

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
JEAN MISCHO

fremsat den 23. april 1991 \*

*Hr. præsident,  
De herrer dommere,*

1. Det præjudicielle spørgsmål, som er genstand for mit forslag til afgørelse, er stillet Domstolen af High Court of Ireland under en tvist, som er fremkaldt af, at Irland ikke inden for den fastsatte frist har gennemført 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<sup>1</sup>, som skulle have været gennemført senest den 23. december 1984, og som først blev gennemført ved Social Welfare Act af 16. juli 1985. Denne lovs bestemmelser er dog først trådt i kraft på forskellige datoer i 1986.

2. Theresa Emmott, sagsøgeren i hovedsagen, er en gift kvinde, som siden december 1983 har oppebåret en invaliditetsydelse i henhold til den irske lovgivning om social sikring. Indtil den 18. maj 1986 fik hun denne ydelse efter den nedsatte sats, som på det tidspunkt gjaldt for alle gifte kvinder. Ydelsen blev første gang justeret i henhold til den nye lovgivning, der var indført til gennemførelse af direktivet, den 19. maj 1986; fra dette tidspunkt modtog Theresa Emmott invaliditetsydelsen efter den sats, der gjaldt for en mand, som hverken forsørgede en voksen eller et barn. Fra den 17. november 1986 blev der udbetalt et tillæg til

ydelsen for hendes tre børn, som hun forsørgede. I juni 1988 blev der foretaget en tredje justering.

3. Theresa Emmott har tilsyneladende været uvidende om direktivets eksistens indtil det tidspunkt, da hun gennem pressen fik kendskab til, at den irske lovgivning til gennemførelse af direktivet var trådt i kraft.

4. Det er dog først efter Domstolens dom af 24. marts 1987<sup>2</sup>, i sagen McDermott og Cotter (herefter benævnt »McDermott og Cotter I-dommen«), at hun synes at have fået kendskab til, at direktivet havde givet hende en ret til ligebehandling, som hun kunne udøve fra den 23. december 1984. Nogle dage efter denne dom indledte hun en korrespondance med Minister for Social Welfare for at opnå at blive begunstiget af direktivets bestemmelser med virkning fra 23. december 1984. De irske myndigheder svarede, at så længe High Court ikke havde taget stilling til spørgsmålet om ydelsesternes tilbagevirkende gyldighed til den 23. december 1984 i McDermott og Cotter-sagen, kunne der ikke træffes afgørelse om hendes tilfælde; samtidig lod de forstå, at hendes krav ville blive behandlet, så snart den verserende sag var afgjort.

5. I januar 1988 henvendte sagsøgeren sig til sidst til nogle advokater, som i juli opnåede tilladelse til at anlægge sag ved High Court med forbehold af de sagsørgtes ret til at på-

\* Originalsprog: fransk.

1 — EFT 1979 L 6, s. 24.

2 — Dom af 24.3.1987 (sag 286/85, McDermott og Cotter, Sml. s. 1453).

beråbe sig, at søgsmålsfristen ikke var overholdt. Da de sidstnævnte har gjort brug af denne mulighed, har den nationale ret stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal Domstolens dom af 24. marts 1987 i sag 286/85, McDermott og Cotter (Sml. s. 1453), hvori Domstolen besvarede de spørgsmål, der af High Court var forelagt i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 med følgende:

1) Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978, der indeholder et forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af køn med hensyn til social sikring, har i tilfælde, hvor direktivet ikke er blevet gennemført, kunnet påberåbes fra den 23. december 1984, således at der herefter ikke kan ske anvendelse af nogen nationale bestemmelser, som strider mod denne bestemmelse i direktivet.

2) I mangel af foranstaltninger til gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1, har kvinder krav på at blive behandlet efter samme vilkår som mænd, der opfylder de samme betingelser, og så længe direktivet ikke er blevet gennemført, er kvinders forhold udelukkende reguleret af dette princip'

forstås således, at det i en sag — hvor en gift kvinde for en national domstol i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, har nedlagt påstand om ligebehandling og betaling af erstatning for forskelsbehandling, som hun

hævder at have været udsat for, fordi de regler, der finder anvendelse på mænd i samme situation, ikke er blevet anvendt på hende — er i strid med fællesskabsrettens almindelige principper, såfremt medlemsstatens myndigheder anvender nationale procedureforskrifter, navnlig regler vedrørende tidsfrister, der gør det muligt at fremføre sådanne indsigelser mod hendes påstande, at muligheden for erstatning begrænses eller afskæres?»

6. Kommissionen har med rette anført, at svaret på det stillede spørgsmål ikke skal søges i en fortolkning af den citerede dom. Denne vedrører nemlig den givne rettighed som sådan og ikke spørgsmålet, om en medlemsstat under henvisning til en national processuel regel, navnlig en regel om frister, kan undgå at skulle efterkomme et krav fremsat i henhold til fællesskabsretten, hvilket er det problem, der er opstået her.

7. Parterne er enige om, at den pågældende nationale regel er Order 84, Rule 21, stk. 1, i »Rules of the Superior Courts 1986«, som indeholder retsplejeregler for Irlands High Court og Supreme Court; denne bestemmelse lyder således:

»Begæring om tilladelse til at opnå 'judicial review' skal indgives inden for en kort frist, og under alle omstændigheder inden tre måneder regnet fra den dato, da grundene til begæringen første gang viste sig, eller inden seks måneder, når søgsmålet har til formål at opnå en 'certiorari'-kendelse, medmindre retten finder, at søgsmålsfristen bør forlænges.«

8. Vi må altså undersøge,

— om den irske stat med rette kan gøre nogen frist gældende over for Theresa Emmott

— og i bekræftende fald hvor lang denne frist kan være, og fra hvilket tidspunkt den kan begynde at løbe.

9. Theresa Emmott er af den opfattelse, at hvis der gives de irske myndigheder mulighed for at fremsætte indsigelse om, at hun har anlagt sagen for sent, er det ensbetydende med, at man giver disse myndigheder mulighed for at drage fordel af deres egen undladelse af at opfylde deres forpligtelser.

10. Hun har anført, at endnu en grund til, at de sagsøgte ikke må kunne påberåbe sig, at sagsøgeren har anlagt sagen for sent, er, at dette ville være ensbetydende med, at man ikke anvendte princippet om ligebehandling af mænd og kvinder. I perioden fra 23. december 1984 til 18. november 1986 var alle gifte mænd begunstiget af en højere sats og en gunstigere behandling på grund af de personer, som de forsørgede, end gifte kvinder. Minister for Social Welfare gav de gifte mænd en sådan behandling, uden at disse skulle indlede en procedure for at opnå den; de sagsøgte ønsker nu at opnå, at denne behandling kun skal gælde for gifte kvinder, såfremt disse straks har taget de nødvendige skridt til at opnå en sådan behandling. Hvis de sagsøgte opfattelse blev lagt til grund, ville det være ensbetydende med, at gifte kvinder pålægges en forudgående betingelse, som er vanskelig at opfylde, nemlig at de straks skal indlede procedurer,

hvis de vil opnå ligebehandling. Denne opfattelse ville gøre det muligt for sagsøgte og for den irske stat at forskelsbehandle disse gifte kvinder.

11. Man kan faktisk rejse det spørgsmål, om det ikke fremgår af Domstolens dom af 13. marts 1991 (sag C-377/89, Cotter og McDermott, Sml. I, s. 1155, herefter benævnt »McDermott og Cotter II-dommen«), at den irske stat ikke har ret til at gøre nogen frist gældende over for Theresa Emmott, uanset fra hvilken dato denne frist begynder at løbe. Der står nemlig i denne doms præmis 19, at

»for det tilfælde, at gifte mænd fra den 23. december 1984 *uden videre* har fået tilkendt forsørgertillæg for personer, som de forudsættes at have forsørget, uden at de har skullet godtgøre, at disse personer rent faktisk blev forsørgt af dem, havde gifte kvinder i samme situation som sådanne mænd ligeledes ret til sådanne tillæg, *uden at det har kunnet kræves, at kun gifte kvinder skulle opfylde yderligere betingelser.*«

12. Domstolen har antaget, at denne regel absolut skulle anvendes uden videre, selv om den måtte føre til kumulering, dvs. at der samtidig udbetales forsørgertillæg til ægtemanden og til hustruen.

13. Domstolen tilføjede, at såfremt dette ikke var tilfældet, ville de nationale myndigheder på grundlag af deres egen retsstridige handlemåde kunne forhindre, at direktivets artikel 4, stk. 1, fik fuld retsvirkning.

14. Det er altså muligt, at Domstolen ville antage, at den irske stat ved at pålægge gifte kvinder at overholde en frist tilsidesætter disse principper.

15. Jeg kan imidlertid ikke bekvemme mig til at antage, at anvendelsen af disse nationale processuelle regler skulle være udtryk for forskelsbehandling. Disse regler gælder nemlig uanset sagsøgerens køn og ville også blive anvendt på en mand, som havde en tvist med de sagsøgte, fordi han ikke mente at have fået, hvad han havde krav på. Desuden ville det efter min mening være i strid med retssikkerhedsprincippet at forpligte de irske myndigheder til endnu i ti eller tyve år at efterkomme krav om betalinger for perioden fra den 23. december 1984 til den 16. november 1986.

16. Ligesom de sagsøgte irske myndigheder, den nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen er jeg af den opfattelse, at man her kan anvende Domstolens faste praksis vedrørende tilbagesøgning af det uretmæssigt opkrævede. Denne vedrører også situationer, hvor en medlemsstat ved en handling eller en undladelse havde tilsidesat fællesskabsretten. Dette har dog ikke forhindret Domstolen i at antage, at borgerne skulle overholde de nationale processuelle regler, herunder regler om frister, hvis de ville opnå det, som fællesskabsretten gav dem.

17. Blandt de talrige domme, som er blevet nævnt under denne sag<sup>3</sup>, er det sandsynlig-

vis Rewe-dommen af 16. december 1976, som mest udtrykkeligt udtrykker Domstolens doktrin på dette område; jeg tillader mig derfor at citere et langt uddrag af denne doms præmis 5:

»det er således i medfør af det i Traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde de nationale retter, der skal sikre den retsbeskyttelse, som for de retsundergivne følger af den direkte virkning af fællesskabsrettens bestemmelser;

i mangel af fællesskabsbestemmelser på dette område tilkommer det derfor hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for de retsundergivne, idet disse regler dog ikke kan være mindre gunstige end de, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål;

Traktatens artikel 100, 101 og 102 samt 235 åbner mulighed for i givet fald at træffe de nødvendige forholdsregler for at bøde på forskelle i medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser på dette område, hvis disse forskelle viser sig at kunne fremkalde fordrejninger eller skade det fælles markeds funktion;

da der ikke findes sådanne harmoniseringsforanstaltninger, må de rettigheder, som følger af fællesskabsretten, indtales for de nationale retsinstanser i henhold til de regler, som den nationale lovgivning fastsætter;

3 — Se dom af 19.12.1968 (sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553); domme af 16.12.1976 (sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043); domme af 27.3.1980 (sag 61/79, Denkavit, Sml. s. 1205), af 9.11.1983 (sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595), af 2.2.1988 (sag 309/85, Barra, Sml. s. 355), af 29.6.1988 (sag 240/87, Deville, Sml. s. 3513) og af 9.11.1989 (sag 386/87, Bessin et Salson Sml. s. 3551).

det ville kun forholde sig anderledes, hvis disse procesregler og frister i praksis umuliggjorde indtaling af rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte;

dette er ikke tilfældet med en fastsættelse af rimelige frister for indgivelse af søgsmål;

fastsættelse af sådanne frister for søgsmål af fiskal karakter er nemlig udtryk for et grundlæggende retssikkerhedsprincip, som på én gang beskytter den afgiftspligtige og den pågældende myndighed«.

18. Anvendelsen af disse principper på det foreliggende tilfælde giver anledning til følgende bemærkninger.

19. Ifølge EØF-Traktatens artikel 173 er den frist, der gælder for fysiske og juridiske personers søgsmål for Domstolen, på to måneder. Den frist på tre måneder, som er fastsat i den irske lovgivning, er altså klart en »rimelig frist« ifølge Domstolens praksis. Men det irske procesreglements Rule 21, stk. 1, bestemmer, at »begæring om tilladelse til at opnå 'judicial review' indgives inden for en kort frist, og under alle omstændigheder inden tre måneder...«. Hvis dette betyder, at en ansøgning, der indgives mindre end to måneder efter den dato, da de omstændigheder, som begrunder den, er fremkommet første gang, alligevel kan afslås, så er denne mulighed uforenelig med kriteriet om en »rimelig frist«.

20. For det andet må de processuelle regler i national ret, der gælder for søgsmål til sikring af rettigheder, som borgerne har i kraft af fællesskabsrettens direkte virkning, ifølge den nævnte retspraksis ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for lignende nationale søgsmål.

21. Da Order 84, Rule 21, stk. 1, i »Rules of the Superior Courts 1986« tilsyneladende gælder uden forskel for nationale søgsmål og søgsmål i henhold til fællesskabsretten, kan der ikke være noget problem i denne henseende. Det tilkommer imidlertid de nationale domstole at undersøge, om der i national ret findes søgsmålstyper med en rækkevidde svarende til Theresa Emmott's søgsmål, som ikke er betinget af, at en frist overholdes. Under retsmødet er der i denne forbindelse blevet nævnt forskellige krav, som direkte udledes af forfatningen.

22. For det tredje må de nærmere bestemmelser og frister, som er fastsat i den nationale lovgivning, ikke føre til, at det i praksis bliver umuligt at udøve de rettigheder, som de nationale domstole har pligt til at beskytte. Såfremt det var tilfældet, ville de irske myndigheder ikke have ret til at påberåbe sig dem, og navnlig ville de nationale domstole ikke have ret til at anvende dem. Domstolen har altså ikke anerkendt, at national ret blot anvendes uden nogen begrænsning, men den har lagt vægt på at markere, at denne ret alene finder anvendelse i det omfang, den ikke i praksis gør det umuligt at beskytte de rettigheder, som borgerne har i kraft af fællesskabsrettens direkte virkning. Denne betingelse er fundamental, idet den viser, at det er princippet om fællesskabsrettens tilsigtede virkning, der ligger til grund for den pågældende retspraksis, og som svaret på det stillede spørgs-

mål skal bygge på. Domstolen har i øvrigt fastslået dette principps betydning for direktivers anvendelse allerede i Grad-dommen<sup>4</sup>.

dende om, at hun direkte kunne påberåbe sig ligebehandlingsprincippet i direktivets artikel 4.

23. Men om det er muligt eller umuligt at udøve disse rettigheder, afhænger i meget vidt omfang af, fra hvilken dato den »rimelige frist« begynder at løbe. Det er forbausende, at de sagsøgte i hovedsagen, som vil gøre indsigelsen i henhold til den nationale fristregel gældende, ikke noget sted præciserer, hvilket tidspunkt der er tale om. Ydermere har de ikke i det svar, som de foreslår på det præjudicielle spørgsmål, nævnt betingelsen om, at den nationale regel ikke i praksis må gøre det umuligt at udøve rettigheder, der følger af fællesskabsretten.

26. I modsat fald er jeg af den opfattelse, at selve direktivets art er til hinder for, at denne dato kan tages i betragtning. Princippet om, at »ingen formodes at have ukendskab til loven«, kan ikke gøres gældende over for borgerne, når det drejer sig om et direktiv, der endnu ikke er gennemført. Et direktiv binder kun medlemsstaten; det er ikke rettet til borgerne. Der kan derfor ikke af direktivet som sådan udledes forpligtelser for borgerne<sup>5</sup>. Derfor kan det heller ikke udløse en søgsmålsfrist, som kan gøres gældende over for disse.

24. Kan den dato, da begrundelsen for ansøgningen fremkom for første gang, i dette tilfælde være den dato, fra hvilken direktivet skulle have været gennemført? McDermott og Cotter I-dommen siger os, at kvinder har ret til ligebehandling fra den 23. december 1984. Den forelæggende ret henviser i øvrigt specielt til denne dato. Skal man heraf konkludere, at kvinder, som mener, at de er ofre for forskelsbehandling, skulle have anlagt sag før den 23. marts 1985 eller i hvert fald inden tre måneder efter det første afslag på at give dem ligebehandling efter den 23. december 1984?

27. Der kan i denne forbindelse ligeledes henvises til, at offentliggørelse af direktiver i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, som er blevet påberåbt af de sagsøgte under retsmødet, er fundamentalt forskellig fra offentliggørelsen af retsakter, som er bindende for borgerne. Der er ikke tale om en »lovbestemt offentliggørelse«, der har retsvirkninger, som det er tilfældet for forordninger, men alene om en offentliggørelse til information.

25. Jeg for mit vedkommende mener, at fristen kun kan løbe fra den dato, på hvilken direktivet skulle have været gennemført, såfremt det på overbevisende måde kan godtgøres for den nationale domstol, at sagsøgeren allerede fra dette tidspunkt var vi-

28. Det er i øvrigt ikke uden interesse at bemærke, at ordlyden af det offentliggjorte direktiv ikke gør det muligt for borgerne at få nøjagtigt kendskab til tidsfristen for dettes gennemførelse. Det nævnes nemlig blot, at der er en frist, inden for hvis udløb medlemsstaterne, som direktivet er rettet til, skal have efterkommet det, samt at denne frist begynder at løbe fra datoen for direktivets meddelelse til medlemsstaterne. Denne dato figurerer imidlertid ikke i teksten, og der er

4 — Dom af 6.10.1970 (sag 9/70, Grad, Sml. 1970, s. 157).

5 — Se dom af 26.2.1986 (sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723).

ingen grund til at antage, at den skulle være kendt af borgerne.

29. Desuden, selv om det ganske vist er rigtigt, at den fortolkning, som Domstolen har givet i en præjudiciel dom, har tilbagevirkende gyldighed, for så vidt som den angiver, hvorledes den fortolkede norm skulle have været forstået fra begyndelsen, er det dog lige så indiskutabelt, at før Domstolen har afgjort spørgsmålet, er det ikke sikkert, at direktivet eller den og den artikel i direktivet har direkte virkning.

30. Der opstår derfor det spørgsmål, fra hvilket tidspunkt det vil være rimeligt, at fristen begynder. Ligesom Kommissionen mener jeg, at dette tidspunkt rimeligvis ikke kan ligge før det tidspunkt, hvor sagsøgeren med rimelighed kunne have kendskab til den direkte virkning af den bestemmelse, som den pågældende kræver at være omfattet af, og i givet fald til dennes nøjagtige rækkevidde, når denne ikke er åbenbar. I det foreliggende tilfælde opstår der nemlig to forskellige problemer, dels vedrørende udbetaling af forfaldne ydelser med tilbagevirkende gyldighed til den 23. december 1984 (som er afgjort ved McDermott og Cotter I-dommen), dels vedrørende gifte kvinders ret til ydelser for personer, der forsørges, eller til overgangsydelser (afgjort ved McDermott og Cotter II-dommen, som først blev afsagt den 13.3.1991).

31. I øvrigt findes der en parallel til denne løsning i EØF-Traktatens artikel 173, stk. 3, som bestemmer, at fristen for annullationssøgsmål begynder at løbe fra den

dag, da sagsøgeren har fået kendskab til den anfægtede retsakt.

32. Theresa Emmott har også henvist til Adams-dommen<sup>6</sup>, i hvis præmis 50 Domstolen har udtalt vedrørende den femårige forældelsesfrist i artikel 43 i statuten for Domstolen, at »forældelsen ikke kan gøres gældende over for skadelidte, der først på et senere tidspunkt har fået kendskab til det forhold, der er årsag til skaden, og derfor ikke inden forældelsesfristens udløb har haft rimelig tid til at indgive sin stævning til Domstolen eller gøre sit krav gældende«.

33. Der er naturligvis et tidspunkt, hvor sagsøgeren ikke længere med rimelighed kan hævde hele tiden at have været uvidende om de rettigheder, som den pågældende bestemmelse giver hende. Dette tidspunkt vil nødvendigvis variere alt efter sagens faktiske omstændigheder, og det tilkommer derfor den nationale domstol at fastsætte det under hensyntagen til omstændighederne.

34. Tilbage står at undersøge et sidste aspekt ved det problem, som Kommissionen stærkt har fremhævet, og det med rette, nemlig at den myndighed, som har tilkendegivet, at den endnu ikke er i stand til at træffe afgørelse om kravet — og som har ladet forstå, at en beslutning vil blive truffet, så snart den domstol, som har fået forelagt problemet, har afsagt dom i sagen — ikke dernæst må kunne påberåbe sig en frist, når den berørte til sidst beslutter sig for at indbringe sagen for domstolene.

6 — Dom af 7.11.1985 (sag 145/83, Adams mod Kommissionen, Sml. s. 3539, jf. s. 3591).

35. I en skrivelse fra Minister for Social Welfare af 26. juni 1987, som er bilagt forelæggelseskendelsen, står der nemlig, at

»no action can be taken on anyone's claim as the Directive is still the subject of High Court Proceedings.

When a decision is given by the High Court, the necessary action will be taken to deal with it, and your case will be dealt with immediately«.

36. Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til betydningen af denne skrivelse og af hele den korrespondance, der er foregået.

37. Hvis vi ser bort fra de betragtninger vedrørende irsk ret, som der kunne blive tale om, kan fællesskabsretten give løsningen på problemet, nemlig at administrationens adfærd kan have været af en sådan art, at den i praksis gjorde det umuligt for Theresa Emmott at udøve sine rettigheder.

### Sammenfatning

38. Af alle disse grunde foreslår jeg Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således:

»Under et søgsmål som det i spørgsmålet beskrevne er det ikke i strid med fællesskabsretten, at en medlemsstats myndigheder påberåber sig nationale retsplejeregler, herunder regler om frister, for så vidt disse frister gælder for søgsmål af en lignende rækkevidde, som anlægges i henhold til national ret. Disse frister skal også være af en rimelig længde, og de skal først beregnes fra det tidspunkt, da den pågældende med rimelighed kunne have fået kendskab til sine rettigheder, og myndighedens holdning må ikke i praksis gøre det umuligt for denne at udøve sine rettigheder.«