FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 10. JUNI 1975 [1]

Høje Ret.

1. De præjudicielle spørgsmål fra Tribunal du Travail de Nivelles, der angår EØF-forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet og forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, er knyttet til anvendelsen af den belgiske lov af 27. juni 1969 om ydelse af støtte til handicappede. Anvendelsen af denne lov har allerede tidligere givet anledning til to andre præjudicielle sager: det drejer sig om sag 187/73, *Callemeyn,* Sml. 1974, s. 553, og sag 39/74, *Costa mod den belgiske stat,* Sml. 1974, s. 1251. Det følger af denne domspraksis, at en lovgivning, som den her nævnte, ligger inden for rammerne af den sociale sikring, som er omhandlet i traktatens artikel 51, og navnlig at de i artikel 4, stk. 1, litra b i Rådets forordning nr. 1408/71 omhandlede ydelser omfatter den støtte til fysisk handicappede, der hjemles i den nationale lovgivning, i det omfang denne lovgivning vedrører arbejdstagere ifølge nævnte forordnings artikel 1, litra a.

Selv om den pågældende belgiske lovgivning vedrører hele statens befolkning og således ikke tager sigte på arbejdstagere som sådanne, har Domstolen dog i den omtalte retspraksis anerkendt disse sidstes ret til ydelser i medfør heraf.

I den foreliggende sag drejer det sig om, hvorvidt denne ret også kan udstrækkes til de medlemmer af arbejdstagerens familie, som bor i immigrationslandet og omfattes af begrebet arbejdstagerens familiemedlemmer, således som dette er angivet i artikel 1, litra f i forordning nr. 1408/71.

2. Den situation, som har givet anledning til de præjudicielle spørgsmål, der alle hovedsageligt drejer sig om det nævnte problem, er ret enkel. Ægtefællerne F., som har italiensk statsborgerskab, og som siden 1947 har boet i Belgien, hvor hr. F. er beskæftiget som lønnet arbejdstager, fik i 1959 en søn, der fra fødslen var svært handicappet. Den ansøgning, som forældrene på deres søns vegne indgav til det belgiske ministerium for social forsorg om almindelig støtte til handicappede i henhold til den belgiske lov af 27. juni 1969, blev afslået, fordi den mindreårige ikke var belgisk statsborger, og ikke som udlænding opfyldte de gældende betingelser for at opnå den nævnte fordel i henhold til den midlertidige europæiske overenskomst af 11. december 1953, således som den normalt fortolkes af den belgiske forvaltning: han opfyldte ikke kravet om at have boet mindst 15 år i Belgien efter sit fyldte tyvende år. Retten til støtte tilkommer ifølge loven belgiske statsborgere med bopæl i Belgien fra det fjortende år, når de lider af en vedvarende uarbejdsdygtighed på mindst 30 % og ikke råder over midler over et vist beløb. Den her omhandlede mindreårige, der som nævnt er født i Belgien og har bopæl der, synes at være ramt af en 100 %'s invaliditet.

Under disse omstændigheder spørger den belgiske ret, der overvejer muligheden af at fortolke den nævnte overenskomst således, at bopælsbetingelsen alene angår faderen, Domstolen, om fællesskabsretten, især artikel 12 i EØF-forordning nr. 1612/68 eller EØF-forordning nr. 1408/71, ikke frembyder en bedre løsning med henblik på at undgå uretmæssig forskelsbehandling.

De første spørgsmål fra den belgiske ret går ud på, om foranstaltningerne i hen-

1 — Oversat fra italiensk.

hold til artikel 12 i forordning nr. 1612/68 omfatter ydelser svarende til den støtte, der er hjemlet i den belgiske lov af 27. juni 1969, for så vidt den gælder for arbejdstagernes handicappede børn; det synes mig klart, at svaret må være benægtende. Artikel 12 angår nemlig ydelser, som skal give børn af vandrende arbejdstagere adgang til at deltage i almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere. Ydelser, som, for så vidt de også er hjemlet til fordel for uhelbredeligt handicappede, har en understøttende funktion, der klart adskiller sig fra den, som særligt er omhandlet i artikel 12, kan ikke falde ind under denne bestemmelses anvendelsesområde. I det særlige tilfælde, hvor der er tale om en handicappet, der er 100 % invalid, kan der i øvrigt ikke opstå spørgsmål om ydelser af den art, der er hjemlet i ovennævnte bestemmelse, da disse ikke ville kunne anvendes efter deres formål.

