I sag 180/83

angående en anmodning, som Arbeitsgericht Reutlingen (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

HANS MOSER, sagsøger,

mod

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG, sagsøgt,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, K. Bahlmann og Y. Galmot, dommerne P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due og U. Everling,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingens forløb samt de indlæg, der er ingivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ifølge lovgivningen i Forbundsrepublikken Tyskland er adgangen til em-

bedet som lærer i folkeskolen (Grund- und Hauptschule) betinget af, at den pågældende har bestået to statseksaminer. Indstillingen til den anden statseksamen forudsætter, at den pågældende først har gennemgået en vis uddannelse som praktikant.

§ 5 i Grund- und Hauptschullehrer-Prüfungsordnung II af 26. januar 1981 (eksamenbestemmelser for lærere i folkeskolen) bestemmer følgende:

»1. Den til praktikanttjeneste indstillede ansøger til et lærerembede udnævnes af Oberschulamt for det seminarium, hvor vedkommende studerer, til tjenestemand på prøve.

...«.

Efter at have bestået den første statseksamen for lærere i folkeskolen anmodede Hans Moser, som er tysk statsborger, den 9. september 1982 myndighederne i Land Baden-Württemberg om — som kandidat til et lærerembede — at blive indstillet til praktikanttjeneste, så vidt muligt som tjenestemand på prøve, men ellers i et almindeligt ansættelsesforhold.

Land Baden-Württemberg afslog imidlertid at indstille ham til praktikanttjenesten med den begrundelse, at det efter en undersøgelse af hans forhold i medfør af »Beschluß der Landesregierung Baden-Württemberg über die Pflichten zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst« (Bekanntmachung des Kultusministeriums af 2. 11. 1983, Amtsblatt s. 1674) havde vist sig, at sagsøgeren var medlem af det tyske kommunistparti (DKP). Land Baden-Württemberg bestred derimod hverken Moser's faglige eller pædagogiske kvalifikationer.

Den 7. februar 1983 anlagde Moser sag ved Arbeitsgericht Reutlingen til prøvelse af den afgørelse, hvorved Land Baden-Württemberg afslog at indstille ham til praktikanttjeneste.

Arbeitsgericht Reutlingen har antaget, at Land Baden-Württemberg's afslag på at indstille Moser til praktikanttjeneste fratager denne muligheden for at ansøge f.eks. om en stilling som lærer i en privat skole i en anden medlemsstat, da han ikke vil kunne få tildelt en sådan stilling uden først at have bestået den anden statseksamen. Den nationale ret har derfor rejst det spørgsmål, om den tyske lovgivning er forenelig med EØF-traktatens artikel 48 og har som følge heraf besluttet at udsætte sagen og har ved kendelse af 18. august 1983 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»a) Omfatter begrebet 'arbejdstagere' i EØF-traktatens artikel 48, stk. 2, også personer, som har bestået den første statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen, og som anmoder om at gennemgå en praktikanttjeneste i tilknytning til den anden statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen uden for et ansættelsesforhold som tjenestemand efter forud at have fået anvist plads ved et seminarium for den praktiske uddannelse?

b) Såfremt spørgsmål a) besvares bekræftende:

Er det en 'i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af... arbejdstagere for så vidt angår... øvrige arbejdsvilkår', jfr. herved traktatens artikel 48, stk. 2, at den sagsøgte delstat afslår at beskæftige en kandidat til et lærerembede i et ansættelsesforhold uden for den offentlige forvaltning i den praktikantperiode, som skal tilbagelægges i forbindelse med den anden statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen?

c) Såfremt spørgsmål b) besvares benægtende:

Er det i strid med EØF-traktatens artikel 48, stk. 3, litra a) og litra b), at den sagsøgte delstat afslår at beskæftige en kandidat til et lærer-

embede på grund af dennes tilhørsforhold til det tyske kommunistparti (DKP), i et ansættelsesforhold uden for den offentlige forvaltning med henblik på indstilling til den anden statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 22. august 1983.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Hans Moser ved advokaterne Gutmann og Wohlfarth, Stuttgart, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Martin Seidel og Ernst Röder, som befuldmægtigede, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

II — Parternes skriftlige indlæg

A — Hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

Forbundsrepublikken Tysklands regering har rejst tvivl herom, da en besvarelse af de spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, ikke er nødvendig for at afsige dom i sagen. Regeringen henviser i den forbindelse til Domstolens praksis, hvorefter det ganske vist tilkommer den nationale ret selv at vurdere, om det er nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i sagen, men at Domstolen ikke er bundet heraf, når det fremgår, at sagens forelæggelse beror på en åbenbar fejltagelse.

Regeringen mener, at der foreligger et af de undtagelsestilfælde, hvorom Domstolen tidligere har truffet afgørelse (jfr. dommen af 16. 12. 1981 i sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045). Sagsøgeren i hovedsagen er nemlig tysk statsborger og har stedse boet og studeret i Forbundsrepublikken Tyskland uden på noget tidspunkt at have haft bopæl uden for Forbundsrepublikkens område. Regeringen kan derfor ikke se, at der er nogen forbindelse mellem EØF-traktatens bestemmelser i almindelighed, eller artikel 48 i særdeleshed, og de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt under den ved denne verserende hovedsag. Efter regeringens opfattelse beror forelæggelseskendelsen på en åbenbar fejltagelse såvel med hensyn til indholdet som med hensyn til rækkevidden af de fællesskabsbestemmelser, der er nævnt i kendelsen.

Kommissionen erkender, at tvisten i hovedsagen overhovedet ikke er omfattet af fællesskabsretten, men finder ikke desto mindre, at det vil være i åbenbar modstrid med den præjudicielle procedures beskaffenhed og funktion, såfremt Domstolen undlader at angive de vigtigste af aspekterne ved fællesskabsrettens anvendelsesområde, også selv om den nationale ret ikke udtrykkeligt har anmodet herom i spørgsmålene. Følgelig foreslår Kommissionen Domstolen at oplyse den nationale ret om, hvorledes anvendelsesområdet for princippet om den fri bevægelighed for personer bør afgrænses.

B — De forelagte spørgsmål

Sagsøgeren gør gældende, at han bør betragtes som arbejdstager i den i traktatens artikel 48, stk. 2, forudsatte betydning, da artikel 48 også gælder for de

uddannelsesvilkår, som er knyttet til en bestemt stilling. I hvert fald må der antages at foreligge et ansættelsesforhold, når det betegnes som sådan af den stat, hvori arbejdet udføres.

Det er endvidere sagsøgerens opfattelse, at de referendarer eller praktikanter, som gør tjeneste i den tyske offentlige administration, ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 48, stk. 4, idet der ikke består nogen direkte forbindelse mellem disse stillinger og statens interesser.

Gennem sin praksis har Land Baden-Württemberg indskrænket sagsøgerens ret til fri bevægelighed, idet den ved at nægte ham adgang til praktikanttjenesten og det hertil hørende bevis for en afsluttet uddannelse, afskærer ham fra at udøve det erhverv i andre medlemsstater, som han er uddannet til, og i hvilket han har opnået et eksamensbevis.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har gjort gældende, at en person, der har ansøgt om at blive indstillet til praktikanttjeneste forud for den anden statseksamen, som giver adgang til embedet som lærer i folkeskolen, ikke omfattes af traktatens artikel 48. Den anfører i den forbindelse, at det ikke har været formålet med artikel 48 at begunstige statsborgerne i en medlemsstat i forhold til lovgivningen i deres egen stat.

Domstolen har da også tidligere fastslået, at

»traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed kan ... ikke anvendes på en medlemsstats rent interne forhold, dvs. forhold hvor der ikke er nogen forbindelse med de situationer, som fællesskabsretten tager sigte på« (dom af 28. 3. 1979 i sag 175/78, Saunders, Sml. 1979, s. 1135, præmis 11),

og at

»dette må utvivlsomt gælde for arbejdstagere, som på intet tidspunkt har gjort brug af retten til fri bevægelighed inden for Fællesskabet« (dom af 27. 10. 1982 i sagerne 35 og 36/82, Morson, Sml. 1982, s. 3736, præmis 17).

Sagsøgeren har på intet tidspunkt gjort brug af sin ret til fri bevægelighed efter artikel 48.

Endelig udgør de praktiske vanskeligheder i forbindelse med at finde beskæftigelse i en anden medlemsstat, uden at være i besiddelse af det eksamensbevis for en afsluttet uddannelse, som er foreskrevet i en medlemsstats lovgivning, ikke en efter artikel 48 ulovlig forskelsbehandling over for udlændinge.

Også *Kommissionen* er af den opfattelse, at der ikke i det foreliggende tilfælde er ført bevis eller anført det mindste indicium for, at der skulle foreligge en i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, eftersom sagsøgerens nationalitet overhovedet ikke har spillet nogen rolle for Land Baden-Württemberg's afgørelse.

Efter Domstolens praksis begrænser traktatens artikel 48 ikke medlemsstaternes kompetence til at fastsætte bestemmelser i generelle love for alle de personer, hvorpå den pågældende medlemsstats lovgivning finder anvendelse, forudsat lovgivningen ikke sondrer efter de pågældendes nationalitet.

Endelig anfører Kommissionen, at der ikke er den nødvendige direkte forbindelse mellem EØF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed og de hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser, og den omstændighed, at en person, som har ansøgt om at blive indstillet til praktikanttjeneste, forhindres i at udøve det af ham ønskede erhverv i en anden medlemsstat.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 10. april 1984 er der afgivet mundtlige indlæg af Moser ved advokat Hans-Dieter Wohlfarth, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Martin Seidel som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i samme retsmøde.

Præmisser

1 Ved kendelse af 18. august 1983, indgået til Domstolen den 22. august 1983, har Arbeitsgericht Reutlingen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem den tyske statsborger Hans Moser og myndighederne i Land Baden-Württemberg angående myndighedernes afslag på at give Moser adgang til den praktikantuddannelse, som det er nødvendigt at gennemgå for at kunne undervise som lærer i folkeskolen efter at have bestået den anden statseksamen.

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at myndighedernes afslag var begrundet, at der ikke på grund af Moser's medlemskab af det tyske kommunistparti var sikkerhed for hans »Verfassungstreue« (troskab mod den frie demokratiske forfatning i Forbundsrepublikken Tyskland), således som det kræves efter lovgivningen i Land Baden-Württemberg vedrørende adgangen til stillinger i offentlig tjeneste.

4 Moser anlagde herefter sag ved Arbeitsgericht Reutlingen, som fandt, at Land Baden-Württemberg's afslag ville kunne fratage Moser muligheden for at ansøge om en stilling som lærer ved skoler i andre medlemsstater end i Forbundsrepublikken Tyskland, da personer, der som Moser ikke har gennemgået praktikantuddannelsen, ifølge det af den nationale ret oplyste er afskåret fra at få tildelt en sådan stilling. Arbeitsgericht har derfor rejst det spørgsmål, om lovgivningen i Land Baden-Württemberg er forenelig med princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed i traktatens artikel 48 og har følgelig besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen spørgsmål:

»a) Omfatter begrebet 'arbejdstagere' i EØF traktatens artikel 48, stk. 2, også personer, som har bestået den første statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen, og som anmoder om at gennemgå en praktikanttjeneste i tilknytning til den anden statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen uden for et ansættelsesforhold som tjenestemand efter forud at have fået anvist plads ved et seminarium for den praktiske uddannelse?

b) Såfremt spørgsmål a) besvares bekræftende:

Er det en 'i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af ... arbejdstagere for så vidt angår ... øvrige arbejdsvilkår', jfr. herved traktatens artikel 48, stk. 2, at den sagsøgte delstat afslår at beskæftige en kandidat til et lærerembede i et ansættelsesforhold uden for den offentlige forvaltning i den praktikantperiode, som skal tilbagelægges i forbindelse med den anden statseksamen for lærere i grund- og folkeskolen?

c) Såfremt spørgsmål b) besvares benægtende:

Er det i strid med EØF-traktatens artikel 48, stk. 3, litra a) og b), at den sagsøgte delstat afslår at beskæftige en kandidat til et lærerembede på grund af dennes tilhørsforhold til det tyske kommunistparti (DKP), i et ansættelsesforhold uden for den offentlige forvaltning med henblik på indstilling til den anden statseksamen for lærere i grund- og hovedskolen?«

5 Forbundsrepublikken Tysklands regering har i sit indlæg for Domstolen rejst tvivl om, hvorvidt Domstolen er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende den nationale rets anmodning, da den ikke anser en besvarelse af de forelagte spørgsmål nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen.

6 Som Domstolen i overensstemmelse med fast praksis tidligere har fastslået, navnlig i dommen af 14. februar 1980 (ONPTS mod Damiani, 53/79, Sml., s. 273), påhviler det inden for rammerne af den ved traktatens artikel 177 fastsatte kompetencefordeling mellem de nationale retter og Domstolen den nationale ret — som alene har direkte kendskab til sagens faktiske omstændigheder og til de af parterne fremførte argumenter, og som har ansvaret for den afgørelse, der skal træffes — under fuldt kendskab til sagen at bedømme, om de retspørgsmål, som den for retten indbragte tvist giver anledning til, er relevante, og om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, for at retten kan afsige dom.

7 Den tyske regering har imidlertid henvist til, at Domstolen i dommen af 16. december 1981 (Foglia mod Novello, 244/80, Sml., s. 3045) statuerede, at Domstolen savner kompetence til at besvare fortolkningsspørgsmål, der stilles i forbindelse med processuelle arrangementer, som parterne har konstrueret med henblik på at formå Domstolen til at tage stilling til bestemte problemer i fællesskabsretten, og som ikke er udtryk for et objektivt behov i forbindelse med løsningen af en retstvist.

8 I denne sag er der imidlertid intet holdepunkt for at antage, at der skulle foreligge et af de undtagelsestilfælde, der var omhandlet i ovennævnte praksis.

9 Den tyske regering har endvidere gjort gældende, at forelæggelseskendelsen beror på en åbenbar fejltagelse såvel med hensyn til formålet som med hensyn til rækkevidden af de fællesskabsbestemmelser, der er omtalt i kendelsen. Regeringen anfører i den forbindelse, at Moser er tysk statsborger og ikke på noget tidspunkt har arbejdet eller boet i andre medlemsstater end i Forbundsrepublikken Tyskland. Der er derfor efter regeringens opfattelse ingen forbindelse mellem sagsøgerens situation og EØF-traktatens artikel 48, som ønskes fortolket.

10 Det bemærkes, at de af den tyske regering anførte omstændigheder vedrører kernen i de spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, og kan komme i betragtning ved besvarelsen af disse spørgsmål, men at de er uden betydning for vurderingen af, om Domstolen er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende den præjudicielle anmodning.

11 Den tyske regerings indsigelser vedrørende Domstolens kompetence kan derfor ikke lægges til grund.

12 De tre spørgsmål, som den nationale ret har forelagt Domstolen, går i det væsentlige ud på, om taktatens artikel 48 også finder anvendelse på en person, der befinder sig i Moser's situation, og navnlig om denne person kan påberåbe sig artikel 48 for at modsætte sig anvendelsen af en lovgivning på ham som den i Land Baden-Württemberg gældende, hvorefter adgangen til den faglige uddannelse, som er nødvendig for at virke som lærer i folkeskolen, nægtes personer, der ikke frembyder de nødvendige garantier for troskab mod den frie tyske forfatning.

13 Besvarelsen af disse spørgsmål afhænger i første række af, hvorledes anvendelsesområdet for traktatens artikel 48 afgrænses.

14 Det bemærkes, som Domstolen tidligere har fastslået i dommen af 28. marts 1979 (Saunders, 175/78, Sml., s. 1128), at artikel 48 — til gennemførelse af det generelle princip i traktatens artikel 7 — har til formål at ophæve de bestemmelser i medlemsstaternes lovgivning vedrørende beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, hvorefter en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, underkastes en strengere behandling eller stilles i en ufordelagtig retlig eller faktisk situation i forhold til den situation, som en national statsborger stilles i under samme omstændigheder.

15 Heraf følger, at traktatens bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed, og herunder navnlig artikel 48, ikke kan anvendes på en medlemsstats rent interne forhold, dvs når der ikke foreligger nogen som helst tilknytning til de situationer, som fællesskabsretten regulerer.

16 Den for den nationale ret verserende sag drejer sig, som den tyske regering med rette har bemærket, om en tysk statsborger, som vedvarende har levet og haft bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland, og som anfægter den af de tyske myndigheder i medfør af lovgivningen i det pågældende Land trufne beslutning om at nægte ham adgang til en bestemt erhvervsuddannelse.

17 Til støtte for anbringendet om, at der består en forbindelse mellem hans situation og de fællesskabsretlige bestemmelser har sagsøgeren i sit indlæg for Domstolen gjort gældende, at han hindres i at færdiggøre sin uddannelse som lærer i folkeskolen, såfremt den pågældende interne tyske lovgivning bringes i anvendelse på ham, hvorved han afskæres fra at ansøge om en stilling som lærer ved skoler i de øvrige medlemsstater.

18 Dette argument kan ikke lægges til grund. En hypotetisk udsigt til beskæftigelse i en anden medlemsstat skaber ikke en sådan tilknytning til fællesskabsretten, at den kan begrunde en anvendelse af traktatens artikel 48.

19 Følgelig er der ikke nogen forbindelse mellem en situation af den art, som er beskrevet af den nationale ret, og fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed.

20 De spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, må herefter besvares med, at EØF-traktatens artikel 48 ikke finder anvendelse på en medlemsstats rent interne forhold, og omfatter ikke en statsborger i en medlemsstat, som aldrig har været bosat eller arbejdet i en anden medlemsstat. En sådan statsborger kan ikke påberåbe sig nævnte artikel 48 som grundlag for at modsætte sig, at hans eget lands lovgivning bringes i anvendelse på ham.

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Arbeitsgericht Reutlingen ved kendelse af 18. august 1983, for ret:

EØF-traktatens artikel 48 finder ikke anvendelse på en medlemsstats rent interne forhold, og omfatter ikke en statsborger i en medlemsstat, som aldrig har været bosat eller arbejdet i en anden medlemsstat. En

sådan statsborger kan ikke påberåbe sig nævnte artikel 48 som grundlag for at modsætte sig, at hans eget lands lovgivning bringes i anvendelse på ham.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1984.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 10. APRIL 1984 [1]

Høje Domstol.

Moser er tysk statsborger og bosat i Forbundsrepublikken Tyskland. Han ønsker at uddanne sig som lærer i folkeskolen og har med henblik herpå bestået den første af de statseksamener, som kræves hertil. Han kan imidlertid ikke opnå ansættelse, medmindre han også gennemgår en praktikantuddannelse og består den anden statseksamen. Han har derfor ansøgt om at blive optaget som praktikant med status som tjenestemand på prøve eller som lønmodtager i henhold til en almindelig arbejdskontrakt. Dette afslog myndighederne i Land Baden-Württemberg imidlertid med den begrundelse, at der var tvivl om hans troskab mod den frie demokratiske forfatning i Forbundsrepublikken Tyskland. Myndighederne henviste i den forbindelse til, at han er medlem af det tyske kommunistparti og i lang tid åbenlyst har deltaget i dettes aktiviteter.

Moser har herefter anlagt sag ved Arbeitsgericht til prøvelse af denne afgørelse. Han har til støtte herfor gjort gældende, at afslaget er i strid med national ret og med Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Under sagen blev der imidlertid rejst det spørgsmål, om afslaget var i strid med fællesskabsretten. Arbeitsgericht antog herefter, at den for at afsige dom var nødt til at indhente en afgørelse vedrørende dette spørgsmål fra EØF-Domstolen.

1 — Oversat fra engelsk.