



HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 3. april 2025

Sag BS-49851/2024-HJR

(2. afdeling)

A

(advokat Erik Høimark, beskikket)

mod

Aarhus Kommune

(advokat Jens Lund Mosbek)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Aarhus den 18. august 2023 (BS-16715/2020-ARH) og af Vestre Landsrets 13. afdeling den 11. april 2024 (BS-44306/2023-VLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Hanne Schmidt, Oliver Talevski, Jan Schans Christensen og Søren Højgaard Mørup.

Påstande

Appellanten, A, har gentaget sin påstand om, at indstævnte, Aarhus Kommune, skal betale en godtgørelse på 50.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg den 22. april 2020.

Aarhus Kommune har påstået stadfæstelse.

Retsgrundlag

Af EU-Domstolens dom af 20. november 2018 i sag C-147/17 (Sindicatul Familia Constanța, Ustiniu Cvas m.fl. mod Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța) fremgår:

”Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 De fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, er ansat som plejeforældre af generaldirektoratet, som er en offentlig institution, hvis formål er koordinering af sociale bistandsaktiviteter og beskyttelse af familien og børns rettigheder i provinserne og i Bukarests distrikter. De skal i deres hjem modtage et barn, hvis forældre permanent eller midlertidigt har fået frataget forældremyndigheden, og sørge for dets opdragelse og pasning. Hver af plejeforældrene indgår en individuel ansættelseskontrakt med det nævnte generaldirektorat samt en aftale om anbringelse for hvert barn, der anbringes i pleje hos denne.

...

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

...

40 Henset til, at direktiv 2003/88 således alene finder anvendelse på arbejdstagere, skal det afgøres, om de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, kan anses for at være ”arbejdstagere” som omhandlet i direktivet.

41 Begrebet ”arbejdstager” kan ikke i forhold til anvendelsen af direktiv 2003/88 fortolkes forskelligt afhængigt af, hvilken national lovgivning der er tale om, men må tillægges en selvstændig betydning i EU-retten. Det skal defineres på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer ansættelsesforholdet med hensyn til de berørte personers rettigheder og pligter. Det væsentligste kendetegn ved et ansættelsesforhold er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

42 Det følger heraf, at et ansættelsesforhold forudsætter et underordningsforhold mellem arbejdstageren og dennes arbejdsgiver. Et sådant underordningsforhold skal vurderes i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de omstændigheder, der kendetegner forholdet mellem parterne (dom af 10.9.2015, Holterman Ferho Exploitatie m.fl., C-47/14, EU:C:2015:574, præmis 46).

43 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede plejeforældre i princippet vedvarende skal

drage omsorg for udvikling, pasning og opdragelse af de børn, der er anbragt i pleje hos dem af en offentlig myndighed, og at de som modydelse modtager et vederlag for denne aktivitet. Desuden skal disse plejeforældre ikke alene være godkendt, men de skal også i henhold til artikel 8, stk. 1, i regeringsdekret nr. 679/2003 indgå en "særlig ansættelseskontrakt" med den kompetente specialtjeneste til beskyttelse af mindreårige, idet denne kontrakt er gyldig i perioden for godkendelsens varighed og gennemføres fra datoen for afgørelsen om anbringelse. Denne kontrakt kan suspenderes eller opsiges i henhold til de nationale arbejdsretlige regler. De nævnte plejeforældre synes ligeledes at have ret til social sikring samt en ret til videreuddannelse.

44 I henhold til den nationale lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, skal disse plejeforældre give specialtjenesten til beskyttelse af mindreårige, med hvilken de har indgået en aftale, mulighed for at føre tilsyn med deres professionelle aktivitet og at vurdere de anbragte børns udvikling.

45 Det følger af samtlige disse forhold, at de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, befinder sig i et underordningsforhold i forhold til den offentlige tjeneste, med hvilken de er kontraktmæssigt forbundet, idet dette forhold materialiseres ved den nævnte tjenestes løbende tilsyn og vurdering af deres aktiviteter i forhold til de krav og kriterier, der er opregnet i kontrakten, med henblik på gennemførelse af formålet om beskyttelse af mindreårige som fastsat ved lov.

46 Der rejses ikke tvivl om denne vurdering af den omstændighed, at plejeforældre såsom de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, råder over et betydeligt skøn for så vidt angår den daglige udøvelse af deres funktioner, eller at den opgave, de er blevet betroet, er et "tillidshverv" eller af almen interesse (jf. i denne retning dom af 10.9.2014, Haralambidis, C-270/13, EU:C:2014:2185, præmis 39-41, og af 9.7.2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, præmis 41).

47 Den omstændighed, at plejeforældres aktivitet i vidt omfang ligner det ansvar, som forældre har over for deres egne børn, kan under hensyn til det ovenfor i præmis 43-45 i nærværende dom anførte ikke indebære, at disse plejeforældre falder uden for betegnelsen "arbejdstagere" som omhandlet i direktiv 2003/88.

48 Det følger heraf, at de i hovedsagen omhandlede plejeforældre skal anses for at være "arbejdstagere" som omhandlet i direktiv 2003/88.

Det første spørgsmål

49 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/391, skal fortolkes således, at en plejeforælders aktivitet, som inden for rammerne af et ansættelsesforhold under en offentlig myndighed består i at modtage og integrere et barn i hjemmet og vedvarende sørge for dette barns harmoniske udvikling og opdragelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.

50 Det bemærkes med hensyn hertil, at artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88 fastlægger dette direktivs anvendelsesområde ved henvisning til artikel 2 i direktiv 89/391.

51 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/391 finder dette anvendelse på "alle former for private og offentlige aktiviteter", herunder "tjenesteydelser".

52 Som det imidlertid fremgår af dets artikel 2, stk. 2, første afsnit, finder direktivet ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse. Andet afsnit i denne bestemmelse præciserer imidlertid, at det i så fald skal påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i videst muligt omfang sikres i overensstemmelse med målsætningerne i dette direktiv.

53 Med hensyn hertil bemærkes for det første, at undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 skal fortolkes på en måde, der begrænser dens rækkevidde til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som denne undtagelse giver medlemsstaterne adgang til at beskytte (jf. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 54).

54 Hvad for det andet angår begrebet "offentlig tjeneste" som omhandlet i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 bemærkes, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen definition af dette begreb og heller ikke henviser til national ret med hensyn til, hvilken betydning af dette begreb der skal lægges til grund. Ifølge fast retspraksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Den Europæiske Union skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning,

som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.9.2017, Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

55 Med hensyn hertil skal det påpeges, at det kriterium, der i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 anvendes til at udelukke visse aktiviteter fra dette direktivs anvendelsesområde og dermed indirekte fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/88, ikke støttes på arbejdstagerenes tilhørsforhold overordnet set til en af de sektorer inden for den offentlige tjeneste, der er omfattet af denne bestemmelse, men udelukkende er støttet på visse specifikke aktiviteter særlige forhold, når disse aktiviteter udøves af arbejdstagere fra de sektorer, der er omfattet af denne bestemmelse, idet aktiviteterne specifikke art begrundet en undtagelse til reglerne om beskyttelse af arbejdstagerenes sikkerhed og sundhed, fordi det er absolut nødvendigt at garantere en effektiv beskyttelse af samfundet (jf. i denne retning dom af 12.1.2006, Kommissionen mod Spanien, C-132/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:18, præmis 24).

56 Det følger af den funktionelle karakter af et sådant kriterium, at udtrykket "offentlig tjeneste" som omhandlet i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 ikke alene omfatter de sektorer, hvor arbejdstagerne er knyttet organisatorisk til staten eller til en anden offentlig myndighed, men også de sektorer, hvor arbejdstagerne udøver deres aktivitet for en privatperson, som under de offentlige myndigheders kontrol har påtaget sig en aktivitet af almen interesse, der hører under medlemsstatens væsentlige funktioner.

57 Det skal med hensyn hertil konstateres, at artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 alene opregner aktiviteter i de væbnede styrker, inden for politiet og i civilbeskyttelsestjenesterne som eksempler.

58 Under hensyn til de forskelle, der kan være fra en medlemsstat til en anden i forbindelse med den konkrete organisation af aktiviteter af almen interesse, der hører under medlemsstatens væsentlige funktioner, er en sådan funktionel fortolkning af begrebet "offentlig tjeneste" desuden begrundet i nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af direktiv 89/391 i disse stater (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, præmis 24).

59 Undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 finder således anvendelse på samme måde på arbejdstagere, der udøver speci-

fikke aktiviteter svarende til tjenester af betydning for samfundet, uanset om deres arbejdsgiver er en offentlig myndighed eller en privatperson, der har ansvaret for aktiviteter af almen interesse, som hører under en stats væsentlige funktioner.

60 Det fremgår af de sagsakter, der er blevet forelagt for Domstolen, at plejeforældre i Rumænien kan ansættes af såvel en offentlig myndighed, som bl.a. varetager beskyttelsen af mindreårige, som et privat organ under denne myndigheds kontrol. I det foreliggende tilfælde er alle de sagsøgende plejeforældre i hovedsagen ansat af en offentlig myndighed. Inden for rammerne af dette ansættelsesforhold skal plejeforældrene garantere den harmoniske udvikling af de børn, der er anbragt hos dem, sikre børnenes integration i plejeforældrenes egen familie og forberede børnenes reintegration i deres biologiske familie eller deres integration i en adoptivfamilie.

61 Plejeforældrenes aktivitet indgår således i beskyttelsen af mindreårige, som er et formål af almen interesse, der henhører under en stats væsentlige funktioner.

62 Det særlige ved denne aktivitet i forhold til andre aktiviteter, der er forbundet med beskyttelsen af mindreårige, følger endvidere af den omstændighed, at den har til formål at integrere et barn, der er anbragt hos en plejeforælder, vedvarende og for en lang periode i dennes hjem og familie.

63 Det følger heraf, at en sådan aktivitet skal anses for at henhøre under de specifikke aktiviteter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391.

64 For det tredje har Domstolen allerede fastslået, at den omstændighed, at specifikke aktiviteter på grund af deres art ikke kan undergives en planlægning af arbejdstiden, udgør et af de særlige forhold i tilknytning til disse specifikke aktiviteter, som i henhold til artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 begrundes en undtagelse til reglerne om beskyttelse af arbejdstageres sikkerhed og sundhed (dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 55).

65 Artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 gør det således muligt at bevare effektiviteten af de specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, hvis kontinuitet er uundværlig med henblik på at sikre den effektive udøvelse af statens væsentlige funktioner (jf. i denne retning kendelse af 14.7.2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 50).

66 Dette krav om kontinuitet skal vurderes under hensyn til de særlige forhold i tilknytning til den pågældende aktivitet.

67 Som Domstolen har påpeget, er kravet om kontinuitet i de aktive tjenester inden for sundhed, sikkerhed og offentlig orden således ikke til hinder for, at disse tjenesters aktiviteter, når de finder sted under normale vilkår, kan organiseres, herunder for så vidt angår de ansattes arbejdstid, idet undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 alene finder anvendelse på sådanne tjenester under omstændigheder af ekstraordinær karakter (jf. bl.a. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 55 og 57, og af 12.1.2006, Kommissionen mod Spanien, C-132/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:18, præmis 26).

68 Denne retspraksis kan imidlertid ikke fortolkes således, at det er udelukket, at visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, selv når de udøves under normale vilkår, udviser kendetegn, der er så specifikke, at deres art på afgørende vis er til hinder for en planlægning af arbejdstiden, som overholder kravene i henhold til direktiv 2003/88.

69 Det er i lyset af disse elementer, at det skal afgøres, om den aktivitet som plejeforældre, der er omhandlet i hovedsagen, udviser visse særlige forhold i tilknytning til denne aktivitet, som kan begrunde anvendelsen af den undtagelse, der følger af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391.

70 I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at plejeforældrene, bortset fra i den tid, hvor det anbragte barn er i skole, i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning vedvarende udøver deres aktivitet, herunder på de ugentlige hviledage, helligdage eller fridage samt under deres årlige ferie, medmindre generaldirektoratet giver dem tilladelse til at forlade barnet i den nævnte årlige ferie. De rumænske myndigheder har således udformet funktionen som plejeforælder på en sådan måde, at det barn, der anbringes hos en sådan plejeforælder, integreres vedvarende og langvarigt i dennes hjem og familie. Denne integration skal gøre det muligt for barnet, så længe som det er nødvendigt, at udvikle sig inden for omsorgsfulde og understøttende rammer, der fremmer en harmonisk udvikling.

71 Den kontinuerlige og langvarige integration i en plejeforælders hjem og familie af børn, som på grund af deres vanskelige familiesituation er

særligt sårbare, udgør en egnet foranstaltning med henblik på at understøtte barnets tarv, således som fastsat i artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

72 Under disse omstændigheder vil det forhold, at plejeforælderen med jævne mellemrum skal tildeles en ret til at forlade det barn, der er anbragt hos plejeforælderen, efter et nærmere bestemt antal timer eller i de perioder, der generelt anses for at være gunstige for udviklingen af familielivet, såsom de ugentlige eller årlige hviledage, være i direkte modstrid med det formål, som de rumænske myndigheder forfølger, om at integrere et barn, der er anbragt hos en plejeforælder, vedvarende og langvarigt i dennes hjem og familie.

73 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, skal det i denne forbindelse bemærkes, at indførelse af en rotationsordning mellem plejeforældre eller anvendelse af vikar-plejeforældre, hos hvem plejebørnene kan anbringes under den ferie, som de principale plejeforældre har opnået tilladelse til, ville skade et væsentligt aspekt af den modtagelsesordning, som de rumænske myndigheder har indført, nemlig den vedvarende og langvarige opretholdelse af den særlige tilknytning mellem det anbragte barn og plejeforælderen, der er kendetegnet ved dette barns integrering i plejeforælders hjem og familie.

74 Det vil derfor ikke være foreneligt med de særlige forhold i tilknytning til en sådan aktivitet, som kræver, at plejeforældrene vedvarende og langvarigt drager omsorg for det barn, der er anbragt i deres hjem og familie, såfremt plejeforældrenes ugentlige arbejdstid i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 2003/88 begrænses, og arbejdsgiveren i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5 og 7 pålægges at tildele plejeforældrene ugentlig hviletid eller årlig ferie, i forbindelse med hvilke plejeforældrene ville være fritaget for at udøve deres aktivitet og dermed at passe det barn, der er anbragt hos dem.

75 Selv om artikel 5 i direktiv 2003/88 i henhold til dette direktivs artikel 17 under visse betingelser kan fraviges for så vidt angår den ugentlige hviletid og ligeledes direktivets artikel 6 for så vidt angår den maksimale ugentlige arbejdstid, gør det samme sig ikke gældende for retten til årlig ferie, således som fastsat i det nævnte direktivs artikel 7.

76 Det følger heraf, at de særlige forhold i tilknytning til den i hovedsagen omhandlede aktivitet som plejeforældre skal anses for på afgørende vis at være til hinder for anvendelse af direktiv 2003/88 på de nævnte plejeforældre.

77 Det bemærkes i denne henseende endvidere, at det væsentligste kendetegn ved aktiviteten som plejeforældre som omhandlet i hovedsagen, som består af forpligtelsen til vedvarende integrering af barnet i plejeforældrenes hjem og familie, adskiller denne aktivitet fra den aktivitet, som "forældre afløser" som omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 26. juli 2017, Hälvä m.fl. (C-175/16, EU:C:2017:617), udøver. Disse sidstnævnte var nemlig ikke bundet af en sådan forpligtelse, og deres arbejdstid var i det væsentlige fastlagt på forhånd i de ansættelseskontrakter, de havde indgået med deres arbejdsgiver, henset til dels, at antallet af arbejdsperioder à 24 timer, som de skulle levere årligt, var fastsat i kontrakten, dels at arbejdsgiveren på forhånd udarbejdede skemaer, som ved regelmæssige tidsintervaller angav, i hvilke perioder à 24 timer forældre-afløseren havde ansvaret for ledelsen af et børnehus (dom af 26.7.2017, Hälvä m.fl., C-175/16, EU:C:2017:617, præmis 33).

78 For det fjerde bemærkes, at selv om visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste på grund af de særlige forhold i tilknytning til disse er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/88, kræves det stadig i henhold til artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 89/391, at de kompetente myndigheder sikrer arbejdstagernes sikkerhed og sundhed "i videst muligt omfang" (kendelse af 14.7.2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 56).

79 Det bemærkes i denne forbindelse, at den kontrakt, der i henhold til artikel 122, stk. 3, litra c), i lov nr. 272/2004 er indgået mellem plejeforælderen og den offentlige myndighed eller det private godkendte organ, skal gøre det muligt for plejeforælderen at råde over "fritid". Det følger heraf, at der er perioder, hvor plejeforælderen ikke er forpligtet til aktivt at passe det barn, der er anbragt hos denne, f.eks. når barnet er i skole, idet plejeforælderen kan råde over disse perioder uden væsentlige begrænsninger.

80 Plejeforældrene er endvidere ikke forpligtet til at forblive på bopælen, men kan tage afsted bl.a. med henblik på fritidsaktiviteter, i princippet under forudsætning af, at de anbragte børn ledsager dem.

81 Desuden fremgår det af artikel 122, stk. 3, litra d), i lov nr. 272/2004 og artikel 10, stk. 1, litra f), i regeringsdekret nr. 679/2003, at plejeforældre kan ansøge den kompetente myndighed om tilladelse til at forlade barnet i visse perioder af året. I denne forbindelse fremgår det af de sagsakter, der er forelagt for Domstolen, og af de oplysninger, som den rumænske regering har afgivet i retsmødet, at en sådan tilladelse udstedes, i det omfang den kompetente myndighed finder, at tilladelsen ikke

vil være til skade for en vellykket gennemførelse af den opgave, som plejeforældrene er blevet betroet.

82 Det følger af det ovenstående, at de rumænske myndigheder i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 89/391 for så vidt angår tilrettelæggelsen af plejeforældrenes arbejdstid har sikret disses sikkerhed og sundhed i videst muligt omfang.

83 Det skal endvidere tilføjes, at begrænsninger i den ret, der ved chartrets artikel 31, stk. 2, tilkendes enhver arbejdstager til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig ferie med løn, kan fastsættes under overholdelse af de strenge betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, og under respekt af de nævnte rettigheders væsentligste indhold (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 59, og af 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 54).

84 I det foreliggende tilfælde kræves det i henhold til artikel 122, stk. 3, litra c), i lov nr. 272/2004, således som anført i nærværende doms præmis 79, at den kontrakt, der indgås mellem plejeforælderen og dennes arbejdsgiver, indeholder elementer vedrørende planlægningen af plejeforælders fritid. Denne planlægning skal imidlertid bl.a. tage hensyn til programmet for det anbragte barn.

85 Endvidere fremgår det af de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 81, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning tilkender plejeforældre en ret til årlig betalt ferie, men underlægger retten til at afholde denne ferie uden det anbragte barn et krav om tilladelse fra arbejdsgiveren, som skal tage hensyn til en vellykket gennemførelse af formålet om beskyttelse af det pågældende barn.

86 De lovbestemte begrænsninger af de nævnte plejeforældres ret til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig betalt ferie respekterer det væsentligste indhold af denne ret. De er endvidere nødvendige for gennemførelsen af det af Unionen anerkendte formål af almen interesse, som beskyttelse af barnets tarv som fastsat i chartrets artikel 24 udgør, således som dette formål er fastsat i rumænsk ret, hvorefter plejeforælderen er forpligtet til vedvarende at sørge for integrering i sit hjem og sin familie af det anbragte barn samt sørge for barnets harmoniske udvikling og pasning.

87 Sådanne begrænsninger overholder dermed betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1.

88 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/391, skal fortolkes således, at den aktivitet som plejeforælder, der inden for rammerne af et ansættelsesforhold under en offentlig myndighed består i at modtage og integrere et barn i hjemmet og vedvarende sørge for dette barns harmoniske udvikling og opdragelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/88."

Anbringender

A har anført navnlig, at han var ansat som lønmodtager af Aarhus Kommune, jf. arbejdstidslovens § 2.

Aarhus Kommune havde en tilsyns- og kontrolforpligtelse i forbindelse med udførelsen af hans arbejde. Det følger af serviceloven, at forvaltningen har almindelig adgang til at fastsætte generelle og konkrete instrukser for arbejdets udførelse.

Det kan ikke tillægges afgørende betydning, at han efter kommunens opfattelse frit kunne tilrettelægge sit arbejde uden yderligere instruktion end den, der fulgte af ansættelseskontrakten, idet samme omstændighed gjorde sig gældende i forhold til de lønmodtagere, som kommunen havde ansat til lignende arbejde.

Aarhus Kommune har udbetalt løn til ham som almindelig A-indkomst. I kontrakten bruges ordene "medarbejder" og "ansat".

Det påhvilede Aarhus Kommune som arbejdsgiver at sikre et forsvarligt arbejdsmiljø, også selv om der var tale om en hjemmearbejdsplads. Kommunen skulle som led heri sikre, at han fik mulighed for den fornødne restitution og ikke arbejdede for mange timer.

Han var reelt bundet til den socialpædagogiske arbejdsopgave døgnet rundt uanset rammen på 30 timer ugentligt, og han var tvunget til at arbejde langt mere end 48 timer ugentligt uden på noget tidspunkt at kunne holde fri, hvilket stod på i mere end et år.

Denne overskridelse af arbejdstidslovens § 4 berettiger ham til en godtgørelse efter lovens § 8, stk. 1, som passende kan fastsættes til 50.000 kr.

Aarhus Kommune har anført navnlig, at der ikke mellem A og Aarhus Kommune har været etableret et ansættelsesforhold, der er omfattet af arbejdstidsloven.

I perioden 25. april 2016 til 30. juni 2017 ydede Aarhus Kommune støtte til C efter servicelovens § 85. Støtten blev udmøntet i en aftale om betaling af honorar til A for støtte til C i forbindelse med udadrettede aktiviteter i 30 timer pr. uge. A var ikke underlagt kommunens tilsyn og instruktion, og han havde derfor ikke status som lønmodtager i et tjenesteforhold. Allerede af den grund er arbejdstidslovens bestemmelser ikke relevante.

En bevilling efter servicelovens § 85 vil sædvanligvis blive udmøntet i socialpædagogisk støtte fra Aarhus Kommunes fagligt uddannede medarbejdere. Det var kun på grund af sagens helt særlige omstændigheder og ud fra et ønske om at tage hensyn til familiens konkrete situation, at kommunen efter anmodning fra forældrene tillod, at støtten blev udmøntet i form af betaling af et honorar til A.

Med denne løsning medvirkede Aarhus Kommune til at sikre, at A, der var arbejdsløs, ikke skulle leve op til kravet om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, så han i stedet kunne yde støtte til sin søn under sønnens midlertidige ophold hos forældrene, der forventedes at være kortvarigt.

Under alle omstændigheder har den aftalte arbejdstid for udførelse af den støtte til igangsættelse af udadrettede aktiviteter, som fremgår af § 85-bevillingen, kun udgjort 30 timer om ugen. Aarhus Kommune har derfor ikke handlet i strid med 48-timers reglen i arbejdstidslovens § 4. Der er som følge heraf ikke grundlag for at tilkende godtgørelse efter lovens § 8, stk. 1.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Sagen angår, om Aarhus Kommune skal betale A en godtgørelse i medfør af § 8, stk. 1, i lov om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet (arbejdstidsloven) for brud på lovens § 4 om maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer.

A og Bs søn, C, der lider af atypisk autisme, havde siden 2013, hvor han fyldte 18 år, boet på et bosted, men han var ikke tilfreds med bostedet, og Aarhus Kommune begyndte i sommeren 2015 at søge efter et andet bosted. Efter en ferie hos sine forældre i marts 2016 ville C ikke tilbage til sit daværende bosted. A og B var indstillet på, at han kunne blive boende hos dem, indtil der var fundet et nyt bosted, som de og C fandt acceptabelt.

A var på dette tidspunkt ledig og skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at få arbejdsløshedsunderstøttelse. A og B spurgte Aarhus Kommune, om det var muligt, at kommunen kunne ansætte A, indtil der var fundet et nyt bosted,

således at han ikke skulle være til rådighed for arbejdsmarkedet, men kunne være sammen med sønnen.

Aarhus Kommune traf på den baggrund beslutning om, at der kunne ydes støtte til C i medfør af servicelovens § 85, med henblik på at han havde indhold i hverdagen og blev guidet og støttet til at lave udadrettede aktiviteter. Kommunen og A indgik den 21. april 2016 aftale om, at A med virkning fra den 25. april 2016 skulle udføre § 85-støtte i hjemmet til C i 30 timer om ugen. Aftalen var oprindelig tidsbegrænset indtil den 31. maj 2016, men blev siden forlænget og var gældende, indtil den blev opsagt af Aarhus Kommune med virkning pr. 30. juni 2017. C boede hos forældrene, indtil han flyttede til et nyt bosted den 31. maj 2017.

Spørgsmålet er i første række, om aftalen mellem A og Aarhus Kommune inderbar, at han i perioden fra den 25. april 2016 til den 30. juni 2017 var omfattet af begrebet lønmodtager i arbejdstidslovens § 2, stk. 1. Hvis A var lønmodtager i arbejdstidslovens forstand, er spørgsmålet, om han er berettiget til godtgørelse efter lovens § 8, stk. 1, jf. § 4.

Arbejdstidsloven

Arbejdstidsloven gennemfører Rådets direktiv 2000/34/EF af 22. juni 2000 om ændring af Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (konsolideret ved direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003).

Lovens § 1 bestemmer, at loven finder anvendelse på nærmere bestemte lønmodtagere. Efter § 2, stk. 1, er en lønmodtager en person, der mod vederlag udfører arbejde i et tjenesteforhold.

Ifølge lovens § 4 må den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode beregnet over en periode på 4 måneder ikke overstige 48 timer inkl. overarbejde.

Lovens § 8, stk. 1, bestemmer, at en lønmodtager kan tilkendes en godtgørelse, hvis lønmodtagerens rettigheder i henhold til loven er krænket.

Det følger af EU-Domstolens praksis, herunder Domstolens dom af 20. november 2018 i sag C-147/17 (Sindicatul Familia Constanța), at direktivets arbejdstagerbegreb ikke kan fortolkes forskelligt i medlemsstaternes lovgivning, men må tillægges en selvstændig betydning i EU-retten. Begrebet skal defineres på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer ansættelsesforholdet med hensyn til de berørte personers rettigheder og pligter. Det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (præmis 41). Det følger

heraf, at et ansættelsesforhold forudsætter et underordningsforhold mellem arbejdstageren og dennes arbejdsgiver. Et sådant underordningsforhold skal vurderes i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de omstændigheder, der kendetegner forholdet mellem parterne (præmis 42).

Domstolen fandt, at de i hovedsagen omhandlede plejeforældre skulle anses for at være arbejdstagere i arbejdstidsdirektivets forstand. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at plejeforældrene ikke alene skulle være godkendt, men også skulle indgå en "særlig ansættelseskontrakt", som kunne suspenderes eller opsiges i henhold til de nationale arbejdsretlige regler. Domstolen antog, at plejeforældrene ligeledes havde ret til social sikring samt en ret til videreuddannelse (præmis 43). Den omstændighed, at plejeforældres aktivitet i vidt omfang ligner det ansvar, som forældre har over for deres egne børn, medførte ikke, at plejeforældrene ikke skulle anses for arbejdstagere (præmis 47).

I dommen fastslog Domstolen i øvrigt, at plejeforældres aktivitet, der inden for rammerne af et ansættelsesforhold under en offentlig myndighed består i at modtage og integrere et barn i hjemmet og vedvarende sørge for dette barns harmoniske udvikling og opdragelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for arbejdstidsdirektivet (præmis 88).

Den konkrete sag

Mens EU-Domstolens dom af 20. november 2018 i *Sindicatul-sagen* angik plejeforældres pasning mv. af andres børn døgnet rundt, angår aftalen mellem A og Aarhus Kommune ydelse af støtte til As eget barn i 30 timer om ugen. Efter aftalen skulle A således som nævnt yde støtte til sin voksne søn, C, der skulle bo hjemme hos forældrene midlertidigt, indtil der var fundet et nyt bosted, som han og forældrene fandt acceptabelt.

Støtten blev bevilget i henhold til servicelovens § 85, og det fremgår af kommunens mail af 13. april 2016, at kommunen normalt ikke ansætter pårørende, men var indstillet på at tilknytte A som støtteperson. Ordningen indebar, at A, der var ledig, blev stillet økonomisk således, at han ikke behøvede at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i den periode, hvor han ydede støtte til sin søn.

I bevillingen af 2. juni 2016 til C er det i overordnede vendinger beskrevet, hvad støtten på 30 timer om ugen skulle bestå i, nemlig "at sikre, at du har indhold i hverdagen og at du guides og støttes til at lave udadrettede aktiviteter". I aftalen med A er det angivet, at der er tale om støtte efter servicelovens § 85 i eget hjem i 30 timer om ugen til 200 kr. i timen, men det er ikke nærmere beskrevet, hvad støtten skulle indeholde. Det er heller ikke angivet, på hvilke tidspunkter på dagen støtten skulle ydes. A kunne således selv tilrettelægge sin arbejdstid inden for rammen på 30 timer.

Kommunen udarbejdede ikke handleplaner eller lignende for den støtte, som A skulle yde sin søn, og A var ikke forpligtet til at føre journal eller til at afrapportere over for kommunen. Kommunen stillede heller ikke konkrete krav om arbejdets udførelse og førte ikke tilsyn hermed.

På den anførte baggrund finder Højesteret efter en samlet vurdering, at der ikke blev etableret et over- og underordningsforhold mellem kommunen og A. A kan derfor uanset den terminologi, der blev anvendt i aftalen med kommunen, ikke i den foreliggende atypiske situation anses for lønmodtager i kommunen i arbejdstidslovens forstand.

Lovens § 4 om maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer finder således ikke anvendelse på aftaleforholdet mellem kommunen og A. Der foreligger derfor ikke et brud på arbejdstidsloven, og A har således ikke krav på godtgørelse efter lovens § 8, stk. 1.

Det bemærkes i øvrigt, at A efter aftalen med kommunen ikke var forpligtet til at arbejde i mere end 30 timer om ugen, og kommunen havde heller ikke pålagt ham at arbejde mere, men havde tværtimod afvist dette. Det kan derfor ikke anses for at være et led i aftalen med kommunen, at A efter det oplyste udførte et langt mere omfattende pleje- og omsorgsarbejde over for sønnen. Som følge heraf ville der ikke foreligge et brud på arbejdstidslovens § 4, selv hvis A måtte anses for lønmodtager i kommunen.

As synspunkt om, at han reelt som led i et ansættelsesforhold til kommunen var bundet til at udføre pleje- og omsorgsarbejde over for sønnen døgnet rundt uanset rammen på 30 timer, kan under alle omstændigheder ikke føre til, at han skal have medhold. I en sådan situation ville arbejdstidsdirektivet ikke finde anvendelse, jf. herved præmis 88 i EU-Domstolens ovennævnte dom i *Sindica-tul-sagen*, og Højesteret finder, at arbejdstidsloven heller ikke ville finde anvendelse, da loven i denne henseende må forstås i overensstemmelse med direktivet.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 30.000 kr. til Aarhus Kommune.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.