afgørelsen er meddelt ved hjælp af kontaktorganet i det land, hvor arbejdstageren er bosiddende. Med andre ord kan afgørelsen — i det i den pågældende bestemmelse omhandlede tilfælde — ikke under nogen omstændigheder forkyndes for kontaktorganet; afgørelsen skal altid forkyndes for den ansøgende arbejdstager, enten direkte eller ved kontaktorganets mellemkomst, og sidstnævnte er følgelig aldrig meddelelsens adressat, lige som det heller ikke er adressat for den afgørelse, der skal meddeles, men blot et hjælpemiddel ved gennemførelsen af nævnte meddelelse. Under denne synsvinkel forekommer det mig derfor ikke berettiget at stille den direkte meddelelse til ansøgeren op som modsætning til meddelelsen gennem kontaktorganet, næsten som om det drejede sig om forkyndelser til forskellige adressater.

Heraf følger, at art. 56, stk. 2, hvis den skal have nogen mening, ikke kan være begrænset til at angive den person, afgørelsen skal meddeles til, fordi denne person i alle tilfælde vil være ansøgeren, men derimod må fastsætte selve formen for meddelelsen.

4. Den opfattelse, der hævdes af Kommissionen, og hvorefter bestemmelserne i art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 kun har den betydning at udelukke kontaktorganerne og herved at fravige den almindelige regel i art. 45, stk. 3 i forordning nr. 3, ifølge hvilken de nationale institutioner og myndigheder med henblik på gennemførelsen af denne forordning kan forhandle direkte, ikke blot med vedkommende personer eller disses repræsentanter, men også indbyrdes, er ikke tilstrækkelig til at anfægte holdbarheden af min fortolkning af ordet »direkte« i art. 56.

Denne bestemmelse, som har karakter af en gennemførelsesbestemmelse for de tilfælde, der er omhandlet i den generelle regel i art. 45, stk. 3, skal nemlig fortolkes på baggrund af sidstnævnte regel. Begrebet »direkte meddelelse«, der findes i gennemførelsesbestemmelsen, kan ikke være et andet end det i basisbestemmelsen nævnte begreb. Det forhold, at men generelt indfører en mulighed for direkte meddelelse, må — for at have en betydning inden for rammerne af forordning nr. 3 — føje noget nyt til de allerede eksisterende nationale ordninger om meddelelse af retsakter fra institutioner og myndigheder, som art. 45, stk. 3 henviser til. Dette nye kan kun bestå i, at de nævnte organer sættes i stand til at undgå de forsinkelser og komplikationer, der er forbundet med de traditionelle ved national lov fastsatte fremgangsmåder for forkyndelse i udlandet.

Dette begreb »direkte meddelelse« må også gælde i relation til bestemmelsen i art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4. Mens den nævnte basisregel i art. 45, stk. 3 imidlertid generelt indfører en *mulighed* for, at de nationale institutioner og myndigheder *direkte* kan give meddelelse til de berørte personer, bestemmer art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 særligt for beslutninger angående ansøgninger fra arbejdstagere eller deres pårørende, der ønsker at opnå ret til en rente eller en supplerende ydelse, at meddelelsen *skal* ske *direkte* til ansøgeren.

5. Ved første øjekast kan det se ud, som om denne fortolkning i det foreliggende tilfælde fører til et ubilligt resul-

tat: den uarbejdsdygtige arbejdstager, der antages at have ret til en rente, kan ikke opnå retsbeskyttelse af sin ret på grund af en formalisme, som i betragtning af den faktiske udvikling synes at være i klar modstrid med ånden i Fællesskabets sociale lovgivning. Jeg minder om, at den pågældende arbejdstager, der bor i en landsby i en fjern siciliansk provins, har modtaget meddelelsen om afslaget på sin ansøgning på et andet sprog end sit eget, og at han først over en måned efter, at han modtog retsakten, kunne få kendskab til indholdet af afgørelsen, takket være en oversættelse, som den italienske forsikringsinstitution sørgede for.

Hvis art. 56, stk. 2 fortolkes som af mig foreslået, burde denne bestemmelse medføre en klar forenkling af de traditionelle fremgangsmåder ved forkyndelse, derved at den overvinder de nationale hindringer i forholdet mellem forsikringsinstitutioner og forsikrede, og således imødekomme de praktiske behov for en hurtig og direkte kontakt. I denne uformelle ånd må der imidlertid også indføres et kriterium, der kan antages i højere grad at sikre arbejdstagernes interesser.

Hvis man går ud fra princippet om, at en afgørelse fra en udenlandsk offentlig institution er gyldigt meddelt den adressat, som bor i en anden stat i Fællesskabet, når den, omend blot gennem postvæsenet, er kommet til adressatens *kundskab,* vil det være i overensstemmelse med et sådant system, som lægger større vægt på indholdet end på formen, at antage, at klagefristen først kan begynde at løbe fra det øjeblik, da arbejdstageren faktisk har kunnet få kendskab til indholdet af den modtagne meddelelse. Det forhold, at fællesskabsretten giver mulighed for direkte kontakter mellem forsikringsinstitutioner og udenlandske arbejdstagere, der er bosiddende i en anden stat, og den heraf følgende konsekvens, nemlig at de formelle fremgangsmåder, der i de nationale lovgivninger er foreskrevet for forkyndelse i udlandet af offentlige retsakter, ikke følges, forudsætter, at en meddelelse, der foretages uden om de traditionelle kanaler, fremmer en reel kontakt mellem forsikringsinstitutionen og den forsikrede. Meddelelsen af en retsakt i en form, der ikke tillader adressaten at få direkte kendskab hertil, opfylder ikke dette krav. Når det drejer sig om en retsakt, der er udfærdiget på et sprog, som er forskelligt fra sproget i adressatens bopælsland, og som man ikke kan forlange, at han kender, og når retsaktens forfatter ikke selv tager initiativ til at vedlægge en oversættelse, må det følgelig være udelukket, at den blotte fysiske modtagelse af retsakten hos afgørelsens adressat i sig selv kan få de frister til at løbe, som ifølge national ret er knyttet til en meddelelse i henhold til art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4.

Med andre ord vil denne *direkte* meddelelse først være gyldigt foretaget i henhold til nævnte artikel fra det øjeblik, adressaten er blevet sat i stand til *direkte* at stifte bekendtskab med retsaktens indhold. Det ville i modsat fald være vanskeligt at begrunde afskærelsen af arbejdstagerens ret til at påberåbe sig sådanne formalia i den nationale lovgivning om forkyndelse i udlandet, som i det enkelte tilfælde ville være til hans fordel.

Resultatet af denne fortolkning svarer fuldstændig til ånden i Fællesskabets sociale lovgivning, som til fordel for arbejdstagerne skal overvinde de forskelligartede vanskeligheder, der er en følge af vandringsfænomenet; disse kan ikke blot skyldes eksistensen af forskellige forsikringssystemer i de forskellige stater i Fællesskabet men bl.a. også sproglige forskelle. Bevis herpå er både bestemmelsen i art. 48, stk. 1 i forordning nr. 574/72, som vedrørende invalidepension og ydelser ved alderdom og dødsfald bestemmer, at ansøgeren skal underrettes om afgørelserne på sit eget sprog, og — mere generelt — bestemmelsen i art. 45, stk. 4 i forordning nr. 3, ifølge hvilken dan vandrende arbejdstager har ret til at henvende sig til en medlemsstats institutioner og myndigheder på sit modersmål, når dette er en anden medlemsstats officielle sprog.

Denne bestemmelse har — ikke blot administrativt men også judicielt —

væsentlig betydning for den nationale sagsbehandling, jf. denne Domstols faste fortolkningspraksis (dom i sag nr. 6/67, Guerra mod enkefru Pace, Racc. 1967, s. 258; dom i sag nr. 45/72, Merola, Racc. 1972, s. 1255), idet den for hele Fællesskabet indfører en fælles regel, som de arbejdstagere, der er omfattet af de fællesskabsretlige regler om den sociale sikring, kan påberåbe sig. Bestemmelsen berøver i øvrigt de nationale myndigheder den mulighed, som de eventuelt havde i henhold til national ret, for at nægte at modtage »ansøgninger eller andre dokumenter«, der er udfærdiget på en anden medlemsstats officielle sprog. En sådan bestemmelse, som i sin helhed er medtaget i art. 84 i Rådets forordning nr. 1408/71, der er trådt i stedet for forordning nr. 3, vidner, selv om den ikke nødvendigvis i sig selv bør lede til det modsatte princip til fordel for arbejdstageren i dennes forhold til en udenlandsk forsikringsinstitution, trods alt om fællesskabslovgiverens almindelige tendens til at løse de sproglige vanskeligheder, som opstår inden for rammerne af Fællesskabets sociale bestemmelser, til fordel for arbejdstageren. Det vil derfor svare til denne lovgivningstendens, at et dokument, som er stilet til en i en medlemsstat boende arbejdstager men affattet på en anden stats sprog, og som kan bevirke, at visse frister for iværksættelsen af de nødvendige retsskridt til beskyttelse af hans rettigheder begynder at løbe, af arbejdstageren kan anses for først at være gyldigt meddelt efter art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 fra det øjeblik, da han faktisk er sat i stand til at gøre sig bekendt med dets indhold. Dette vil også stemme med det krav, på hvilket Fællesskabets sociale regler hviler: at overvinde de hindringer, som stiller sig i vejen for den fulde gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, navnlig de hindringer, som skyldes uligelig behandling, der — også selv om det blot er i faktisk henseende — stiller udenlandske arbejdstagere dårligere end statsborgere. Således vil man fuldtud kunne sikre den udenlandske arbejdstager retsbeskyttelse af hans rettigheder på helt samme vilkår som statsborgere og fjerne risikoen for retstab som følge af hans ringere stilling.

Af disse grunde mener jeg, at Domstolen ved besvarelsen af spørgsmålene fra Bundessozialgericht bør udtale, at udtrykket »direkte« i art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 til gennemførelse og supplement af forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere henviser til de nærmere regler for meddelelsen af de der omhandlede afgørelser fra forsikringsinstitutionerne, og derved udelukker nationale eller udenlandske myndigheders mellemkomst. Imidlertid kan meddelelsen til udlandet af en afgørelse til skade for adressaten, som normalt kan foretages gennem postvæsenet, ikke få virkning, hvis dokumentet ikke er udformet på en sådan måde, at det kan forstås af adressaten.