FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 14. september 2006 [1]

I — Indledning

1. Med de tre præjudicielle spørgsmål, som Överklagandenämnden för Högskolan (klagenævnet for højere uddannelsesinstitutioner, herefter »Överklagandenämnden«) har forelagt ved kendelse af 1. februar 2005, ønsker klagenævnet nærmere bestemt at få oplyst, om det er foreneligt med fællesskabsretten, nærmere bestemt artikel 12 EF, at deltagelsen i et særligt læreruddannelsesprogram (»särskild lärarutbildning«, herefter »SÄL-programmet«), der på kort sigt skal dække behovet for lærere i Sverige, tilknyttes en betingelse om, at ansøgeren er ansat ved en svensk skole.

2. Baggrunden er en sag, som Kai Lyyski har anlagt mod Umeå Universitet, fordi universitetet har nægtet ham adgang til den omhandlede læreruddannelse med den begrundelse, at han ikke er ansat ved en svensk skole.

1 — Originalsprog: tysk.

II — De nationale bestemmelser vedrørende læreruddannelsen i almindelighed og det omtvistede SÄL-program i særdeleshed

A — *Skollagen*

3. Betingelserne for ansættelse som lærer i det offentlige skolesystem reguleres i Sverige i skollagen (lov nr. 1100 fra 1985, herefter »skollagen«).

4. I henhold til skollagens kapitel 2, § 4, stk. 1 og 2, kan enten personer, der har afsluttet den svenske læreruddannelse eller en børne- og ungdomspædagogisk uddannelse (eller som har en tilsvarende ældre uddannelse), eller personer, der fra Högskoleverk har modtaget et kvalifikationsbevis

i medfør af denne lovs § 4a og 4b, ansættes tidsubegrænset som lærere, børnehaveklasselærere eller fritidspædagoger i det offentlige skolesystem.

5. I sidstnævnte bestemmelser fastsættes det, at der skal udstedes et kvalifikationsbevis for en tilsvarende uddannelse, der er gennemført i udlandet.

6. I henhold til skollagens kapitel 2, § 4, stk. 2, kan dog også en person, der ikke har de nævnte kvalifikationer, under særlige omstændigheder ansættes tidsubegrænset som lærer, såfremt der ikke er et tilstrækkeligt antal kvalificerede ansøgere, hvis han eller hun har en tilsvarende kvalifikation i relation til den undervisning, ansættelsen vedrører, og der er grund til at antage, at ansøgeren er egnet til at undervise.

7. Personer, der ikke opfylder betingelserne for en tidsubegrænset ansættelse i henhold til skollagens kapitel 2, § 4, stk. 1 og 2, kan arbejde tidsbegrænset som lærere i det offentlige skolesystem. For sådanne tidsbegrænsede ansættelser gælder der ingen minimumskrav, hvilket den svenske regering har bekræftet under den mundtlige forhandling.

B — *SÄL-programmet*

8. Som den forelæggende ret og den svenske regering har anført, er der i Sverige henset til på den ene side, at antallet af elever er kraftigt stigende, og på den anden side det store antal arbejdstagere, der går på pension, et stort behov for flere lærere i de kommende år. I Sverige er der navnlig mangel på studenter med de nødvendige forudsætninger for højere uddannelser, navnlig inden for områderne matematik, naturvidenskab og teknik. Da antallet af færdiguddannede studenter fra disse studier i første omgang ikke kan øges tilstrækkeligt på den normale uddannelse, har den svenske regering indført SÄL-programmet, hvorved antallet af kvalificerede lærere i de næste år på kort sigt skal øges kraftigt. Den svenske rigsdag har stillet særlige budgetmidler til rådighed for SÄL-programmet, der indebærer et øget samarbejde mellem de kommunale arbejdsgivere og de akademiske læreruddannelsessteder.

9. SÄL-programmet er reguleret i bekendtgørelse nr. 740 fra 2001 »om särskilda lärarutbildningar« (bekendtgørelse om den særlige læreruddannelse, herefter »SÄL-bekendtgørelsen«). Ved denne bekendtgørelse gav den svenske regering seks universiteter og højere uddannelsesinstitutioner til særlig opgave at uddanne lærere, der ikke

opfyldte betingelserne for tidsubegrænset ansættelse i svenske skoler.

10. På den særlige læreruddannelse optages for det første i henhold til SÄL-bekendtgørelsens § 6, stk. 1, personer, der ikke opfylder betingelserne for en tidsubegrænset ansættelse i henhold til skollagens kapitel 2, § 4, stk. 1 og 2. Disse skal på grundlag af afslutningen af en tidligere uddannelse ved en højere uddannelsesinstitution eller erhvervserfaring have forudsætningerne for at aflægge lærereksamen med henblik på undervisningen i det fag eller inden for det fagområde, uddannelsen vedrører, og desuden være ansat som lærer af en rektor for en skole, hvor de praktiske dele af uddannelsen kan gennemføres.

11. For det andet kan en ansøger, der opfylder betingelserne for en tidsubegrænset ansættelse i henhold til skollagens kapitel 2, § 4, stk. 1 og 2, i henhold til SÄL-bekendtgørelsens § 6, stk. 2, optages på den særlige læreruddannelse, såfremt uddannelsen vil føre til, at han eller hun derved får kompetence til at undervise i yderligere et eller flere fag eller fagområder.

12. Derudover bestemmes det i SÄL-bekendtgørelsens § 7, at ansøgeren allerede skal have afsluttet en uddannelse ved en højere uddannelsesinstitution på et sådant niveau, at læreruddannelsen i henhold til bekendtgørelsens § 6, stk. 1, kan bestås, eller at den yderligere kompetence i henhold til forordningens § 6, stk. 2, kan opnås. Med den krævede uddannelse ved en højere uddannelsesinstitution ligestilles tilsvarende kundskaber, som ansøgeren har erhvervet inden eller uden for Sverige.

13. I henhold til SÄL-bekendtgørelsens § 9 skal den højere uddannelsesinstitution give adgang til uddannelsen mellem den 1. november 2001 og den 31. december 2005.

14. I henhold til SÄL-bekendtgørelsens § 10 skal uddannelsen som minimum gennemføres på deltid og være afsluttet senest den 31. december 2006. Den samlede uddannelsestid for én studerende må højst vare tre semestre, og der kan højst opnås 60 studiepoint ved denne uddannelse. Da en lærereksamen i henhold til den redegørelse, den svenske regering er fremkommet med under den mundtlige forhandling, i almindelighed svarer til mindst 140 studiepoint, er det således kun ansøgere, der allerede har en uddannelse fra en højere uddannelsesinstitution og/eller erhvervserfaring, der svarer til mindst 80 studiepoint, der kan deltage i SÄL-programmet.

15. Den særlige læreruddannelse planlægges individuelt for den enkelte ansøger i overensstemmelse med dennes tidligere uddan-

nelse, erhvervserfaring og den kompetence, der tilstræbes.

16. I henhold til den svenske regerings oplysninger består den særlige læreruddannelse principielt af en teoretisk og en praktisk del, hvorved den praktiske del skal adskilles fra den undervisning, som læreren (på deltid) giver på den skole, hvor han eller hun er ansat. Alt i alt udformes den særlige læreruddannelse i samvirke mellem de højere uddannelsesinstitutioner, kommuneskolen og læreren. Kommunen eller arbejdsgiveren garanterer mindst halvtidsansættelse ved en skole i studietiden, og studierne kombineres med arbejdet/praktikken. Forholdet mellem de teoretiske og praktiske dele af den særlige læreruddannelse og dens indhold afhænger igen stærkt af den individuelle ansøger, hvorved Kommissionen — for så vidt uimodsagt — har anført, at der i det væsentlige er tale om et fjernstudium, der ikke kræver megen fysisk tilstedeværelse.

17. I henhold til den svenske regerings oplysninger har de personer, der har bestået den særlige læreruddannelse, ingen ret til en tidsubegrænset ansættelse som lærer, i praksis får de dog i almindelighed ansættelse ved den skole, hvor de allerede arbejder.

III — Faktiske omstændigheder, procedure og de præjudicielle spørgsmål

18. Den svenske statsborger Kai Lyyski søgte med henblik på efterårssemesteret 2004 om optagelse på den særlige læreruddannelse ved Umeå Universitet på fagområdet træ- og metalsløjd, 40-60 studiepoint. I sin ansøgning oplyste han, at han i uddannelsesperioden 2004-2006 havde ansættelse som lærer ved et högstadium (en del af den almindelige obligatoriske skole) ved en svensksproget skole i Åbo, Finland. I den i hovedsagen anfægtede afgørelse anførte Umeå Universitet, at Kai Lyyski dermed ikke havde godtgjort, at han opfyldte betingelserne for optagelse på uddannelsen, da han ikke var ansat ved en svensk skole. Denne afgørelse, som universitetet havde truffet ved en fortolkning af SÄL-bekendtgørelsen, havde til følge, at Kai Lyyski blev nægtet adgang til den særlige læreruddannelse.

19. Kai Lyyski indbragte universitetets afgørelse for den forelæggende ret, Överklagandenämden för Högskolan, og nedlagde påstand om, at det blev fastslået, at han havde ret til at blive optaget på uddannelsen.

20. Umeå Universitet har for den forelæggende ret frem for alt begrundet sin afgørelse med SÄL-programmets hovedformål, der fremgår af SÄL-bekendtgørelsens § 3, nemlig

på kort sigt at dække behovet for kvalificerede lærere ved svenske skoler. Efter universitetets opfattelse er det kun personer, der er ansat ved en svensk skole, hvor de også kan gennemføre den praktiske del af denne uddannelse, der kan optages på SÄL-programmet.

21. Den forelæggende ret har henvist til artikel 12 EF og artikel 149, stk. 1, EF og har anført, at den omhandlede uddannelse må anses for at være »faglig uddannelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens relevante retspraksis vedrørende fri bevægelighed for personer. I lyset af denne retspraksis kunne det af Umeå Universitet opstillede krav om ansættelse ved en svensk skole for at blive optaget på læreruddannelsen anses for at være en begrænsning af den frie bevægelighed.

22. På denne baggrund har Överklagandenämden, Sverige, forelagt Domstolen følgende spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse:

»1) Er fællesskabsretten og navnlig artikel 12 EF til hinder for, at der ved vurderingen af, om en ansøger kan optages på en læreruddannelse, der har til formål på kort sigt at dække behovet for uddannede lærere i Sverige, stilles et krav om ansættelse ved en svensk skole? Kan et sådant krav anses for begrundet og forholdsmæssigt?

2) Har det ved vurderingen af det første spørgsmål nogen betydning, om den person, der søger optagelse på uddannelsen, og som er ansat ved en skole i et andet EU-land end Sverige, er svensk statsborger eller statsborger i en anden medlemsstat?

3) Har det ved vurderingen af det første spørgsmål nogen betydning, om læreruddannelsen er oprettet med henblik på at blive udbudt i en begrænset periode, eller om der er tale om en mere permanent læreruddannelse?«

IV — Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål

23. Med de tre præjudicielle spørgsmål, som jeg vil behandle samlet i det følgende, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om et læreruddannelsesprogram som SÄL-programmet, hvor kun lærere, der er ansat ved en skole i den omhandlede medlemsstat, kan optages, er forenelig med

det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling i henhold til artikel 12 EF, hvorved der i hovedsagen er tale om en statsborger fra den omhandlede medlemsstat, der er ansat som lærer ved en skole i en anden medlemsstat.

24. I den foreliggende sag har den svenske og den polske regering samt Kommissionen afgivet indlæg, hvori de nævnte regeringer har anset det for at være foreneligt med fællesskabsretten at forbeholde adgangen til SÄL-programmet de lærere, der allerede er ansat ved en svensk skole, mens Kommissionen er af den opfattelse, at dette adgangskrav udgør en forskelsbehandling, der er i strid med artikel 12 EF og 39 EF samt artikel 7, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 [2].

25. Indledningsvis bemærkes, at den omstændighed, at den forelæggende ret har formuleret et præjudicielt spørgsmål med henvisning til særlige bestemmelser i fællesskabsretten, ikke forhindrer Domstolen i — uanset hvad den forelæggende ret har henvist til i sine spørgsmål — at give denne alle de momenter, der angår fortolkningen af fællesskabsretten, og som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne [3].

26. Artikel 12 EF bestemmer, at inden for denne traktats anvendelsesområde og »med forbehold af dennes særlige bestemmelser« er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt. Som Kommissionen med rette har anført, skal spørgsmålet, om SÄL-programmet er foreneligt med fællesskabsretten, derfor først efterprøves i relation til det særlige forbud mod forskelsbehandling inden for området fri bevægelighed for arbejdstagere, således som det er fastsat i artikel 39, stk. 2, EF og forklaret nærmere i forordning nr. 1612/68 [4].

27. Det skal altså i første omgang undersøges, om adgangen til et læreruddannelsesprogram som SÄL-programmet i den udformning, der ligger til grund for hovedsagen, er omfattet af det personelle og saglige anvendelsesområde for det forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 39, stk. 2, EF og i forordning nr. 1612/68 inden

2 — Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

3 — Jf. bl.a. dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 8, og af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 38.

4 — Jf. bl.a. dom af 15.9.2005, sag C-258/04, Ioannidis, Sml. I, s. 8275, præmis 37, af 16.12.2004, sag C-293/03, My, Sml. I, s. 12013, præmis 33, af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 55, af 23.2.1994, sag C-419/92, Scholz, Sml. I, s. 505, præmis 6, og af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 12 og 13.

for området fri bevægelighed for arbejdstagere. Dernæst skal det i givet fald efterprøves, om der foreligger en forbudt forskelsbehandling.

A — *Spørgsmålet, om forbuddet mod forskelsbehandling finder anvendelse på området fri bevægelighed for arbejdstagere*

28. Indledningsvis må det afklares, om bestemmelserne om fri bevægelighed for arbejdstagere finder anvendelse ratione personae i et tilfælde som Kai Lyyskis, der — som det fremgår af sagens akter og ikke er blevet anfægtet — har ansættelse i en anden medlemsstat, men som søger om optagelse på en uddannelse i sit hjemland.

29. I henhold til fast retspraksis kan traktatbestemmelserne om fri bevægelighed og de foranstaltninger, der er vedtaget til gennemførelse heraf, nemlig ikke finde anvendelse på aktiviteter, som ikke har tilknytning til nogen af de forhold, fællesskabsretten gælder for, og som udgør et rent internt forhold i en medlemsstat [5].

30. Et sådant internt forhold foreligger dog ikke her. Kai Lyyski har nemlig gjort brug af sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager, idet han som svensk statsborger har taget ansættelse som lærer ved en finsk skole. Som Domstolen flere gange har fastslået, er enhver statsborger i en medlemsstat, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, og som har haft eller har beskæftigelse i en anden medlemsstat, omfattet af bestemmelserne om fri bevægelighed for arbejdstagere uanset sin bopæl og sit statsborgerskab [6].

31. Selv om Kai Lyyski derfor som svensk statsborger vil påberåbe sig bestemmelserne om fri bevægelighed over for de svenske myndigheder for at få adgang til SÄL-programmet, har dette ingen indflydelse på anvendeligheden af disse bestemmelser. Den påståede forfordeling eller forskelsbehandling beror jo sådan set netop på, at han har taget ansættelse ved en skole i en anden medlemsstat [7]. For så vidt befinder en person som Kai Lyyski sig altså i en situation, der kan sammenlignes med den situation, alle

5 — Dom af 28.1.1992, sag C-332/90, Steen, Sml. I, s. 341, præmis 9, af 16.1.1997, sag C-134/95, USSL n° 47 di Biella, Sml. I, s. 195, præmis 19, af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 16, af 2.7.1998, forenede sager C-225/95 — C-227/95, Kapasakalis m.fl., Sml. I, s. 4239, præmis 22, jf. i denne retning også dom af 20.3.2001, sag C-33/99, Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, Sml. I, s. 2415, præmis 38.

6 — Jf. bl.a. dom af 23.2.1994, sag C-419/92, Scholz, Sml. I, s. 505, præmis 9, og af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 27.

7 — Jf. i denne retning bl.a. Terhoeve-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 26, dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 30 og 31, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 24.

andre personer, der gør brug af de rettigheder og friheder, der garanteres ved traktaten, befinder sig i.

32. Som Domstolen desuden har fastslået i denne retning, kunne retten til fri bevægelighed ikke få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger i en medlemsstat kunne blive foranlediget til at opgive at udnytte disse muligheder som følge af hindringer, der i hans hjemland skabes af en lovgivning, som straffer det forhold, at han har udnyttet disse beføjelser, hvilket navnlig gælder inden for området uddannelse [8].

33. Det må derfor fastslås, at en person, der befinder sig i en situation, som den, Kai Lyyski befinder sig i, principielt kan påberåbe sig bestemmelserne om arbejdstagernes frie bevægelighed, navnlig forbuddet mod forskelsbehandling.

34. Det må herefter afklares, om adgangen til SÄL-programmet ratione materiae er omfattet af det i artikel 39, stk. 2, EF og i forordning nr. 1612/68 fastsatte forbud mod forskelsbehandling, hvilket den svenske og den polske regering har bestridt. Den polske regering har navnlig anført, at det omhandlede program er en rent faglig videreuddannelse eller fuldendelse og ikke en faglig uddannelse, hvis adgangsbetingelser i henhold til retspraksis er omfattet af fællesskabsretten.

35. Dertil bemærkes for det første, at i henhold til Domstolens praksis henhører enhver form for undervisning, der fører til en kompetence inden for en profession, et fag eller en bestemt stilling, eller som bibringer den særlige færdighed, der kræves for at udøve en sådan profession, et sådant fag eller en sådan stilling, under begrebet faglig uddannelse [9]. Som Domstolen flere gange har fastslået, opfylder studier ved højere uddannelsesinstitutioner og universiteter i almindelighed disse betingelser [10].

36. Som Kommissionen har anført, er begrebet faglig uddannelse affattet bredt og omfatter således ikke blot et universitetsstudium, for så vidt dette direkte kvalificerer til udøvelsen af et bestemt erhverv eller en bestemt beskæftigelse, men også for så vidt det giver særlige kompetencer, dvs. hvis

8 — Jf. i denne retning bl.a. D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 31 og 32, og dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 15 og 16.

9 — Jf. bl.a. dom af 13.2.1985, sag 293/83, Gravier, Sml. s. 593, præmis 25, af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, præmis 15, og af 1.7.2004, sag C-65/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6427, præmis 25.

10 — Jf. Blaizot-dommen., nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 20, dom af 27.9.1988, sag 42/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 5445, præmis 7 og 8, og af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 33.

studenten for udøvelsen af et erhverv eller en beskæftigelse har behov for de erhvervede kundskaber, selv hvis denne erhvervelse ikke er foreskrevet for erhvervsudøvelsen i love eller administrative bestemmelser [11].

37. Domstolen har imidlertid sondret mellem disse former for faglig uddannelse og »visse særlige studier, der efter deres særlige indhold er beregnet for personer, som ønsker at opnå bedre almene kundskaber, men ikke uddanner sig med henblik på en erhvervsmæssig beskæftigelse« [12].

38. I lyset af den beskrevne retspraksis kan det efter min opfattelse fastslås, at SÄL-programmet opfylder betingelserne for en faglig uddannelse.

39. Som SÄL-programmet beskrives i sagsakterne og i parternes — navnlig den svenske regerings [13] — argumenter, er der nemlig på ingen måde tale om en uddannelse, der alene har til formål at uddybe kundskaber i almindelighed.

40. Derimod skal programmet for det første kvalificere lærere, der ikke opfylder de nødvendige betingelser for en tidsubegrænset ansættelse som lærer i det offentlige skolesystem i overensstemmelse hermed, dvs. give disse kompetence til at bestå lærereksamen. For det andet skal SÄL-programmet give lærere, der allerede har kvalifikationerne for en tidsubegrænset ansættelse, kompetence til at undervise i flere fag. Således skal der ved SÄL-programmet formidles færdigheder og kvalifikationer til udøvelse af et bestemt erhverv eller bestemte beskæftigelser.

41. Det forhold, at adgangen til SÄL-programmet allerede betinges af bestemte kvalifikationer — nemlig en uddannelse fra en højere uddannelsesinstitution og/eller erhvervserfaring, der svarer til mindst 80 studiepoint eller allerede erhvervet kompetence til en tidsubegrænset ansættelse — og således for så vidt er en erhvervsmæssig videreuddannelse, ændrer intet ved, at der med uddannelsen i hvert fald skal formidles kvalifikationer og færdigheder, der er nød-

11 — Jf. Blaizot-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 19, og dom af 21.6.1988, sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 10.

12 — Jf. Blaizot-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 20, og Brown-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 10.

13 — Jf. ovenfor, punkt 8-17.

vendige for beskæftigelse, der er af større værdi, eller som er anderledes/udvidet, og dette program for så vidt har karakter af en faglig uddannelse.

B — *Spørgsmålet, om forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 12 EF finder anvendelse*

42. En sondring mellem grunduddannelse og videre- eller efteruddannelse med hensyn til begrebet faglig uddannelse, som frem for alt den polske regering har foreslået, kan desuden ikke blot være svær med hensyn til den konkrete opbygning af de forskellige studieforløb og føre til en vilkårlig indsnævring af det fællesskabsretlige begreb faglig uddannelse [14], men kan også i betragtning af de betydelige forskelle mellem medlemsstaterne i relation til organisationen af studieforløbene ved de højere uddannelsesinstitutioner i almindelighed og læreruddannelsen i særdeleshed medføre, at EF-traktaten anvendes forskelligt i medlemsstaterne [15].

43. Jeg er derfor af den opfattelse, at adgangen til et læreruddannelsesprogram som SÄL-programmet i den udformning, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, falder inden for anvendelsesområdet for forbuddet mod forskelsbehandling i relation til adgangen til faglig uddannelse, således som det er fastsat i artikel 39, stk. 2, EF og i forordning nr. 1612/68.

44. Selv hvis Kai Lyyski ikke skulle anses for at være arbejdstager i henhold til artikel 39 EF og forordning nr. 1612/68, hvilket den forelæggende ret skal bedømme ved hjælp af de konkrete forhold i sagen [16], så kunne Kai Lyyski, som jeg subsidiært vil gøre rede for, med hensyn til adgangen til SÄL-programmet i hvert fald i sin egenskab af unionsborger påberåbe sig artikel 12 EF, der inden for traktatens anvendelsesområde forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

45. For at fastslå traktatens anvendelsesområde i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12 EF, skal denne artikel i henhold til fast retspraksis sammenholdes med traktatens bestemmelser om unionsborgerskab. Unionsborgerskabet er nemlig den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet, inden for traktatens gyldighedsområde og

14 — Jf. dom af 11.6.1991, forenede sager C-51/89, C-90/89 og C-94/89, Det Forenede Kongerige m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 2757, præmis 31.

15 — Jf. i denne retning Blaizot-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 18.

16 — Jf. bl.a. dom af 26.2.1992, sag C-357/89, Raulin, Sml. I, s. 1027, præmis 13.

med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende [17].

46. I henhold til fast retspraksis falder bl.a. situationer, hvor der er tale om udøvelse af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder samt udøvelsen af friheden til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18 EF, inden for fællesskabsrettens gyldighedsområde [18].

47. Kai Lyyski gør i hvert fald brug af denne frihed til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i forbindelse med udøvelsen af en lærergerning i Finland.

48. Som det derudover allerede følger af min redegørelse vedrørende anvendeligheden af bestemmelserne om den frie bevægelighed for arbejdstagere, kan Kai Lyyski også over for sit hjemland påberåbe sig retten til samme retlige behandling — her i relation til adgangen til faglig uddannelse — da retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 18 EF ikke ville kunne få fuld gennemslagskraft, især hvis det antages, at den påståede ulempe eller den påståede forskelsbehandling hænger sammen med varetagelsen af denne rettighed [19].

C — Spørgsmålet, om der foreligger en forbudt forskelsbehandling

49. Eftersom forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 39, stk. 2, EF og i forordning nr. 1612/68 eller i artikel 12 EF i en situation som den, der ligger til grund for hovedsagen, principielt kan finde anvendelse, skal det nu efterprøves, om der faktisk foreligger en forbudt forskelsbehandling.

50. I den forbindelse bemærkes indledningsvis, at det følger af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet ikke alene indebærer et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også mod alle former for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat [20].

17 — Jf. bl.a. dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 30 og 31, af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 22 og 23, af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 31, og Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 15.

18 — Jf. Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 18, Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 33, Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 33, og D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 29.

19 — Jf. navnlig D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 30-32, og dom af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 18 og 19; jf. ovenfor punkt 31 og 32.

20 — Jf. bl.a. dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 11, af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 44, af 26.6.2001, sag C-212/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4923, præmis 24, Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 51, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 41.

51. Der foreligger derimod ingen forbudt forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvis det omhandlede krav er begrundet i objektive hensyn, der er uafhængige af nationaliteten, og som står i et rimeligt forhold til et lovligt formål, der forfølges med de nationale bestemmelser [21].

52. I den foreliggende sag drejer det sig om kravet om, at en ansøger skal have ansættelse ved en svensk skole, for at kunne optages på SÄL-programmet.

53. Med hensyn til spørgsmålet, om der dermed foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skal det for det første fastslås, at Domstolen i henhold til fast praksis allerede anser det for at være skjult diskriminerende, hvis der er fare for, at især statsborgere fra andre medlemsstater — eller de egne statsborgere, der befinder sig i en tilsvarende situation, fordi de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed — behandles ringere, fordi kravet, der er opstillet i den nationale bestemmelse, lettere kan opfyldes af indlændinge eller af indlændinge, der ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed [22].

54. Analogt med den klassiske bopælskravsituation kan det sikkert fastslås, at kravet om ansættelse ved en svensk skole generelt lettere kan opfyldes af indlændinge, der ikke har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, og som har taget ansættelse som lærer i en anden medlemsstat. Efter min opfattelse skal det dog på dette grundlag ikke forhastet konkluderes, at der foreligger en indirekte forskelsbehandling.

55. Der er nemlig næsten altid, når et uddannelsestilbud eller en anden virksomhed, der i det mindste for så vidt falder inden for traktatens anvendelsesområde, er planlagt eller begrænset til en bestemt personkreds efter kriterier, som i hvert fald indirekte — f.eks. fordi de har tilknytning til visse institutioner i en medlemsstat — har en vis stedlig forbindelse til en medlemsstat, fare for, at disse kriterier er sværere at opfylde for statsborgere fra andre medlemsstater.

21 — Jf. i denne retning bl.a. dom af 15.1.1998, sag C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, Sml. I, s. 47, præmis 21, og af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 31.

22 — Jf. bl.a. Clean Car Autoservice-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 29, Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 53, Ioannidis-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 28, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 47.

56. Det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling kan imidlertid ikke have til funktion generelt at »udjævne« krav og betingelser, der er fastsat i nationale bestemmelser, eller at stille spørgsmålstegn ved disse. Det skal derimod generelt sagt sikres, »at disse medlemsstater ikke træffer foranstaltninger, der reelt fører til, at tværnationale situationer behandles mindre gunstigt end nationale situationer« [23].

57. Derfor skal der i sager som den foreliggende, for at fastslå, at der er tale om en skjult form for forskelsbehandling, foretages den vanskelige sondring, om der er tale om en bestemmelse, der blot synes neutral med hensyn til statsborgerskab, men som i virkeligheden har protektionistiske træk til fordel for egne statsborgere [24], eller om der er tale om en i sig selv neutral, ud fra saglige synspunkter differentierende bestemmelse, hvorved det forhold, at den omhandlede betingelse lettere kan opfyldes af egne statsborgere, snarere er en følge af en i sig selv lovlig adskillelse, der ligger i sagens eller i foranstaltningens natur.

58. Med andre ord skal det undersøges nærmere, om den påståede ulempe virkelig foreligger »alene fordi [en person] har udnyttet« [25] rettigheder inden for området for den frie bevægelighed, eller alene på grund af det forhold, at der er tale om et andet statsborgerskab, eller om denne ulempe snarere kan tilbageføres til objektive hensyn, der er uafhængige deraf.

59. For så vidt skal det i den foreliggende sag fastslås, at i henhold til de oplysninger, Domstolen har til rådighed, og som jeg endvidere har sammenfattet ovenfor [26], har den svenske regering reageret på en truende mangel på lærere ved svenske skoler, idet den ved SÄL-programmet har iværksat et læreruddannelsesprogram, hvorved lærere, der er ansat ved svenske skoler, skal gøres mere kvalificerede, for derved på kort sigt at øge antallet af kvalificerede lærere.

60. Efter min opfattelse kan det ikke anfægtes, at det er en i princippet lovlig afgørelse ved et særligt uddannelsesprogram at kvalificere eller videreuddanne medarbejdere inden for en bestemt institution, i dette

23 — Jf. i forbindelse med de frie varebevægelser generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse af 30.3.2006 i de verserende forenede sager C-158/04 og C-159/04, Alfa Vita, punkt 41.

24 — Jf. i denne retning allerede generaladvokat Capotorti i hans forslag til afgørelse af 27.5.1981 i sag 155/80, Sergius Oebel, dom af 14.7.1981, Sml. s. 1993, punkt 2.

25 — Jf. ordlyden i bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 44, og Pusadommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 20.

26 — Jf. ovenfor, punkt 8-17.

tilfælde lærere, der er ansat ved svenske skoler. Der er principielt heller ikke noget, der taler imod den svenske regerings afgørelse om først at imødegå mangelen på kvalificerede lærere ved »interne« foranstaltninger, dvs. ved foranstaltninger, der først kun vedrører de lærere, der allerede er ansat ved de svenske skoler.

