monisering af de nationale retsforskrifter vedrørende oprettelse af undervisningsinstitutioner, selv kan fastlægge det offentliges opgaver og ansvar på undervisningsområdet, kan det ikke anerkendes, at en privat, som opretter en privatskole eller giver privatundervisning i hjemmet, derved udøver offentlig myndighed i artikel 55's forstand, da dette vil kunne ophæve Traktatens effektive virkning på undervisningsområdet.

En medlemsstat, der udelukker andre end sine egne statsborgere fra at oprette private skoler, som tilbyder supplerende undervisning af forskellig art, private musik- og danseskoler samt privatundervisning i hjemmet, tilsidesætter følgelig sine forpligtelser efter Traktatens artikler 52 og 59. Såfremt forbudet mod at oprette private fagskoler derimod gælder uden forskel for nationale statsborgere og statsborgere fra de øvrige medlemsstater, foreligger der ingen tilsidesættelse af forpligtelserne efter de nævnte traktatbestemmelser.

2. Med hensyntagen til de begrænsninger, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikler 44 og 45, har Den Hellenske Republik tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 48 ved, med visse begrænsede undtagelser, at forbyde de øvrige EF-landes statsborgere, som allerede har beskæftigelse i Grækenland samt disses familiemedlemmer, at bestride en stilling som leder eller lærer ved private efteruddannelsesskoler og private musik- eller danseskoler.

RETSMØDERAPPORT
i sag 147/86 *

I — Sagens baggrund og den forudgående administrative procedure

A — *Sagens baggrund*

Sagen vedrører betingelse i græsk lovgivning om, at alene græske statsborgere kan udøve følgende virksomhed:

— oprette en »*frontistirion*«-skole eller lede denne eller være lærer ved en sådan skole:

— oprette en privat fagskole:

— give privatundervisning i hjemmet.

a) En »*frontistirion*«-skole defineres på følgende måde i den græske lovgivning (artikel 63 i nødlov nr. 2545/1940): »En skole, der afholder kurser på samme sted for en gruppe på mindst fem personer eller for i alt mindst ti personer pr. uge (uafhængigt af sådanne grupper), med det formål at supplere og konsolidere de til folkeskole-, gymnasie-

* Processprog: Græsk.

eller videregående uddannelse svarende kundskaber (uanset om skolen forbereder til universitetet eller ej) eller med det formål at tilbyde undervisning i fremmedsprog, musik eller visse almene fag, forudsat undervisningen udgør mindst tre timer pr. dag og gruppen består af de samme personer«. Der sondres mellem de »frontistirion«-skoler, der tilbyder undervisning på henholdsvis folkeskoleniveau, gymnasieniveau, i videregående uddannelse, i fremmedsprog, i musik eller i visse almene fag (så som bogholderi, stenografi, handelskorrespondance mv.).

1. Efter samme lovs artikel 68 kan tilladelse til at oprette »frontistirion«-skoler kun udstedes til fysiske personer, som opfylder de nødvendige betingelser for at undervise ved en offentlig uddannelsesinstitution. En af disse betingelser er efter den græske tjenestemandslovs artikel 18, at den pågældende har græsk statsborgerskab.

2. Ifølge nødlov nr. 284/1968 kan udelukkende personer, som opfylder lovens betingelser være *leder* af »frontistiria«-skoler for fremmedsprog. Bestemmelsen herom henviser til lov nr. 2524/1940, som bl. a. kræver græsk statsborgerskab.

3. Endvidere skal *enhver, der underviser* i en »frontistirion«-skole, være græsk statsborger. Den eneste undtagelse herfra findes i bekendtgørelse nr. 46508/1976 fra Ministeriet for Undervisning og Religion, men vedrører kun de »frontistirion«-skoler, der underviser i fremmedsprog. Ifølge bekendtgørelsen »må en 'frontistirion'-skole kun ansætte én udlænding, såfremt antallet af de ansatte lærere med græsk statsborgerskab, som underviser i fremmedsprog, udgør fire eller derunder. Beskæftiger skolen mere end fire græske statsborgere, kan den ansætte flere udlændinge, hvorved forholdet mellem udlændinge og grækere dog skal udgøre en til fem.«

b) *De private fagskoler* defineres som skoler, der ikke er omfattet af loven om »frontistirion«-skolerne, og som tilbyder en eller anden form for fagundervisning. Ifølge Kommissionen kan private oprette sådanne skoler, men den modsiges på dette punkt af den græske regering. I henhold til bekendtgørelse af 9. oktober 1935 og bekendtgørelse af 27. oktober/8. november 1972 gælder adgangen hertil imidlertid kun for græske statsborgere eller græske juridiske personer.

c) Ved »privatundervisning i hjemmet« efter førnævnte lov nr. 2545/1940 forstås den undervisning, som andre end »frontistirion«-skolerne tilbyder i fremmedsprog samt på folkeskole-, gymnasie- eller et til den videregående uddannelse svarende niveau.

Efter denne lov, sammenholdt med tjenestemandsloven, er retten til at give privatundervisning i hjemmet alene forbeholdt personer med græsk statsborgerskab.

B — *Forudgående administrativ procedure*

Da Kommissionen fandt, at de førnævnte bestemmelser i den græske lovgivning indebærer en i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af statsborgere fra de andre medlemsstater og derfor er i strid med Traktatens artikler 52, 59 og 48, indledte

den en procedure i henhold til Traktatens artikel 169.

Ved skrivelse af 30. november 1984 foreholdt Kommissionen den græske regering at have begået en række traktatbrud og opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

De græske myndigheder besvarede åbningsskrivelsen den 3. januar 1985 og gjorde for det første gældende, at den almene undervisningsvirksomhed er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed og dermed i kraft af Traktatens artikel 55 er undtaget fra princippet om den fri etableringsret. For det andet anførte de, at det efter græsk lovgivning er forbudt at oprette private tekniske skoler af enhver art eller på et hvilket som helst niveau, hvorfor der ikke inden for denne sektor kan antages at være begået en i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af udlændinge. For det tredje anførte de, at reglerne om de øvrige EF-landes statsborgeres adgang til lønnet beskæftigelse i Grækenland først var anvendelige fra den 1. januar 1988 som følge af artikel 45, stk. 1, i akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse af EØF og Euratom.

Da Kommissionen ikke kunne godtage disse argumenter, fremsatte den en begrundet udtalelse den 28. oktober 1985, som Den Hellenske Republik tilbageviste den 25. februar 1986.

Herefter har Kommissionen anlagt nærværende sag, som er registreret på Domstolens Justitskontor den 13. juni 1986.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret den græske regering til at besvare visse spørgsmål inden den mundtlige forhandling.

II — Parternes påstande

Koommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikler 52, 59 og 48, ved i medfør af gældende græsk lovgivning at forbyde statsborgere fra de øvrige medlemsstater at oprette såkaldte »frontistirion«-skoler og andre private fagskoler på samme vilkår som græske statsborgere, samt at tilbyde privatundervisning i hjemmet, og ved at begrænse disse statsborgeres muligheder for ansættelse ved sådanne skoler som lønnede lærere;

— sagsøgte pålægges sagens omkostninger.

Den Hellenske Republik har nedlagt påstand om frifindelse, samt at Kommissionen pålægges sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A. — 1. *Kommissionen* har for det første gjort gældende, at *forbudet for de øvrige EF-landes statsborgere mod at oprette »frontistirion»-skoler* er i strid med Traktatens artikel 52 og 58, og at det *tilsvarende forbud mod at tilbyde privatundervisning i hjemmet* også er i strid med disse traktatbestemmelser og tillige med Traktatens artikel 59. Da dette ikke er blevet bestridt af den græske regering under den forudgående administrative

procedure, anfører Kommissionen i denne forbindelse blot, at de øvrige EF-landes statsborgere bør have samme rettigheder i henseende til faglig uddannelse som den pågældende medlemsstats egne borgere. Dette gælder ikke efter græsk lovgivning, som følgelig er i strid med de nævnte traktatbestemmelser.

Traktatens artikel 55, som hjemler en undtagelse fra princippet om den fri etableringsret og som skal fortolkes indskrænkende, kan ikke anvendes i denne sag. Selv om uddannelse må anses for en af statens grundlæggende opgaver i henhold til Grækenlands grundlov, er denne opgave ikke udelukkende forbeholdt staten og kan ikke i kraft af sin karakter antages at være forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Selv om der af staten føres tilsyn og kontrol med lederne af og lærerne ved »frontistirion«-skolerne og med de personer, der underviser i hjemmet, udfører disse ikke deres virksomhed som statsansatte, der har fået pålagt en offentlig opgave. Deres virksomhed har således ikke karakter af statslig virksomhed og indeholder ingen elementer, som indebærer en direkte eller særskilt deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed. Selv om en del af deres virksomhed må karakteriseres som offentlig, kan denne del klart udskilles fra deres øvrige virksomhed, hvorfor den pågældende sektor ikke som helhed kan antages at være omfattet af undtagelsen i artikel 55. Hertil kommer, at »frontistirion«-skolernes undervisning ikke er obligatorisk, og at de ikke udsteder eksamensbeviser, som er godkendt af staten. I en udtalelse fra 1981 antog Det Græske Statsråd således selv, at Traktatens artikel 55 kun gælder for videregående uddannelsesinstitutioner (hvis undervisning direkte er forbundet med udøvelse af offentlig virksomhed) og at de græske retsforskrifter, som forbyder de øvrige EF-landes statsborgere at oprette andre skoler eller private institutioner, der tilbyder almen undervisning, måtte anses for bortfaldet på grund af EF-reglernes forrang.

2. Vedrørende de *private fagskoler* har Kommissionen gjort gældende, at det i modsætning til det af den græske regering hævdede, ikke er forbudt private at oprette sådanne skoler, da bestemmelsen herom i lov nr. 576/77 er blevet ophævet ved lov nr. 1404/83.

Efter den nuværende lovgivning i Grækenland er det derfor kun personer med græsk statsborgerskab, som kan oprette sådanne skoler. Denne forskelsbehandling mellem Grækenlands og de øvrige EF-landes statsborgere finder Kommissionen strider mod Traktatens artikler 52 og 58 og alene er lovligt efter artikel 55 på de førnævnte betingelser.

3. For det tredje anfører Kommissionen, at der foreligger et traktatbrud dels ved, at kun græske statsborgere efter lovgivningen i Grækenland *kan være ledere af »frontistirion«-skoler eller undervise i disse eller andre private fagskoler* (bortset fra en vis procentdel af udenlandske lærere, som kan undervise i skolerne for fremmedsprog), dels ved, at kun græske statsborgere kan *give privatundervisning i hjemmet i form af værksleje eller i henhold til en arbejdskontrakt.* Sådanne restriktioner for arbejdstageres frie bevægelighed inden for EF er i strid med Traktatens artikel 48, stk. 1. Undtagelsen i artikel 48, stk. 4, gælder ikke, da de i sagen omhandlede stillinger hverken formelt eller reelt er »ansættelser i den offentlige admini-

stration«. Traktatens artikel 48 gjaldt også i Grækenland inden for den overgangsperiode, der er fastsat i tiltrædelsesakten, i hvert fald for så vidt angår de øvrige EF-landes statsborgere, som i forvejen havde beskæftigelse i Grækenland og disses familiemedlemmer.

B — 1. Heroverfor har Den *Hellenske Republik* gjort gældende, at udøvelse af den i sagen omhandlede virksomhed falder ind under Traktatens artikel 55. EF's virksomhed omfatter nemlig ikke harmonisering af grundlaget for undervisningen i de enkelte medlemsstater eller udarbejdelsen af en fælles uddannelsespolitik. Den enkelte medlemsstat kan således selv træffe bestemmelse om, at undervisning er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i artikel 55's forstand. Der kan følgelig ikke i alle medlemsstater anvendes de samme kriterier for fortolkningen af begrebet »offentlig myndighed«, hvorfor der må anerkendes eventuelle forskelle, dog med de begrænsninger, der følger af EF-retten (jfr. således præmisserne 49 og 50 i dom af 21. juni 1974 i sag 2/74, Jean Reyners mod den belgiske stat, Sml. s. 631). Efter Domstolens praksis gælder artikel 55 endvidere for hele den pågældende erhvervssektor, når den virksomhed, der inden for erhvervet er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, ikke kan udskilles fra anden virksomhed.

Den Hellenske Republik har på dette grundlag anført, at den ikke har tilsidesat sine traktatmæssige forpligtelser.

Undervisning udgør ifølge artikel 16, stk. 2, i Grækenlands grundlov en af statens »grundlæggende opgaver«. Følgelig er undervisningsvirksomhed i Grækenland forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Undervisningsvirksomhed bevarer endvidere sin offentlige karakter, selv om den udøves af private, da den udføres efter godkendelse fra staten og under dennes strenge kontrol. De private skoler betragtes i øvrigt som et fuldstændiggørende supplement til den offentlige undervisning.

Den græske regering fremhæver endvidere betydningen af, at formålet med undervisningen ifølge grundlovens artikel 16, stk. 2, navnlig er at udvikle grækernes nationale bevidsthed og at sikre dem en uddannelse som frie og ansvarlige borgere. Dette formål kan ikke opfyldes af udlændinge.

2. Specielt hvad angår fagskoler og tekniske skoler anfører den græske regering, at private ikke uanset deres nationalitet må oprette sådanne skoler. Forbudet herom er indeholdt i artikel 49 i lov nr. 576/1977, og selv om denne bestemmelse skulle være ophævet, gælder forbudet i kraft af grundlovens artikel 16, stk. 7, hvorefter »staten tilbyder faglig undervisning og enhver form for specialundervisning...«. Da der følgelig ikke finder nogen forskelsbehandling sted på dette område, kan Traktatens artikel 52 ikke finde anvendelse, idet den ikke kan tillægge de øvrige EF-landes statsborgere rettigheder, som modtagerlandets egne statsborgere ikke besidder.

3. Den græske regering har ikke i sit skriftlige indlæg taget til genmæle over for Kommissionens påstand om traktatbrud vedrørende artikel 48. I sit svar på Kommissionens åbningsskrivelse under den administra-

tive procedure har regeringen dog anført, at EF's bestemmelser om den fri adgang for de øvrige EF-landes statsborgere til at tage lønnet arbejde i en anden medlemsstat, først fandt anvendelse i Grækenland fra udgangen af overgangsperioden, dvs. fra den 1. januar 1988. Regeringen henviser i denne forbindelse til tiltrædelsesaktens artikel 45, stk. 1, hvorefter »artikel 1 til 6 og 13 til 23 i forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet skal... i Grækenland over for statsborgere fra de nuværende medlemsstater først finder anvendelse fra den 1. januar 1988«.

IV — Den Hellenske Republiks besvarelse af Domstolens spørgsmål

Første spørgsmål

Kan juridiske personer efter græsk lovgivning oprette »frontistirion«-skoler eller private fagskoler eller give privatundervisning i hjemmet? Har disse retsforskrifter i bekræftende fald restriktive virkninger over for juridiske personer, som har hjemsted, administrativt hovedsæde eller hovedvirksomhed i en anden medlemsstat end Grækenland?

Svar

Kun fysiske personer kan efter artikel 58, stk. 1, i nødlov nr. 2545/1940 få meddelt tilladelse til at oprette »frontistirion«-skoler, bortset fra de skoler, der giver undervisning i fremmedsprog. I henhold til beslutning af 4. november 1967 fra Ministeriet for Undervisning og Religion, jfr. artikel 1 i nødlov nr. 284/1968, kan juridiske personer oprette »frontistirion«-skoler, der giver undervisning i fremmedsprog. Efter lovens opbygning og dens henvisning til nødlov nr. 2545/1940 må det medgives, at kun græske, fysiske eller juridiske personer kan få meddelt tilladelse til at oprette »frontistirion«-skoler, som tilbyder undervisning i fremmedsprog.

Tilladelse til at give privatundervisning i hjemmet meddeles ifølge artikel 75 i førnævnte lov nr. 2545/1940 udelukkende fysiske personer.

Kun græske juridiske personer kan efter artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 685/1972 få meddelt tilladelse til at oprette private fagskoler, som tilbyder undervisning på gymnasieniveau og derunder. Dette nationalitetskrav skal ses på baggrund af de herom gældende bestemmelser i græsk lovgivning (den græske civillovs artikel 10), hvorefter en juridisk person antages at være hjemmehørende i det land, hvor den har sit lovlige hovedsæde. Bekendtgørelsen kan dog anses for stiltiende ophævet ved artikel 49, stk. 9, i lov nr. 576/1977, som indeholder et forbud mod at oprette private skoler med sådan status, indtil der er udstedt særskilt lov herom. Siden ikrafttrædelsen af lov nr. 576/1977 er der således ikke meddelt nogen tilladelser, hverken til fysiske eller juridiske personer af græsk nationalitet.

Andet spørgsmål

Den Hellenske Republik har under sagen gjort gældende, at private, uanset deres statsborgerskab, efter græsk lovgivning er afskåret fra at oprette faglige undervisningsinstitutioner. Hvor i lovgivningen findes dette forbud?

a) Indebærer lov nr. 1404 af 22./24. november 1983 en fuldstændig ophævelse af artikel 49 i lov nr. 576 af 7./13. april 1977, som forbød oprettelse af private tekniske skoler og fagskoler af enhver art og på et hvilket som helst niveau, eller er det kun sidstnævnte lovs bestemmelser om den videregående tekniske og faglige uddannelse, som er blevet ophævet?

b) I sit svarskrift har den græske regering gjort gældende, at den græske grundlovs artikel 16, stk. 7, indeholder et forbud mod oprettelse af private fagskoler. Hvordan skal dette forenes med Det Græske Statsråds udtalelse nr. 339/1981, hvorefter private (som refereret af Kommissionen i stævningen) i henhold til grundlovens artikel 16, stk. 8, kan oprette sådanne fagskoler, når de har indhentet forudgående tilladelse hertil fra staten.

Svar

1. For så vidt angår undervisning på gymnasieniveau har forbudet mod at oprette private undervisningsinstitutioner hjemmel i artikel 49, stk. 9, i lov nr. 576/1977. Denne bestemmelse er ikke ophævet ved lov nr. 1404/1983, som alene ophæver de bestemmelser i lov nr. 576/1977, der vedrører de højere tekniske skoler og fagskoler.

Lov nr. 576/1977 er dog senere blevet fuldstændig ophævet ved lov nr. 1566/1985, som vedrører organisationen af undervisningen på folkeskole- og gymnasieniveau.

Så længe der ikke findes lovregler herom, er det imidlertid udelukket at oprette private fagskoler på gymnasieniveau.

2. For så vidt angår den videregående faglige undervisning, som ikke bør forveksles med universitetsundervisningen, har forbudet mod at oprette private institutioner hjemmel i artikel 48 i lov nr. 1268/82, ifølge hvilken »de højere tekniske skoler og fagskoler, som henhører under kompetenceområdet for Ministeriet for Undervisning og Religion, nedlægges fra det tidspunkt, da nærværende lov træder i kraft«. Denne bestemmelse blev indbragt for Det Græske Statsråd, som imidlertid, med henvisning til grundlovens artikel 16, stk. 7, antog, at staten var berettiget til, ved udstedelse af lovregler herom, at forbeholde sig adgangen til at oprette højere fagskoler. Således bestemmes det i lov nr. 1404/83, at videregående fagundervisning kun kan tilbydes af offentligretlige institutioner, i lighed med hvad der gælder for universitetsundervisning.

Den græske regering tilføjer, at statsrådets udtalelse nr. 339/1981, som de administrative myndigheder i øvrigt ikke har anerkendt, ikke vedrører fagundervisningen, men kun de skoler, som tilbyder undervisning i almene fag.

Tredje spørgsmål

Hvilke nationalitetskrav skal lederne af »frontistirion«-skolerne opfylde, når bortses fra de skoler, der tilbyder undervisning i fremmedsprog?

Svar

Lederne af »frontistirion«-skolerne udgør en del af skolernes lærerkorps og skal derfor være græske statsborgere. Dette gælder også de »frontistirion«-skoler, der tilbyder undervisning i fremmedsprog, da beslutningen af 17. maj 1976 fra Ministeriet for Undervisning og Religion, som giver disse skoler mulighed for også at ansætte udenlandske lærere, udtrykkeligt forbyder disse at bestride ledende stillinger.

Y. Galmot
Refererende dommer