FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 11. JUNI 1974 [1]

Høje Ret.

Den 15. oktober 1968 udstedte Rådet med hjemmel i de beføjelser, der blev tillagt det i EØF-traktatens artikel 49 til at „vedtage ... de foranstaltninger, der er nødvendige for gradvis at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«, forordning nr. 1612/68/EØF (EFT-specialudgave 1968 (II), s. 467; original reference JO nr. L 257, af 19. 10. 1968). I betragtningerne til denne forordning erklæres det bl.a., at »den frie bevægelighed for arbejdstagere og deres familie er en fundamental ret«, og at »retten til fri bevægelighed forudsætter, for at den objektivt set kan udøves i frihed og værdighed, at der sikres ligestilling, faktisk som retlig, i alt, der vedrører den egentlige udførelse af lønnet beskæftigelse og adgang til bolig; alle hindringer, der står i vejen for arbejdskraftens bevægelighed skal endvidere fjernes, især med henblik på at arbejdstageren kan samles med sin familie i modtagerlandet og betingelserne for denne families integration i modtagerlandets miljø«.

Bestemmelser vedrørende arbejdstagerens familie findes i forordningens artikler 10-12, og i denne sag skal Domstolen særligt beskæftige sig med artikel 12. Denne artikel lyder sådan:

»Såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat.

Medlemsstaterne skal fremme bestræbelser, der gør det muligt for disse børn på de bedst mulige vilkår at følge undervisningen«.

Det er ikke svært at se, at kravet i denne artikels første stykke om, at en vandrende arbejdstagers børn skal have adgang til modtagerstatens almindelige undervisning »på samme vilkår« som denne stats statsborgere, er beregnet på at sikre den »integration«, der er forudsat i betragtningerne. Det er heller ikke vanskeligt i det andet stykke at spore et generelt ønske hos forordningens forfattere om, at der på uddannelsesområdet (ligesom på andre områder behandlet i andre artikler) må gøres alt for at lette integrationen.

Den foreliggende sag, der på grund af en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Verwaltungsgericht München er kommet frem til Domstolen, vedrører forenelighed af artikel 12 med en bayrisk lov, som indeholder et element af forskelsbehandling vedrørende uddannelsesstøtte. Denne lov, Bayerisches Ausbildungsförderungsgesetz (i det følgende kort benævnt »BayAföG), beskrives i sin titel som en »tillægslov til forbundsloven om individuel uddannelsesstøtte«. Den indeholder hjemmel for støtte under omstændigheder, hvor forbundsstøtte ikke kan opnås. Navnlig indeholder den hjemmel for støtte til børn i 5. til 10. klasse, hvorimod der kun kan opnås forbundsstøtte pa højere klassetrin. Artikel 1 i BayAföG bestemmer, at der i henhold til denne lov skal ydes støtte til personer, hvis midler ellers ikke ville være tilstrækkelige til deres underhold og uddannelse. Artikel 3 begrænser imidlertid denne støtte til tyske statsborgere, statsløse personer og fremmede, der har opnået politisk asyl. Verwaltungsgericht lægger i sin forelæggelseskendelse ikke skjul på, at denne forskelsbehandling efter rettens opfattelse er uforenelig med artikel 12.

Sagsøgeren i sagen for Verwaltungsgericht er en italiensk statsborger, søn af

1 — Oversat fra engelsk.

italienske forældre. Han blev født den 29. december 1953 og har siden fødselen boet i München, hvor hans fader, der døde den 24. januar 1971, var beskæftiget. I skoleåret 1971/72, indtil den 30. april 1972, gik sagsøgeren i 10. klasse i München. Han fremsatte krav om støtte i henhold til BayAföG for skolegangsperioden. Dette blev afslået under henvisning til, at han ikke faldt ind under nogen af de kategorier af personer, som var nævnt i lovens artikel 3. Det blev under domsforhandlingen hævdet, at det var på grund af dette afslag, at han måtte forlade skolen.

Det spørgsmål, der formelt er stillet Domstolen af Verwaltungsgericht i forelæggelseskendelsen, er simpelthen, om artikel 3 i BayAföG er forenelig med artikel 12, stk. 1.

Det står helt klart, at Domstolen ikke kan besvare et spørgsmål, der er formuleret således, direkte, eftersom den ikke i henhold til artikel 177 er beføjet til at træffe afgørelse om en national lovbestemmelses gyldighed. Dette betyder dog ikke, at det forelagte spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, men blot at Domstolen af spørgsmålet må udskille det rent fællesskabsretlige problem, som spørgsmålet rejser, træffe afgørelse herom og derefter overlade der til den nationale ret at anvende afgørelsen i den specielle sag, som verserer for denne ret. Dette fremgår af mange fortilfælde. Nogle af disse er refereret i Kommissionens indlæg. Jeg skal begrænse mig til at nævne sag nr. 76/72 *Michel S.* mod *Fonds National de Reclassement Social des Handicapés* (Samlingen, 1973, s. 457), et fortilfælde, der også på andre måder er af betydning i nærværende sag.

Heldigvis er det i denne sag ikke vanskeligt at se, hvilket fællesskabsretligt spørgsmål, der rejser sig. Det fremgår klart af grundene i Verwaltungsgerichts kendelse og af de indlæg, skriftlige og mundtlige, som er blevet fremsat for Domstolen. Spørgsmålet er, om stykke 1 i artikel 12 kun vedrører den faktiske adgang for vandrende arbejdstageres børn til skoler og andre uddannelsesinstitutioner i modtagerstaten, eller om den skal fortolkes videre som vedrørende alle fordele, der af modtagerstaten ydes dennes statsborgere på undervisningsområdet, inclusive uddannelsesstøtte.

Som Kommissionen har påpeget, rejser det spørgsmål sig rent logisk også, om dette stykke, uanset fortolkningen deraf, har umiddelbar virkning i medlemsstaternes restssystemer, således at det tillægger vandrende arbejdstageres børn rettigheder, som de kan håndhæve ved de nationale retsinstanser. Efter min opfattelse kan der imidlertid ikke være nogen tvivl om, at svaret på dette spørgsmål er bekræftende. Dette fremgår i hvert fald stiltiende af Domstolens dom i *Michel S.*-sagen.

I betragtning af nogle af de fremførte indlæg finder jeg det rigtigt at understrege, at det spørgsmål, der foreligger for Domstolen i denne sag, efter min opfattelse er fortolkningen af stykke 1 i artikel 12. Artiklens andet stykke synes ikke at være relevant, bortset fra at det, ligesom andre bestemmelser i forordning nr. 1612/68 — ikke mindst betragtningerne — udtrykker det almindelige ønske hos forordningens forfattere om, som jeg allerede har nævnt, at alt, hvad der er muligt, bør gøres for at lette vandrende arbejdstageres familiers, og især deres børns, integration i modtagerlandet. Andet stykke forekommer mig specielt at tage sigte på, at medlemsstaterne skal støtte en indsats i dette øjemed, der er blevet eller vil blive gjort af andre, enkeltpersoner eller velgørenhedsinstitutioner, snarere end til hvad der bør gøres af statslige organer — og i denne sammenhæng bruger jeg udtrykket »statslige organer« for at inkludere alle regeringsorganer, nationale eller lokale, da jeg ikke har overset, at sagsøgte i den foreliggende sag er byen München, eller at loven er bayrisk.

Jeg vender mig derefter til det egentlige spørgsmål i sagen, spørgsmålet om rækkevidden af artikel 12, stk. 1.

Der kan ikke herske tvivl om, at dette spørgsmål er af betydning.

Dets betydning for Bayern blev under domsforhandlingen understreget af den advokat, der repræsenterede Staatsanwaltschaft ved Verwaltungsgericht München. Skønt sagsøgerens eget krav er et relativt lille beløb, er der tilsyneladende i Bayern så mange børn af vandrende arbejdstagere i samme stilling, at en afgørelse i hans favør ville medføre en udgift for delstaten, som beløb sig til millioner af DM. Det blev også oplyst for Domstolen, at områderne uddannelses- og kulturpolitik i Forbundsrepublikken er forbeholdt delstaterne — det blev beskrevet for os, at disse områder næsten er de sidste, hvor delstaterne opretholder nogen uafhængighed — hvorfor enhver indtrængen herpå fra fællesskabsrettens side ville blive betragtet med nogen ømfindtlighed.

Men virkningen af Domstolens afgørelse i denne sag vil ikke begrænse sig til Bayern. Første stykke i artikel 12 kræver, at vandrende arbejdstageres børn skal ligestilles med modtagerlandets statsborgere, »hvis de er bosat på denne medlemsstats område«. Det blev af Kommissionen bemærket, at denne ligestilling i nogle medlemsstater ganske vist allerede er gennemført hvad angår uddannelsesstøtte, f.eks. i Italien, men at dette i andre stater langt fra er tilfældet. I Tyskland kan der således kun ydes forbundsstøtte til et fremmed barn, hvis det har været bosat i Forbundsrepublikken i en kvalifikationsperiode på fem år, eller hvis en af dets forældre har været bosat der i mindst tre år. I Belgien findes der en tilsvarende kvalifikationsperiode på fem år og desuden et gensidighedskrav: lovgivningen i barnets hjemland skal yde belgiske børn samme fordel. I Frankrig findes der tilsyneladende ingen forskelsbehandling vedrørende grundskolen og den videregående skolegang, men der diskrimineres på universitetsniveauet og ved andre former for højere uddannelse. Skønt Kommissionen ikke hævder, at den endnu har fået et udtømmende overblik over situationen i alle medlemsstaterne, lægger den ikke skjul på, at den med stor interesse afventer Domstolens afgørelse i denne sag: hvis afgørelsen falder ud til fordel for den bredere fortolkning af første stykke i artikel 12, påtænker den at tage initiativet til at sikre alle medlemsstaters overholdelse deraf.

Hvad er da den rette fortolkning af stykket? Byen München og Staatsanwaltschaft hævder en snæver fortolkning; sagsøgeren, Den italienske Republik og Kommissionen en bredere.

Jeg for mit vedkommende ville anlægge den bredere fortolkning.

Staatsanwaltschafts og byen Münchens hovedargument er, at uddannelses- og kulturelle forhold ikke som sådan falder inden for EØF-traktatens område, der i det væsentlige beskæftiger sig med økonomiske forhold, og at Rådets beføjelser efter traktatens artikel 49 derfor ikke kan udstrække sig til lovgivning vedrørende uddannelsesstøtte.

Der er imidlertid ingen, som hævder, at Rådets beføjelser i henhold til artikel 49 er beføjelser til at lovgive vedrørende uddannelsesforhold som sådan. Det er en beføjelse til at lovgive angående arbejdskraftens frie bevægelighed, hvilket indebærer beføjelse til at lovgive vedrørende arbejderbørnenes uddannelse. Dette indså anklagemyndigheden og byen München da også, eftersom de ikke påstod, at artikel 12 var ugyldig. Jeg mener desuden, at der i deres argument, som det blev fremført, var en modsigelse, da de nævnte det sammen med et anbringende om, at uddannelsesstøtte var blandt de forhold, der faldt ind under andet stykke i artikel 12 (som de hævdede ikke havde umiddelbar virkning).

Det blev også af Staatsanwaltschaft og byen München hævdet, at selve ordlyden af stykke 1 ikke kunne dække mere end fri adgang til uddannelsesinstitutioner.

Efter min opfattelse tyder ordlyden derimod på, at stykke 1 skal fortolkes bredt. Det kræves deri, at vandrende arbejdstageres børn skal have adgang til modtagerlandets uddannelse »på samme vilkår« som denne stats egne statsborgere. Hvad kan dette betyde andet end, at

disse børn i forbindelse med deres uddannelse skal have alle de samme rettigheder som de børn, der er statsborgere i modtagerstaten? Selve ideen om adgang på samme vilkår må, synes det mig, indebære adgang på samme økonomiske vilkår, hvad enten disse indebærer betaling af skolepenge eller modtagelse af støtte.

Det forekommer mig også, at antagelsen af en snævrere fortolkning ikke ville være i overensstemmelse med åndén i forordning nr. 1612/68 i almindelighed og i artikel 12 i særdeleshed. Som jeg har påvist, er formålet hermed, såvidt det er af relevans her, integrationen af den vandrende arbejdstagers familier i modtagerlandet. Dette indebærer bl.a. ligestilling, ikke-diskrimination, af denne arbejdstagers børn og hans arbejdskollegers børn, der er statsborgere i denne stat. Som generaladvokat Mayras udtalte i *Michel S.*-sagen (Samlingen 1973, s. 471), indebærer dette lige muligheder for disse børn. Der kan ikke eksistere lige muligheder, hvis et barn i modsætning til et andet får mulighed for og opmuntres til at blive i skolen eller universitetet ved hjælp af støtte.

Endelig forekommer det mig ikke at være i overenstemmelse med Domstolens afgørelse i *Michel S.*-sagen at antage den snævre fortolkning; for det første fordi nævnte afgørelse udtrykkeligt er baseret på det synspunkt, at stykke 1 i artikel 12 skal fortolkes bredt, og for det andet fordi afgørelsen indebar forkastelsen af enhver sondring i dette stykke mellem fordele in natura og pengemidler — jf. sagens faktiske omstændigheder som fremstillet af generaladvokat Mayras (Samlingen 1973, s. 466).

Under domsforhandlingen blev der af Staatsanwaltschaft fremført et andet argument, der ikke var omtalt i dens skriftlige indlæg. Dette argument var baseret på, at BayAföG kun gælder i Bayern. Borgere fra andre delstater (Länder) kan ikke gøre krav på dens fordele, og i hvert fald i nogle af disse delstater kan en person i sagsøgerens stilling ikke gøre et sådant krav gældende, selv om han er tysk statsborger. De fordele, som er hjemlet i BayAföG, er ifølge min opfattelse af argumentet ikke fordele, der ydes af en medlemsstat, og falder allerede af denne grund uden for stykke 1 i artikel 12. Godkendelsen af dette argument kunne få mærkelige virkninger. I nogle lande, f.eks. England, ydes uddannelsesstøtte hovedsageligt af de lokale myndigheder i henhold til bestemmelser, som enten helt overlader myndighederne skønnet eller er delvist obligatoriske og delvist skønsmæssigt betingede. Ville en vandrende arbejdstagers børn som følge heraf i et sådant land ikke være berettiget til nogen støtte overhovedet efter fællesskabsretten eller kun til den obligatoriske støtte eller til den støtte, der måtte blive tildelt ham af den mindst generøse lokale myndighed? Vanskelighederne ender dog ikke dér. Uddannelseslovgivningen, og navnlig den som vedrører uddannelsesstøtte, er således forskellig i England og i Skotland. Argumentet kunne derfor indebære, at en vandrende arbejdstagers barn i henhold til fællesskabsretten ikke kunne have nogen rettigheder noget steds i Det forenede Kongerige, fordi der ikke er nogen relevant lovgivning fælles for hele denne medlemsstat.

Rettighederne for vandrende arbejdstageres børn i henhold til fællesskabsretten kan ikke være afhængige af det omfang eller den måde, hvorpå ansvaret for uddannelse inden for en medlemsstat er delt mellem den centrale regering og de lokale myndigheder. Ej heller kan de være afhængige af, om medlemsstaten statsretligt er en forbundsstat eller en enhedsstat eller noget midt imellem. Efter min opfattelse må stykke 1 i artikel 12 fortolkes således, at en vandrende arbejdstagers barn, uanset en medlemsstats indre struktur og ligegyldigt hvor det er bosat inden for denne stats område, er berettiget til de samme fordele, som ydes denne stats statsborgere, der er bosiddende i samme del af området.

Jeg er derfor af den opfattelse, at det spørgsmål, som er forelagt Domstolen af Verwaltungsgericht München, bør besvares således: —

»Stykke 1 i artikel 12 i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF giver børn af en medlemsstats statsborgere, som er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, ligegyldigt hvor disse børn er bosiddende på denne stats område, ret til de samme uddannelsesfordele, inclusive støtte, som ydes denne stats statsborgere i den samme del af området«.