61. Set på denne måde ligger kravet om, at en ansøger til SÄL-programmet skal være ansat ved en svensk skole, i den efter min mening lovlige foranstaltnings natur.

62. At der er en saglig sammenhæng mellem SÄL-programmet og dette krav følger også af, at dette uddannelsesprogram foregår i samarbejde mellem bestemte universiteter og højere uddannelsesinstitutioner og den pågældende svenske skole selv, hvor de eventuelle praktiske dele finder sted. De pågældende svenske skoler er således forpligtede til tilsvarende at udarbejde uddannelsesprogrammet, der tilpasses de individuelle deltagere, og til at gøre det muligt at gennemføre det — både med hensyn til den almindelige organisation af arbejdet og med henblik på kontrollen af den praktiske del.

63. Det omhandlede adgangskrav til SÄL-programmet beror således efter min opfattelse på objektive hensyn, der følger af et sådant uddannelsesprograms natur og ikke er afhængige af eller knyttet til statsborgerskabet.

64. Hertil kommer, at princippet om forbud mod forskelsbehandling ifølge Domstolens faste praksis kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens [27].

65. Tilsvarende forudsætter et krav på samme retlige behandling uanset nationalitet, at de berørte befinder sig i samme situation [28].

66. Som jeg allerede har anført, er ansættelse ved en svensk skole et kriterium, der uløseligt er forbundet med et videreuddan-

27 — Bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 61, og Garcia Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 31.

28 — Jf. bl.a. Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 18, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 45.

nelsesprogram som SÄL-programmet, og er et kendetegn, der følger af dette programs natur. Hvad angår adgangen til dette program finder jeg derfor, at situationen for en lærer, der er ansat ved en svensk skole, ikke kan sammenlignes med situationen for en lærer, der ikke opfylder denne betingelse. Som den svenske regering har anført, er det snarere ansøgere til SÄL-programmet med svensk statsborgerskab, eller med statsborgerskab i en anden medlemsstat, eller ansøgere med eller uden grænseoverskridende baggrund, for så vidt de er ansat som lærer ved en svensk skole, der med hensyn til adgangen til SÄL-programmet befinder sig i en tilsvarende situation.

67. Som den svenske regering uimodsagt har anført, gøres der dog hverken med hensyn til adgangen til SÄL-programmet for lærere, der har en sådan ansættelse, eller med hensyn til en tidsbegrænset eller en tidsubegrænset ansættelse ved en svensk skole som sådan direkte eller indirekte forskel efter nationaliteten. Således kan f.eks. en lærer med finsk statsborgerskab eller i almindelighed en lærer, der har taget en tilsvarende uddannelse i udlandet, i henhold til skollagens kapitel 2, § 4, stk. 1 og 2, få tidsbegrænset eller tidsubegrænset ansættelse som lærer ved en svensk skole. En sådan lærer, der er ansat ved en svensk skole, kan således, uanset om han eller hun har en anden medlemsstats nationalitet eller har taget en del af sin uddannelse i udlandet, få adgang til SÄL-programmet.

68. Herefter kommer jeg til det resultat, at fællesskabsretten, og navnlig det forbud mod forskelsbehandling, der er indeholdt i artikel 39, stk. 2, EF og i forordning nr. 1612/68, samt i artikel 12 EF, ikke er til hinder for et læreruddannelsesprogram som SÄL-programmet, hvorpå kun lærere, der er ansat ved en skole i denne medlemsstat, kan optages.

V — Sagens omkostninger

69. De udgifter, der er afholdt af den svenske og den polske regering og af Kommissionen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

VI — Forslag til afgørelse

70. Jeg foreslår således Domstolen, at den besvarer de præjudicielle spørgsmål som følger:

»Det er foreneligt med princippet om forbud mod forskelsbehandling, som det navnlig fremgår af artikel 12 EF og artikel 39, stk. 2, EF samt af forordning (EØF) nr. 1612/68, at kun lærere, der er ansat ved en skole i en bestemt medlemsstat, kan optages med henblik på deltagelse i et særligt læreruddannelsesprogram som SÄL-programmet, der på kort sigt skal dække behovet for kvalificerede lærere i denne medlemsstat.«