3. Det andet spørgsmål om, hvorledes man objektivt skal bestemme en national lovgivning af den art, som den forelæggende ret skal anvende, i forhold til anvendelsesområdet for Rådets forordning nr. 1408/71, er allerede besvaret i denne Domstols praksis. Som vi har set, følger det faktisk af de kriterier, der er fastslået i de præjudicielle domme i sagerne 187/73 og 39/74, at en lovgivning af denne art henhører under nævnte forordnings anvendelsesområde, og at de ydelser, der hjemles heri til fordel for handicappede, kan betegnes som ydelser ved invaliditet i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, litra b.

Disse domme løser imidlertid ikke det særlige problem, der rejser sig for den belgiske dommer, og som fremgår af en undersøgelse af det andet og det tredje spørgsmål, problemet om en lovgivning af denne art, som hverken bygger på kriteriet arbejdstager eller kriteriet familiemedlem, i kraft af Fællesskabets lovgivning på det sociale område gælder for børn af vandrende arbejdstagere, det være sig før eller efter opnåelsen af myndighedsalderen.

4. I henhold til Domstolens omtalte retspraksis er den vandrende arbejdstager, der, bortset fra statsborgerskabet, befinder sig i den situation, som er beskrevet i den pågældende lov for belgiske statsborgere, omfattet heraf på samme vilkår som disse sidste.

Nævnte forordning gælder ifølge sin artikel 2 også for arbejdstagerens familiemedlemmer og efterladte. Ifølge artikel 3, stk. 1 har personer, der er bosat på statens område, og som er omfattet af samme forordning, de samme pligter og rettigheder i henhold til en national lovgivning som statsborgerne.

Kommissionen udelukkede imidlertid i sit indlæg i sag 39/74 *(Costa* mod *Belgien),* at arbejdstagerens familiemedlemmer som sådan var sikret i henhold til almindelig social sikringsordning af den art, som nu foreligger for den belgiske ret. Den kom til denne slutning bl.a. på grundlag af Domstolens retspraksis vedrørende den »garanterede indkomst« (sag 1/72, *Frilli* mod *Belgien,* Recueil 1972, s. 464).

Ifølge Kommissionen gælder fællesskabsreglerne om social sikring kun for medlemmer af arbejdstagerens familie i det omfang, der ved den nationale sociallovgivning tillægges borgerne rettigheder i deres egenskab af medlemmer af en arbejdstagers familie, altså i det omfang de omhandlede rettigheder kan afledes af arbejdstagerens forsikring. Som bevis herfor henviser Kommissionen til de særbestemmelser, som har måttet vedtages for at kunne anvende de sociale sikringssystemer, der var i kraft i de nye medlemstater, på medlemmer af den vandrende arbejdstagers familie. Ifølge Kommissionen kunne lovgivningerne i disse stater, i hvilke der ikke blot tillægges medlemmer af arbejdstagerens familie som sådan, men alle derboende borgere en personlig ret til de fleste sociale ydelser, ellers ikke være anvendt på den vandrende arbejdstagers familiemedlemmer, ikke engang hvad angår elementære ydelser som f. eks. sygeforsikring og enkepension.

Det forhold, at der i dette øjemed er vedtaget særlige regler (jf. Rådets forordning nr. 2864/72, JO L 306/1), som ændrer bilag V til forordning nr. 1408/71, opfylder givetvis kravene om klarhed og retssikkerhed; men det synes ikke at kunne udgøre et vægtigt argument til støtte for en indskrænkende fortolkning af forordning nr. 1408/71. Den modsætningsslutning, som skulle kunne drages heraf udelukkende grundet på en formodet vilje hos lovgiveren, er, som sådanne slutninger i almindelighed, alt andet end sandsynlig.

Hvad angår henvisningen til Domstolens afgørelse i sag 1/72, skal det bemærkes, at de betragtninger af praktisk art, som kunne fremsættes til begrundelse af, at en lovgivning vedrørende en garanteret mindsteindkomst begrænses til kun at omfatte den vandrende arbejdstager, ikke kommer på tale med hensyn til en lovgivning, der, som lovgivningen om integration af trængende handicappedes indkomst, ikke kan gælde for hele befolkningen, men kun for en meget speciel og heldigvis velafgrænset personkreds.

I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid søgt at nå frem til en gunstig løsning for den vandrende arbejdstagers handicappede søn ved at foreslå, at støtte af den art, som den belgiske ret omtaler, henføres under de familieydelser, der er omhandlet i artikel 1, litra u i forordning nr. 1408/71. Sagsøgeren i hovedsagen har imidlertid fremhævet, at den belgiske lovgivning udtrykkeligt hjemler familieydelser som tillæg til den almindelige støtte til handicappede børn af en arbejdstager. Udbetalingen af disse ydelser er betinget af, at de handicappede børn er ramt af en uarbejdsdygtighed på mindst 66 %, og desuden tildeles de som regel kun til det fyldte 14. år eller i hvert fald højst til det fyldte 25. år, når modtagerne kan følge erhvervsmæssige uddannelseskurser. Eksistensen af en særlig ydelse af familiemæssig karakter til handicappede børn i henhold til en lovgivning, der henhører under den i artikel 4, stk. 1, litra h nævnte kategori, fører derfor til at udelukke, at også andre ydelser til fordel for handicappede i egentlig forstand kan henregnes til den samme kategori. Der er her tale om en lovgivning, hvis ydelser principielt først tillægges fra det fyldte fjortende år, dvs. fra det tidspunkt, hvor familieydelserne kan bringes til ophør, og som ikke specielt tager sigte på at udligne familiebyrder, men snarere er indført til fordel for de umiddelbart berørte handicappede, der kan fortsætte med at oppebære ydelserne uden tidsbegrænsning.

Selv om en sådan ydelse bør henregnes til invaliditetsydelserne, står det imidlertid fast, at den handicappede, der ikke er statsborger i bopælsstaten, i kraft af fællesskabsbestemmelserne kun kan nyde godt heraf gennem sit familiebånd til arbejdstageren i det omfang, det er nødvendigt for at undgå, at den vandrende arbejdstager udsættes for forskelsbehandling i forhold til den statsborger, der befinder sig i en tilsvarende økonomisk og familiemæssig situation.

5. Det personelle anvendelsesområde for de omhandlede fællesskabsbestemmelser bygger på begreberne »arbejdstager« og »dennes familiemedlemmer«. Den omstændighed, at en social lovgivning ikke udtrykkeligt er udformet med henblik på arbejdstagerne som sådan, og at den tværtimod gælder for samtlige statsborgere, der ikke har en tilstrækkelig indkomst, udelukker ikke nødvendigvis den mulighed, at også arbejdstagerne og deres familier er omfattet heraf på samme vilkår som statsborgerne.

Da henvisningen i forordning nr. 1408/71 til begrebet arbejdstager ikke har forhindret anerkendelse af en vandrende arbejdstagers ret til sociale ydelser, som ikke særligt er indført af hensyn til arbejdstagere, må det også være udelukket, at henvisningen i samme forordning til begrebet arbejdstagerens »familiemedlemmer« kan forhindre, at disse får ret i medfør af nævnte forordnings artikel 3, stk. 1 til ydelser efter den nævnte sociallovgivning — selv hvis denne ser bort fra familiebegrebet — på samme vilkår som mod-

tagerlandets statsborgere. Denne slutning synes i øvrigt allerede at ligge underforstået i dommen i sag nr. 39/74 *(Costa)*, hvori Domstolen fastslog, at »en national lovgivning, der hjemler handicappede ret til støtte, ... i forhold til den i forordning nr. 3 omhandlede personkreds (læg mærke til, at Domstolen her ikke kun taler om arbejdstagere, men benytter et udtryk, som også omfatter deres familiemedlemmer) [må] anses for at vedrøre social tryghed i den betydning, der er forudsat i traktatens artikel 51 og de fællesskabsforordninger, der er udstedt til gennemførelse af denne bestemmelse«.

Det fundamentale forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, der er nævnt i EØF-traktatens artikel 48 og gentaget i artikel 3 i forordning nr. 1408/71, for så vidt angår deres familiemedlemmer, har tillige fundet særligt udtryk i Rådets forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, der i sin begrundelse udtrykkeligt henviser til nødvendigheden af, at der sikres den vandrende arbejdstager ligestilling, faktisk som retlig, også med hensyn til betingelserne for familiens integration i modtagerlandets miljø. Denne nødvendighed, der er knyttet til arbejdstagerens ret til at samles med sin familie, er særlig fremtrædende, når man sætter den i relation til den almindelige ret, der er tillagt den vandrende arbejdstagers familiemedlemmer til at blive boende i den stat, hvor den pågældende har udøvet sin beskæftigelse, også efter dennes ophør (Kommissionens forordning nr. 1251/70, EFT-specialudgave 1970 (II), s. 348; org. ref. JO L 142/24).

Til disse betragtninger, der bygger på særlige fællesskabsbestemmelser, kan også føjes en bemærkning af almindelig karakter, der direkte kan udledes af traktaten, og som Domstolen flere gange har henholdt sig til: for gennemførelsen af en virkelig fri bevægelighed for arbejdstagere på Fællesskabets område er det nødvendigt, at disse, i hvert fald i økonomisk henseende og navnlig med hensyn til sociale ydelser, indrømmes en virkelig ligebehandling i forhold til statsborgere. I den henseende kan det forhold, at den omhandlede lovgivning ikke udtrykkeligt er udformet med henblik på arbejdstagerne som sådanne og deres familiemedlemmer, men finder almindelig anvendelse på hele den derboende befolkning, ikke udelukke, at retten til ydelser af den art, som de belgiske dommere henviser til, og som er hjemlet i den nationale lov til fordel for handicappede, udstrækkes til en arbejdstagers familiemedlemmer. At benytte nationalitetskriteriet til at sondre mellem den vandrende arbejdstagers situation og en statsborgers tilsvarende situation, ville her klart stride mod de ovenfor nævnte grundsætninger og normer.

De vandrende arbejdstageres ret til nævnte ydelser er anerkendt af Domstolen, for så vidt disse skal anses at sikre »modtagere af sociale sikringsydelser, der er permanent uarbejdsdygtige, en supplerende indtægt« *(Callemeyn*-dommen, Sml. 1974, s. 561, nr. 8, *Costa*-dommen, Sml. 1974, s. 1260 nr. 8; se også *Frilli*-dommen, Recueil 1972, s. 466, nr. 15).

Behovet for at udstrække støtten til den udenlandske arbejdstager og hans familie fremgår netop af, at loven kun angår statsborgere, hvem den, dels umiddelbart for de handicappede, dels tillige for arbejdstagerne og deres familie, alle hjemler fordele, som det på grund af deres almene karakter ikke var nødvendigt at specificere særskilt som supplement til den sociale sikring på arbejdsmarkedsområdet.

I det omfang det kan antages, at en national lovgivning om social sikring af almindelig rækkevidde, der som sådan ser bort fra tilstedeværelsen af et nuværende eller tidligere arbejdsforhold, supplerer andre sikringsydelser, der må anses for utilstrækkelige, vil den arbejdstager, der er omfattet af forordning nr. 1408/71, derfor kunne få ret hertil.

Lad mig gentage, at grundlaget for nævnte retspraksis er nødvendigheden af at gen-

nemføre fuld ligebehandling for fællesskabsarbejderen i forhold til immigrationslandets statsborgere i enhver henseende, der vedrører fordele i henhold til lovgivningen om social sikring. Denne retspraksis har i det væsentlige sat sig ud over kriteriet om nødvendigheden af en særlig tilknytning mellem den sociale ydelse og arbejdsforholdet.

Behovet for ligebehandling føles også på områder, der ikke direkte har forbindelse med arbejdsforholdet. Den vandrende arbejdstager kan ikke efter fællesskabsretten — og i øvrigt heller ikke efter national ret — blot betragtes som leverandør af arbejde, men må anskues i sin menneskelige sammenhæng. Under denne synsvinkel bestræber fællesskabslovgiveren sig ikke blot på at sikre ham lighed med hensyn til løn og sociale ydelser vedrørende arbejdsforholdet, men har også villet imødekomme behovet for fjernelse af de hindringer, der stiller sig i vejen for arbejdskraftens bevægelighed, især hvad angår »betingelserne for [familiens] integration i modtagerlandets miljø« (Rådets forordning nr. 1612/68, 5. betragtning).

I overensstemmelse med denne almindelige tendens i Fællesskabets lovgivning og retspraksis mener jeg, at der i mangel af modstående bestemmelse i de gældende regler bør anerkendes en ret for det handicappede barn, der forsørges af en vandrende arbejdstager, til at modtage sådanne sikringsydelser, som i modtagerlandets lovgivning hjemles alle derboende statsborgere, der lider af samme invaliditet. Det vil være hensigtsmæssigt at fastlægge rækkevidden af dette princip i forbindelse med besvarelsen af den forelæggende rets tredje spørgsmål.

6. Man kunne måske tøve lidt med at anerkende et generelt princip om automatisk udstrækning af alle de fordele, der er indrømmet statsborgere i henhold til socialloygivning af almindelig karakter, til vandrende arbejdstageres familiemedlemmer, som det for eksempel er tilfældet med lovgivningen vedrørende den garanterede mindsteindkomst i Frilli-sagen.

Eventuelle vanskeligheder og muligheden for misbrug kunne imidlertid ryddes af vejen ved hensigtsmæssige tilpasninger fra den nationale lovgivers side, f.eks. ved uden forskelsbehandling at fastsætte en mindsteperiode for bopæl i staten som betingelse for rettens indtræden.

I øvrigt kunne man selv i mangel af sådanne tilpasninger, når det synes nødvendigt for at undgå en urimelig udstrækning, begrænse adgangen til sådanne fordele ved henvisning til et familiemedlemsbegreb, der er særligt afpasset til den pågældende type lovgivning og sociale ydelse.

Hvorom alting er, foreligger der ingen af disse vanskeligheder ved anvendelsen af en lovgivning som den, den belgiske dommer har til behandling i det tilfælde, som danner grundlag for hovedsagen.

I den foreliggende sag har den sagsøgte socialsikringsmyndighed heller ikke påberåbt sig faren for praktiske vanskeligheder i forbindelse med den eventuelle adgang for børn af vandrende fællesskabsarbejdere til de her omhandlede ydelser. Den vanskelighed af teknisk karakter, der kunne følge af, at almindelige lovgivninger af den her omhandlede type savner enhver henvisning til arbejdstageren og følgelig til begrebet dennes »familiemedlem«, synes på ingen måde uovervindelig.

Hvis der ikke i statens lovgivning findes et »familiemedlems«-begreb med almindelig gyldighed ved anvendelsen af den sociale lovgivning, kunne man måske i kraft af en analogi henvise til den kreds af personer, som ifølge artikel 10 i forordning nr. 1613/68 har ret til at tage bopæl hos en arbejdstager i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, og i henhold til Rådets forordning nr. 1251/70 forblive der også efter ophøret af nævnte arbejdstagers beskæftigelse.

Hvis der kan opstå definitionsproblemer, vedrører disse i hvert fald ikke arbejdstagerens børn, hvis tilhørsforhold til familien ikke engang ved den strengeste for-

tolkning af begrebet »familiemedlem« kan drages i tvivl.

Den belgiske dommer, der tilsyneladende stærkt føler det uretfærdige i den løsning, som følger af national ret på grundlag af den fortolkning, der normalt gives de pågældende bestemmelser i den midlertidige europæiske overenskomst af 11. december 1953 vedrørende de sociale sikringsordninger, har ikke henvendt sig til Domstolen blot for at få fjernet sin tvivl om fortolkningen af fællesskabsretten, men ønsker noget mere, nemlig hjælp til klart og endeligt at bringe en situation til ophør, som strider mod hans samvittighed.

Selv om de gældende regler ikke indeholder bestemmelser, som er særlig egnede til at løse problemet, fremgår denne løsning dog klart af principperne og målene for Fællesskabets socialret, af den almindelige tendens i Rådets og Kommissionens retsfastsættelse og af Domstolens praksis.

