2. Οι απασχολήσεις στη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, οι οποίες αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής των παραγράφων 1 έως 3 του άρθρου αυτού, αντιστοιχούν με εκείνες τις απασχολήσεις που συνεπάγονται συμμετοχή, άμεση ή έμμεση, στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους και των άλλων δημόσιων οργανισμών και που προϋποθέτουν επομένως ότι υφίσταται ιδιαίτερα στενός δεσμός των κατόχων των θέσεων με το κράτος καθώς και αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και των καθηκόντων που συνιστούν τη βάση του δεσμού της ιθαγένειας. Οι θέσεις που εξαιρούνται είναι μόνο αυτές οι οποίες, αν ληφθούν υπόψη τα καθήκοντα και οι ευθύνες που συνεπάγονται, παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά των ειδικών δραστηριοτήτων της διοίκησης στους τομείς που περιγράφηκαν προηγουμένως.

Η προπαρασκευαστική άσκηση για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή δεν καλύπτεται από τη διάταξη αυτή.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CARL OTTO LENZ
της 29ης Απριλίου 1986 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α – Στην υπόθεση επί της οποίας σήμερα λαμβάνω θέση τίθεται το ερώτημα αν ένας υπήκοος άλλου κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μπορεί να απαιτήσει στη Γερμανία να του επιτραπεί να πραγματοποιήσει την κρατική προπαρασκευαστική άσκηση για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με αυτές που απαιτούνται για τους γερμανούς υπηκόους.

1. Η προσφεύγουσα Lawrie-Blum, βρετανή υπήκοος που γεννήθηκε στην Πορτογαλία, η οποία εν τω μεταξύ έχει παντρευτεί με γερμανό υπήκοο, πήρε το απολυτήριο μέσης εκπαιδεύσεως στην Αγγλία, αφού φοίτησε σε σχολεία στην Αυστρία και την Αγγλία. Στη συνέχεια, σπούδασε στο πανεπιστήμιο του Freiburg και την άνοιξη του 1979 έδωσε τις εξετάσεις που προβλέπονται για όσους φοιτητές προορίζονται για καθηγητές σε γυμνάσιο, με κύρια μαθήματα τα ρωσικά και τα αγγλικά. Τον Αύγουστο του 1979 ζήτησε από την Oberschulamt της Στουτγάρδης, δηλαδή την Κεντρική Επιθεώρηση Εκπαιδεύσεως του καθού Land (ομόσπονδου κρατιδίου) της Βάδης-Βυρτεμβέργης, να της επιτραπεί να συμμετάσχει στην προπαρασκευαστική άσκηση των καθηγητών γυμνασίου. Είχε την πρόθεση μετά την ολοκλήρωση της επαγγελματικής της εκπαίδευσης να διδάξει σε ιδιωτικό γυμνάσιο.

Οι αστυνομικές αρχές της πόλης Freiburg δεν εξέφρασαν κανέναν ενδοιασμό ενόψει των διατάξεων περί αλλοδαπών κατά της συμμετοχής της προσφεύγουσας στην προπαρασκευαστική άσκηση και της εκ μέρους της αποκτήσεως της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως· η προσφεύγουσα είχε, μετά από σχετική υπόδειξη, δηλώσει ότι αναγνωρίζει τις βασικές αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατικής συνταγματικής τάξης κατά την έννοια του Θεμελιώδους Νόμου και ότι είναι διατεθειμένη να αποδεικνύει συνεχώς με την όλη της συμπεριφορά την πίστη της στη φιλελεύθερη δημοκρατική συνταγματική τάξη κατά την έννοια του Θεμελιώδους Νόμου και να προασπίζεται τη διαφύλαξή της. Εντούτοις, η Oberschulamt απέρριψε την αίτηση για την άδεια συμμετοχής στην

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

προπαρασκευαστική άσκηση: σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 1, της κανονιστικής αποφάσεως περί της προπαρασκευαστικής ασκήσεως και των παιδαγωγικών εξετάσεων για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή σε Γυμνάσιο, της 14ης Ιουνίου 1976, η πραγματοποίηση της προπαρασκευαστικής ασκήσεως επιτρέπεται μόνο σε όσους συγκεντρώνουν τις υποκειμενικές προϋποθέσεις για να διοριστούν ως δημόσιοι υπάλληλοι. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, σημείο 1, του Landesbeamtengesetz (νόμου του Land για τους δημοσίους υπαλλήλους του), ως δημόσιος υπάλληλος μπορεί να διοριστεί μόνο όποιος είναι Γερμανός κατά την έννοια του άρθρου 116 του Θεμελιώδους Νόμου.

Η Oberschulamt απέρριψε τη διοικητική ένσταση της προσφεύγουσας με απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1980.

2. Η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως που δεν της επέτρεπε τη συμμετοχή της στην προπαρασκευαστική άσκηση ενώπιον του Verwaltungsgericht Freiburg και ζήτησε να ακυρωθεί η απόφαση της Oberschulamt Stuttgart και να υποχρεωθεί το καθού Land να της επιτρέψει την πραγματοποίηση της προπαρασκευαστικής ασκήσεως για καθηγητές σε γυμνάσιο. Όσον αφορά δε το νομικό σχήμα με το οποίο θα της επιτρεπόταν να συμμετάσχει στην προπαρασκευαστική άσκηση, θεώρησε ότι εναπόκειτο στο καθού Land να το αποφασίσει· συγκεκριμένα δε, δεν ζήτησε να προσληφθεί με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου.

Το Verwaltungsgericht Freiburg απέρριψε την προσφυγή αυτή με την αιτιολογία ότι καταρχήν μόνο Γερμανοί μπορούν να αξιώσουν να τους επιτραπεί η πραγματοποίηση της προπαρασκευαστικής άσκησης. Η εν λόγω ρύθμιση δεν προσκρούει στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ — κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών — δεδομένου ότι η διάταξη αυτή, κατά το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, ρητώς δεν εφαρμόζεται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. Ως απασχόληση στη δημόσια διοίκηση θεωρείται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η εργασία στα δημόσια σχολεία, η οποία ασκείται καταρχήν στο πλαίσιο δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως.

Το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg απέρριψε την έφεση της προσφεύγουσας. Προς αιτιολόγηση ανέφερε τα ακόλουθα:

Η προπαρασκευαστική άσκηση για τους καθηγητές σε γυμνάσιο πραγματοποιείται — αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει για παράδειγμα με την άσκηση των νομικών — μόνο στα πλαίσια δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως. Επομένως, για την προπαρασκευαστική άσκηση γίνονται δεκτοί μόνον όσοι συγκεντρώνουν τις υποκειμενικές προϋποθέσεις για να διοριστούν ως δημόσιοι υπάλληλοι· στις προϋποθέσεις αυτές συγκαταλέγεται καταρχήν και η ιδιότητα του Γερμανού κατά την έννοια του άρθρου 116 του Θεμελιώδους Νόμου.

Με την απόρριψη του αιτήματος της προσφεύγουσας να πραγματοποιήσει την άσκηση δεν προσβάλλεται άλλωστε κανένα από τα δικαιώματα που της παρέχει το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Η εργασία του καθηγητή σε δημόσιο σχολείο, καθώς και η επαγγελματική του εκπαίδευση, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό προκύπτει από την ερμηνεία της ίδιας της ρύθμισης της ελεύθερης κυκλοφορίας και της επιφύλαξης του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Εντούτοις, πάντα κατά το Verwaltungsgerichtshof, η ελεύθερη κυκλοφορία δεν θίγεται για το λόγο και μόνο ότι σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο η πρόσληψη πραγματοποιείται κατά το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο. Για την έκταση εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, την οποία προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο, αποφασιστική σημασία έχουν μάλλον οι στόχοι τους οποίους θέτει η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Σύμφωνα με τους οικονομικούς στόχους της Συνθήκης ΕΟΚ, που προβλέπονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης, η ελεύθερη κυκλοφορία ισχύει μόνο για τις δραστηριότητες που αποτελούν μέρος της οικονομικής ζωής κατά την έννοια του άρθρου 2 της Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό δεν ισχύει για τα δημόσια σχολεία, δεδομένου ότι δεν αποτελούν αντικείμενο της οικονομικής πολιτικής και μέρος της οικονομικής ζωής, αλλά αντικείμενο κυρίως της εκπαιδευτικής πολιτικής, δεν αποτελούν παράγοντα που επηρεάζει την αγορά, δεν διαμορφώνονται με οικονομικές ρυθμίσεις και επομένως δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης ΕΟΚ. Ακόμη

και τα ιδιωτικά σχολεία, τουλάχιστον εφόσον παρέχουν γενικώς αναγνωρισμένα αποδεικτικά ή απολυτήρια, επίσης δεν έχουν οικονομικό προσανατολισμό.

Η απασχόληση του καθηγητή σε δημόσια σχολεία εμπίπτει επίσης στο πεδίο εφαρμογής της επιφύλαξης του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ. Τα καθήκοντα των καθηγητών στα δημόσια σχολεία χαρακτηρίζονται συνολικά από την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Τα εν λόγω καθήκοντα των καθηγητών ώθησαν το γερμανό νομοθέτη και τους συντάκτες των κανονιστικών αποφάσεων να διαμορφώσουν, λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 33, παράγραφος 4, του Θεμελιώδους Νόμου, και την εκπαιδευτική άσκηση ως υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου. Στη Βάδη-Βυρτεμβέργη, ο ασκούμενος πτυχιούχος υποχρεούται σύμφωνα με τη σχετική απόφαση να παραδίδει ο ίδιος ορισμένες ώρες μαθημάτων στο σχολείο που εκπαιδεύεται· επιπλέον, μπορεί να του ανατεθούν και άλλες ώρες. Με τον τρόπο αυτό επιφορτίζεται στο πλαίσιο της εκπαιδεύσεώς του με την άσκηση καθηκόντων δημόσιας εξουσίας.

