DOMSTOLENS DOM
av den 15 mars 1988*

Mål 147/86

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Georges Kremlis, rättstjänsten, med delgivningsadress i Luxemburg, båtiment Jean Monnet, plateau du Kirchberg,

sökande,

mot

Grekland, företrätt av Angelos Voudouris, juridisk rådgivare vid utbildnings- och kyrkoministeriet, biträdd av Nikos Frankakis, juridisk rådgivare vid Greklands ständiga representation vid Europeiska gemenskaperna och av Evi Skandalou, advokat vid utrikesministeriets EG-avdelning, med delgivningsadress i Luxemburg grekiska ambassaden, 117, Val-Sainte-Croix,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Grekland, genom att i enlighet med gällande grekisk lagstiftning förbjuda medborgare från de andra medlemsstaterna att på samma villkor som grekiska medborgare inrätta skolor för stödundervisning s.k. "frontistiria" och andra privata yrkesskolor samt att undervisa i hemmet och genom att begränsa deras möjligheter till anställning i sådana skolor, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52, 59 och 48 i fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av tillförordnade ordföranden, tillika avdelningsordföranden, G. Bosco, avdelningsordföranden J. C. Moitinho de Almeida samt domarna T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris och F. Schockweiler,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: J. A. Pompe, biträdande justitiesekreterare,

* Rättegångsspråk: grekiska.

som beaktat förhandlingsrapporten och den muntliga förhandlingen den 26 november 1987, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 13 januari 1988,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 juni 1986 har Europeiska gemenskapernas kommission, i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52, 59 och 48 i fördraget, genom att förbjuda medborgare från de andra medlemsstaterna att på samma villkor som grekiska medborgare inrätta skolor för stödundervisning s.k. "frontistiria" och privata yrkesskolor samt att undervisa i hemmet och genom att begränsa deras möjligheter till anställning i sådana skolor.

2 Kommissionen har anfört att medborgare från andra medlemsstater inom gemenskapen enligt gällande grekisk lagstiftning inte får:

— inrätta "frontistiria"-skolor, vilka definieras som "skolor där man, på samma plats och varje vecka, undervisar grupper som består av fler än fem personer eller, oavsett gruppernas sammansättning, minst tio personer, i syftet att komplettera och förbättra kunskaper på grundskole-, gymnasie- eller högskolenivå (oberoende av om skolan är förberedande för högskolestudier eller inte), eller i syftet att ge kunskaper i främmande språk, i musik eller i vissa allmänna ämnen, förutsatt att undervisningen uppgår till minst tre timmar per dag och grupp, bestående av samma personer",

— inrätta privata yrkesskolor, dvs. skolor som inte är "frontistiria"-skolor och som erbjuder någon slags yrkesutbildning,

— ge undervisning i hemmet,

— ha anställning som rektor eller lärare i "frontistiria"-skolor eller i privata yrkesskolor, dock med undantag för att ett bestämt antal lärare av utländskt ursprung får undervisa i främmande språk i "frontistiria"-skolor.

3 Eftersom kommissionen ansåg att denna lagstiftning innebar att medborgare från andra medlemsstater diskriminerades på grund av nationalitet och att den således stred mot artiklarna 52, 59 och 48 i fördraget underrättade kommissionen, med tillämpning av artikel 169 första stycket i fördraget, den grekiska regeringen om detta den 30 november 1984. Den grekiska regeringen medgav dock inte det fördragsbrott som den anklagades för och den 28 oktober 1985 avgav kommissionen därför ett motiverat yttrande i ärendet, vilket regeringen i sin tur tillbakavisade den 25 februari 1986. Kommissionen väckte då nuvarande talan.