Hvis vi vil, at fællesskabsretten ikke kun skal være et mekanisk økonomisk system, men derimod en retsorden, der passer til det samfund, den skal regulere, og hvis vi vil, at der skal eksistere en ret, der modsvarer tanken om social retfærdighed og kravene til den europæiske integration ikke blot på økonomisk, men også på folkeligt plan, kan vi ikke skuffe den belgiske dommers forventninger, der er mere end berettigede.

I mangel af en klar bestemmelse *for eller imod* denne løsning på problemet, som synes at være den eneste, der svarer til fællesskabssystemets virkelige behov med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed samt til et højere retsprincip, bør forordning nr. 1408/71 fortolkes i overensstemmelse med disse krav.

Kriteriet om at supplere sociale ydelser, som staten har fundet utilstrækkelige, hvilket kriterium Domstolen henholder sig til i de ovenfor nævnte domme med henblik på at tillægge arbejdstageren ret til ydelser i henhold til lovgivningen om social sikring af den art, som den forelæggende dommer har til behandling, synes også at kunne berettige anerkendelsen af nævnte ret til fordel for arbejdstagerens børn.

Med dette svar, som vi foreslår Dem at give den forelæggende ret, må det erkendes, at fællesskabsretten, særlig set ud fra de krav der stilles af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, fuldstændiggør eller måske snarere udvider det i den belgiske lov fastsatte kriterium: til det grundlæggende kriterium for at være berettiget, statsborgerskabet, føjes kriteriet om familiemæssig tilknytning til en statsborger fra et andet medlemsland, som i Belgien udøver en lønnet beskæftigelse.

7. Angående det tredje spørgsmål fra den belgiske dommer bør det først bemærkes, at en udenlandsk arbejdstagers barn i henhold til forordning nr. 1408/71 ikke har en personlig ret til støtte til handicappede, sådan som det er tilfældet for handicappede, der er statsborgere i modtagerlandet, men kun en ret, der følger af beskyttelsen af arbejdstageren. Udvidelsen af anvendelsesområdet for en belgisk sociallov af almindelig karakter til børn af arbejdstagere er berettiget, for så vidt den tjener til at lette arbejdstageren for en byrde, som hans belgiske ligemand er fritaget for. Det må nemlig antages, at det handicappede barn, omend kun delvist, ellers ville udgøre en belastning for forældrene, hvem den retlige underholdspligt påhviler, også efter myndighedsalderens opnåelse.

Under denne synsvinkel er barnets ret nødvendigvis knyttet til faderens stilling i det pågældende land; dette har til følge, at forudsætningen for den forpligtelse, der på fællesskabsretligt plan påhviler staten til at yde støtte til den handicappede, som ikke er statsborger, svigter, hvis faderen bringer det arbejdsforhold til ophør, som knytter ham til det pågældende land (f.eks. ved forlæggelse af bopælen til en anden stat) — det eneste forhold, som begrunder barnets krav.

Det ville efter min mening være overdrevet at indrømme en ret for den handicappede til at bevare støtten helt uafhængigt af faderens stilling i forhold til den stat, om hvis lovgivning der er tale. Der kunne heraf navnlig følge vanskeligt acceptable situationer, som f.eks. hvor en vandrende arbejdstager, efter at have arbejdet i et kort tidsrum i den omhandlede stat, beslutter at tage til en anden stat for at arbejde der og efterlader sit handicappede barn i den første stat til byrde for dennes socialvæsen.

Sammenfattende foreslår jeg at svare den belgiske dommer med at kende for ret, at børn af arbejdstagere og hermed ligestillede, der bor i en medlemsstat, hvori de ikke er statsborgere, og falder ind under Rådets forordning nr. 1408/71, har krav på at oppebære den særlige støtte til handicappede, som er hjemlet i en lov i nævnte stat, der gælder for alle derboende statsborgere. Dette krav består, så længe arbejdstageren, den berettigede handicappedes forsørger, ikke bringer det forhold til ophør, som knytter ham til staten, og som udgør grundlaget for kravet.