

DOMSTOLENS DOM
av den 3 juli 1986*

I mål 66/85

har Bundesverwaltungsgericht till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Deborah Lawrie-Blum, bosatt i Freiburg im Breisgau,

och

Land Baden-Württemberg.

Begäran avser tolkningen av artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 1 i förordning nr 1612/68.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena T. Koopmans, U. Everling och K. Bahlmann samt domarna G. Bosco, O. Due och F. Schockweiler,

generaladvokat: C. O. Lenz,

justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

- Deborah Lawrie-Blum, sökanden i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten Hans-Peter Schmidt, Freiburg, under det skriftliga förfarandet och genom advokaten Siegfried de Witt, Freiburg, under det muntliga förfarandet,
- Land Baden-Württemberg, motpart i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten J. Boulanger, Mannheim,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Förenade kungariket, genom T. J. G. Pratt, i egenskap av ombud, företrätt av David Donaldson, QC of Gray's Inn, under det muntliga förfarandet,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Götz zur Hausen och Julian Curall, vid rättsavdelningen, under det skriftliga förfarandet och genom Götz zur Hausen under det muntliga förfarandet,

och som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 29 april 1986,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 24 januari 1985, som inkom till domstolen den 14 mars 1985, har Bundesverwaltungsgericht i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en fråga om tolkningen av artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 1 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 295, s. 12, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 05).

Föremål för tvisten

- 2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för en talan som väckts mot Land Baden-Württemberg av Deborah Lawrie-Blum, en brittisk medborgare, som, sedan hon vid universitetet i Freiburg avlagt sin examen som gymnasielärare, av Oberschulamt i Stuttgart på grund av sin nationalitet vägrades tillträde till förberedande praktiktjänstgöring, vilken avslutas med "zweite Staatsprüfung" (andra statliga tentamen) som ger godkända lärarkandidater behörighet att tjänstgöra som lärare vid gymnasieskolor.
- 3 Det framgår av handlingarna i målet och av de yttranden som har inkommit till domstolen att lärarutbildningen i Förbundsrepubliken Tyskland i huvudsak omfattas av delstaternas behörighet. Denna utbildning inbegriper universitetsstudier, vilka avslutas med "erste Staatsprüfung" (första statliga tentamen), och en förberedande praktiktjänstgöring, vilken följs av "zweite Staatsprüfung" (andra statliga tentamen), lämplighetsprövning för gymnasieläraryrket.

- 4 Vid tidpunkten för händelserna i målet reglerades den förberedande praktik-tjänstgöringen i Baden-Württemberg genom Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien (förordning om förberedande praktiktjänstgöring och lämplighetsprövning för gymnasieläraryrket) av den 14 juni 1976 (GBl. Baden-Württemberg, s. 504), vilken sedan dess har ersatts av Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrOGymn) (förordning om förberedande praktiktjänstgöring och en andra statliga tentamen för behörighet att tjänstgöra som lärare vid gymnasieskolor) av den 31 augusti 1984 (GBl. Baden-Württemberg, s. 576).
- 5 Den förberedande praktiktjänstgöringen, som skall göra lärarkandidaten förtrogen med pedagogik och undervisning, är uppdelad i två utbildningsblock på vardera ett år, varav det första omfattar utbildning vid en utbildningsinstitution (Seminar) och vid en, vanligtvis, statlig skola som lärarkandidaten blivit hänvisad till, och det andra består i att ytterligare utveckla de färdigheter och kunskaper som krävs för den pedagogiska undervisningsverksamheten i skolan. Under det senare av dessa två utbildningsblock kan lärarkandidaten åläggas att undervisa upp till 11 timmar i veckan i olika gymnasieklasser, till en början direkt under ledning av en handledare och därefter, under de sista sex månaderna, självständigt.
- 6 För att få tillträde till läraryrket inom det statliga skolväsendet är det enligt lag nödvändigt att ha fullgjort den förberedande praktiktjänstgöringen och att inneha det diplom som beviljas de som blivit godkända i den andra statliga tentamen, och i praktiken krävs även detta för att få anställning i privata skolor.
- 7 En lärarkandidat som har fått tillträde till förberedande praktiktjänstgöring benämns "Studienreferendar" (lärarkandidat) med status som "Beamter auf Widerruf" (tillfällig status som tjänsteman) och åtnjuter i denna egenskap alla förmåner som en tjänstemannastatus medför. Enligt ovannämnda förordningar av 1976 och 1984 är tillträdet till förberedande praktiktjänstgöring förbehållen personer som uppfyller de personliga förutsättningarna för att få tillträde till anställning som statlig tjänsteman. Enligt artikel 6 i Landesbeamten-gesetz für Baden-Württemberg (Land Baden-Württembergs lag om statlig anställning), i dess lydelse av den 8 augusti 1979 (GBl. s. 398), krävs tyskt medborgarskap i den mening som avses i artikel 116 i den tyska

grundlagen, såvida inte inrikesministern medger undantag till följd av tvingande skäl som är hänförliga till tjänsten.

- 8 Efter det att Lawrie-Blum vägrats tillträde till förberedande praktiktjänstgöring av det skälet att hon inte innehade tyskt medborgarskap, väckte hon talan vid Verwaltungsgericht Freiburg (förvaltningsdomstol) för att få avslagsbeslutet upphävt på den grunden att detta beslut stred mot gemenskapsbestämmelserna om förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet vad gäller tillträde till anställning. Både Verwaltungsgericht Freiburg och Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appellationsdomstol), som behandlade målet i andra instans, ogillade hennes talan med hänvisning till att artikel 48.4 i EEG-fördraget undantog anställning i offentlig tjänst från bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare. Appellationsdomstolen tillade att det statliga skolväsendet inte omfattades av fördragets tillämpningsområde eftersom det inte utgjorde någon ekonomisk verksamhet.
- 9 Lawrie-Blum överklagade till Bundesverwaltungsgericht som beslutade att förklara målet vilande tills domstolen hade avgett förhandsavgörande om följande fråga:

”Ger bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet (artikel 48 i EEG-fördraget) och artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2, rättad genom EGT nr L 295, s. 12, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 05) med senare ändringar, medborgare från en medlemsstat rätt att i en annan medlemsstat, på samma villkor som medborgare i denna senare stat, få tillträde till förberedande praktiktjänstgöring inom lärarutbildningen, som garanteras av staten, även om denna förberedande praktiktjänstgöring, enligt nationell rätt, fullgörs i egenskap av statlig tjänsteman (i det här fallet tillfällig status som tjänsteman i den mening som avses i den tyska lagen om statlig anställning) och är förbunden med kravet att undervisa självständigt och detta även om status som tjänsteman enligt nationell rätt i princip förutsätter medborgarskap i den berörda staten?”

- 10 Den nationella domstolens fråga går i första hand huvudsakligen ut på om en lärarkandidat, som i egenskap av tjänsteman fullgör förberedande praktiktjänstgöring för läraryrket, under vilken han mot ersättning utför arbete genom att undervisa, skall betraktas som en arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i EEG-fördraget och vidare om en sådan förberedande praktiktjänstgöring skall betraktas som anställning i offentlig tjänst i den

mening som avses i artikel 48.4, till vilken medborgare från andra medlemsstater kan vägras tillträde.

- 11 I sitt väl motiverade beslut om hänskjutande har Bundesverwaltungsgericht uttalat att den anser att en lärarkandidat som tillfälligt utses till tjänsteman inte kan betraktas som en arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i EEG-fördraget och att han under alla omständigheter omfattas av undantaget i artikel 48.4 eftersom han deltar i myndighetsutövning eller i skyddandet av statens allmänna intressen.

Begreppet arbetstagare i artikel 48.1

- 12 Deborah Lawrie-Blum har anfört att allt avlönat arbete måste betraktas som ekonomisk verksamhet utan att det område inom vilket det utförs nödvändigtvis måste vara av ekonomisk natur. En restriktiv tolkning av artikel 48.1 skulle reducera den fria rörligheten till att enbart vara ett instrument för ekonomisk integration, skulle strida mot dess mer omfattande syfte att skapa ett område inom vilket gemenskapens medborgare fritt kan röra sig och skulle slutligen leda till att undantaget i artikel 48.4 förlorar varje självständig betydelse. Begreppet arbetstagare måste omfatta varje person som, oberoende av anställningsförhållandets rättsliga karaktär, mot ersättning utför arbete åt någon annan under dennes ledning.
- 13 Land Baden-Württemberg har anslutit sig till Bundesverwaltungsgerichts överväganden i beslutet om hänskjutande enligt vilka en lärarkandidats arbete, vilket omfattas av utbildningspolitiken, inte utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 i fördraget. Begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i fördraget och i förordning nr 1612/68 omfattar endast personer som är bundna till arbetsgivaren genom ett privaträttsligt anställningsavtal, och inte personer som tjänstgör på offentligrättslig grundval. Den förberedande praktiktjänstgöringen måste snarare betraktas som den sista delen av yrkesutbildningen för blivande lärare.
- 14 Förenade kungarikets regering har anfört att skillnaden mellan studerande och arbetstagare skall definieras enligt objektiva kriterier och att begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 måste ges en gemenskapsrättslig definition. De objektiva kriterierna för definitionen av en arbetstagare består i att en part har skyldighet att mot ersättning utföra arbete åt en annan part som han är underordnad vad gäller villkoren för att utföra arbetet. I det

förevarande fallet måste det tas hänsyn till det faktum att en lärarkandidat, åtminstone i slutet av den förberedande praktiktjänstgöringen, åläggs att undervisa och således utför arbete av ekonomiskt värde för vilket han erhåller en lön som är anpassad efter en i vederbörlig ordning utnämnd lärares minimilön.

- 15 Kommissionen har intagit ståndpunkten att kriteriet för tillämpning av artikel 48 är att det föreligger ett anställningsförhållande, oberoende av anställningsförhållandets rättsliga karaktär och syfte. Den omständigheten att den förberedande praktiktjänstgöringen utgör en obligatorisk förberedelse för utövandet av ett yrke, och att den fullgörs inom det offentliga, saknar betydelse i den mån de objektiva kriterierna för definitionen av begreppet arbetstagare är uppfyllda, nämligen förekomsten av ett beroendeförhållande gentemot arbetsgivaren, oavsett karaktären av detta förhållande, att det faktiskt utförs arbetsprestationer och att ersättning betalas.
- 16 Eftersom fri rörlighet för arbetstagare är en av de grundläggande principerna inom gemenskapen kan begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 inte tolkas olika beroende på vilken nationell lagstiftning det är fråga om, utan begreppet måste ges en gemenskapsrättslig definition. Eftersom det avgränsar tillämpningsområdet för denna grundläggande frihet, måste begreppet arbetstagare tolkas extensivt, dom av den 23 mars 1982 i målet 53/81 Levin (Rec. s. 1035).
- 17 Detta begrepp skall definieras enligt de objektiva kriterier som kännetecknar ett anställningsförhållande, med beaktande av de berörda personernas rättigheter och skyldigheter. Det viktigaste kännetecknet för ett anställningsförhållande är att en person, under en viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning.
- 18 I det förevarande fallet framgår det att lärarkandidaten, under hela den förberedande praktiktjänstgöringen, står under ledning och övervakning av den skola till vilken han hänvisats, att det är skolan som fastställer hans arbetsuppgifter och arbetstider, att han skall rätta sig efter skolans anvisningar och att han skall iakttä dess regler. Under en betydande del av den förberedande praktiktjänstgöringen skall han undervisa eleverna och utför således arbete som har ett visst ekonomiskt värde för skolan. Den ersättning som han erhåller kan betraktas som en ersättning för det arbete han utför och för de skyldigheter som åligger honom till följd av den förberedande praktiktjänstgöringen. Det skall därför fastslås att de tre kriterier som måste vara

uppfyllda för att det skall vara tal om ett anställningsförhållande är uppfyllda i det förevarande fallet.

- 19 Det faktum att lärarpraktiken, liksom lärlingstiden inom andra yrken, kan betraktas som en praktisk förberedelse för själva utövandet av yrket, kan inte hindra tillämpningen av artikel 48.1 om den genomförs på de villkor som gäller för avlönad verksamhet.
- 20 Man kan inte heller invända att arbete som utförs inom ramen för skolväsendet inte omfattas av fördragets tillämpningsområde eftersom det inte är av ekonomisk karaktär. För tillämpningen av artikel 48 krävs det nämligen endast att verksamheten har karaktären av en arbetsprestation som utförs mot ersättning, oberoende av inom vilket område den utförs, se dom av den 12 december 1974 i målet 36/74 Walrave (Rec. s. 1405). Den ekonomiska karaktären av denna verksamhet kan inte heller förnekas av den anledningen att de som utövar den har offentligrättslig status eftersom, såsom domstolen har uttalat i sin dom av den 12 februari 1974 i målet 152/73 Sotgiu (Rec. s. 153), det saknar betydelse för tillämpningen av artikel 48 i fördraget om rättsförhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren är hänförligt till offentlig rätt eller privaträtt.
- 21 Den omständigheten att lärarkandidaten endast undervisar ett begränsat antal timmar i veckan och endast erhåller en ersättning som ligger under minimilönen för en behörig lärare i början av karriären, kan inte hindra att han anses som arbetstagare. Såsom domstolen har fastställt i målet Levin (se ovan) skall begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" även omfatta personer som, till följd av att de inte arbetar heltid, endast erhåller en lön som är lägre än lönen för heltidsanställda, under förutsättning att det rör sig om utförande av faktiskt och verkligt arbete. Detta senare villkor är inte föremål för tvist i detta fall.
- 22 Svaret på den första delen av frågan blir alltså följande. En lärarkandidat som under ledning och övervakning av skolmyndigheterna genomgår förberedande praktiktjänstgöring för läraryrket under vilken han utför arbete genom att undervisa och erhåller lön, skall betraktas som arbetstagare i den mening som avses i artikel 48.1 i fördraget, oberoende av anställningsförhållandets rättsliga karaktär.

Begreppet anställning i offentlig tjänst i den mening som avses i artikel 48.4

- 23 Deborah Lawrie-Blum har anfört att enligt domstolens praxis omfattas en anställning endast av undantaget i artikel 48.4 om den innefattar myndighetsutövning och bidrar till skyddandet av statens allmänna intressen. En lärares tjänstgöring, och ännu mer en lärarkandidats tjänstgöring, är däremot inte förenad med myndighetsutövning
- 24 Enligt Land Baden-Württemberg, som har anslutit sig till Bundesverwaltungsgerichts bedömningar, deltar lärarkandidaten, då denne utför sitt arbete, faktiskt i myndighetsutövning genom att han utformar undervisningen, betygsätter eleverna och medverkar i besluten huruvida de skall flyttas upp till nästa klass. Under alla omständigheter innefattar dessa arbetsuppgifter deltagande i skyddandet av statens allmänna intressen, till vilka utbildning hör, vilket i sig själv skulle vara tillräckligt för att berättiga tillämpningen av artikel 48.4.
- 25 Enligt kommissionen är undantaget i artikel 48.4 underkastat det formella villkoret att anställningen skall innefatta uppgifter som är hänförliga till offentlig rätt och det materiella villkoret att den skall vara förenad med myndighetsutövning och deltagande i skyddandet av statens allmänna intressen samt att båda dessa kriterier är uppfyllda. En lärares normala tjänstgöring i statliga skolor och i ännu högre grad i privata skolor uppfyller inte dessa villkor.
- 26 För att avgöra denna fråga finns det anledning att erinra om att artikel 48.4, vilken utgör ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för och icke-diskriminering av arbetstagare i gemenskapen, skall ges en tolkning som begränsar dess räckvidd till vad som är absolut nödvändigt för att tillvarata de intressen som denna bestämmelse tillåter att medlemsstaterna skyddar. Såsom domstolen har fastställt i sin dom av den 3 juni 1986 i målet 307/84 Kommissionen mot Frankrike (Rec. s. 1725) kan tillträdet till vissa tjänster inte begränsas bara för att de personer som anställs på dessa tjänster i en bestämd medlemsstat omfattas av föreskrifter för statliga tjänstemän. Om tillämpningen av artikel 48.4 skulle vara beroende av den rättsliga karaktären av förhållandet mellan arbetstagaren och förvaltningen skulle nämligen medlemsstaterna fritt kunna bestämma vilka tjänster som omfattas av denna undantagsbestämmelse.

- 27 Såsom domstolen redan har fastställt i sin dom av den 17 december 1980 i målet 149/79 Kommissionen mot Belgien (Rec. s. 3881) och i sin dom av den 26 maj 1982 i målet 149/79 Kommissionen mot Belgien (Rec. s. 1845) förstås med anställning i offentlig tjänst i den mening som avses i artikel 48.4 i fördraget, vilken inte omfattas av tillämpningsområdet för punkt 1–3 i samma artikel, sådana anställningar som innefattar ett direkt eller indirekt deltagande i myndighetsutövning och arbetsuppgifter vars syfte är att skydda statens eller andra offentliga inrättnings allmänna intressen och som därmed förutsätter att innehavarna av dessa tjänster är särskilt solidariska med staten samt att det ömsesidiga förhållande av rättigheter och skyldigheter föreligger vilket utgör grunden för ett medborgarskap. Endast sådana anställningar är undantagna som med hänsyn till de uppgifter och ansvar som är förenade med dessa, kan uppvisa de egenskaper som är kännetecknande för den offentliga förvaltningens särskilda verksamhet inom de nämnda områdena.
- 28 Dessa mycket restriktiva villkor är inte uppfyllda vad gäller en lärarkandidat, även om han faktiskt fattar sådana beslut som angivits av Land Baden-Württemberg.
- 29 Svaret på den andra delen av frågan blir alltså följande. En förberedande praktiktjänstgöring för läraryrket kan inte betraktas som en anställning i offentlig tjänst i den mening som avses i artikel 48.4 som de övriga medlemsstaternas medborgare kan nekas tillträde till.

Rättegångskostnader

- 30 De kostnader som har förorsakats Förenade kungariket samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 24 januari 1985 förts vidare av Bundesverwaltungsgericht – följande dom:

- 1) En lärarkandidat som under ledning och övervakning av skolmyndigheterna genomgår förberedande praktiktjänstgöring för läraryrket under vilken han utför arbete genom att undervisa och erhåller lön, skall betraktas som en arbetstagare i den mening som avses i artikel 48.1 i fördraget, oberoende av anställningsförhållandets rättsliga karaktär.
- 2) En förberedande praktiktjänstgöring för läraryrket kan inte betraktas som en anställning i offentlig tjänst i den mening som avses i artikel 48.4 som de övriga medlemsstaternas medborgare kan nekas tillträde till.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 juli 1986.

P. Heim
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande