FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 23 februari 1995 *

1. Frågan som ställs i begäran om förhandsavgörande i detta mål gäller tolkningen av artikel 39.1 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Folkrepubliken Algeriet, undertecknat i Alger den 26 april 1976 och godkänt på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2210/78 av den 26 september 1978 [1] (nedan kallat "avtalet").

Tribunal des affaires de sécurité sociale i Nanterre frågar bland annat om det tilläggsbidrag som den nationella solidaritetsfonden beviljar omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet och om enligt denna bestämmelse även en icke förvärvsarbetande maka till en avliden algerisk arbetstagare kan åberopa denna.

2. Låt mig först erinra om den huvudsakliga lydelsen i avtalet och i det gemenskapsrättsliga regelverket i fråga, liksom om relevanta nationella bestämmelser.

Syftet med avtalet är att främja övergripande samarbete mellan parterna för att stärka förbindelserna mellan parterna och bidra till Algeriets ekonomiska och sociala utveckling (artikel 1). Detta samarbete inrättas på det ekonomiska, tekniska och finansiella området (avdelning I), på handelssamarbetsområdet (avdelning II) och på arbetskraftsområdet (avdelning III).

I det förevarande fallet är det bestämmelserna i avdelning III som skall tas i beaktande, det vill säga de som hör till arbetskraftsområdet. Artikel 39.1, som den nationella domstolen begär en tolkning av, föreskriver med förbehåll för bestämmelserna i de följande punkterna att arbetstagare med algeriskt medborgarskap, och de familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, i fråga om social trygghet skall åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av nationalitet jämfört med medborgarna i de medlemsstater där de är sysselsatta. Enligt de följande styckena garanteras dessa arbetstagare att få lägga samman försäkrings- anställnings- eller bosättningsperioder i olika medlemsstater vad gäller vissa förmåner (punkt 2), familjebidrag för familjemedlemmar som är bosatta i gemenskapen (punkt 3) och fri överföring till Algeriet av alla pensioner och ersättningar på grund av hög ålder (punkt 4). En förutsättning för det system som stadgas i punkterna 1, 3 och 4 i artikel 39 är att ömsesidighetsprincipen gäller till förmån för arbetstagare som är medborgare i medlemsstaterna och

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT nr L 263, s. 1.

sysselsatta inom Algeriets territorium (punkt 5). I artikel 40.1 ges samarbetsrådet i uppdrag att före utgången av första året efter det att avtalet har trätt i kraft anta bestämmelser om tillämpning av de principer som anges i artikel 39. Slutligen har det nämnda samarbetsrådet, som är sammansatt av å ena sidan ledamöter av Europeiska gemenskapens råd och kommission och å andra sidan av ledamöter av Algeriets regering, i enlighet med artiklarna 42 och 43 i avtalet, vilka återfinns bland allmänna bestämmelser och slutbestämmelser i avtalet (avdelning IV), befogenhet att fatta beslut som är bindande för parterna för att nå de syften som har fastställts i avtalet.

3. När detta är sagt vad beträffar avtalet, vill jag erinra om att rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen [2] enligt artikel 2.1 i densamma, gäller "anställda och egenföretagare, som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium, samt deras familjemedlemmar och efterlevande". Artikel 4 i samma förordning, vari det materiella tillämpningsområdet fastställs, inleds med en uppräkning i punkt 1 av de grenar av social trygghet som den omfattar, bland vilka förmåner vid ålderdom (punkt 1 c) är intressant i detta fall, och i punkt 2 tilläggs att den "gäller alla allmänna och särskilda system för social trygghet, och system där en arbetsgivare ... har ansvar för förmåner som nämns i punkt 1". Enligt artikel 4.4 faller däremot bland annat grenarna social och medicinsk hjälp utanför dess tillämpningsområde.

Sedan rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 [3] om ändring av förordning nr 1408/71 trätt i kraft, anges uttryckligen även särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner i denna förordning som därmed faller under den sociala tryggheten, dock under vissa villkor. Genom förordning nr 1247/92 har nämligen en punkt 2a lagts till i artikel 4.2 i förordning nr 1408/71, enligt vilken förordningens materiella tillämpningsområde har utökats till "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som utges enligt en annan lagstiftning eller andra system än de som avses i punkt 1 eller som inte omfattas på grund av punkt 4, när sådana förmåner har till syfte a) antingen att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som

2 — Se den sammanställda versionen av rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, s. 6).

3 — EGT nr L 136, s. 1.

anges i punkt 1a—h, i stället för eller som tillägg till andra förmåner, eller b) uteslutande ge ett särskilt skydd för handikappade". Slutligen sanktioneras i artikel 10a i förordning nr 1408/71, vilken också införts genom förordning nr 1247/92, att dessa förmåner inte går att exportera eftersom där fastställs att de personer för vilka förordningen gäller "skall erhålla de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 4.2a, uteslutande inom den medlemsstats territorium där de är bosatta i enlighet med lagstiftningen i den staten under förutsättning att förmånerna är förtecknade i bilaga 2a. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten". Bilaga 2a innehåller under bokstaven E (Frankrike) bland annat följande: "a) Tilläggsförmån från den nationella solidaritetsfonden (lag av den 30 juni 1956)".

4. Vad beträffar den nationella lagstiftningen i fråga, bör man först erinra om att en nationell solidaritetsfond (nedan kallad "FNS") instiftades i Frankrike genom lag av den 30 juni 1956, för att befrämja en allmän politik att skydda de äldre. FNS beviljar framför allt en tilläggsförmån till dem som uppbär förmåner vid ålderdom eller invaliditet som följer av lagar eller andra föreskrifter, när de berörda inte har tillräckliga medel. Denna förmån föreskrivs i kapitel 5, avdelning I, vilken gäller just förmåner för äldre personer, i den nya lagen om social trygghet, närmare bestämt i artiklarna L. 815-1—L. 815-11, vari bland annat villkoren för beviljande av förmåner fastställs.

Först och främst omfattas franska medborgare som är bosatta inom statsterritoriet av tilläggsförmånen (artikel L. 815-2 i lagen om social trygghet). Utlänningar som är bosatta i Frankrike kan också komma i åtnjutande av den, men endast under förutsättning att ett internationellt avtal om ömsesidighet ingåtts på området (artikel L. 815-5 i lagen om social trygghet) [4].

5. Jag kommer nu till de omständigheter som har gett upphov till detta mål. Den algeriska medborgaren Zoulika Krid är bosatt i Frankrike, där hon aldrig har yrkesarbetat. Såsom änka efter en algerisk medborgare som tillbringat hela sitt yrkesverksamma liv i Frankrike har hon från och med den 1 november 1992 erhållit en efterlevandepension som utbetalas av Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (nedan kallad "CNAVTS"), det vill säga samma organ som hade utbetalat hennes makes ålderspension fram till den dag då han avled.

4 — Som den nationella domstolen själv har angett i beslutet om hänskjutande, bör det i detta avseende påpekas att Conseil constitutionnel (författningsrådet) genom ett beslut av den 22 januari 1990 har förklarat att bestämmelsen i fråga strider mot författningen, med motiveringen "att utlänningar som är stadigvarande bosatta i Frankrike inte omfattas av tilläggsbidraget, om de inte kan stödja sig på internationella åtaganden eller förordningar som antagits på grundval av dessa, strider mot likhetsprincipen i författningen" (*Revue de droit social*, 1990, s. 352).

Som en följd av att CNAVTS avslog Zoulika Krids ansökan om tilläggsbidrag från den nationella solidaritetsfonden i enlighet med den ovan nämnda lagen av den 30 juni 1956 med motiveringen att hon var algerisk medborgare, väckte Zoulika Krid talan vid Tribunal des affaires de sécurité sociale i Nanterre, där hon gjorde gällande att hon enligt artikel 39.1 i avtalet hade rätt till den förmån som hon hade ansökt om.

6. Eftersom den nationella domstolen ansåg att det var tvistigt hur förordning nr 1247/92 — i vilken begreppet social trygghet som sagt uttryckligen hade utvidgats så att det även kom att omfatta särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, däribland den som det här gäller — skulle tolkas, har den beslutat att hänskjuta frågan till EG-domstolen. Den har ställt följande frågor: a) Är tilläggsförmånen i fråga, som uttryckligen åsyftas i förordning nr 1247/92, endast förbehållen gemenskapsmedborgare eller kan den enligt artikel 39.1 även utsträckas till algeriska medborgare; b) Kan denna förmån genom en analog även utbetalas till medborgare i stater som ingått samarbetsavtal med EEG inom området för social trygghet, såsom Marocko, Tunisien med flera.

Om man bortser från deras föga ortodoxa utformning, avser de frågor som ställts i huvudsak att fastställa om förmånen i fråga faller inom området social trygghet och följaktligen inom tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet, varav följer att änkan efter en algerisk arbetstagare som fortsätter att vara bosatt inom den medlemsstats territorium där hennes make utövade sin yrkesverksamhet, även skall kunna komma i åtnjutande av den.

7. Låt mig inledningsvis erinra om att domstolen redan i målen Kziber [5] och Yousfi [6] har haft anledning att uttala sig om tolkningen av artikel 41.1 i samarbetsavtalet med Marocko [7], vilken har samma lydelse som artikel 39.1 i det avtal det här gäller. I dessa domar har domstolen på ett mycket klart sätt, efter att ha erinrat om de villkor som en bestämmelse i ett avtal måste uppfylla för att få direkt effekt, bekräftat att "det följer av artikel 41.1, liksom av ändamålet med och arten av det avtal där denna artikel ingår, att denna bestämmelse kan vara direkt tillämplig" [8].

I samma domar har domstolen dessutom preciserat att "begreppet social trygghet i artikel 41.1 i avtalet skall förstås i analogi med det likalydande begrepp som förekommer i förordning (EEG) nr 1408/71" [9].

5 — Dom av den 31 januari 1991 (C-18/90, Rec. s. I-199).

6 — Dom av den 20 april 1994 (C-58/93, Rec. s. I-1353).

7 — Avtal undertecknat i Rabat den 27 april 1976 och godkänt i gemenskapens namn genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT nr L 264, s. 1).

8 — De ovan nämnda domarna Kziber, punkt 23, och Yousfi, punkt 17.

9 — De ovan nämnda domarna Kziber, punkt 25, och Yousfi, punkt 24.

8. Eftersom — såsom redan har sagts — artikel 41.1 i samarbetsavtalet med Marocko och den regel som det här är fråga om är likalydande och dessutom ingår i parallella avtal, är det utan tvekan så att de överväganden som jag just har redogjort för även är tillämpliga i det förevarande fallet. Den direkta effekten av artikel 39.1 i avtalet och den omständigheten att begreppet social trygghet i denna skall tolkas i förhållande till det motsvarande begreppet i förordning nr 1408/71, utgör två ostridiga omständigheter i det förevarande målet.

Med beaktande av att det likaså är ostridigt att Zoulika Krid i egenskap av en algerisk arbetstagares familjemedlem fullständigt omfattas av det individuella tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet, återstår endast att kontrollera om de tilläggsförmåner som utbetalas av FNS omfattas av begreppet social trygghet enligt förordning nr 1408/71 och därigenom omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet.

9. Även om det i artikel 4.4 i förordning nr 1408/71, såsom redan har sagts, uttryckligen anges att bland annat socialhjälpssektorn faller utanför dess tillämpningsområde, bekräftar domstolens fasta rättspraxis att FNS:s förmåner fyller ett dubbelt syfte "eftersom de dels garanterar de personer ett existensminimum som har behov därav, dels tillförsäkrar dem som får otillräckliga sociala trygghetsförmåner ett inkomsttillägg" [10]. Härav följer, enligt vad domstolen redan har uttalat angående FNS:s bidrag, att "i den mån som en sådan lagstiftning ger rätt till tilläggsförmåner avsedda att öka pensionsbeloppet från det sociala trygghetssystemet, oberoende av en sådan bedömning av den enskildes behov och förhållanden som kännetecknar socialt bistånd, faller detta inom systemet för social trygghet på det sätt som avses i förordning nr 1408/71" [11].

Till detta kommer att förordning nr 1247/92, just för att beakta den ovan nämnda rättspraxisen, uttryckligen har utökat det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 till "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner" när, såsom i detta fall, dessa "har till syfte att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i punkt 1a—h, i stället för eller som tillägg till andra förmåner". I en av punkterna i artikel 4 nämns just förmåner vid ålderdom.

10. Sett mot bakgrund av vad som just sagts, ter sig Förenade kungarikets regerings uppfattning desto mera egendomlig, nämligen att de förändringar på området som förordning

10 — Dom av den 24 februari 1987, Giletti m.fl. (379/85, 381/85 och 93/86, Rec. s. 955, punkt 10).

11 — Den ovan nämnda domen Giletti m.fl., punkt 11, liksom dom av den 12 juli 1990, kommissionen mot Frankrike (C-236/88, Rec. s. I-3163, punkt 10).

nr 1247/92 medförde skulle ha gjort det ännu mera uppenbart att icke avgiftsfinansierade sociala förmåner inte skulle omfattas av den sociala tryggheten, vilket skulle ha till följd dels att de skulle falla utanför tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet, dels att domstolen borde se över sin rättspraxis på detta område.

I detta avseende vill jag enbart erinra om att det i samma förordning nr 1247/92 förklaras att införandet av stycke 2a hade blivit nödvändigt för att "beakta domstolens rättspraxis som förklarar att vissa förmåner enligt nationell lagstiftning samtidigt kan falla in under både social trygghet och socialt bistånd, beroende på den persongrupp för vilken sådana lagar gäller, målsättningen med förmånerna och de närmare förutsättningar som är knutna till dessa förmåner" [12].

11. Slutligen anser jag inte att man kan hysa något tvivel om att en nationell förmån av det slag det är fråga om i målet inför den nationella domstolen, även om den på grund av vissa av sina särdrag (att den inte är avgiftsfinansierad) skulle höra till socialt bistånd, faller in under den sociala trygghetens område i enlighet med artikel 4.2a a i förordning nr 1408/71 i den mån som den är avsedd att komplettera den ålderspension som avses i artikel 4.1 c.

Eftersom begreppet social trygghet i artikel 39.1 i avtalet skall tolkas i analogi med begreppet i förordning nr 1408/71, följer att denna slutsats i princip även skall gälla sökande som är algeriska medborgare och arbetstagare eller en arbetstagares familjemedlemmar på det sätt och för den verkan som avses i de relevanta bestämmelserna i avtalet.

12. I förhållande till denna senare synpunkt kräver den uppfattning som den franska regeringen har framfört under förfarandet en anmärkning. Denna regering har nämligen, utan att bestrida att makan till en algerisk arbetstagare faller inom det individuella tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet och att den omtvistade förmånen faller inom denna artikels "materiella tillämpningsområde", hävdat att denna förmån inte kan utsträckas till änkan efter en algerisk arbetstagare eftersom det inte är en härledd rättighet, det vill säga förvärvad i egenskap av familjemedlem till en arbetstagare, utan en egen rättighet, som alltså skulle vara öppen för vem som helst som uppfyller de villkor som fastställts av det nationella regelverket i fråga. Därav skulle följa att Zoulika Krid, i sin egenskap av algerisk medborgare som

12 — Tredje övervägandet.

aldrig har yrkesarbetat inom den berörda medlemsstatens territorium och vars make (arbetstagare) avlidit, inte skulle kunna göra gällande tilläggsförmånen i fråga, för övrigt med beaktande av att 1980 års avtal mellan Frankrike och Algeriet inte innehåller någon ömsesidighetsklausul på området.

Som stöd för sin uppfattning har den franska regeringen åberopat skillnaden mellan egna rättigheter och härledda rättigheter, en skillnad som domstolen använt i vissa domar där den uttalat sig inom området för individuell tillämpning av förordning nr 1408/71 [13]. I dessa domar har nämligen domstolen bekräftat att även om alla som är arbetstagare kan göra gällande att de har rätt till de förmåner som i förordning nr 1408/71 föreskrivs såsom *egna rättigheter*, kan endast en arbetstagares familjemedlemmar göra gällande *härledda rättigheter*, nämligen rättigheter som de förvärvat i egenskap av en arbetstagares familjemedlemmar.

13. Denna rättspraxis är inte relevant. Artikel 39.1 i avtalet inskränker sig nämligen till att sanktionera icke-diskrimineringsprincipen mellan dels algeriska arbetstagare och deras familj, dels franska medborgare. Detta betyder helt enkelt att det individuella tillämpningsområdet för artikel 39.1 i avtalet och för förordning nr 1408/71 inte är detsamma, vilket inte är förvånande om man tänker på den skilda räckvidden och det skilda syftet med avtalet i fråga.

Domstolen har för övrigt redan gjort uttalanden av sådan innebörd i den flera gånger ovan nämnda domen Kziber och har beträffande räckvidden av rättigheterna för en marockansk arbetstagares familjemedlem i förhållande till en arbetslöshetsförmån för ungdomar, bekräftat att "principen att inte på grund av nationalitet diskriminera inom området för social trygghet i artikel 41.1 innebär att den som uppfyller samtliga de villkor som föreskrivs i en nationell lagstiftning för att omfattas av ett arbetslöshetsbidrag avsett för unga arbetssökande, inte skall förvägras att få tillgång till dessa förmåner med hänvisning till sin nationalitet" [14].

14. Uppenbarligen är enligt artikel 39.1 i avtalet samma överväganden tillämpliga på en algerisk arbetstagares familjemedlemmar. Härav följer — då det inte bestritts att en fransk arbetstagares franska maka som omfattas av en efterlevandepension, om alla andra villkor är uppfyllda, skulle ha rätt till den tilläggsförmån som utbetalas av FNS — att en algerisk arbetstagares änka skall behandlas på samma sätt.

13 — Se dom av den 23 november 1976, Kermaschek (40/76, Rec. s. 1669, punkt 8). Se dom av den 27 maj 1993, Schmid (C-310/91, Rec. s. I-3011, punkt 12) av samma innebörd.

14 — Den ovan nämnda domen Kziber, punkt 28.

15. Mot bakgrund av de föregående övervägandena föreslår jag domstolen att svara på följande sätt på de frågor som Tribunal des affaires de sécurité sociale i Nanterre har ställt:

"Artikel 39.1 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Folkrepubliken Algeriet, undertecknat i Alger den 26 april 1976 och godkänt på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2210/78 av den 26 september 1978, skall tolkas så att en medlemsstat inte har rätt att vägra att bevilja en tilläggsförmån från den nationella solidaritetsfonden, vilken föreskrivs i dess lagstiftning till förmån för de medborgare som är bosatta inom staten, till änkan efter en algerisk arbetstagare, som är bosatt i denna stat och där uppbär en efterlevandepension, med hänvisning till att hon är algerisk medborgare".