FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI fremsat den 18. juni 1987 *

Høje Domstol.

1. I forbindelse med en straffesag, der vedrører ulovlig udøvelse af virksomhed som fodboldtræner, har tribunal de grande instance de Lille anmodet Domstolen om at fastslå, om det følger af Traktatens artikler 48-51, at administrative afgørelser, der træffes i medlemsstaterne, og som berører de grundrettigheder, som disse bestemmelser sikrer, skal opfylde visse mindstekrav, og navnlig om de skal være forsynet med en udtrykkelig begrundelse.

Georges Heylens, der er belgisk statsborger, modtog den 18. juni 1977 eksamensbevis som fodboldtræner fra Ecole des Entraîneurs de l'Union Royale Belge des Sociétés de Football-Association (trænerskolen under den kongelige belgiske sammenslutning af fodboldklubber). Han blev for sportssæsonen 1984-1985 ansat af Lille Olympic Sporting Club, hvis hold spiller i den franske første division. Klubben prøvede straks at bringe den nye træners forhold i orden, men ved skrivelse af 8. januar 1985 meddelte Ministeriet for Ungdom og Sport Heylens, at den nationale Commission des Equivalences [1] havde afgivet indstilling om afslag på anerkendelse af hans eksamensbevis under henvisning til, at det ikke lå på samme niveau som det tilsvarende franske kvalifikationsbevis, og ministeriet pålagde Heylens at afstå fra enhver form for lønnet undervisning på fransk område.

Heylens indstillede imidlertid ikke sin virksomhed som træner for Lille's hold, og han efterkom ikke den henstilling, som han modtog fra Union Nationale des Entraîneurs et Cadres Techniques professionnels du Footbal (den nationale sammenslutning af fodboldtrænere m. fl.). Denne organisation indstævnede derefter Heylens såvel som klubbens ledere for tribunal de grande instance de Lille og påstod de sagsøgte dømt for overtrædelse af artikel 43 i lov nr. 84-610 af 16. juli 1984 (fransk Lovtidende 17.7.1984, s. 2288) og af straffelovens artikel 259 om uhjemlet anvendelse af kvalifikationsbeviser.

Ved dom af 4. juli 1986 har retten udsat sagen og i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Indebærer det en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed som fastslået ved EØF-Traktatens artikler 48-51, at der som betingelse for at udøve virksomhed som træner for et sportshold (jfr. artikel 43 i lov af 16. juli 1984) kræves et fransk diplom eller et udenlandsk diplom, der anses for ligestillet hermed i henhold til en udvalgsafgørelse, der ikke skal begrundes og ikke er omfattet af en særlig klageordning, hvorved bemærkes, at der ikke findes noget direktiv vedrørende den omhandlede virksomhed?«

Der er under sagen afgivet skriftlige indlæg af den sagsøgende organisation og af de sagsøgte, såvel som af Den Franske Repu-

* Oversat fra italiensk.

1 — O. a.: Organ, der behandler spørgsmål om anerkendelse af udenlandske eksamener.

blik, Kongeriget Danmark og Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber. Bortset fra den franske regering har alle disse endvidere afgivet indlæg under retsmødet.

2. For bedre at belyse det spørgsmål, der foreligger for Domstolen, skal jeg rekapitulere de franske bestemmelser om anerkendelse af et udenlandsk diplom som »ligestillet«. Bestemmelserne findes navnlig i bekendtgørelse af 30. juli 1965 fra statssekretæren for ungdom og sport, der indeholder en liste over de eksamensbeviser, der giver ret til at udøve virksomhed som underviser i motion og sport (fransk Lovtidende 26.10.1965, s. 9457). I henhold til bekendtgørelsens artikel 6 behandles ansøgninger fra personer med udenlandske eksamensbeviser af et nationalt udvalg; afgørelseskompetencen tilkommer imidlertid statssekretæren selv, der træffer afgørelse på grundlag af forholdene i det enkelte tilfælde, »for så vidt der ikke er indgået overenskomst på området med de berørte stater«.

Retsstridig udøvelse af virksomhed som træner straffes dernæst med bøde (6 000-50 000 FF) og / eller med fængsel (6-12 måneder) i henhold til artikel 43 i lov nr. 84-610 af 16. juli 1984. Bestemmelsens første stykke er sålydende: »Ingen — bortset fra offentligt ansatte i aktiv tjeneste — kan udøve lønnet virksomhed som underviser i motions- og sportsudøvelse med dette som hoved- eller bierhverv, permanent eller på sæsonbasis, eller betegne sig som lærer, træner, instruktør eller vejleder, eller benytte nogen anden lignende betegnelse, medmindre den pågældende er i besiddelse af et diplom, der dokumenterer, at han er kvalificeret og egnet til at udøve en sådan virksomhed. Som diplom betragtes et fransk diplom, dvs. som er udstedt af staten efter de herom gældende regler eller i henhold til en udtalelse fra et sagkyndigt bedømmelsesudvalg kan ligestilles hermed, eller et udenlandsk diplom, der kan ligestilles hermed.«.

3. Lad mig allerførst bemærke, at ministeren for ungdom og sport ved skrivelser af 13. juni og 19. august 1985 underrettede Heylens om, at ministeriet efter en fornyet behandling af sagen i det særlige udvalg havde anerkendt hans diplom som ligestillet. Den franske regering, som denne oplysning stammer fra, har imidlertid anført, at eftersom anerkendelsen har virkning *ex nunc*, er den uden betydning for spørgsmålet, om der foreligger et strafbart forhold. Det spørgsmål, der er rejst af retten i Lille — som under alle omstændigheder skal tage stilling til, om det fortolkningsspørgsmål, der er forelagt Domstolen, fortsat har betydning for rettens afgørelse — er således stadig fuldt relevant.

For at sikre en besvarelse, som retten i Lille virkelig vil kunne bruge, er det imidlertid nødvendigt at omformulere det forelagte spørgsmål i en vis udstrækning. Efter gældende fransk lovgivning er det nemlig ikke korrekt, når det siges, at det er »Commission des Equivalences«, der tager stilling til ansøgninger om anerkendelse af udenlandske eksamensbeviser. Det fremgår tværtimod af den citerede artikel 6 i den førnævnte bekendtgørelse, at afgørelserne vedrørende disse ansøgninger — efter behandling i Commission des Equivalences — træffes »af statssekretæren for ungdom og sport«. Idet indstillingen fra Commission des Equivalences udgør et rent forberedende led i forbindelse med den endelige afgørelse, har den ingen retsvirkning udadtil og kan derfor ikke have betydning for ansøgernes retsstilling.

Hvis det forholder sig sådan, og hvis det er rigtigt, at en ansøger kan anfægte ministeriets afgørelse ved de almindelige former for søgsmål, der kendes i det franske retssystem, så er det utvivlsomt ikke i strid med fællesskabsretten, at indstillingen fra Com-

mission des Equivalences, der ikke er bindende, ikke kan påklages administrativt. Ved særlig at fremhæve denne detalje har tribunal de Lille således forelagt et spørgsmål, der ikke udgør noget problem; og det er følgelig nødvendigt at give rettens spørgsmål en videre rækkevidde ved at formulere det på den måde, som jeg gjorde indledningsvis. Spørgsmålet må herefter forstås således, at det ønskes klarlagt, om der efter fællesskabsbestemmelserne om den frie bevægelighed for personer skal iagttages visse mindstekrav, herunder et krav om udtrykkelig begrundelse, i forbindelse med nationale afgørelser, der vedrører vandrende arbejdstageres rettigheder.

4. De fællesskabsprincipper, der her er tale om, er som bekendt knæsat i Traktatens artikler 48 til 58 samt, hvad særlig angår arbejdstagere, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 (EFT 1968 II, s. 467). I henhold til nævnte forordnings artikel 45 forelægger Kommissionen Rådet »forslag til bestemmelser, der under de i Traktaten fastsatte forudsætninger skal ophæve begrænsninger i adgang til beskæftigelse for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne, i det omfang manglende gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser virker hindrende for en liberalisering af arbejdskraftens frie bevægelighed«. Inden for det område, der omhandles i nærværende sag, er der — som for andre områders vedkommende — endnu ikke udstedt noget direktiv; den påbudte ophævelse af begrænsningerne skal nemlig ske ved rådsdirektiv. Må man herefter antage, at de begrænsninger, der findes i de forskellige nationale retsordener, er lovlige? Eller mere præcist udtrykt: Kan man hævde, at medlemsstaterne kan stille krav om, at der skal foreligge et eksamensbevis udstedt af de respektive nationale myndigheder, og samtidig kan afvise at anerkende gyldigheden af kvalifikationsbeviser, som er erhvervet i vedkommende persons hjemland eller i et helt tredje land, der dog er medlem af Fællesskabet?

Efter min mening kan dette spørgsmål kun besvares benægtende, hvilket følger af tre grundsætninger, som er udtrykkeligt fastslået i Traktaten eller fremgår af de domme, der har fortolket Traktaten, nemlig

a) medlemsstaternes traktatlige forpligtelse til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnet til at bringe virkeliggørelsen af Traktatens mål i fare (artikel 5, stk. 2),

b) det almindelige forbud mod forskelsbehandling som fastslået i artikel 7, og

c) den direkte virkning af de bestemmelser, der med hjemmel i de nævnte principper foreskriver ophævelse af begrænsningerne i den frie bevægelighed for personer og for udveksling af arbejdsydelser.

På de to sidstnævnte punkter foreligger der allerede en lang række afgørelser, jfr. navnlig dommene henholdsvis af 21. juni 1974, Reyners, sag 2/74 (Sml. s. 631, præmis 32), af 3. december 1974, van Binsbergen (sag 33/74, Sml. s. 1299, præmisserne 24-27), af 12. december 1974, Walrave (sag 36/74, Sml. s. 1405, præmisserne 4-6), af 28. juni 1977, Patrick (sag 11/77, Sml. s. 1199, præmisserne 9-13), af 7. februar 1979, Auer (sag 136/78, Sml. s. 437, præmis 24) og af 12. juli 1984, Klopp (sag 107/83, Sml. s. 2971, præmis 11).

Det må herefter afvises, at det skulle være muligt *slet og ret* at frakende kvalifikationsbeviser, der er opnået uden for det nationale område, men inden for Fællesskabet, enhver gyldighed. Retsstillingen i dag er tværtimod den, at medlemsstaterne er forpligtet til at anse sådanne kvalifikationsbeviser for gyldige, i hvert fald når disse dokumenterer, at ansøgerne er i besiddelse af kvalifikationer

på samme niveau som attesteret ved de tilsvarende nationale eksamensbeviser (se endvidere i overensstemmelse hermed dommen af 28. april 1977, Thieffry, sag 71/76, Sml. s. 765, præmis 19). Som anført af den franske og den danske regering er konsekvensen af, at der ikke foreligger direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, alene den, at medlemsstaterne har beføjelse til selvstændigt at regulere den administrative behandling af sager om anerkendelse. Det er imidlertid ubestrideligt, at en sådan beføjelse indebærer en objektiv forskelsbehandling over for indehaverne af udenlandske eksamensbeviser. Såfremt disse personers stilling ikke yderligere skal vanskeliggøres — dvs. for at undgå at komme i konflikt med fællesskabsretten — skal de bestemmelser, der fastsættes af medlemsstaterne, opfylde to betingelser: for det første må reguleringen ikke gå videre end absolut nødvendigt, dvs. at de fastsatte procedurer alene bør hjemle kontrol med, at ansøgerens kundskaber kan sidestilles med de kundskaber, der dokumenteres ved det nationale kvalifikationsbevis, og for det andet skal der i enhver henseende sikres ansøgeren en sådan retsstilling, at han kan hævde sin ret til fri bevægelighed.

5. Med disse forudsætninger in mente skal jeg herefter behandle den nationale domstols spørgsmål, således som jeg har ment, at det bør omformuleres: kan man sige, at bestemmelser, med hjemmel i hvilke der kan træffes foranstaltninger som den omtvistede afgørelse, ligger inden for det kompetenceområde, hvor medlemsstaterne fortsat selvstændigt træffer afgørelse? Spørgsmålet opstår navnlig med henblik på et iøjnefaldende forhold ved den omtvistede afgørelse, nemlig den helt manglende begrundelse. Skrivelsen af 8. januar 1985 omtaler nemlig, at der forelå en »negativ indstilling« fra den nationale Commission des Equivalences, men skrivelsen angiver ikke — end ikke i form af en henvisning — de grunde, der førte Commission des Equivalences til at afgive en negativ indstilling. Det har heller ikke kunnet oplyses, om en sådan begrundelse i forbindelse med sagens behandling blev nedfældet skriftligt over for statssekretæren, henholdsvis om de indgik i dennes overvejelser, da den endelige afgørelse blev formuleret.

Parterne indtager selvsagt modsatte standpunkter. Heylens har givet udtryk for, at den fremgangsmåde, der er fastsat ved bekendtgørelsen af 30. juli 1965, er i strid med fællesskabsretten, og han har herved henvist til, at myndighederne med hjemmel i bekendtgørelsen uden at give nogen begrundelse kan afvise at anerkende et eksamensbevis inden for sportsområdet, der er udstedt af andre medlemsstater, som ligestillet. Som bevis på, at afslaget også er uholdbart ud fra et sagligt synspunkt, har tiltalte endvidere anført — og her lader jeg ham tale helt for egen regning — at »belgisk fodbold på højt niveau mindst er på højde med fransk fodbold på højeste niveau«. Endelig formoder sagsøgeren, at der bag den manglende begrundelsespligt ligger et ønske om at kunne tilgodese »fagforeningsinteresser« og beskytte franske trænere mod den »udenlandske konkurrence«.

Den franske regering har lagt vægt på, at Heylens' retsstilling er omgærdet af en konkret garanti, idet han kan indbringe afgørelsen for vedkommende myndighed eller under straffesagen gøre gældende, at afgørelsen er ugyldig og herved opnå, at kriminalretten tager stilling til dette spørgsmål eller forelægger det for en forvaltningsdomstol til præjudiciel afgørelse. Den danske regering er mere forsigtig i sin vurdering. Den manglende begrundelse — anfører regeringen — letter visselig ikke den juridiske prøvelse; men selv om denne mangel må give anledning til betænkelighed, indebærer den dog ikke en krænkelse af fællesskabsbestemmelserne om den frie bevægelighed for personer.

Endelig har Kommissionen anført, at når der — som i sagen her — er spørgsmål om en traktatmæssigt værnet grundrettighed, skal nationale bestemmelser i det mindste

opfylde to betingelser: den berørte person skal kunne få oplyst, med hvilken begrundelse der er givet afslag på hans ansøgning, samt have beføjelse til at anlægge sag mod den pågældende myndighed.

6. Det er min egen opfattelse, at et afslag på at anerkende et eksamensbevis inden for sportsområdet som ligestillet ikke er fritaget for den pligt til at give en begrundelse, der gælder efter fransk ret [jfr. lov nr. 79-587 af 21. juli 1979 og premierministerens cirkulærer af 31. august 1979 og af 10. januar 1980 (henholdsvis fransk Lovtidende af 1979, s. 1711, og 2146, og fransk Lovtidende af 1980, s. 465)]. Det tilkommer imidlertid tribunal de Lille at efterprøve, om denne opfattelse er rigtig, og — i bekræftende fald — om der følges en ulovlig praksis på området. Som allerede anført er opgaven her en anden, nemlig at fastslå, om nationale bestemmelser, hvorefter forvaltningen ikke skal — men vel kan — begrunde et afslag, er i strid med fællesskabsretten.

Efter min opfattelse foreligger der en modstrid, hvilket allerede fremgår, såfremt man gør sig klart, hvad der reelt ligger i forholdet med den »konkrete garanti«, som den franske regering henholder sig til. Eftersom afgørelsen af, om et eksamensbevis kan anses for ligestillet, kan træffes, uden at der skal gives nogen begrundelse herfor, stilles indehaveren af eksamensbeviset over for et vanskeligt valg: han kan *enten* anlægge sag i det land, hvor han har taget ophold — om ikke andet så for at få kendskab til den begrundelse (efter omstændighederne kan den være ganske banal og selvindlysende), der har ført til afslaget på at anerkende hans eksamensbevis som ligestillet, *eller* han kan, hvis det ikke er muligt at bedømme afgørelsens lovlighed, afstå fra at benytte de retsmidler, der står til hans rådighed, for på denne måde at undgå risikoen for en bekostelig retssag, hvis udfald er ganske uforudsigeligt for ham.

Dette dilemma medfører utvivlsomt en yderligere — og uacceptabel — skævhed i en situation, der allerede — og her tilmed uundgåeligt — indebærer en forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske trænere, fordi der ikke foreligger et direktiv. Den alvorligste følge af dilemmaet er imidlertid, at der for udlændinges vedkommende er tale om, at irrelevante momenter vil komme til at spille ind i forhold til de normale overvejelser — jeg vil ligefrem tale om en ren cost / benefit-beregning — der i praksis er bestemmende for, om personer, der er sikret adgang til domstolene, også vil benytte sig heraf. Det er rigtigt som anført af den franske regering, at forvaltningen under en retssag skal oplyse begrundelsen for afslaget, men synspunktet slår ikke til, fordi en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke har kendskab til begrundelsen, savner det fornødne grundlag for at tage stilling til, om han vil benytte sin søgsmålsret.

Dernæst kan de irrelevante momenter og den markante forskelsbehandling, som jeg har beskrevet, slet ikke undgå at gribe ind i den indvandrede træners ret til at bevæge sig frit (det er tilstrækkeligt at henvise til, at såfremt han afstår fra et søgsmål, betyder dette i realiteten en beslutning om at fraflytte opholdslandet); og hvis det er rigtigt, forekommer det mig klart, at det efter Traktatens artikler 48 til 51 påhviler medlemsstaterne at forebygge disse følger ved at pålægge myndighederne at begrunde de afgørelser, hvorved de afslår at anerkende gyldigheden af et udenlandsk kvalifikationsbevis.

Rådets direktiv af 25. februar 1964 om udlændinges rejse og ophold (EFT 1964, s. 109) bekræfter den argumentation, jeg her har udviklet, navnlig for så vidt angår det forhold, at muligheden for judiciel prøvelse ikke i sig selv er tilstrækkelig. Således pålægger direktivets artikel 8 medlemsstaterne at give enhver EF-borger samme rekurs- og søgsmålsadgang som indlændinge, og det bestemmes dernæst i artikel 6, at

»den pågældende skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning [i form af et afslag, der berører ham umiddelbart] medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor«. Det er endvidere væsentligt, at Domstolen har fremhævet den »dobbelte garanti«, der følger af disse bestemmelser, jfr. dommene henholdsvis af 28. oktober 1975 (sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmisserne 36-39), af 22. maj 1980 (sag 131/79, Santillo, Sml. s. 1585, præmisserne 14 og 19) og af 18. maj 1982 (de forenede sager 115 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 13).

Under den mundtlige forhandling henviste den danske regering til den citerede artikel 6 til støtte for den opfattelse, at dér hvor fællesskabslovgiver har ønsket at regulere et forhold, er det sket ved en udtrykkelig bestemmelse, og at der følgelig ikke er nogen begrundelsespligt, når en sådan — som i nærværende sag — ikke er udtrykkeligt foreskrevet. Denne opfattelse er imidlertid ikke holdbar, hvilket ikke alene skyldes, at man herved kategorisk afviser endog muligheden af at fortolke bestemmelserne efter deres sammenhæng. For at dette argument kunne lægges til grund, måtte det kunne stå for en prøvelse ud fra det modsatte synspunkt; eftersom der imidlertid ikke foreligger noget direktiv om fodboldtrænere, savnes den faktor, der eventuelt kunne begrunde en tese om, at lovgivers tavshed med hensyn til et givet forhold betyder, at spørgsmålet er ureguleret.

7. Under henvisning til det anførte foreslår jeg, at det spørgsmål, som tribunal de grande instance de Lille har forelagt i henhold til dom afsagt den 4. juli 1986 i straffesagen mod Georges Heylens m. fl., besvares således:

»EØF-Traktatens artikel 7 og artiklerne 48-51 skal fortolkes således, at en national lov eller forvaltningspraksis er uforenelig med disse artikler, såfremt den hjemler, at der uden begrundelsespligt kan meddeles afslag på at anerkende et eksamensbevis som fodboldtræner, der er udstedt i en anden medlemsstat, som ligestillet, således at indehaveren hindres i at udøve den omhandlede beskæftigelse.«