Κατά της εν λόγω αποφάσεως του Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg η προσφεύγουσα άσκησε αναίρεση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht. Στη δίκη ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht συμμετείχε και ο Oberbundesanwalt. Ο Oberbundesanwalt θεωρεί ότι οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και στον κανονισμό 1612/68 του Συμβουλίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται σε αυτούς που πραγματοποιούν την προπαρασκευαστική άσκηση ως μετακλητοί δημόσιοι υπάλληλοι, επειδή πραγματικός σκοπός της ασκήσεως δεν είναι η απόκτηση χρημάτων αλλά η ολοκλήρωση της εκπαιδεύσεως που άρχισε με τις πανεπιστημιακές σπουδές.

3. Με Διάταξη της 24ης Ιανουαρίου 1985 το Bundesverwaltungsgericht ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και ζήτησε από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί του ακολούθου ερωτήματος:

« Οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας του ευρωπαϊκού δικαίου [άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα], δίνουν το δικαίωμα στον υπήκοο κράτους μέλους να συμμετάσχει σε άλλο κράτος μέλος στην κρατική προπαρασκευαστική άσκηση για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με αυτές που απαιτούνται για τους υπηκόους αυτού του άλλου κράτους μέλους, ακόμη και αν η προπαρασκευαστική άσκηση αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο στο πλαίσιο δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως (εν προκειμένω, πρόκειται για μετακλητούς δημοσίους υπαλλήλους κατά την έννοια του γερμανικού δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου) και ο ασκούμενος πρέπει να παραδίδει ο ίδιος μαθήματα και, ακόμη, αν ο διορισμός ως δημοσίου υπαλλήλου, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, προϋποθέτει καταρχήν την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους; »

Στην αιτιολόγηση της αιτήσεώς του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το Bundesverwaltungsgericht επισήμανε καταρχάς ότι η προσφεύγουσα σύμφωνα με το γερμανικό δίκαιο δεν μπορεί να αξιώσει να πραγματοποιήσει την προπαρασκευαστική άσκηση. Αξίωση μπορεί το πολύ να προκύψει από το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο· οπωσδήποτε, όμως, η περίπτωση αυτή δεν συντρέχει εν προκειμένω.

Το Bundesverwaltungsgericht έχει ενδοιασμούς ως προς το αν η έννοια του κοινοτικού δικαίου « εργαζόμενοι », η οποία περιέχεται στο άρθρο 48, παράγραφοι 1 έως 3, της Συνθήκης ΕΟΚ και στο άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68 [1], αφορά επίσης την απασχόληση στο πλαίσιο νομικών σχέσεων όπως η γερμανική δημοσιοϋπαλληλική σχέση. Το Bundesverwaltungsgericht δέχεται ότι η εν λόγω έννοια δεν επιτρέπεται να ορίζεται με παραπομπή στις νομικές διατάξεις των κρατών μελών· εντούτοις, δεν απαγορεύεται να αρύονται υποδείξεις για την ερμηνεία των εννοιών του κοινοτικού δικαίου από τη νομική κατάσταση που υπήρχε στα κράτη μέλη κατά τη σύναψη της Συνθήκης ΕΟΚ. Εν πάση περιπτώσει, στο γερμανικό ενδοπολιτειακό δίκαιο νοούνται ως εργαζό-

1 — Κανονισμός 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33.

μενοι τα άτομα των οποίων η νομική σχέση προς αυτόν που τους απασχολεί (τον εργοδότη) ανάγεται στο ιδιωτικό δίκαιο. Τα άτομα των οποίων η νομική σχέση προς το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που τα απασχολεί (τον εργοδότη τους) ανάγεται στο δημόσιο δίκαιο — ιδίως δημόσιοι υπάλληλοι, δικαστικοί και στρατιωτικοί — δεν καλύπτονται από αυτή την έννοια. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον η καταρχήν υπαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς ενδεχομένως και των δικαστικών και στρατιωτικών, θα σήμαινε πολύ μεγαλύτερη επέμβαση στην υπάρχουσα εσωτερική έννομη τάξη απ' ό,τι η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων του ιδιωτικού δικαίου. Η σχέση εργασίας των τελευταίων έχει για περιεχόμενο, ως αμφιμερή κύρια υποχρέωση, την οικονομική ανταλλαγή παροχής εργασίας προς αμοιβή. Αντίθετα, η δημοσιοϋπαλληλική σχέση έχει σημασία όχι μόνο από οικονομική άποψη, αλλά κυρίως από άποψη κρατικής πολιτικής, η οποία χαρακτηρίζεται ιδίως από ευρύτερες υποχρεώσεις πίστεως.

Μπορεί να μείνει ανοικτό το ερώτημα αν η έννοια « μισθωτή δραστηριότητα » στο άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, εξεταζόμενη μεμονωμένα, μπορεί να υποδηλώνει ότι το Συμβούλιο, που εξέδωσε τον κανονισμό, θεώρησε δεδομένο ότι η ελεύθερη κυκλοφορία ισχύει για όλους τους εργαζομένους που δεν είναι ελεύθεροι επαγγελματίες. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη προϋποθέτει ότι το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ έχει καθορίσει τις δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Κατά το Bundesverwaltungsgericht πάντα, αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης στην επίμαχη προπαρασκευαστική άσκηση γεννώνται ακόμη από το ότι στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται ακριβώς για επαγγελματική δραστηριότητα επί πληρωμή, αλλά για το τελευταίο μέρος της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως. Σκοπός της προπαρασκευαστικής ασκήσεως δεν είναι η κάλυψη των αναγκών του εργοδότη σε ώρες μαθημάτων, αλλά η εκπαίδευση του ασκούμενου καθηγητή. Ο ασκούμενος πρέπει να εξοικειωθεί με τη θεωρία και την πράξη της εκπαιδεύσεως και της διδασκαλίας σε βαθμό που να είναι ικανός να εργαστεί αυτοτελώς και με επιτυχία ως καθηγητής σε γυμνάσιο. Ακόμη και η αρχικά υπό καθοδήγηση και αργότερα αυτοτελώς πραγματοποιούμενη παράδοση μαθημάτων εξυπηρετεί αυτό το σκοπό. Οι αποδοχές των ασκουμένων δεν είναι, όπως οι αποδοχές άλλων δημοσίων υπαλλήλων, η αμοιβή για την ανάλογη με τη θέση τους συντήρησή τους, η οποία τους καταβάλλεται έναντι του συνόλου των υποχρεώσεών τους προς παροχή υπηρεσιών, αλλά εξυπηρετούν την εξασφάλιση του εκπαιδευτικού σκοπού.

Αν η επίμαχη προπαρασκευαστική άσκηση εμπίπτει, εντούτοις, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφοι 1 έως 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, τότε πρέπει να τεθεί θέμα εφαρμογής της επιφυλάξεως του άρθρου 48, παράγραφος 4.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, απαιτείται « οι σχετικές θέσεις να προβλέπονται μόνο για τις ειδικές δραστηριότητες της δημόσιας διοικήσεως, καθόσον σ' αυτή έχει ανατεθεί η άσκηση δημόσιας εξουσίας και αυτή έχει την ευθύνη για την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ». Αυτό πρέπει να γίνει αντιληπτό υπό την έννοια ότι η συγκεκριμένη θέση δεν χρειάζεται να παρουσιάζει και τα δύο αναφερθέντα χαρακτηριστικά, αλλά ότι πρέπει να συνδέεται είτε με την άσκηση δημόσιας εξουσίας είτε με την ευθύνη για την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου δεν μπορούν να συναχθούν επιχειρήματα υπέρ της ερμηνείας ότι στην επιφύλαξη δεν εμπίπτουν ούτε καν όλες οι θέσεις που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στην αναφερθείσα δηλαδή πρόταση, το Δικαστήριο δεν συσχέτισε τα δύο χαρακτηριστικά με τις « σχετικές θέσεις », αλλά τα χρησιμοποίησε για να προσδιορίσει όλο τον τομέα των ειδικών δραστηριοτήτων της δημόσιας διοικήσεως.

Ο διορισμός στο πλαίσιο δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως επιτρέπεται, σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο, μόνο για την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή καθηκόντων που για λόγους ασφάλειας του κράτους ή του δημόσιου βίου δεν επιτρέπεται να ανατίθενται αποκλειστικά σε άτομα που έχουν σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Οι θέσεις που προβλέπεται να καλυφθούν από δημοσίους υπαλλήλους είναι, ήδη, ενόψει αυτών των νομικών προϋποθέσεων και των ιδιαίτερων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνδέονται με τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση, οι κατ' εξοχήν θέσεις για την άσκηση των ειδικών δραστηριοτήτων της δημοσίας διοικήσεως κατά την έννοια που απαιτεί το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ακόμη, ανεξάρτητα και από το είδος της σχέσεως απασχολήσεως, η εργασία του δασκάλου ή καθηγητή στα δημόσια σχολεία εμφανίζεται ως άσκηση δημόσιας εξουσίας. Για την εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, το ποιες μορφές κρατικών ενεργειών πρέπει να θεωρηθούν ως άσκηση δημόσιας εξουσίας πρέπει να καθοριστεί σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο· αντίθετα, το κράτος μέλος αποφασίζει ποια καθήκοντα θα ασκεί με πράξεις δημόσιας εξουσίας, ποια καθήκοντα θα ασκεί με πράξεις άλλης μορφής ή ποια καθήκοντα θα αναθέτει σε ιδιώτες.

Σύμφωνα με την εσωτερική νομοθεσία περί σχολείων, το κράτος εμφανίζεται έναντι του μαθητή, μέσω του δημόσιου θεσμού του σχολείου και των προσώπων που ενεργούν για λογαριασμό του, ως φορέας δημόσιας εξουσίας. Αυτό φαίνεται μεταξύ άλλων από το ότι οι αποφάσεις για τις μεταθέσεις, για τυπικά μέτρα τάξης, αλλά και για τα αμφισβητούμενα π. χ. σημεία του εκπαιδευτικού προγράμματος, εκδίδονται με διοικητικές πράξεις, δηλαδή πράξεις ασκήσεως δημόσιας εξουσίας· ορισμένα μεμονωμένα μέτρα, όπως για παράδειγμα η βαθμολόγηση της αποδόσεως των μαθητών κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους, περιλαμβάνονται ως συστατικά στοιχεία σε αυτές τις διοικητικές πράξεις. Οι ασκούμενοι καθηγητές συμμετέχουν καταρχάς υπό καθοδήγηση, στη συνέχεια αυτοτελώς, στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, η οποία, μεταξύ άλλων, προετοιμάζει παρόμοιες διοικητικές πράξεις.

Τέλος, το Bundesverwaltungsgericht κρίνει ότι η δραστηριότητα των διδασκόντων στα δημόσια σχολεία προασπίζει ταυτόχρονα τα γενικά συμφέροντα του κράτους. Το σχετικό εν προκειμένω εθνικό δίκαιο αποδίδει στη σχολική εκπαίδευση μεγάλη σημασία ως καταρχήν δημόσιο έργο. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, του Θεμελιώδους Νόμου, όλη η σχολική εκπαίδευση τελεί υπό την εποπτεία του κράτους.

4. Στην απάντησή του σε μερικά ερωτήματα που έθεσε το Δικαστήριο, το καθού στην κύρια δίκη Land ανέφερε ότι το σχολικό έτος 1984/85 απασχολήθηκαν στη Βάδη-Βυρτεμβέργη σαν διδακτικό προσωπικό σε γυμνάσια 18 248 δημόσιοι υπάλληλοι, 651 δάσκαλοι ή καθηγητές με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, 1 269 ασκούμενοι καθώς και 1 894 καθηγητές σε ιδιωτικά σχολεία.

Κατ' αρχήν στα δημόσια σχολεία διορίζονται μόνο καθηγητές με τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα και μόνο σε ειδικές περιπτώσεις χρησιμοποιούνται καθηγητές που δεν έχουν περιβληθεί τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα. Η πραγματοποίηση της προπαρασκευαστικής άσκησης και οι παιδαγωγικές εξετάσεις δεν απαιτούνται από νομική άποψη για τη διδασκαλία σε ιδιωτικά σχολεία· εντούτοις, ενόψει της στενότητας θέσεων που υφίσταται στα δημόσια σχολεία και της υπερπροσφοράς πλήρως εκπαιδευθέντος διδακτικού προσωπικού, αποτελεί επί του παρόντος σύνηθες φαινόμενο και στα ιδιωτικά σχολεία η απασχόληση καθηγητών που έχουν περάσει και την πρώτη και τη δεύτερη παιδαγωγική εξέταση.

Το καθού Land ανέφερε περαιτέρω ορισμένες λεπτομέρειες σχετικά με την άδεια για την πραγματοποίηση της προπαρασκευαστικής ασκήσεως και για τη συμμετοχή στη δεύτερη κρατική εξέταση που προβλέπονται στα άλλα Länder (ομόσπονδα κρατίδια) της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας για τους ασκούμενους καθηγητές ή δικηγόρους. Από αυτές προκύπτει ότι σε μερικά ομόσπονδα κρατίδια επιτρέπεται σε υπηκόους άλλων κρατών μελών να πραγματοποιούν την προπαρασκευαστική άσκηση και να συμμετέχουν στην εξέταση για την άδεια ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή.

Σε όλα τα ομόσπονδα κρατίδια μπορεί να δοθεί άδεια σε μη γερμανούς υπηκόους κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για να πραγματοποιήσουν τη νομική προπαρασκευαστική άσκηση, οπότε βρίσκονται σε σχέση η οποία διέπεται μερικώς από το ιδιωτικό δίκαιο και μερικώς από το δημόσιο δίκαιο, χωρίς όμως να υφίσταται δημοσιοϋπαλληλική σχέση. Αυτό προκύπτει εν μέρει από γραπτές νομικές διατάξεις και εν μέρει από την πρακτική των διαφόρων ομόσπονδων κρατιδίων, στην οποία είναι προφανείς οι συνέπειες από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 21ης Ιουνίου 1974 στην υπόθεση 2/74 [2] και της 3ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 33/74 [3].

5. Ως προς την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως διατύπωσαν τις παρατηρήσεις τους οι διάδικοι της κύριας δίκης, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και — κατά την προφορική διαδικασία — η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Η προσφεύγουσα και η Επιτροπή υποστηρίζουν την άποψη ότι στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση, ενώ το καθού Land υποστηρίζει την αντίθετη άποψη, στηριζόμενο στην αιτιολογία της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προσπάθησε κυρίως να προβεί στην οριοθέτηση μεταξύ μιας καθαρά εκπαιδευτικής σχέσεως και μιας σχέσεως εργασίας που στηρίζεται σε μια ισόρροπη σχέση παροχής και αντιπαροχής.

Τις λεπτομέρειες των όσων ανέφεραν οι διάδικοι θα εξετάσω κατά την ανάπτυξη της απόψεώς μου.

Β — Ι. Καταρχάς θεωρώ ότι είναι αναγκαίο να δώσω περισσότερες πληροφορίες για την κρατική προπαρασκευαστική άσκηση για την απόκτηση άδειας για την άσκηση του λειτουργήματος του καθηγητή και να επισημάνω μερικά χαρακτηριστικά της γερμανικής σχολικής εκπαίδευσης. Εν προκειμένω, δεν πρόκειται για την ερμηνεία εθνικού δικαίου — εξάλλου το Δικαστήριο δεν διαθέτει σχετική αρμοδιότητα κατά την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως — αλλά μάλλον για την παρουσίαση ενός στοιχείου των πραγματικών περιστατικών, το οποίο αναφέρεται μεν στο υποβληθέν ερώτημα, αλλά δεν περιγράφεται εκτενώς.

1. Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας η εκπαίδευση των καθηγητών είναι κατ' ουσία υπόθεση των ομόσπονδων κρατιδίων. Η εκπαίδευση αυτή περιλαμβάνει πανεπιστημιακές σπουδές, οι οποίες ολοκληρούνται με την πρώτη κρατική εξέταση, και μια προπαρασκευαστική άσκηση, μετά την οποία ακολουθεί η παιδαγωγική εξέταση για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή.

Στη Βάδη-Βυρτεμβέργη η προπαρασκευαστική άσκηση ρυθμιζόταν, όταν άρχισε η κύρια δίκη, από την κανονιστική απόφαση του Υπουργείου Παιδείας και Αθλητισμού περί της προπαρασκευαστικής ασκήσεως και των παιδαγωγικών εξετάσεων για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή σε γυμνάσιο, της 14ης Ιουνίου 1976· η απόφαση αυτή αντικαταστάθηκε από απόφαση του ίδιου υπουργείου περί της προπαρασκευαστικής ασκήσεως και της δεύτερης κρατικής εξετάσεως για την απόκτηση της άδειας ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως στα γυμνάσια, της 31ης Αυγούστου 1984.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της τελευταίας αυτής απόφασης, ο ασκούμενος πρέπει να μυηθεί στα παιδαγωγικά και στη διδασκαλία και να ετοιμαστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορεί να ασκήσει υπεύθυνα και με επιτυχία τα παιδαγωγικά και εκπαιδευτικά του καθήκοντα ως καθηγητής στο γυμνάσιο (άρθρο 1).

Η προπαρασκευαστική άσκηση διαιρείται σε δύο εκπαιδευτικά στάδια, διάρκειας ενός έτους το καθένα. Το πρώτο εκπαιδευτικό στάδιο αποβλέπει στη μύηση του ασκουμένου στα παιδαγωγικά και στη διδασκαλία. Περιλαμβάνει την εκπαίδευση στο εκπαιδευτικό ινστιτούτο (σεμινάριο) και στο σχολείο, δηλαδή σε ένα δημόσιο ή, σε περίπτωση που το αρμόδιο υπουργείο το επιτρέψει, σε ιδιωτικό γυμνάσιο. Κατά τη διάρκεια αυτού του σταδίου, ο ασκούμενος οφείλει να παρακολουθεί οκτώ έως δέκα ώρες μαθήματος

2 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974 στην υπόθεση 2/74, Jean Reyners κατά Βελγικού Δημοσίου, Slg. 1974, σ. 631.

3 — Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 33/74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen κατά Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Slg. 1974, σ. 1299.

εβδομαδιαίως και, επιπλέον, προοδευτικά, να διδάσκει υπό καθοδήγηση (εκπαιδευτική διδασκαλία υπό επίβλεψη).

Το δεύτερο εκπαιδευτικό στάδιο αποβλέπει στην περαιτέρω ανάπτυξη των ικανοτήτων και προσόντων που είναι αναγκαία για την άσκηση των παιδαγωγικών καθηκόντων και της διδασκαλίας στο σχολείο. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου ο ασκούμενος οφείλει να διδάσκει χωρίς επίβλεψη οκτώ έως εννέα ώρες εβδομαδιαίως στα μαθήματα στα οποία εκπαιδεύεται· επιπλέον, οφείλει να παραδίδει μαθήματα υπό επίβλεψη σε διάφορες τάξεις και βαθμίδες.

Η διδασκαλία με ή χωρίς επίβλεψη δεν πρέπει να υπερβαίνει συνολικά τις ένδεκα ώρες εβδομαδιαίως (άρθρα 11 και 13).

Ο υποψήφιος που γίνεται δεκτός στην προπαρασκευαστική άσκηση διορίζεται από την Επιθεώρηση ως Studienreferendar (ασκούμενος καθηγητής) και υπάγεται στο καθεστώς του μετακλητού δημόσιου υπαλλήλου. Την προπαρασκευαστική άσκηση μπορούν να κάνουν μόνο τα άτομα που συγκεντρώνουν τις υποκειμενικές προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για να διοριστούν ως δημόσιοι υπάλληλοι· μία από αυτές τις προϋποθέσεις είναι σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, του Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg η γερμανική ιθαγένεια κατά την έννοια του άρθρου 116 του Θεμελιώδους Νόμου· σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, το Υπουργείο Εσωτερικών μπορεί να επιτρέψει εξαιρέσεις στην περίπτωση επιτακτικής ανάγκης της υπηρεσίας.

Κατά τη διάρκεια της προπαρασκευαστικής άσκησης, ο ασκούμενος λαμβάνει σύμφωνα με το άρθρο 59 του Bundesbesoldungsgesetz (ομοσπονδιακού νόμου περί μισθοδοσίας) τις αποδοχές ασκουμένου, οι οποίες υπολογίζονται βάσει των αποδοχών τις οποίες ενδεχομένως θα έχει, μετά τον τερματισμό της προπαρασκευαστικής άσκησης, σε κάποια υπηρεσία του Δημοσίου. Οι αποδοχές αυτές ανέρχονται επί του παρόντος, για τους ασκουμένους οι οποίοι διορίστηκαν μετά την 31η Δεκεμβρίου 1983, στο 39 % περίπου των αποδοχών του καθηγητή γυμνασίου που διορίζεται σε οργανική θέση και στο βαθμό A13, μισθολογικό κλιμάκιο 1 [4]. Για τις αναφερθείσες αποδοχές οι ασκούμενοι καταβάλλουν φόρο μισθωτών υπηρεσιών.

Η προπαρασκευαστική άσκηση τελειώνει με τη δεύτερη κρατική εξέταση, με την οποία ο ασκούμενος, εφόσον επιτύχει, αποκτά την άδεια ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως στα γυμνάσια (άρθρο 25).

Μετά τον τερματισμό της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως, οι ασκούμενοι που δεν προσλαμβάνονται στο Δημόσιο καλύπτονται συνταξιοδοτικά, σύμφωνα με το άρθρο 1232 της Reichsversicherungsordnung και με το άρθρο 9 του Angestelltenversicherungsgesetz, από την ασφάλιση των εργατών και υπαλλήλων.

2. Όσον αφορά την οργάνωση της σχολικής εκπαίδευσης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, πρέπει καταρχάς να αναφερθεί το άρθρο 7 του Θεμελιώδους Νόμου, το οποίο στην παράγραφο 1 ορίζει τα εξής:

«Όλη η σχολική εκπαίδευση βρίσκεται υπό την εποπτεία του κράτους.»

Η παράγραφος 4, εδάφιο 1, περιλαμβάνει την εξής διάταξη:

«Αναγνωρίζεται δικαίωμα ιδρύσεως ιδιωτικών σχολείων. Τα ιδιωτικά σχολεία τα οποία ιδρύονται αντί δημοσίων χρειάζονται την έγκριση του κράτους και υπόκεινται στους νόμους του Land.»

Με τον τρόπο αυτό, το κράτος φέρει την ευθύνη για όλη τη σχολική εκπαίδευση, *χωρίς* εντούτοις *να υφίσταται κρατικό μονοπώλιο όσον αφορά τα σχολεία.* Αντίθετα, ο Θεμελιώδης Νόμος εξασφαλίζει στον καθένα το θεμελιώδες δικαίωμα να ιδρύει ιδιωτικά σχολεία και υφίσταται αξίωση για τη χορήγηση

4 — Εν προκειμένω, πρέπει εντούτοις να ληφθεί υπόψη ότι λόγω του καθορισμού της αρχαιότητας από μισθολογική άποψη, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Bundesbesoldungsgesetz, ο πρωτοδιοριζόμενος καθηγητής διορίζεται κατά κανόνα σε υψηλότερο κλιμάκιο από το κλιμάκιο 1· αυτό έχει ως συνέπεια να πρέπει να μειωθεί λίγο ακόμη το αναφερθέν ποσοστό.

άδειας για τη λειτουργία ιδιωτικού σχολείου υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 4, του Θεμελιώδους Νόμου[5]. Η σχολική εκπαίδευση στη Βάδη-Βυρτεμβέργη ρυθμίζεται επίσης από δύο διαφορετικούς νόμους: από το νόμο περί σχολείων, όπως ισχύει για τη Βάδη-Βυρτεμβέργη από την 1η Αυγούστου 1983 και ο οποίος ισχύει για τα δημόσια σχολεία, και από το νόμο για τα σχολεία ανεξάρτητων φορέων — νόμο περί ιδιωτικών σχολείων — όπως ισχύει από τις 19 Ιουλίου 1979.

Τέλος, πρέπει ακόμη να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 38, παράγραφος 1, του νόμου περί σχολείων, οι καθηγητές στα *δημόσια* σχολεία είναι στην υπηρεσία του Land. Ως προς το σημείο αυτό, δεν καθορίζεται σε ποια υπηρεσιακή σχέση βρίσκονται οι καθηγητές ως προς το Land· εν πάση περιπτώσει, δεν προβλέπεται υποχρεωτικά η δημοσιοϋπαλληλική σχέση.

II. Στη συνέχεια των προτάσεών μου, θα ασχοληθώ καταρχάς με τη διατύπωση της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, κατόπιν με το ερώτημα αν τα πρόσωπα τα οποία βρίσκονται στην ίδια κατάσταση με τους γερμανούς ασκούμενους καθηγητές πρέπει να θεωρηθούν ως εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και, εφόσον δοθεί καταφατική απάντηση σ' αυτό, αν στο εν λόγω εργατικό δυναμικό πρέπει να εφαρμοστεί η επιφύλαξη της δημόσιας διοίκησης κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

1. Κατά την άποψη της κυβερνήσεως του *Ηνωμένου Βασιλείου* το προδικαστικό ερώτημα έχει διατυπωθεί πολύ ευρέως. Η διατύπωση του ερωτήματος προϋποθέτει ότι μπορεί να δοθεί ενιαία απάντηση για όλα τα πρόσωπα τα οποία σπουδάζουν ή πραγματοποιούν πρακτική εκπαίδευση με σκοπό να γίνουν καθηγητές. Τέτοια ενιαία απάντηση δεν είναι δυνατό να δοθεί, δεδομένου ότι η οργάνωση, η χρηματοδότηση, η διάρθρωση και η διάρκεια της εκπαίδευσης των καθηγητών διαφέρει πάρα πολύ από κράτος μέλος σε κράτος μέλος.

2. Νομίζω ότι η άποψη αυτή βασίζεται σε μια παρεξήγηση. Πρέπει να συμφωνήσουμε με την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ως προς το ότι η διατύπωση της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ιδίως στην αγγλική της μετάφραση[6], στην οποία γίνεται λόγος για « trainee teachers », μπορεί να δημιουργήσει την εντύπωση ότι είναι ευρύτερη από ό,τι είναι στην πραγματικότητα.

Εντούτοις, αν εξεταστεί η διατύπωση της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως σε σχέση με τη διαφορά στην κύρια δίκη, θα καταστεί σαφές ότι δεν περιλαμβάνει οποιαδήποτε μορφή εκπαιδεύσεως ενός μελλοντικού καθηγητή, αλλά μόνο τη συγκεκριμένη νομική σχέση που διέπει τον ασκούμενο καθηγητή στη Γερμανία, και συγκεκριμένα στη Βάδη-Βυρτεμβέργη.

Επομένως, αν η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά τις νομικές σχέσεις ενός ασκούμενου καθηγητή οι οποίες έχουν περιγραφεί λεπτομερέστερα πιο πάνω, δεν υπάρχει κανένας λόγος να περιοριστεί το ερώτημα που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht. Αντίθετα, κατά τη διατύπωση της απάντησης, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι κατά τη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως το Δικαστήριο δεν αποφασίζει επί της συγκεκριμένης περιπτώσεως, αλλά παρέχει στο παραπέμπον δικαστήριο ερμηνευτικά κριτήρια ώστε να μπορέσει αυτό το ίδιο να αποφασίσει στην κύρια δίκη.

III. Καταρχάς, πρέπει να εξεταστεί αν οι ασκούμενοι καθηγητές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό αμφισβητήθηκε, αφενός, με το επιχείρημα ότι οι ασκούμενοι καθηγητές δεν βρίσκονται σε σχέση εργασίας αλλά μάλλον σε σχέση εκπαιδεύσεως· αφετέρου, αναφέρθηκε ότι η έννοια του εργαζομένου που περιέχεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν

5 — Βλέπε Bundesverfassungsgericht, Διάταξη της 14ης Νοεμβρίου 1969, αποφάσεις του Bundesverfassungsgericht, τόμος 27, σσ. 195 και 201.

6 — ΕΕ 1985, C 99, σ. 7.

περιλαμβάνει την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου.

1. α) Κατά την άποψη του *καθού Land*, στην περίπτωση της προπαρασκευαστικής άσκησης δεν πρόκειται για επαγγελματική δραστηριότητα αλλά για την τελευταία φάση της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Ακόμη και οι αποδοχές τις οποίες λαμβάνει ο ασκούμενος καθηγητής δεν αποτελούν αμοιβή για την παροχή υπηρεσιών αλλά εξασφαλίζουν την πραγματοποίηση της εκπαίδευσης.

Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της *προσφεύγουσας* στην κύρια δίκη, η προπαρασκευαστική άσκηση για την απόκτηση άδειας ασκήσεως του επαγγέλματος του καθηγητή σε γυμνάσιο εξασφαλίζει στον ασκούμενο, στον ίδιο τουλάχιστον βαθμό, τόσο τη συντήρησή του όσο και την προετοιμασία του για τη δεύτερη κρατική εξέταση. Ο υποψήφιος για την άσκηση του λειτουργήματος του καθηγητή δεν λαμβάνει μόνο ένα ελάχιστο επίδομα για τα έξοδα διαβιώσεώς του, αλλά τις αποδοχές που έχουν καθοριστεί με ομοσπονδιακό νόμο. Πέραν αυτών, λαμβάνει επίσης ειδικές παροχές, επίδομα άδειας και χρηματικές παροχές προς αποταμίευση. Οι ασκούμενοι απασχολούνται κατά την προπαρασκευαστική άσκηση έναντι σημαντικής αμοιβής, ανάλογης προς τις παροχές τους.

Και κατά την άποψη της *Επιτροπής*, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο ασκούμενος καθηγητής δεν έχει την ιδιότητα του εργαζομένου, και μάλιστα ούτε και στην περίπτωση κατά την οποία ο κύριος σκοπός της προπαρασκευαστικής άσκησης είναι η εκπαίδευση και όχι η παροχή εργασίας. Η είσοδος στο επάγγελμα συνδέεται πάντοτε με μια εκπαιδευτική φάση. Λόγω του εσωτερικού δεσμού μεταξύ επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και ασκήσεως του επαγγέλματος, το κοινοτικό δίκαιο περιέλαβε την επαγγελματική εκπαίδευση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

β) Όπως εξήγησα στην αρχή των προτάσεών μου (Β, παράγραφος Ι, σημείο 1), η προπαρασκευαστική άσκηση ενός ασκούμενου καθηγητή έχει διαμορφωθεί ως σχέση εργασίας. Ο ασκούμενος καθηγητής οφείλει να πραγματοποιήσει ορισμένο αριθμό ωρών διδασκαλίας, λαμβάνει τις προβλεπόμενες αποδοχές και διέπεται και κατά τα λοιπά από τις διατάξεις του εργατικού δικαίου, ή του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, του φορολογικού και του κοινωνικού δικαίου.

Παρόλο που στην αρχή της ασκήσεως δεν μπορεί να υφίσταται ήδη εξισορροπημένη σχέση μεταξύ της παροχής υπηρεσιών και των αποδοχών, εντούτοις πρέπει να θεωρηθεί δεδομένο ότι η σχέση παροχής και αντιπαροχής θα τείνει προοδευτικά να εξισορροπήσει κατά τη διάρκεια της ασκήσεως. Πράγματι, αν ο ασκούμενος καθηγητής πρέπει να μυηθεί στα παιδαγωγικά και τη διδασκαλία και να προετοιμαστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορεί να επιτελεί υπεύθυνα και με επιτυχία την εκπαιδευτική και μορφωτική αποστολή του ως καθηγητής σε γυμνάσιο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, σε περίπτωση επιτυχούς προπαρασκευαστικής ασκήσεως, ο ασκούμενος καθηγητής πρέπει τουλάχιστον κατά το τέλος αυτής της υπηρεσίας να μπορεί να παραδίδει μαθήματα τα οποία, μολονότι περιορισμένα από χρονική άποψη, να είναι υψηλού επιπέδου από άποψη περιεχομένου.

Αν περαιτέρω ληφθεί υπόψη ότι ο ασκούμενος καθηγητής οφείλει κατά τη δεύτερη περίοδο της εκπαίδευσής του να πραγματοποιήσει αρκετές ώρες διδασκαλίας χωρίς επίβλεψη, ότι η αμοιβή του ασκούμενου καθηγητή εντούτοις είναι μικρότερη από το 39 % των αποδοχών του πρωτοδιοριζόμενου μόνιμου καθηγητή γυμνασίου, μπορεί, εν πάση περιπτώσει γι' αυτό το χρονικό διάστημα, να θεωρηθεί δεδομένη η ύπαρξη εξισορροπημένης σχέσεως παροχής και αντιπαροχής.

Στην άποψη ότι ο ασκούμενος καθηγητής πρέπει να θεωρηθεί ως εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν αντίκειται ούτε ο σκοπός της προπαρασκευαστικής άσκησης, δηλαδή η παροχή στον ασκούμενο καθηγητή γνώσεων και πείρας στο πλαίσιο μιας πρακτικής δραστηριότητας ενόψει μεταγενέστερης ευρείας επαγγελματικής δραστηριότητας. Η Επιτροπή ορθώς ανέφερε σχετικά ότι η έναρξη της ασκήσεως ενός επαγγέλματος συνδέεται πάντοτε με μια αρχική περίοδο μαθητείας, κατά την οποία η πρακτική αξία της παρεχόμενης παροχής δεν

ανταποκρίνεται ακόμη, κατά κανόνα, σε όλες τις επαγγελματικές απαιτήσεις. Κατά την έναρξη της προπαρασκευαστικής άσκησης, ο ασκούμενος καθηγητής δεν είναι πλέον φοιτητής· η προπαρασκευαστική του άσκηση θεωρείται ως η πρώτη φάση της εισόδου του στην επαγγελματική και την οικονομική ζωή.

Το συμπέρασμα επομένως είναι το εξής: σύμφωνα με την εσωτερική νομοθεσία του κράτους του παραπέμποντος δικαστηρίου, ο ασκούμενος καθηγητής αντιμετωπίζεται ως εργαζόμενος. Η νομική του σχέση προς τον εργοδότη του παρουσιάζει μερικά από τα τυπικά χαρακτηριστικά μιας σχέσεως εργασίας· σε περίπτωση που ο ασκούμενος καθηγητής δεν προσληφθεί στη συνέχεια από το Δημόσιο ως καθηγητής σε γυμνάσιο, αντιμετωπίζεται από άποψη εργατικού δικαίου ως εργαζόμενος.

Παρεμπιπτόντως πρέπει ακόμη να αναφερθεί ότι το Δικαστήριο στην απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1984 στην υπόθεση 188/83 [7] χαρακτήρισε τη δραστηριότητα του ασκούμενου δικηγόρου, η οποία από πολλές απόψεις μοιάζει με τη δραστηριότητα του ασκούμενου καθηγητή, ως «επαγγελματική δραστηριότητα» — σε αντίθεση προς την άποψη του γενικού εισαγγελέα [8], ο οποίος είχε υποστηρίξει ότι ο ασκούμενος δικηγόρος δεν ασκεί ακόμη κανένα επάγγελμα.

Επομένως, δεν βλέπω κανένα λόγο για τον οποίο αυτό το πρόσωπο δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ. Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι στον εν λόγω εργαζόμενο παρέχονται κατά τη διάρκεια της σχέσεως απασχολήσεώς του γνώσεις και πείρα για μια μεταγενέστερη ευρύτερη δραστηριότητα δεν αρκεί για να στερηθεί την ιδιότητα του εργαζομένου.

2. α) Το *καθού Land* υιοθέτησε την άποψη του παραπέμποντος δικαστηρίου, ότι δηλαδή η κατά το κοινοτικό δίκαιο έννοια του εργαζομένου δεν περιλαμβάνει την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος συνδέεται με μια ιδιαίτερη σχέση πίστης προς τον εργοδότη του.

Κατά την άποψη της *προσφεύγουσας* στην κύρια δίκη, η κατά το κοινοτικό δίκαιο έννοια του εργαζομένου δεν αποκλείει εκ των προτέρων τους απασχολούμενους στις δημόσιες υπηρεσίες. Ακόμη και η επ' αμοιβή απασχόληση σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου καλύπτεται καταρχήν από την έννοια της μισθωτής δραστηριότητας κατά το άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68. Αν οι δημόσιοι υπάλληλοι αποκλειστούν καταρχήν από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, η επιφύλαξη του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ δεν θα είχε αντικείμενο.

Και η *Επιτροπή* επισημαίνει ότι το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ θα ήταν περιττό, αν το άρθρο 48 εφαρμοζόταν μόνο στην περίπτωση εργασίας που παρέχεται κατόπιν προσλήψεως από κάποιο οικονομικό οργανισμό. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το είδος της νομικής σχέσεως μεταξύ του εργαζομένου και της διοικήσεως δεν έχει σημασία.

Οποιαδήποτε επιχειρηματολογία, η οποία στηρίζεται στη διάκριση που προβλέπει η εθνική νομοθεσία μεταξύ των σχέσεων εργασίας που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο και αυτών που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, δεν έχει έρεισμα. Ειδάλλως θα περιοριζόταν η έκταση εφαρμογής μιας θεμελιώδους νομικής έννοιας του κοινοτικού δικαίου με τη χρησιμοποίηση νομικών εννοιών της εθνικής νομοθεσίας.

Η *κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* υποστηρίζει επίσης την άποψη ότι σε περίπτωση που υφίσταται μια σχέση απασχολήσεως δεν έχει σημασία αν η εν λόγω σχέση, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, διέπεται από το αστικό δίκαιο, το εργατικό δίκαιο, το δίκαιο των δημοσίων υπηρεσιών ή οποιοδήποτε άλλο δίκαιο.

7 — Απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1984 στην υπόθεση 188/83, Hermann Witte κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1984, σ. 3465.

8 — Όπως παραπάνω, σ. 3481.

β) Από τη μέχρι τώρα νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η νομική διαμόρφωση της υπηρεσιακής σχέσης δεν έχει σημασία για το αν εφαρμόζεται το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ. Ήδη με την απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1974 στην υπόθεση 152/73 [9] το Δικαστήριο απέρριψε τη διάκριση μεταξύ σχέσεων εργασίας που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο και σχέσεων εργασίας που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο ως κριτήριο οριοθετήσεως και έκρινε ότι δεν έχει σημασία αν ένας εργαζόμενος απασχολείται ως εργάτης, ιδιωτικός υπάλληλος ή δημόσιος υπάλληλος, ή εάν η σχέση εργασίας του διέπεται από το δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο.

Ακριβώς γι' αυτό το λόγο η εν λόγω κρίση του Δικαστηρίου αποτελεί ένα από τα κεντρικά σημεία της αναφερθείσας απόφασης, επειδή το παραπέμπον δικαστήριο — το Bundesarbeitsgericht — είχε αναφέρει ότι, κατά την άποψή του, ως απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κατά το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ νοείται μόνο η δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων και όχι η δραστηριότητα των εργατών και των ιδιωτικών υπαλλήλων.

Το Δικαστήριο διευκρίνισε την άποψή του αυτή στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980, στην υπόθεση 149/79 [10]. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο διαφώνησε ρητώς με την άποψη που διατύπωσαν η βελγική και η γαλλική κυβέρνηση ότι τίθεται οπωσδήποτε θέμα εφαρμογής της εξαιρέσεως του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ στην περίπτωση που ο διορισμός των ενδιαφερομένων υπαλλήλων πραγματοποιείται βάσει του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου.

Και οι δύο αυτές αποφάσεις του Δικαστηρίου εντάσσονται βέβαια στο πλαίσιο της προβληματικής του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, δηλαδή της εξαιρέσεως που αφορά τη δημόσια διοίκηση. Εντούτοις, ισχύουν και για την εφαρμογή του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ στο σύνολό του. Πράγματι, στηρίζονται στη σκέψη ότι το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ ισχύει για όλους τους εργαζομένους, δηλαδή για όλα τα πρόσωπα τα οποία στο πλαίσιο μιας σχέσεως εξαρτήσεως ασκούν ορισμένη δραστηριότητα καθ' υπόδειξη και για λογαριασμό ενός άλλου. Αν ο κύκλος των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι συνδέονται με μια ειδική σχέση πίστης προς τον εργοδότη τους, αποκλειόταν καταρχήν από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, θα ήταν περιττό και να εξεταστεί καν στο πλαίσιο της εξαίρεσης του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ το ζήτημα της διεπόμενης από το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο υπηρεσιακής σχέσεως.

Υπέρ της απόψεως αυτής του Δικαστηρίου μπορεί επίσης να γίνει επίκληση σοβαρών λόγων. Πράγματι, αν ήδη από την καθαρά τυπική διαμόρφωση της εργασιακής σχέσης μπορούσαν να συναχθούν συμπεράσματα σχετικά με την εφαρμογή της απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, τότε ο καθορισμός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 48 θα επαφίετο σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές υπηρεσίες και οργανισμούς, οι οποίοι βέβαια μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τη διαμόρφωση των σχέσεων εργασίας των συνεργατών τους. Αυτό θα είχε ενδεχομένως ως συνέπεια σημαντικός αριθμός υπηρεσιών και οργανισμών να μην εφαρμόζει τις βασικές αρχές της Συνθήκης και να δημιουργούνται ανομοιότητες μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με τις διαφορές στην εκάστοτε οργάνωση των κρατών και ορισμένων τομέων της οικονομικής ζωής. Ακριβώς δε σε περιόδους μεγάλης ανεργίας, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εκτεθούν στον πειρασμό να κρατήσουν για τους δικούς τους υπηκόους, με κατάλληλα οργανωτικά μέτρα, σημαντικό μέρος των διαθέσιμων θέσεων απασχολήσεως. Είναι προφανές ότι αυτό το αποτέλεσμα αντίκειται στους στόχους του κοινοτικού δικαίου, το οποίο απαιτεί την ομοιόμορφη εφαρμογή

9 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1974 στην υπόθεση 152/73, Giovanni Maria Sotgiu κατά Deutsche Bundespost, Slg. 1974, σ. 153.

10 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, Slg. 1980, σ. 3881.

του σε όλα τα κράτη μέλη και σκοπός του οποίου είναι η δημιουργία κοινής αγοράς (άρθρο 2). Η δημιουργία της κοινής αγοράς προϋποθέτει επίσης την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων [άρθρο 3, στοιχείο γ)], η οποία με αυτή την ερμηνεία θα περιοριζόταν ή, εν πάση περιπτώσει, θα μπορούσε να περιοριστεί.

Στο συμπέρασμα αυτό δεν αντίκειται επίσης και η αναφορά του παραπέμποντος δικαστηρίου στη νομική κατάσταση που επικρατούσε κατά τη σύναψη της Συνθήκης ΕΟΚ στα κράτη μέλη. Ακόμη και αν η εν λόγω νομική κατάσταση μπορεί να αποτελεί σημείο αναφοράς για την ερμηνεία εννοιών του κοινοτικού δικαίου, εντούτοις δεν μπορεί να αποτελεί το μοναδικό κριτήριο για την εν λόγω ερμηνεία. Επιπροσθέτως, πρέπει να ληφθεί υπόψη η εν τω μεταξύ εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου, όπως προκύπτει από τη νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων και τη νομολογία του Δικαστηρίου [11].

Εν συμπεράσματι, η γνώμη μου επομένως είναι ότι η έννοια του εργαζομένου καλύπτει κάθε μισθωτό εργαζόμενο. Στην έννοια αυτή αντιπαρατίθεται μόνο η έννοια των ανεξάρτητων επαγγελματιών, οι δραστηριότητες των οποίων ρυθμίζονται στα κεφάλαια της Συνθήκης ΕΟΚ σχετικά με το δικαίωμα εγκαταστάσεως και τις παροχές υπηρεσιών.

Αν πρέπει να ληφθούν ειδικά μέτρα για τη δημόσια διοίκηση και ιδίως για τους δημόσιους υπαλλήλους, τα μέτρα αυτά πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο της εξαιρέσεως του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Τελειώνοντας, νομίζω ότι εδώ πρέπει ακόμη να εξεταστεί σύντομα τι νοείται ως συμμετοχή στην οικονομική ζωή, δεδομένου ότι ένα από τα δικαστήρια που ασχολήθηκαν με την κύρια υπόθεση έκρινε ότι το δημόσιο σχολείο αποτελεί μέρος της εκπαιδευτικής πολιτικής και όχι της οικονομικής ζωής. Αυτό είναι μεν ορθό, καθόσον η εκπαιδευτική πολιτική δεν συμπεριλαμβάνεται στους παράγοντες της αγοράς· εντούτοις, πρέπει να ξεχωρίσουμε τη δραστηριότητα του εργαζομένου ο οποίος παρέχει υπηρεσίες έναντι αμοιβής. Ανεξάρτητα από το αν ο εργοδότης συμμετέχει στην οικονομική ζωή, για τον εργαζόμενο η αξιοποίηση της ικανότητάς του προς εργασία εμφανίζεται ασφαλώς ως μέρος της οικονομικής ζωής και εν τέλει, στην προκειμένη περίπτωση, πρόκειται μόνο γι' αυτό. Εν συμπεράσματι, πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι και οι δημόσιοι υπάλληλοι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ.

3. Στη συνέχεια, πρέπει τώρα να εξεταστεί αν η δραστηριότητα ενός ασκούμενου καθηγητή εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.

α) Το *καθού Land* ισχυρίζεται ότι, και αν ακόμη η παιδαγωγική προπαρασκευαστική άσκηση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφοι 1 έως 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, εφαρμόζεται η επιφύλαξη του άρθρου 48, παράγραφος 4. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιφύλαξη του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ αφορά τις απασχολήσεις που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και με την ευθύνη για την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Το Δικαστήριο δεν απαιτεί η συγκεκριμένη θέση να παρουσιάζει και τα δύο χαρακτηριστικά, τα οποία χρησιμοποίησε μόνο για να χαρακτηρίσει όλο τον τομέα των ειδικών δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης. Η επιφύλαξη καλύπτει όλες τις θέσεις που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Μια σειρά μέτρων που διέπουν την καθημερινή σχολική ζωή, όπως μεταθέσεις, τυπικά μέτρα τάξεως, μέτρα σχετικά με την οργάνωση του μαθήματος, αλλά και μεμονωμένα μέτρα

11 — Στη γερμανική νομολογία αυτό έχει αναγνωριστεί τουλάχιστον από το Bundesverfassungsgericht, βλέπε τη Διάταξη της 23ης Ιουνίου 1981, αποφάσεις του Bundesverfassungsgericht, τόμος 58, σσ. 1 και 36, και την απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1984, αποφάσεις, τόμος 68, σσ. 1 και 98-99.

έναντι του μαθητή, αποτελούν διοικητικές πράξεις και οι ασκούμενοι καθηγητές συμμετέχουν σ' αυτή την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Ταυτόχρονα, η δραστηριότητα των καθηγητών στα δημόσια σχολεία προασπίζει τα γενικά συμφέροντα του κράτους.

Η *προσφεύγουσα* στην κύρια δίκη επίσης επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου, αλλά υποστηρίζει την άποψη ότι τα σχολεία γενικής εκπαιδεύσεως δεν εμπίπτουν στην επιφύλαξη για τη δημόσια διοίκηση. Μπορεί μεν να εμπίπτουν στην επιφύλαξη του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ το ετοιμοπόλεμο του στρατού ή η ικανότητα παρεμβάσεως της αστυνομίας, όχι όμως και το απλό μάθημα στα σχολεία γενικής εκπαιδεύσεως, το οποίο δεν χαρακτηρίζεται από παρεμβάσεις της δημόσιας εξουσίας. Εξάλλου, η δραστηριότητα, οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες του ασκούμενου καθηγητή δεν μπορούν εν γένει να συγκριθούν με αυτές των καθηγητών που είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι.

Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, η εξαίρεση του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να ερμηνευτεί στενά. Για την εφαρμογή της εξαιρετικής ρύθμισης δεν πρέπει μόνο να αποδειχτεί ότι η θέση για την οποία πρόκειται προϋποθέτει την άσκηση καθηκόντων που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο, αλλά επίσης ότι προϋποθέτει οπωσδήποτε την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Τα κριτήρια τα οποία αναφέρονται στη νομολογία — άσκηση δημόσιας εξουσίας και προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους — πρέπει να υπάρχουν σωρευτικώς. Η εξαίρεση καλύπτει μόνο τις ιεραρχικά ανώτερες θέσεις στα σχολεία, στις οποίες έχει ανατεθεί η εξουσία για την απόφαση σχετικά με τον προβιβασμό των μαθητών στην επόμενη τάξη ή σχετικά με την επιβολή πειθαρχικών μέτρων. Η βαθμολόγηση των μαθητών, η κατάρτιση ενός διδακτικού προγράμματος ή η καθημερινή τήρηση της τάξης, πράγματα τα οποία εξάλλου υπάρχουν και στα ιδιωτικά σχολεία, δεν απαιτούν την άσκηση κρατικής εξουσίας. Αν μάλιστα αυτό ισχύει για την άσκηση του επαγγέλματος του καθηγητή εν γένει, θα είναι δύσκολο να θεωρηθεί ότι οι ασκούμενοι καθηγητές μπορούν κάποτε να βρεθούν σε μια κατάσταση που να απαιτεί αναγκαίως την άσκηση κρατικής εξουσίας απ' αυτούς τους ίδιους.

Εν τέλει, αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας το να προορίζεται όλος ο τομέας της κρατικής διδακτικής δραστηριότητας αποκλειστικά για τους υπηκόους του ενδιαφερόμενου κράτους, επειδή και μόνο μερικές ιεραρχικά ανώτερες θέσεις προϋποθέτουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

β) Στην ήδη πολλές φορές αναφερθείσα απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, το Δικαστήριο διατύπωσε μεταξύ άλλων τα εξής σχετικά με το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ:

« Η διάταξη αυτή εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής των πρώτων τριών παραγράφων του άρθρου αυτού τις θέσεις εκείνες οι οποίες συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και στην άσκηση καθηκόντων τα οποία έχουν ως αντικείμενο την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων οργανισμών. Πράγματι, η απασχόληση σε τέτοιες θέσεις προϋποθέτει έναν ιδιαίτερα στενό δεσμό του εκάστοτε κατόχου της θέσης προς το κράτος καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν τη βάση του δεσμού της ιθαγένειας.

...

Η διάταξη αυτή λαμβάνει μεν υπόψη της το δικαιολογημένο συμφέρον των κρατών μελών να προορίζουν για τους δικούς τους υπηκόους τις θέσεις εκείνες οι οποίες έχουν σχέση με την άσκηση κρατικής εξουσίας και την προάσπιση γενικών συμφερόντων· όμως, ταυτόχρονα, πρέπει να εμποδιστεί ο περιορισμός της πρακτικής αποτελεσματικότητας και της εκτάσεως εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης σχε-

τικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την ίση μεταχείριση των υπηκόων όλων των κρατών μελών με ερμηνείες της έννοιας της δημόσιας διοίκησης οι οποίες να μπορούν να στηριχτούν μόνο στο εθνικό δίκαιο και οι οποίες θα μπορούσαν να ματαιώσουν την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου » [12].

Από αυτές τις σκέψεις του Δικαστηρίου προκύπτει στην πράξη ένας ευρύς περιορισμός της εξαίρεσης του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ. Η εξαίρεση δεν ισχύει για όλο τον τομέα της δημόσιας διοίκησης, αλλά μόνο για ορισμένες υψηλές θέσεις, οι οποίες συνεπάγονται τη συμμετοχή στην άσκηση κρατικής εξουσίας και *ταυτόχρονα* την εκτέλεση καθηκόντων τα οποία έχουν ως αντικείμενο την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Οι θέσεις αυτές χαρακτηρίζονται από το ότι προϋποθέτουν έναν ιδιαίτερα στενό δεσμό του εκάστοτε κατόχου της θέσης προς το κράτος.

Το Δικαστήριο κατέληξε σ' αυτή τη θεμελιώδη άποψη κατά τη διάρκεια διαδικασίας για παράβαση της Συνθήκης, στρεφόμενης κατά ενός κράτους μέλους, το οποίο κατά τη διαδικασία εκείνη υποστηρίχτηκε από τρία άλλα κράτη μέλη — την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τη Γαλλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Τα κράτη μέλη προέβαλαν διεξοδικά κατά τη διαδικασία εκείνη τα επιχειρήματα τα οποία κατά την άποψή τους συνηγορούσαν υπέρ μιας ευρείας ερμηνείας του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ. Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν δέχτηκε τα επιχειρήματα εκείνα, αλλά εξέδωσε αντίθετη απόφαση έχοντας πλήρη γνώση των εν λόγω επιχειρημάτων, αποφάνθηκε δηλαδή υπέρ μιας στενής ερμηνείας της εξαίρεσης του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Στην προκειμένη διαδικασία δεν προβλήθηκαν νέα επιχειρήματα, τα οποία να μην είχαν ήδη αναφερθεί κατά την εκδίκαση της υπόθεσης 149/79. Επομένως, δεν βλέπω κανένα λόγο για τον οποίο να πρέπει να αποκλίνουμε από τη νομολογία αυτή, αλλά αντίθετα προτείνω στο Δικαστήριο να επιβεβαιώσει την εν λόγω νομολογία, πράγμα που πρότεινε και ο γενικός εισαγγελέας Mancini στις προτάσεις του της 15ης Απριλίου 1986 στην υπόθεση 307/84 [13].

Εν πάση περιπτώσει, θα ήταν σκόπιμο οι σκέψεις του Δικαστηρίου που περιλαμβάνονται στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 να συγκεκριμενοποιηθούν για την προκείμενη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

Στο πλαίσιο αυτό πρέπει καταρχάς να γίνει δεκτό ότι στην επιφύλαξη του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ δεν μπορεί να εμπίπτει κάθε δραστηριότητα η οποία συνδέεται με έναν οποιοδήποτε τρόπο με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Πρέπει μάλλον να πρόκειται για την άσκηση δημόσιας εξουσίας η οποία να αποβλέπει στην προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Όσον αφορά το σχολείο, στην επιφύλαξη αυτή μπορούν να εμπίπτουν οι δραστηριότητες οι οποίες έχουν σχέση, για παράδειγμα, με τη βασική παιδαγωγική κατεύθυνση του μαθήματος ή τη γενική του οργάνωση. Μια άλλη τέτοια περίπτωση θα μπορούσε να είναι η θέσπιση των βασικών αρχών για τη βαθμολόγηση και την απονομή ενδεικτικών και απολυτηρίων.

Εντούτοις, κατά την άποψή μου, η στενή ερμηνεία του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ δεν καλύπτει τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει ένας καθηγητής στην καθημερινή σχολική ζωή, ακόμη και αν, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, τα μέτρα αυτά θεωρηθούν ως εξουσιαστική ενέργεια ή ως διοικητικές πράξεις. Στο σημείο αυτό εννοώ ιδίως την εν γένει παράδοση του μαθήματος, την τήρηση της πειθαρχίας, τη βαθμολόγηση των μαθητών στα διάφορα μαθήματα ή την επιβολή πειθαρχικών μέτρων.

12 — Όπως παραπάνω, σκέψεις 10 και 19.

13 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini, της 15ης Απριλίου 1986, στην υπόθεση 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1986, σ. 1726.

Τα μέτρα αυτά βέβαια μπορεί μεν, σύμφωνα με τις εθνικές νομικές αντιλήψεις, να θεωρηθούν ως άσκηση δημόσιας εξουσίας· εντούτοις, δεν συνιστούν δραστηριότητες οι οποίες να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ. Εξάλλου, πρέπει να τονιστεί ότι οι δραστηριότητες αυτές δεν αποτελούν τον *πυρήνα* της δραστηριότητας του καθηγητή, αλλά αποτελούν, εν πάση περιπτώσει, μέτρα που συνοδεύουν το μάθημα, τα οποία έχουν δευτερεύουσα μόνο σημασία σε σχέση προς την καθαυτό παιδαγωγική δραστηριότητα του καθηγητή ή του ασκούμενου καθηγητή. Το να αποκλειστούν οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών από την προπαρασκευαστική άσκηση απλώς και μόνο λόγω των δραστηριοτήτων αυτών που μόνο ενίοτε ασκούνται δεν θα συμβιβαζόταν πλέον με την αρχή της αναλογικότητας.

Εντούτοις, δεν θέλω να ασχοληθώ περαιτέρω με την παράθεση παραδειγμάτων, δεδομένου ότι κατά τη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως το Δικαστήριο δεν έχει ως καθήκον να εκδίδει αποφάσεις που να εξετάζουν διεξοδικά όλα τα επιμέρους ζητήματα, αλλά να προβαίνει σε υποδείξεις προς το παραπέμπον δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, η συγκεκριμένη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

IV. Τελειώνοντας, πρέπει ακόμη να εξεταστούν ορισμένες απόψεις που υποστηρίχτηκαν από τους διαδίκους, ως προς τις οποίες όμως δεν χρειάζεται να ληφθεί οριστική θέση.

1. α) Ιδίως η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη και η Επιτροπή επισήμαναν ότι, εν αντιθέσει προς τη νομική κατάσταση των ασκουμένων καθηγητών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι ελεύθεροι να πραγματοποιήσουν την προπαρασκευαστική άσκηση των νομικών. Δεδομένου ότι ένας ασκούμενος δικηγόρος ή νομικός λαμβάνει τουλάχιστον στον ίδιο βαθμό όπως ένας ασκούμενος καθηγητής εξουσιαστικά μέτρα, η προϋπόθεση να έχουν οι ασκούμενοι καθηγητές τη γερμανική υπηκοότητα προκειμένου να τους δοθεί η άδεια πραγματοποιήσεως της προπαρασκευαστικής άσκησης προσκρούει στη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης.

β) Οι σκέψεις αυτές θα έχουν οπωσδήποτε σημασία για τα εθνικά δικαστήρια, όταν εξετάσουν εκ νέου την αξίωση της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη να της επιτραπεί να παρακολουθήσει την παιδαγωγική προπαρασκευαστική άσκηση: αφενός, από την άποψη της εθνικής γενικής αρχής της ίσης μεταχείρισης και, αφετέρου, κατά την εξέταση του ερωτήματος κατά πόσον εφαρμόζεται εν προκειμένω η επιφύλαξη του κοινοτικού δικαίου για τη δημόσια διοίκηση, κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ. Το εθνικό δικαστήριο θα μπορέσει να βρει στις ρυθμίσεις που έχουν θεσπίσει οι συντάκτες των νόμων και κανονιστικών αποφάσεων των ομόσπονδων κρατιδίων σημεία αναφοράς για το κατά πόσον, ακόμη και σύμφωνα με την εθνική νομική αντίληψη, θεωρείται ακίνδυνη η ανάθεση της άσκησης δημόσιας εξουσίας και σε υπηκόους άλλων κρατών μελών. Στη συνέχεια μόνο θα πρέπει το εθνικό δικαστήριο να εξετάσει αν κατά το κοινοτικό δίκαιο είναι δυνατό να επιτραπεί περαιτέρω στον εν λόγω κύκλο προσώπων η πραγματοποίηση της παιδαγωγικής προπαρασκευαστικής άσκησης.

Εντούτοις, η σύγκριση με τη ρύθμιση σχετικά με τη νομική προπαρασκευαστική άσκηση περιορίζεται στο σημείο αυτό. Πράγματι, από άποψη κοινοτικού δικαίου, η άδεια για την πραγματοποίηση της νομικής προπαρασκευαστικής άσκησης εντάσσεται σε άλλο νομικό πλαίσιο.

Όπως προκύπτει από ένα έγγραφο του ομοσπονδιακού Υπουργού Δικαιοσύνης της 20ής Αυγούστου 1975, που κατέθεσε το καθού ομόσπονδο κρατίδιο, οι σχετικοί κανόνες ενσωματώθηκαν στο γερμανικό δίκαιο προκειμένου να εκτελεστούν οι αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1974 στην υπόθεση 2/74 και της 3ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 33/74.

Δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Bundesrechtsanwaltsordnung (ομοσπονδιακού κανονισμού περί δικηγόρων), η ικανότητα αναλήψεως δικαστικού λειτουργήματος σύμφωνα με το άρθρο 5 του γερμανικού Richtergesetz (νόμου περί δικαστών) αποτελεί προϋπόθεση για την απόκτηση της δικηγορικής άδειας, πρέπει να δοθεί η δυνατότητα στους υπηκόους άλλων κρατών μελών υπό τις αυτές προϋποθέσεις που δίδεται στους γερμανούς υπηκόους να αποκτήσουν την ικανότητα αυτή, δηλαδή την εν λόγω άδεια. Αυτό προϋποθέτει αναγκαστικά την άδεια για την πραγματοποίηση της νομικής προπαρασκευαστικής άσκησης, δεδομένου ότι χωρίς αυτή — αν εξαιρεθεί η νομική εκπαίδευση ενιαίου κύκλου (σπουδές με ταυτόχρονη άσκηση) — δεν μπορεί να αποκτηθεί η ικανότητα αναλήψεως δικαστικού λειτουργήματος με άλλον τρόπο. Εντούτοις, η ικανότητα αναλήψεως δικαστικού λειτουργήματος αποτελεί υποχρεωτική προϋπόθεση για την άσκηση του ελεύθερου επαγγέλματος του δικηγόρου, είτε στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκαταστάσεως είτε στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Δεν συμβαίνει το ίδιο με τη δεύτερη κρατική εξέταση για τους ασκούμενους καθηγητές. Εφόσον επιτύχει την εξέταση, ο ασκούμενος καθηγητής αποκτά την άδεια ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή στα ανώτερα κλιμάκια της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η επιτυχία στην εξέταση αποτελεί προϋπόθεση απλώς για το διορισμό του ως αναπληρωτή ή αργότερα ως μόνιμου καθηγητή σε κρατικό σχολείο. Η επιτυχία στην εν λόγω εξέταση δεν επιβάλλεται για την πρόσληψη στα ιδιωτικά σχολεία, ούτε άλλωστε απαιτείται για την ανάληψη της δραστηριότητας ιδιωτικού δασκάλου ή για την ίδρυση ιδιωτικού σχολείου.

Επομένως, από νομική άποψη η άδεια ασκήσεως του λειτουργήματος του καθηγητή στα ανώτερα κλιμάκια της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τους υπηκόους άλλων κρατών μελών προκειμένου να κάνουν χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών που εγγυάται το κοινοτικό δίκαιο.

Το αν η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων καλύπτει τελικά και τη γενική δραστηριότητα του καθηγητή στη δημόσια σχολική εκπαίδευση των κρατών μελών δεν αποτελεί αντικείμενο της προκείμενης δίκης.

2. Σχετικά με το ερώτημα αν η εκπαίδευση του καθηγητή στην παιδαγωγική προπαρασκευαστική άσκηση αποτελεί επαγγελματική εκπαίδευση κατά την έννοια της Συνθήκης ΕΟΚ [14], δεν χρειάζεται και δεν πρέπει να ληφθεί απόφαση στην παρούσα διαδικασία. Για την προκείμενη διαδικασία, η απόφαση αυτή δεν είναι αναγκαία, δεδομένου ότι οι ανωτέρω αναφερθέντες λόγοι αρκούν για να συναχθεί απάντηση.

Εξάλλου, ούτε το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε ένα τόσο ευρύ ερώτημα, ενώ η σημασία του για την κύρια δίκη δεν μπορεί να συναχθεί απευθείας από τη διατύπωση της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

Από τα κράτη μέλη μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο επισήμανε την ενδεχόμενη σχέση με το πρόβλημα της επαγγελματικής εκπαίδευσης, αλλά ταυτόχρονα τόνισε και τον απαιτούμενο διαχωρισμό μεταξύ σχέσεως εργασίας και εκπαιδεύσεως.

Σε περίπτωση που από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως μπορούσε σαφώς να προκύψει το ερώτημα αν μια πρακτική άσκηση σε ένα ακαδημαϊκό επάγγελμα, η οποία ακολουθεί την επιστημονική εκπαίδευση, πρέπει να θεωρηθεί ως επαγγελματική εκπαίδευση κατά την έννοια της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί ότι και άλλα κράτη θα είχαν διατυπώσει τις απόψεις τους ως προς το ερώτημα αυτό. Ενόψει των εκτεταμένων και μη δυνάμενων να προβλεφθούν πλήρως συνεπειών που θα μπορούσε να έχει μια απόφαση του Δικαστηρίου επί του ζητήματος της επαγγελματικής εκπαίδευσης στο πλαίσιο αυτό, δεν θεωρώ ορθό, ακριβώς ενόψει των προβλεπόμενων στο άρθρο 20 του Οργανισμού του Δικαστηρίου δικαιωμάτων των κρατών μελών να μετέχουν στην ενώπιόν του διαδικασία, να εξεταστεί το εν λόγω ερώτημα στο πλαίσιο της προκείμενης διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

14 — Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουλίου 1983 στην υπόθεση 152/82, Sandro Forcheri και άλλοι κατά Βασιλείου του Βελγίου και άλλων, Συλλογή 1983, σ. 2323, και απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1985 στην υπόθεση 293/83, Gravier κατά Πόλης της Λιέγης, Συλλογή 1985, σ. 593.

Γ — Κατόπιν όλων αυτών προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο ερώτημα που του υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht ως εξής:

Το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι στο πεδίο εφαρμογής του εμπίπτει και η σχέση απασχολήσεως, της οποίας ο σκοπός δεν συνίσταται μόνο στην ανταλλαγή παροχής εργασίας και αμοιβής, και η οποία όμως διαμορφώνεται ως σχέση εργασίας και εμφανίζει, τουλάχιστον μερικώς, τα στοιχεία μιας σχέσεως εργασίας.

Από άποψη κοινοτικού δικαίου δεν έχει αποφασιστική σημασία ποια είναι κατά το εθνικό δίκαιο η νομική φύση της σχέσεως απασχολήσεως αυτής και συγκεκριμένα δεν έχει σημασία αν πρόκειται για δημοσιοϋπαλληλική σχέση.

Η κατ' εξαίρεση ρύθμιση όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής των τριών πρώτων παραγράφων του άρθρου 48 μόνο εκείνες τις θέσεις που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και ταυτόχρονα στην άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους.