

DOMSTOLENS DOM

3. juli 1986 \*

I sag 66/85

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

**Deborah Lawrie-Blum, Freiburg / Breisgau,**

mod

**Land Baden-Württemberg,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48 og artikel 1 i forordning nr. 1612/68,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling og K. Bahlmann, dommerne G. Bosco, O. Due og F. Schockweiler,

generaladvokat: C. O. Lenz

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af

— sagsøgeren i hovedsagen, Deborah Lawrie-Blum, under skriftvekslingen ved advokat Hans-Peter Schmidt, Freiburg, og under den mundtlige forhandling ved advokat Siegfried de Witt, Freiburg,

— sagsøgte i hovedsagen, Land Baden-Württemberg, ved advokat J. Boulanger, Mannheim,

\* Processprog: Tysk.

- Det forenede Kongeriges regering ved dens befuldmægtigede T. J. G. Pratt, under den mundtlige forhandling ved David Donaldson QC, Gray's Inn,
  - Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, under skriftvekslingen ved Götz zur Hausen og Julian Currall, den juridiske tjeneste, og under den mundtlige forhandling ved Götz zur Hausen,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. april 1986, afsagt følgende

## DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

## Præmisser

- 1 Ved kendelse af 24. januar 1985, ingået til Domstolen den 14. marts 1985, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48 og artikel 1 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

### Sagens genstand

- 2 Spørgsmålet er rejst under en sag anlagt mod Land Baden-Württemberg af den britiske statsborger Deborah Lawrie-Blum, som, efter at have bestået kandidateksamnen ved universitetet i Freiburg af Oberschulamt Stuttgart, på grund af sin nationalitet blev nægtet adgang til det kursus i praktisk pædagogik, som afsluttes med »zweite Staatsprüfung«, og som kvalificerer lærerkandidaten til ansættelse som lærer i gymnasiet.

- 3 Det fremgår af sagen og af de indlæg, der er afgivet for Domstolen, at læreruddannelsen i Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige hører under delstaternes kompetence. Uddannelsen omfatter et universitetsstudium afsluttet med »erste Staatsprüfung« og et kursus i praktisk pædagogik fulgt af »zweite Staatsprüfung«, prøven i pædagogik.
- 4 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen fandtes reglerne om kursuset i praktisk pædagogik i Baden-Württemberg i Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien (bekendtgørelse om gennemgang af kursus i praktisk pædagogik og aflæggelse af pædagogikum med henblik på ansættelse som lærer i gymnasiet (af 14. juni 1976 (GBl. Baden-Württemberg, s. 504)), der i mellemtiden er afløst af Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über dem Vorbereitungsdienst und die zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrOGymn) af 31. august 1984 (GBl. s. 576).
- 5 Kursuset i praktisk pædagogik, som skal indføre lærerkandidaten i opdragelse og undervisning, består af to dele på hver et år, hvoraf første del omfatter uddannelse ved et seminarium og ved en — sædvanligvis offentlig — skole, som lærerkandidaten bliver henvist til, og anden del består i en videre udvikling af de evner og færdigheder, der er nødvendige for opdragelses- og undervisningsvirksomheden i skolen; under anden del af kursuset kan det pålægges lærerkandidaten at undervise i indtil i alt 11 timer om ugen i forskellige gymnasieklasser, først under direkte vejledning af læreren i det pågældende fag, og derefter i de sidste seks måneder selvstændigt.
- 6 For at få en stilling som lærer i offentlige skoler er det efter loven nødvendigt at have gennemgået kursuset i praktisk pædagogik og være i besiddelse af eksamensbevis for bestået »zweite Staatsprüfung«, og i praksis kræves det samme af privatskolerne.
- 7 Lærerkandidaten, der er optaget på kursuset i praktisk pædagogik, benævnes »Studienreferendar« og har status som »Beamter auf Widerruf« (genkaldelig status som tjenestemand) med alle de fordele, der er forbundet med status som tjenestemand. I henhold til de nævnte bekendtgørelser af 1976 og 1984 er det kun personer, der opfylder de personlige forudsætninger for ansættelse som tjenestemænd, der optages på kursuset i praktisk pædagogik. I henhold til artikel 6 i Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg (delstaten Baden-Württembergs tjenestemandsløve), som affattet ved lov af 8. august 1979 (GBl. s. 398), kræves der

tysk statsborgerskab i den i den tyske grundlovs artikel 116 forudsatte betydning, idet indenrigsministeren dog kan tillade undtagelser, når det er påtrængende nødvendigt af tjenstlige grunde.

- 8 Da Lawrie-Blum blev nægtet adgang til kursuset, fordi hun ikke var tysk statsborger, anlagde hun sag ved Verwaltungsgericht Freiburg med påstand om ophævelse af afslaget, idet hun gjorde gældende, at dette var i strid med de fællesskabsregler, der forbyder enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, for så vidt angår adgangen til beskæftigelse. Både Verwaltungsgericht Freiburg og Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg som behandlede sagen i anden instans, afsagde frifindelsesdom med den begrundelse, at reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til EØF-traktatens artikel 48, stk. 4, ikke gælder for ansættelser i den offentlige administration; appelinstanten tilføjede, at det offentlige skolevæsen er undtaget fra traktatens anvendelsesområde, da der ikke er tale om økonomisk virksomhed.
- 9 Deborah Lawrie-Blum indgav revisionsanke til Bundesverwaltungsgericht, som besluttede at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:
- »Giver fællesskabsrettens regler om fri bevægelighed (EØF-traktatens artikel 48 og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968, (EFT 1968 II, s. 467 med senere ændring)) en statsborger i en medlemsstat ret til at gennemgå et kursus i praktisk pædagogik med henblik på ansættelse som lærer på et gymnasium i en anden medlemsstat under samme forudsætninger som indlændinge, når dette kursus efter national ret gennemgås inden for rammerne af et tjenestemandsforhold (her som 'Beamter auf Widerruf' i den tyske tjenestemandrets forstand) og er forbundet med selvstændig undervisning, og når tjenestemandsansættelse efter national ret i princippet forudsætter tysk statsborgerskab?«
- 10 Med spørgsmålet ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, for det første om en lærerkandidat, der med status som tjenestemand gennemgår et kursus i praktisk pædagogik som indledning til lærergerningen, hvorunder han mod vederlag præsterer ydelser i form af undervisning, bør betragtes som arbejdstager i EØF-traktatens artikel 48's forstand, og dernæst, om et sådant kursus bør betragtes som en ansættelse i den offentlige administration, jfr. artikel 48, stk. 4, som de øvrige medlemsstaters statsborgere kan nægtes adgang til.

- 11 I sin omhyggeligt begrundede forelæggelseskendelse har Bundesverwaltungsgericht anført, at den til tjenestemand udnævnte lærerkandidat efter rettens opfattelse ikke kan betragtes som arbejdstager i EØF-traktatens artikel 48's forstand, og at han i hvert fald er omfattet af undtagelsen i artikel 48, stk. 4, da han udøver offentlig myndighed eller medvirker til varetagelsen af statens almene interesser.

### Begrebet arbejdstager i artikel 48, stk. 1

- 12 Deborah Lawrie-Blum har anført, at enhver lønnet beskæftigelse må betragtes som økonomisk virksomhed, uden at det område, inden for hvilket denne virksomhed udøves, nødvendigvis behøver at være af økonomisk art. En snæver fortolkning af artikel 48, stk. 1, reducerer den fri bevægelighed til blot at være et redskab for den økonomiske integration, er i modstrid med bestemmelsens mere omfattende formål, nemlig at skabe et område med fri bevægelighed for statsborgerne i Fællesskabet, og bevirker endelig, at forbeholdet i artikel 48, stk. 4, mister enhver selvstændig betydning. Begrebet arbejdstager omfatter enhver person, der — uafhængigt af arbejdsforholdets retlige karakter — udfører arbejde mod vederlag for en anden, som han er afhængig af, og således at arbejdet fastlægges af denne.
- 13 Delstaten Baden-Württemberg har tilsluttet sig Bundesverwaltungsgerichts betragtninger i forelæggelseskendelsen, hvorefter lærerkandidatens virksomhed, der hører ind under uddannelsespolitikken, ikke er økonomisk virksomhed i traktatens artikel 2's forstand. Begrebet arbejdstager i traktatens artikel 48 og i forordning nr. 1612/68 omfatter kun personer, der er knyttet til arbejdsgiveren ved en privatretlig arbejdsaftale, og ikke personer, der er ansat på et offentligretligt grundlag. Kursuset i praktisk pædagogik må snarest betragtes som sidste del af den vordende lærers faglige uddannelse.
- 14 Det forenede Kongeriges regering har anført, at sondringen mellem studerende og arbejdstagere skal foretages efter objektive kriterier, og at begrebet arbejdstager i artikel 48 skal defineres fællesskabsretligt. De objektive kriterier for definitionen af begrebet arbejdstager består i en parts forpligtelse til mod vederlag at præstere tjenesteydelser for en anden part, som han befinder sig i et underordningsforhold til, for så vidt angår vilkårene for udførelsen af arbejdet. I den foreliggende sag må det tages i betragtning, at lærerkandidaten, i det mindste i slutningen af den periode, hvor kursuset finder sted, skal give undervisning og således præstere en

ydelse af økonomisk værdi, for hvilken han modtager et vederlag, som er afpasset efter en forskriftsmæssigt udnævnt lærers minimumsløn.

- 15 Ifølge Kommissionen er kriteriet for anvendelsen af artikel 48, at der foreligger et arbejdsforhold, uanset hvilken retlig karakter dette arbejdsforhold har og formålet hermed. Den omstændighed, at kursuset i praktisk pædagogik er en obligatorisk forberedelse til udøvelsen af en profession, og at det afholdes af det offentlige, er irrelevant, når de objektive kriterier på arbejdstagerbegrebet er opfyldt, nemlig at der er tale om et afhængighedsforhold i forhold til arbejdsgiveren — uanset dette forholds art — at der faktisk præsteres ydelser, og at der betales et vederlag.
- 16 Det skal bemærkes, at da arbejdskraftens frie bevægelighed er et af de grundlæggende principper i Fællesskabet, kan begrebet arbejdstager i artikel 48 ikke fortolkes forskelligt, alt efter hvilken national lovgivning der er tale om, men må tillægges en fællesskabsretlig betydning. For så vidt som det fællesskabsretlige begreb arbejdstager fastlægger anvendelsesområdet for denne fundamentale frihed, arbejdskraftens frie bevægelighed, må det fortolkes vidt (dom af 23. marts 1982, Levin, sag 53/81, Sml. s. 1035).
- 17 Begrebet må defineres på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer rettigheder og pligter i arbejdsforholdet. Det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.
- 18 I den foreliggende sag er det godtgjort, at lærerkandidaten, så længe kursuset varer, er undergivet vejledning og opsyn af den skole, hvor han er ansat, og at det er denne skole, som fastlægger hans arbejdsydelser og arbejdstid, hvis anvisninger han skal rette sig efter, og hvis regler han skal overholde. Under en væsentlig del af kursuset skal han give eleverne undervisning, og han præsterer således ydelser af en vis økonomisk værdi til fordel for skolen. De beløb, han modtager, kan betragtes som vederlag for de tjenesteydelser, der præsteres, og for de forpligtelser, som gennemgangen af kursuset indebærer. Det må derfor fastslås, at de tre kriterier, der skal være opfyldt, for at der er tale om et arbejdsforhold, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

- 19 Den omstændighed, at det pædagogiske kursus — ligesom læretiden i andre erhverv — kan betragtes som en praktisk forberedelse til selve udøvelsen af professionen, kan ikke forhindre anvendelsen af artikel 48, stk. 1, når kursuset gennemføres under de vilkår, der gælder for lønnet beskæftigelse.
- 20 Det kan heller ikke gøres gældende, at ydelser, der præsteres inden for skolevæsenet, ikke er omfattet af traktatens anvendelsesområde, fordi de ikke skulle være af økonomisk karakter. For at artikel 48 finder anvendelse, kræves det nemlig udelukkende, at virksomheden har karakter af en lønnet arbejdsydelse, uafhængigt af, på hvilket område den udøves (jfr. dom af 12. december 1974, Walrave, sag 36/74, Sml. s. 1405). Denne virksomheds økonomiske karakter kan heller ikke benægtes af den grund, at den, der udøver den, har offentligretlig status, idet det — som Domstolen har bemærket i sin dom af 12. februar 1974 (Sotgiu, sag 152/73, Sml. s. 153) — er uden interesse for anvendelsen af artikel 48, om arbejdstagerens ansættelsesforhold til arbejdsgiveren henhører under den offentlige ret eller privatretten.
- 21 Den omstændighed, at lærerkandidaten kun har et begrænset antal undervisningstimer om ugen og kun oppebærer et vederlag, der er mindre end den minimumsløn, som en fastansat lærer modtager i begyndelsen af sin karriere, kan ikke være til hinder for, at han betegnes som arbejdstager. Domstolen har nemlig i Levindommen (jfr. ovenfor) fastslået, at begreberne arbejdstager og lønnet beskæftigelse skal forstås således, at de også omfatter personer, som — fordi de ikke har fuldtidsbeskæftigelse — kun oppebærer en løn, der er mindre end den løn, der er fastsat for fuldtidsbeskæftigelse, forudsat at der er tale om udøvelse af faktisk og effektiv beskæftigelse. Sidstnævnte betingelse drages ikke i tvivl i det foreliggende tilfælde.
- 22 Som følge heraf må første del af spørgsmålet besvares således, at en lærerkandidat, der under vejledning og opsyn af de offentlige skolemyndigheder gennemgår et kursus i praktisk pædagogik som indledning til lærergerningen, hvorunder han præsterer ydelser i form af undervisning og modtager vederlag, skal betragtes som arbejdstager i EØF-traktatens artikel 48, stk. 1's forstand, uanset hvilken retlig karakter beskæftigelsesforholdet har.

**Begrebet ansættelser i den offentlige administration i artikel 48, stk. 4**

- 23 Deborah Lawrie-Blum har anført, at en ansættelse ifølge Domstolens praksis kun er omfattet af forbeholdet i artikel 48, stk. 4, hvis den indebærer udøvelse af offentlig myndighed og bidrager til varetagelsen af statens almene interesser. Lærerkandidatens arbejde indebærer imidlertid i endnu mindre grad end lærerens udøvelse af offentlig myndighed.
- 24 Ifølge delstaten Baden-Württemberg, der tilslutter sig Bundesverwaltungsgerichts betragtninger, udøver lærerkandidaten i sit arbejde faktisk offentlig myndighed, idet han udformer undervisningen, bedømmer elevernes præstationer og deltager i afgørelsen om deres oprykning til næste klasse. Under alle omstændigheder er han i sit arbejde med til at varetage statens almene interesser, som skolevæsnet hører under, hvilket i sig selv skulle være tilstrækkeligt til at begrunde anvendelsen af artikel 48, stk. 4.
- 25 Ifølge Kommissionen er forbeholdet i artikel 48, stk. 4, undergivet den formelle betingelse, at arbejdet indebærer udførelse af opgaver af offentligretlig karakter, og den materielle betingelse, at det indebærer udøvelse af offentlig myndighed og bidrager til varetagelsen af statens almene interesser, således at begge disse kriterier skal være opfyldt. Det normale arbejde som lærer i offentlige skoler og så meget desto mere i privatskoler er ikke omfattet af denne definition.
- 26 Med henblik på løsningen af dette spørgsmål bemærkes, at da artikel 48, stk. 4, er en undtagelse fra den grundlæggende regel om den frie bevægelighed og om, at der ikke må udøves forskelsbehandling af arbejdstagerne i Fællesskabet, må den fortolkes således, at dens rækkevidde begrænses til det strengt nødvendige for varetagelsen af de interesser, som bestemmelsen tillader medlemsstaterne at beskytte. Som Domstolen har anført i dommen af 3. juni 1986 (Kommissionen mod Frankrig, sag 307/84, Sml. s. 1725), kan adgangen til visse stillinger ikke begrænses, fordi personer, der ansættes i disse stillinger, i en bestemt medlemsstat har status som tjenestemænd. Hvis man nemlig lod anvendelsen af artikel 48, stk. 4, være afhængig af den retlige karakter af forholdet mellem arbejdstageren og administrationen, ville medlemsstaterne nemlig efter forgodtbefindende kunne bestemme, hvilke stillinger der faldt ind under denne undtagelsesbestemmelse.



- 27 Som Domstolen allerede har anført i dommene af 17. december 1980 (Kommissionen mod Belgien, sag 149/79, Sml. s. 3881) og af 26. maj 1982 (Kommissionen mod Belgien, sag 149/79, Sml. s. 1845), forstås der ved ansættelser i den offentlige administration i artikel 48, stk. 4's forstand, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for denne artikels stk. 1-3, en række stillinger, der indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser, og som derfor forudsætter, at indehaverne føler en særlig solidaritet med staten, og at der består gensidige rettigheder og pligter, som er grundlaget for nationalitetsbåndet. Det er kun de stillinger, som i betragtning af de opgaver og det ansvar, som er forbundet med dem, kan fremvise de træk, der er karakteristiske for den offentlige forvaltnings særlige virksomhed på de nævnte områder, der er undtaget.
- 28 Disse meget strenge betingelser er ikke opfyldt i lærerkandidatens tilfælde, selv om han faktisk træffer de af Land Baden-Württemberg angivne afgørelser.
- 29 Som følge heraf må den anden del af spørgsmålet besvares således, at kursusset i praktisk pædagogik som indledning til lærergerningen ikke kan betragtes som en ansættelse i den offentlige administration, jfr. artikel 48, stk. 4, som de øvrige medlemsstaters statsborgere kan nægtes adgang til.

### Sagens omkostninger

- 30 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

### DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 24. januar 1985, for ret:

- 1) En lærerkandidat, der under vejledning og opsyn af de offentlige skolemyndigheder gennemgår et kursus i praktisk pædagogik som indledning til lærergerningen, hvorunder han præsterer ydelser i form af undervisning og modtager vederlag, skal betragtes som arbejdstager i EØF-traktatens artikel 48, stk. 1's forstand, uanset hvilken retlig karakter beskæftigelsesforholdet har.
- 2) Kursuset i praktisk pædagogik som indledning til lærergerningen kan ikke betragtes som en ansættelse i den offentlige administration, jfr. artikel 48, stk. 4, som de øvrige medlemsstaters statsborgere kan nægtes adgang til.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juli 1986.

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart

Justitssekretær

Præsident