4 För en utförligare redogörelse för bestämmelserna i den nationella lagstiftningen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Angående påståendet om överträdelse av artiklarna 52 och 59 i fördraget

5 Enligt kommissionen strider det mot artikel 52 i fördraget att hindra medborgare från andra medlemsstater att inrätta en "frontistiria"-skola eller en privat yrkesskola, eftersom den artikeln förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet när det gäller verksamhet som egenföretagare. Ett förbud mot att utländska medborgare ger undervisning i hemmet strider mot såväl artikel 52 som mot artikel 59 om friheten att tillhandahålla tjänster.

6 Den grekiska regeringen har anfört att etableringsfriheten som föreskrivs i artikel 52 inte kan åberopas i förevarande mål eftersom verksamhet som är förenad med utövande av offentlig makt, om än endast tillfälligt, enligt artikel 55 första stycket i fördraget är undantagen från principen om etableringsfrihet. Enligt den grekiska regeringen är det förbehållet varje enskild medlemsstat att definiera vilken verksamhet i den staten som innebär utövande av offentlig makt. Detta är fallet med undervisningsverksamhet i Grekland eftersom undervisning enligt den grekiska grundlagen är en av statens grundläggande uppgifter, då den skall tillförsäkra medborgarna moralisk och kulturell bildning samt öka deras nationella medvetande, och de privatpersoner som utövar sådan verksamhet måste anses utöva verksamhet som är förenad med offentlig makt.

7 Det bör i detta sammanhang påpekas att artikel 55 i fördraget utgör ett undantag från den grundläggande principen om etableringsfrihet och därför skall tolkas på ett sätt som begränsar dess räckvidd till att endast omfatta vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa de hänsyn som denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att skydda.

8 Det är mycket riktigt så att i avsaknad av gemenskapsdirektiv som syftar till att harmonisera de nationella bestämmelserna om inrättande av institutioner för undervisning skall eventuella inskränkningar i etableringsfriheten, som tillåts enligt nämnda artikel 55, bedömas separat för varje medlemsstat. Vid denna bedömning skall dock hänsyn tas till de på gemenskapen beroende begränsningar av undantagen från principen om etableringsfrihet som tillåts enligt artikel 55, för att undvika att medlemsstaterna genom ensidiga bestämmelser upphäver fördragets ändamålsenliga verkan på detta område.

9 Även om medlemsstaterna själva kan fastställa vilken uppgift och vilket ansvar de statliga myndigheterna skall ha på undervisningsområdet, så kan man dock inte betrakta det som verksamhet som är förenad med utövande av offentlig makt, i den mening som avses i artikel 55 fördraget, när en privatperson startar en skola, i form av en "frontistiria" eller en privat yrkesskola, eller ger privatundervisning i hemmet.

10 Dessa privata verksamheter står nämligen fortsatt under de statliga myndigheternas kontroll, vilka har möjlighet att under alla omständigheter säkerställa skyddet för de intressen som de ansvarar för, utan att det är nödvändigt att inskränka etableringsfriheten för detta ändamål.

11 Den grekiska regeringens första invändning skall således tillbakavisas.

12 Den grekiska regeringen har mot kommissionens talan dessutom gjort invändningen att enligt ordalydelsen i artikel 16.7 i den grekiska grundlagen kan privatpersoner endast genom lag ges rätt att starta yrkesskolor. Så länge en sådan lag saknas är det förbjudet för alla privatpersoner, även grekiska medborgare, att starta sådana skolor. Följaktligen föreligger det inte någon diskriminering i strid med gemenskapsrätten på detta område.

13 Det måste medges att den grekiska regeringens invändning är välgrundad i den mån denna invändning rör yrkesutbildning, i den mening som avses i artikel 16.7 i den grekiska grundlagen. Kommissionen har varken kunnat visa att det finns någon nationell lag som tillåter att privata skolor startas på det området eller att det faktiskt finns sådana skolor.

14 Det framgår dock att kommissionen grundar ifrågavarande talan på en gemenskapsrättslig innebörd av begreppet yrkesutbildning och avser, i en vidare mening, varje form av specialiserad undervisning i motsats till allmän undervisning. Kommissionen har i detta hänseende gjort gällande att, utanför tillämpningsområdet för artikel 16.7 i den grekiska grundlagen, ger den nationella lagstiftningen privatpersoner med grekiskt medborgarskap rätt att starta musik- och dansskolor, men förvägrar medborgare från andra medlemsstater samma rättighet.

15 Den grekiska regeringen har anfört att den inte heller när det gäller dessa skolor har gjort sig skyldig till något fördragsbrott, eftersom medborgare från de andra medlemsstaterna trots dessa bestämmelser i den nationella lagstiftningen i praktiken beviljas nödvändiga tillstånd för att starta sådana skolor.

16 Emellertid, vilket framgår av domstolens fasta rättspraxis (se t.ex. dom av den 13 oktober 1987 i mål 236/85, Kommissionen mot Nederländerna, Rec. s. 3989) kan administrativ praxis, som till sin natur är sådan att den kan ändras av myndigheterna när dessa finner det lämpligt och som inte publiceras på ett godtagbart sätt, inte anses utgöra ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget.

17 Av övervägandena ovan följer att förbudet i den grekiska lagstiftningen mot att medborgare från de andra medlemsstaterna startar "frontistiria"-skolor, privata musik- och dansskolor och mot att de ger undervisning i hemmet strider mot artikel 52 i fördraget.

18 Förbudet mot att ge undervisning i hemmet strider dessutom mot artikel 59, i den mån det gäller för medborgare från andra medlemsstater som beger sig till Grekland för att tillfälligt tillhandahålla tjänster.

Angående påståendet om överträdelse av artikel 48 i fördraget

19 Kommissionen har gjort gällande att den grekiska lagstiftningen förbjuder medborgare från de andra medlemsstaterna att ha anställning som rektor eller som lärare i "frontistiria"-skolor och i privata yrkesskolor, endast med det undantaget att ett bestämt antal lärare med utländskt medborgarskap får undervisa i främmande språk vid "frontistiria"-skolor. En sådan diskriminering, grundad på nationalitet, som hindrar eller begränsar utförandet av

avlönat arbete strider enligt kommissionen mot artikel 48 i fördraget om fri rörlighet för arbetstagare.

20 Kommissionen medger dock, vilket framgår av det motiverade yttrandet till Greklands regering och av dess yttrande till domstolen, att enligt artiklarna 44 och 45 i akten om anslutningsvillkoren för Hellenska republiken samt om anpassningarna av fördragen är bestämmelserna i artikel 48 i fördraget, till den 1 januari 1988, endast fullt ut tillämpliga på medborgare från andra medlemsstater som redan har anställning i Grekland och på deras familjemedlemmar, som uppfyller vissa villkor vad gäller den tid de har varit bosatta i Grekland. Det är således bara med avseende på diskriminering av dessa två kategorier av personer som kommissionen har gjort gällande att Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget.

21 Kommissionens talan i denna del bör således, med den begränsning som angivits, vilken inte har bestridits av den grekiska regeringen, godtas endast i den mån den rör anställningar som rektor och som lärare i "frontistiria"-skolor och i privata musik- och dansskolor.

22 Av övervägandena ovan följer att kommissionens talan delvis skall bifallas.

Rättegångskostnader

23 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.3 första stycket kan domstolen emellertid, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Då kommissionen har tappat målet på några punkter skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52 och 59 i fördraget genom att förbjuda medborgare från de andra**

medlemsstaterna att starta "frontistiria"-skolor, privata musik- och dansskolor samt att ge undervisning i hemmet.

2) **Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 48 i fördraget genom att förbjuda eller genom att begränsa möjligheten för medborgare från andra medlemsstater som redan har anställning i Grekland och deras familjemedlemmar att inneha tjänster som rektor eller som lärare i "frontistiria"-skolor eller i privata musik- och dansskolor.**

3) **Talan i övrigt ogillas.**

4) **Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.**

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Galmot Kakouris Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 mars 1988.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande