FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 17. september 1987 *

Høje Domstol.

Lair, der er sagsøger i hovedsagen, er fransk statsborger. Hun har været bosat i Tyskland siden i hvert fald 1979. Hun var i Tyskland ansat i Deutsche Bank i toethalvt år fra 1. januar 1979 til 30. juni 1981. Hun modtog derefter statslig arbejdsløshedsunderstøttelse fra 1. juli 1981 til 31. oktober 1982 (med et mellemliggende omskolingskursus fra 1. september 1981 — 31. august 1982), havde beskæftigelse i november måned 1982, var arbejdsløs og modtog understøttelse fra staten fra 1. december 1982 til 20. april 1983; hun havde derefter beskæftigelse i tre måneder og var igen arbejdsløs og modtog understøttelse fra 2. august 1983 til 30. december 1984.

Hun begyndte derefter et magisterstudium i romansk og germansk sprog og litteratur ved Hannovers universitet. Hun indgav ansøgning om uddannelsesstøtte, som blev afslået den 18. september 1984. Hendes klage over afslaget blev afvist af universitetet den 19. oktober 1984 med den begrundelse, at udlændinge kun kunne modtage uddannelsesstøtte, hvis de havde haft mindst fem års lovlig heltidsbeskæftigelse i Forbundsrepublikken og derfor havde betalt skatter og bidrag til den sociale sikring. Arbejdsløshedsperioder kunne ikke medregnes.

Kravet om, at udlændinge, der er bosiddende i Tyskland, skal have haft fem års lovlig beskæftigelse, fremgår af §8, stk. 2, i forbundsloven om uddannelsesstøtte. I henhold til lovens §8, stk. 1, kan uddannelsesstøtte blandt andet ydes til personer, der som børn af EF-borgere frit kan indrejse i eller bosætte sig i Forbundsrepublikken. Forældre til sådanne børn skal kun have arbejdet i tre år, hvori medregnes arbejdsløshedsperioder.

Lair indbragte universitetets afslag for Verwaltungsgericht Hannover og gjorde gældende, at omskolings- og arbejdsløshedsperioderne, hvorunder hun var berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse, skulle ligestilles med beskæftigelsesperioder ved beregningen af de fem år. Sagsøgeren har endvidere anført, at eftersom personer, hvis forældre har arbejdet i Forbundsrepublikken i tre år, inklusive arbejdsløshedsperioder, er støtteberettiget, indebærer det en forskelsbehandling (der menes antagelig mellem udlændinge) i strid med EØF-Traktatens artikel 7, såfremt hun nægtes støtte med den begrundelse, at hun ikke har haft fem års beskæftigelse. Sagsøgeren har endvidere an-

* Oversat fra engelsk.

ført, at uddannelsesstøtte er en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 (EFT 1968 II, s. 467).

Verwaltungsgericht Hannover, der i medfør af artikel 177 har forelagt nærværende præjudicielle sag, anførte, at tysk lovgivning skal fortolkes således, at der kræves fem års faktisk beskæftigelse mod vederlag, idet uddannelsesstøtte efter lovgivers klare ønske kun skal ydes udlændinge, som ved eget arbejde har bidraget til nationalproduktet og dermed til den sociale ordning, som finansierer støtten. Verwaltungsgericht anførte endvidere, at sondringen i tysk lovgivning mellem studenter, der støtter ret på deres egen tidligere beskæftigelse i Tyskland, og uddannelsessøgende, hvis rettigheder hviler på deres forældres beskæftigelse, ikke er en forskelsbehandling, der strider mod den tyske grundlov. Retten fandt det imidlertid tvivlsomt, om en person for at kunne kræve ydelser med hjemmel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 fortsat skal have arbejdstagerstatus, og om kravet om fem års beskæftigelse var i strid med EØF-Traktatens artikel 7. Det af universitetet fremførte anbringende om, at det følger af »skatteborgerprincippet«, at kun en person, som har bidraget til nationalproduktet, er støtteberettiget, fandt retten »ikke utvivlsomt«. Retten fremhævede sammenhængen mellem arbejdstagerstatus og retten til sociale fordele i henhold til forordning nr. 1612/68 såvel som sammenhængen mellem stk. 2 og stk. 3 i forordningens artikel 7. Verwaltungsgericht fandt det følgelig nødvendigt at indhente Domstolens bistand med henblik på afgørelsen af, om sagsøgeren kunne kræve støtte med hjemmel i Traktatens artikler 48 og 49 og artikel 7 i forordning nr. 1612/68, eller — i benægtende fald — om afslaget på at yde sagsøgeren støtte udgjorde en forskelsbehandling i strid med Traktatens artikel 7.

For Domstolen foreligger herefter følgende spørgsmål til afgørelse:

»1) Skal fællesskabsretten fortolkes således, at en statsborger fra en medlemsstat i Det Europæiske Fællesskab, der er rejst ind i en anden medlemsstat som arbejdstager og dér har opgivet sin beskæftigelse for at påbegynde en erhvervskvalificerende uddannelse (i den konkrete sag et universitetsstudium i romansk og germansk litteratur og sprog), i denne forbindelse har krav på uddannelsesstøtte på samme vilkår som statens egne borgere, dvs. som en social ydelse efter et egnetheds- og trangskriterium?

2) Strider det mod forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 7, at der i en medlemsstat tildeles uddannelsesstøtte til indenlandske statsborgere udelukkende efter et egnetheds- og trangskriterium i forbindelse med gennemførelse af en erhvervskvalificerende højere uddannelse, mens statsborgere fra andre medlemsstater herudover skal opfylde den betingelse, at de før påbegyndelsen af uddannelsen har haft beskæftigelse i medlemsstaten i mindst fem år?«

Artikel 7 i forordning nr. 1612/68 har følgende indhold (af relevans for sagen her):

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse af faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

3. Arbejdstageren har samme ret til på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere at deltage i uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner, omskolings- og revalideringscentre.«

Det fremgår, at der ikke opkræves noget gebyr for Lair's studium. Den »uddannelsesstøtte«, som hun ansøgt om, skal alene bruges til hendes underhold og ydes i form af et lån, som skal tilbagebetales i løbet af et vist antal år efter afslutningen af studiet.

Vedrørende det første spørgsmål bemærkes, at forordning nr. 1612/68 omhandler »arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet«. Betingelsen for, at Lair kan kræve de rettigheder, artikel 7 giver, er, at hun stiller krav i egenskab af »arbejdstager«. Dette har Domstolen for nylig fremhævet i sag 316/85, Centre public mod Lebon (Sml. 1987, s. 2811), hvori Domstolen har fastslået, at en arbejdssøgende og en arbejdstagers børn ikke kan påberåbe sig artikel 7.

Det er imidlertid efter gældende ret klart, at begrebet »arbejdstager« skal fortolkes som et fællesskabsretligt begreb — begrebet er ikke forskelligt fra en medlemsstat til en anden og kan ikke indsnævres ved internretlige forskrifter (sag 75/63, Hoekstra mod Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, Sml. 1954-1964, s. 471). Selv om bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed »[alene] dækker... udøvelsen af faktisk og effektiv beskæftigelse, med udelukkelse af beskæftigelsesformer, der har et så lidet omfang, at de fremstår som et rent marginalt supplement« og »alene garanterer den frie bevægelighed for personer, der udøver eller ønsker at udøve en økonomisk aktivitet«, må begrebet »arbejdstager« fortolkes vidt (sag 53/81, Levin mod Staatssecretaris van Justitie, Sml. 1982, s. 1035, 1050). I sag 66/85, Lawrie-Blum mod Land Baden-Württemberg (Sml. 1986, s. 2121), fastslog Domstolen, at det afgørende kriterium for, om en person er arbejdstager, er, at han eller hun i vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.

Efter alt foreliggende i sagen kan det lægges til grund, at sagsøgeren benyttede sin ret til at bosætte sig i Tyskland som arbejdstager, jfr. Traktatens artikel 48; i de perioder, hvorunder hun havde beskæftigelse, samt — af betydning for anvendelsen af forordning nr. 1612/68 — i de perioder, hvor hun var arbejdsløs, hvilket efter det oplyste var ufrivilligt, såvel som mens hun var under omskoling og modtog arbejdsløshedsunderstøttelse, var hun »arbejdstager«. Hun kunne

derfor under denne periode udøve sine rettigheder i henhold til den nævnte forordning, medmindre der lovligt kan kræves mindst fem års beskæftigelse, før hun kan betragtes som arbejdstager.

Spørgsmålet, om fem år er rimeligt som en undtagelsesfri norm ved afgørelsen af, om en person reelt er arbejdstager i forordningens forstand, behandles i forelæggelseskendelsen og er blevet indgående drøftet under sagen. Det er hensigtsmæssigt at behandle dette punkt først og derefter se nærmere på bestemmelserne i artikel 7, stk. 2 og 3.

For så vidt angår de rettigheder, som artikel 48 hjemler, er det klart, at der ikke kan foreskrives nogen »optjeningsperiode«. Det ligger i retten til at bosætte sig i en anden medlemsstat for at arbejde dér, at den pågældende ikke befandt sig dér fra begyndelsen. Idet jeg ser bort fra spørgsmålet, om en person har ret til at indrejse for at søge arbejde, bemærkes, at det afgørende ved anvendelsen af artikel 48, stk. 3, litra a) og b), er, om den pågældende har accepteret et beskæftigelsestilbud. I bekræftende fald opnås retten umiddelbart, under forbehold naturligvis af de begrænsninger, der vedrører sådanne forhold som hensynet til den offentlige sikkerhed. En person behøver ikke at have arbejdet i et vist tidsrum for at kunne betragtes som arbejdstager.

Efter forordningen er situationen en anden. Det er ikke tilstrækkeligt, at det godtgøres, at en person har accepteret et tilbud om beskæftigelse. Han skal være arbejdstager i vedkommende medlemsstat.

Dette indebærer efter min mening, at han skal have udøvet sin ret til at bosætte sig for at påbegynde en beskæftigelse og opholde sig i opholdsstaten i egenskab af arbejdstager, og at han skal udøve en egentlig og faktisk beskæftigelse (Levin), der udviser de ufravigelige kendetegn på et arbejdsforhold (Lawrie-Blum). Hvis den pågældende er i landet som arbejdstager i denne betydning, er bagvedliggende hensyn bag flytningen (f. eks. at han ønsker, at hans kone og børn skal bo i et særligt behageligt område eller i nærheden af en bestemt uddannelsesinstitution) uden betydning. Men hvis han ikke flytter til opholdsstaten som reel arbejdstager, men f. eks. for at påbegynde et studium eller skaffe sig en kortvarig, relevant erfaring før påbegyndelsen af studierne, så mener jeg ikke, at han kan betragtes som arbejdstager ved anvendelsen af forordningens artikel 7, stk. 2 og 3, selv om han i dette tidsrum udøver en faktisk og effektiv beskæftigelse, der opfylder kriteriet i *Lawrie-Blum*-dommen. Kun personer, der reelt opholder sig i en medlemsstat qua arbejdstager, kan gøre krav på rettighederne i henhold til de nævnte bestemmelser.

Hvis det er klart, at en person reelt er arbejdstager, kan vedkommendes rettigheder i henhold til forordningen ikke begrænses ved et krav om beskæftigelse i en vis periode. Domstolen har dommene i sag 249/83 (Hoeckx mod Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Sml. 1985, s. 973), og sag 122/84 (Scrivner mod Centre public d'aide sociale de Chastre, Sml. 1985, s. 1027), fastslået, at der ikke kunne stilles krav om, at en person havde haft bopæl i et vist mindstetidsrum, før den pågældende var berettiget til de konkret omhandlede sociale fordele. Det fremgår imidlertid klart af

begge de nævnte sager, at de berørte personer var vandrende arbejdstagere, og de betegnes som sådanne. Hvis det derimod er tvivlsomt, om en person er arbejdstager, foreligger der en anden problemstilling. Efter min mening kan det være rimeligt at tage hensyn til, i hvor lang en periode en person har opholdt sig i en medlemsstat, samt til, hvad den pågældende har foretaget sig, med henblik på at afgøre, om han reelt er i landet som arbejdstager.

Hvis man ved den praktiske anvendelse af forordningen lovligt kan anvende en bestemt testperiode som rettesnor (hvad jeg mener, man kan) ved afgørelsen af, om en person er arbejdstager, så mener jeg dog ikke, at perioden kan være længere end et år. Det kan på ingen måde begrundes at kræve fem år som bevis for, at en person reelt er i landet i egenskab af arbejdstager. Hvis det imidlertid endog før udløbet af nævnte periode er klart (hvilket sandsynligvis vil høre til undtagelserne), at en person indrejste for at tage beskæftigelse og opnåede reel arbejdstagerstatus samt derefter besluttede at påbegynde en faglig uddannelse, så kan denne person kræve de rettigheder, som artikel 7, stk. 3, giver. Hvis forholdet ikke er klart, forekommer et tidsrum på et år mig at være et rimeligt kriterium ved afgørelsen af, om den pågældende er arbejdstager i artikel 7's forstand.

Det er klart, at også en periode på et år ikke nødvendigvis er et ufejlbarligt kriterium, eftersom den potentielle studerende muligvis ikke afskrækkes af et års beskæftigelse. På den anden side er det nødvendigt at fastsætte en eller anden grænse, som ikke urimeligt sinker påbegyndelsen af en faglig uddannelse på det rette tidspunkt. Som en praktisk rettesnor kan et år godtages, medmindre det som tidligere nævnt selv før udløbet af denne periode er klart, at en person opholder sig i landet som reel arbejdstager.

Det er også åbenbart, at der, når problemet bedømmes som anført, vil forekomme vanskelige tilfælde; det er der intet nyt i, hverken for nationale forvaltningsmyndigheder eller domstole. Indtil der for støtte til underhold enten er indført en ordning baseret på gensidighed mellem medlemsstaterne eller en aftale, hvorefter hver medlemsstat understøtter sine egne studerende, når de læser i en anden medlemsstat, er vanskelighederne nok uundgåelige.

Jeg kan ikke acceptere, at beskæftigelse i en periode — lige meget hvor kortvarig — nødvendigvis skulle være tilstrækkeligt til at begrunde krav på en støtte til underhold i henhold til artikel 7. Det kan ikke godtages, at en person, som ærligt oplyser: »Jeg indrejser som studerende«, ikke skulle få nogen støtte til underhold ifølge forordningen, hvorimod den, der tager arbejde af en dags, en uges eller en måneds varighed, og hvis hovedformål med opholdet i medlemsstaten er at studere, på den 1., den 7. eller den 31. dag skulle kunne sige: »Nu er jeg arbejdstager; giv mig støtte i henhold til artikel 7.«

Det fremgår af sagens faktiske omstændigheder — og er, så vidt jeg kan se, også lagt til grund af den nationale domstol — at sagsøgeren flyttede til Forbundsrepublikken

og havde ophold dér som reel arbejdstager og var erhvervsmæssigt integreret i opholdsstaten. At kræve, at sagsøgeren skal bevise, at hun har haft fem års beskæftigelse, når forholdet efter det oplyste er, at hun var ufrivilligt arbejdsløs igennem en væsentlig del af de otte år, hvorunder hun har haft bopæl i Tyskland, er efter min opfattelse en uhjemlet begrænsning af hendes berettigede krav på at blive betragtet som arbejdstager og herved opnå ydelserne i henhold til artikel 7.

Den tyske regering har imidlertid — med støtte af den danske regering, som også har afgivet indlæg — anført, at da sagsøgeren blev studerende, mistede hun sin arbejdstagerstatus, hvorfor hun derfor i det mindste under studietiden ikke længere har rettigheder i henhold til forordningen. Som modargument mod anbringendet om, at forordningens artikel 7 i henhold til Domstolens praksis også omfatter forhenværende arbejdstagere og forhenværende eller afdøde arbejdstageres familie (jfr. f. eks. sag 32/75, Cristini mod SNCF, Sml. 1975, s. 1085), har den tyske regering anført, at sådanne afledede ydelser gives på grundlag af den forhenværende arbejdstagers arbejdstagerstatus.

Selv om det vel er muligt, at nogle af de rettigheder, der gives ved forordningen, ikke tilkommer en studerende i den periode, hvor den pågældende læser, så følger det ikke heraf, at en person, der er arbejdstager og beslutter at blive fuldtidsstuderende, ikke har nogen som helst rettigheder på grundlag af forordningen. Dette afhænger af indholdet af den hjemlede ret.

Selv om spørgsmålet ikke udtrykkeligt henviser til ordlyden af forordningens artikel 7, stk. 3, er det praktisk at begynde med stk. 3, fordi bestemmelsen drøftes i forelæggelseskendelsen i sammenhæng med artikel 7, stk. 2, og fordi sagsøgeren, hvis den mere konkret formulerede bestemmelse i artikel 7, stk. 3, finder anvendelse, enten ikke behøver — eller alternativt er afskåret fra — at støtte ret på artikel 7, stk. 2.

I henhold til artikel 7, stk. 3, i den engelske version er den ret, der hjemles, formuleret som retten til på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere at have »access to training in vocational training schools and retraining centers«. Det skal imidlertid bemærkes, at omtalen af »access« (adgang) tilsyneladende ikke findes i de andre sprogversioner. Den franske version har således følgende indhold: »Il bénéficie également, au même titre et dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, de l'enseignements des écoles professionnelles et des centres de réadaptation ou de rééducation.« I den tyske version: »Er kann mit gleichem Recht und unter den gleichen Bedingungen wie die inländischen Arbeitnehmer Berufsschulen und Umschulungszentren in Anspruch nehmen.«

Det er efter min mening utvivlsomt, at den omhandlede ret, hvad enten der tænkes på adgangs- eller uddannelsesret, tilkommer arbejdstageren. Han kan udøve den, og han har ret til at bruge den i fuldt omfang, selv om det indebærer, at han ophører med sin beskæftigelse under uddannelsen. Anerkendes det, at arbejdstageren i kraft af denne retsstilling kan følge undervisningen på en faglig uddannelsesinstitution, men at han, så snart han tager dette skridt, mister retten til alle de fordele, der gives indenlandske arbejdstagere, fratager man bestemmelsen ethvert indhold, ja faktisk enhver mening. Det må følgelig antages, at hvis arbejdstageren optages på en faglig uddannelsesinstitution,

kan han kræve samme behandling som en indenlandsk arbejdstager, der så vidt ses ikke mister sin arbejdstagerstatus i bestemmelsens forstand, når han bliver uddannelsessøgende, og som jo modtager den uddannelsesstøtte, tvisten her drejer sig om.

Jeg er ikke enig i, at artikel 7, stk. 3, kun finder anvendelse på arbejdstagere, som er studerende på deltid, og som ubestridt kan kræve rettigheder som arbejdstagere. Hvis de har heltidsbeskæftigelse, har de måske ikke behov for støtte til underhold. Det er først og fremmest den student, som går i gang med en heltidsuddannelse, som har behov for støtte.

Det er imidlertid gjort gældende, at alle de rettigheder, der hjemles, kun gælder under forbehold af, at den påbegyndte uddannelse har sammenhæng med den tidligere udøvede beskæftigelse. Efter min mening indeholder artikel 7, stk. 3, hverken udtrykkeligt eller forudsætningsvis en sådan begrænsning, for så vidt angår uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner. Jeg anser den påståede begrænsning for uforenelig med forordningens mål, som er at fremme arbejdskraftens bevægelighed på grundlag af lige vilkår, hvorved det i forordningen anerkendes, at der er »snæver sammenhæng« mellem arbejdskraftens frie bevægelighed, beskæftigelsen og den faglige uddannelse.

Selv om man kan have forståelse for begrundelsen for afslaget (nemlig at kun personer, som igennem fem år har bidraget til nationalproduktet og betalt skatter, bør kunne modtage støtte) så mener jeg — hvilket tilsyneladende også var Verwaltungsgericht Hannover's opfattelse — at der ikke kan tages hensyn hertil ved afgørelsen. Rettighederne tilkommer arbejdstagere som sådan og ikke på grundlag af deres bidrag til nationalproduktet. Det er dernæst efter min mening en ubeføjet begrænsning af retsstillingen i henhold til artikel 7, stk. 3, at gøre fem år til en betingelse med henvisning til, at de fleste universitetsuddannelser varer fem år. Det er ganske usandsynligt, at flertallet af arbejdstagerne under nogen omstændigheder i løbet af dette tidsrum indbetaler et beløb, der svarer til støtten, i form af sociale bidrag. I sin yderste, logiske konsekvens vil synspunktet endvidere kunne føre til den opfattelse, at de beløb, som ydes de uddannelsessøgende i støtte, bør afhænge af, hvad de har indbetalt til den sociale ordning, som finansierer støtten. Jeg deler ikke denne opfattelse.

Jeg mener heller ikke, at bestemmelserne i artikel 7, stk. 3, alene vedrører retten til adgang til en uddannelse, hvorimod retten til uddannelsesstøtte skulle falde uden for bestemmelserne. Hvis en af betingelserne for, at en indenlandsk arbejdstager kan få adgang til en sådan uddannelse, er, at han får støtte, så indgår støtten blandt de vilkår, en arbejdstager fra en anden medlemsstat skal kunne opfylde. Denne opfattelse forekommer mig at være i fuld overensstemmelse med Domstolens domme vedrørende forordningens artikel 12, som sikrer børn af en statsborger i en medlemsstat, der er eller har været beskæftiget i en anden medlemsstat, »adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat«. I henhold til Domstolens dom i sag 9/74, Casagrande mod Landeshauptstadt München (Sml. 1974, s. 773), omfatter denne bestemmelse »ikke alene reglerne vedrørende adgangen til undervisningen, men også de

generelle foranstaltninger, der skal lette deltagelsen i denne«; hertil henregnes i nævnte sag indtægtsbestemt uddannelsesstøtte til indenlandske arbejdstageres børn. Ved dommen i sag 68/74, Alaimo mod Préfet du Rhône (Sml. 1975, s. 109), er det i overensstemmelse hermed fastslået, at artikel 12 omfatter »alle de rettigheder, der følger af adgangen« til den uddannelse, som tilbydes børn af en borger i vedkommende stat. Ordene »på samme vilkår« anvendes såvel i artikel 12 som i artikel 7, stk. 3, og finder efter min opfattelse lige anvendelse på støtte i begge tilfælde.

Spørgsmålet er herefter, om den uddannelse, som ønskes i sagen her, finder sted på en faglig uddannelsesinstitution. Jeg er kommet til den konklusion, at »faglig uddannelse« kan finde sted på et universitet (jfr. mine forslag til afgørelse i sagerne 293/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. 1988, s. 305, 328; og 24/86, Blaizot mod universitetet i Liège mfl., Sml. 1988, s. 379, 395). I Brown-sagen delte både Tyskland og Danmark tilsyneladende denne opfattelse. Hvis opfattelsen er rigtig, vil jeg for så vidt betragte et universitet som en faglig uddannelsesinstitution, og jeg kan ikke se nogen gyldig grund til, at artikel 7, stk. 3, kun skulle omfatte visse af de uddannelsesinstitutioner, som giver faglig undervisning. Der er intet magisk ved ordet »skole«[1]; på engelsk er det ikke ualmindeligt, at dette ord inden for universitetsverdenen bruges til at betegne en universitetsafdeling, som f. eks. »law school« eller »medical school«.

Spørgsmålet om uddannelsen er en faglig uddannelse, skal afgøres efter de kriterier, Domstolen har fastlagt i Gravier-sagen, og som nu skal finde anvendelse i sag 293/85, Belgien. I de præjudicielle spørgsmål benyttes udtrykket en »erhvervskvalificerende højere uddannelse«, konkret et universitetsstudium i romansk og germansk litteratur og sprog, hvilket jeg tager som udtryk for, at den nationale domstol har lagt til grund, at studiet er en faglig uddannelse, idet henvisningerne til forordningens artikel 7, stk. 3, og til Traktatens artikler 7 og 128 samt til Gravier-sagen ellers vanskeligt kan forstås. Hvis dette er korrekt, mener jeg, at en arbejdstager, der påbegynder et sådant erhvervsfagligt studium, under de i forelæggelseskendelsen angivne faktiske omstændigheder har krav på at blive omfattet af artikel 7, stk. 3, og således kan kræve støtte på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere. Hvis den forelæggende ret ikke allerede har truffet sin afgørelse vedrørende dette spørgsmål, må dens afgørelse af, om der her er tale om faglig uddannelse, træffes under hensyn til Gravier- og Belgien-dommene.

Artikel 7, stk. 2, sikrer retten til at nyde de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere. Domstolen har i en række sager fortolket dette begreb således, at det omfatter de fordele, som, uanset om de er forbundet med en arbejdskontrakt, indrømmes indenlandske arbejdstagere på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har bopæl på det nationale område (jfr. sag 261/83, Castelli mod Office national des pensions pour travailleurs salariés, Sml. 1984, s. 3199). Spørgsmålet er herefter, om en arbejdstager med statsborgerskab i en medlemsstat, der i beskæftigelsesøjemed tager bopæl i en anden medlemsstat og derefter påbegynder en erhvervskvalificerende videregående uddannelse, har krav på uddannelsesstøtte som en social for-

1 — Den engelske, franske og tyske version anvender henholdsvis ordene school, école og Berufsschule.

del på samme vilkår som opholdsstatens borgere.

Det Forenede Kongerige besvarer spørgsmålet benægtende under henvisning til lex specialis-princippet. Artikel 7, stk. 3, finder anvendelse i sagen, og dermed bliver artikel 7, stk. 2, uanvendelig. I modsat fald, hævdes det, er samme forhold reguleret i de to bestemmelser. Det Forenede Kongerige har dernæst hæftet sig ved ordet »also« i artikel 7, stk. 3, i forordningens engelske version, hvoraf det angiveligt fremgår, at uddannelse i en faglig uddannelsesinstitution (og dermed formentlig uddannelse i almindelighed) adskiller sig klart fra de sociale fordele, der omhandles i artikel 7, stk. 2.

Dette argument overbeviser mig ikke, selv om jeg indrømmer, at det har en vis styrke. For det første har Domstolen fastslået, at »social fordel« skal fortolkes i vid forstand, hvilket utvivlsomt er i overensstemmelse med forordningen. I sag 65/81 (Reina mod Landeskreditbank Baden-Württemberg, Sml. 1982, s. 33), der drejede sig om barselslån, som ydedes indenlandske arbejdstagere af befolkningspolitiske hensyn, kendte Domstolen således for ret, at »begrebet social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68... ikke kun [omfatter] fordele, der ydes ifølge et retligt krav, men også ydelser, der tildeles efter et skøn«. Det er klart, at sådanne fordele ikke er begrænset til kontantydelser, men de omfatter også sådanne ydelser. Også artikel 12 har Domstolen som tidligere nævnt fortolket vidt (jfr. dommen i Casagrande-sagen). Efter min mening kan uddannelsesstøtte i almindelighed ganske naturligt henføres under begrebet »sociale fordele« for arbejdstagere uden at fortolke begrebet særlig vidt.

Bliver artikel 7, stk. 2, uanvendelig på grund af artikel 7, stk. 3?

Artikel 7, stk. 3, omfatter alene uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner. Der findes andre uddannelsesområder, navnlig den almentdannende undervisning. Hvis artikel 7, stk. 3, skal forstås således, at den alene omhandler uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner, så er støtte til anden uddannelse omfattet af artikel 7, stk. 2. Hvis artikel 7, stk. 3, rettelig — modsat min opfattelse — skal fortolkes således, at den alene vedrører gebyrer eller adgangen til uddannelsen, er det ligeledes min opfattelse, at uddannelsesstøtte til arbejdstagere på faglige uddannelsesinstitutioner er omfattet af artikel 7, stk. 2, ligesom støtte til almentdannende undervisning.

Jeg mener ikke, at der kan argumenteres mod det anførte med henvisning til ordet »also« i den engelske version af artikel 7, stk. 3, og »également« i den franske. Forordningens koncipister var muligvis af den opfattelse, at det kunne hævdes, at mens almindelig uddannelse er en »social« fordel, er en faglig uddannelse en »beskæftigelsesafhængig« fordel, hvorfor risikoen for, at artikel 7, stk. 2, skulle blive fortolket som ikke omfattende sidstnævnte fordel, måtte imødegås ved en særlig bestemmelse herom i artikel 7, stk. 3.

Det er herved uden betydning, at den under sagen omhandlede nationale lovgivning omfatter en gruppe borgere som helhed og ikke kun indenlandske arbejdstagere eller deres børn (sag 76/72, Michel S. mod Fonds national de reclassement social des handicapés, Sml. 1973, s. 457, 464).

Sagsøgeren har følgelig enten med hjemmel i artikel 7, stk. 3, hvis hendes studium er en uddannelse på en faglig uddannelsesinstitution, eller, hvis der er tale om en almen uddannelse, med hjemmel i artikel 7, stk. 2, ret til at blive behandlet på samme måde som indenlandske arbejdstagere, for så vidt angår uddannelsesstøtte.

Det er gjort gældende, at denne opfattelse ikke er holdbar, eftersom uddannelses- og socialpolitikken alene henhører under medlemsstaternes kompetence, og Fællesskabet ikke må regulere disse områder.

Det er korrekt, at det fortsat tilkommer medlemsstaterne at bestemme, hvilken politik der skal følges på disse områder. Domstolen har dog med al ønskelig tydelighed fastslået, at politikken på disse områder skal udformes således, at den ikke kommer i strid med fællesskabsretten. I Casagrande-sagen udtalte Domstolen således: »Skønt undervisnings- og uddannelsespolitikken ikke som sådan er et af de områder, som ifølge Traktaten henhører under fællesskabsinstitutionernes kompetence, følger det ikke heraf, at udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabet, er begrænset tilsvarende, når den berører de foranstaltninger, som er truffet til gennemførelse af en politik på f. eks. undervisnings- og uddannelsesområdet« (præmis 6). Og i Reina-sagen, hvor befolkningspolitiske hensyn blev påberåbt, udtalte Domstolen efter at have anerkendt, at en medlemsstat har handlefrihed inden for dette område, at »dette... imidlertid ikke [betyder], at Fællesskabet overskrider grænserne for sin kompetence, blot fordi udøvelsen heraf påvirker foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af denne politik« (præmis 15). Artikel 7, stk. 2, skulle derfor ikke anses for uanvendelig på barselslån, »allerede fordi disse ydes af befolkningspolitiske grunde«.

Den tyske regering har henvist til forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 (EFT 1970 II, s. 348) og gjort gældende, at forordningen ikke giver uddannelsessøgende ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér. De kan derfor ikke hævde, at de som arbejdstagere har nogen ret til at blive boende og påbegynde en uddannelse. Jeg mener ikke, at denne forordning er relevant her. Den omhandler efter min mening særlige situationer, f. eks. at en arbejdstager har nået pensionsalderen eller er blevet uarbejdsdygtig og varigt ophører med sin beskæftigelse, eller at arbejdstageren arbejder i en anden medlemsstat, men bevarer sin bopæl i den stat, hvor han arbejdede før, og som han vender tilbage til en gang om måneden. Den omstændighed, at forordningen ikke nævner studerende, er efter min mening uden betydning for de under nærværende sag rejste spørgsmål.

Kan sagsøgeren endvidere kræve sådan støtte med hjemmel i Traktatens artikel 7? Et sådant krav består kun, hvis det princip, der er fastslået i Gravier-dommen, gælder for støtte til underhold under faglig uddannelse. Det mener jeg ikke, det gør, af de grunde, jeg har anført i mit forslag til afgørelse i Brown-sagen. Selv om Kommissionen i andre sager har indtaget det modsatte standpunkt, har den tilsyneladende tiltrådt denne opfattelse i Brown-sagen. Artikel 7 omfatter så meget desto mindre støtte til uddannelse, der ikke er erhvervsrettet.

De forelagte spørgsmål skal følgelig efter min opfattelse besvares således:

»En statsborger i én medlemsstat, der flytter til en anden medlemsstat og tager beskæftigelse som arbejdstager, har krav på en uddannelsesstøtte, der tjener til de studerendes underhold, efter samme kriterier og på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere: a) som en social fordel i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, for så vidt angår uddannelse af almen karakter, og b) i henhold til forordningens artikel 7, stk. 3, for så vidt angår uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner.«

Spørgsmålet om sagsøgerens omkostninger skal afgøres af den nationale domstol. De udgifter, der er afholdt af de medlemsstater, der har afgivet indlæg, og af Kommissionen, kan ikke godtgøres.