

PRESUDA SUDA

od 23. svibnja 1985.(*)

„Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga – Medicinske sestre i braća – Primjena direktiva”

U predmetu 29/84,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju I. Pernice i C. Bail, članovi njezine pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu, u uredu G. Kremlisa, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupa J. Sedemund iz odvjetničkog ureda Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund u Kölnu, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu, u sjedištu njemačkog veleposlanstva, 20-22, Avenue Émile-Reuter,

tuženika,

povodom tužbe za utvrđenje da je Savezna Republika Njemačka, budući da nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom Vijeća 77/452 od 27. lipnja 1977. o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžaba i drugih kvalifikacija medicinske sestre ili brata za opću zdravstvenu njegu, uključujući mјere kojima je cilj olakšati učinkovito izvršavanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i s Direktivom Vijeća 77/453 od 27. lipnja 1977. o usklađivanju odredaba zakona i drugih propisa koje se odnose na djelatnosti medicinske sestre ili brata za opću zdravstvenu njegu (SL L 176, str. 1. i 8.), povrijedila obveze koje ima na temelju Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: Lord Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco i O. Due, predsjednici vijeća, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot i R. Joliet, suci,

nezavisni odvjetnik: *Sir Gordon Slynn*,

tajnik: M. P. Heim

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. ožujka 1985.,

donosi sljedeću

PRESUDU

- 1 Zahtjevom podnesenim u tajništvu Suda 30. siječnja 1984. Komisija Europskih zajednica podnijela je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u tužbu za utvrđenje da je Savezna Republika Njemačka, budući da nije u propisanim rokovima poduzela mjere potrebne za provedbu Direktive Vijeća 77/452 od 27. lipnja 1977. o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžaba i drugih kvalifikacija medicinske sestre ili brata za opću zdravstvenu njegu, uključujući mjere kojima je cilj olakšati učinkovito izvršavanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, i Direktive Vijeća 77/473 od 27. lipnja 1977. o usklađivanju odredaba zakona i drugih propisa koje se odnose na djelatnosti medicinske sestre ili brata za opću zdravstvenu njegu (SL L 176, str. 1. i 8.), povrijedila obveze koje ima na temelju Ugovora o EEZ-u.
- 2 Direktiva 77/452 tiče se pristupa gore navedenim djelatnostima, kao i njihova obavljanja od strane državljana drugih država članica, a Direktiva 77/453 tiče se obrazovanja i ispita potrebnih za dobivanje diploma čije se priznavanje predviđa prvom direktivom.
- 3 Prema članku 2. Direktive 77/452 svaka država članica priznaje diplome, svjedodžbe i druge kvalifikacije koje državljanim država članica izdaju druge države članice i na svom im državnom području priznaje isti učinak kao i diplomama, svjedodžbama i drugim kvalifikacijama koje ona izdaje. U članku 3. nabrojene su diplome i druge kvalifikacije koje druge države članice trebaju priznati i za čije izdavanje predmetna država članica treba zahtijevati naobrazbu i ispite predviđene Direktivom 77/453.
- 4 Članku 4. cilj je dodijeliti slična prava državljanim Zajednice čije su diplome izdane prije početka primjene Direktive 77/453 i ne odgovaraju skupu zahtjeva iz te direktive, ali koji su bar određeno vrijeme obavljali djelatnosti o kojima je riječ.
- 5 Članak 5. daje pravo služenja kvalifikacijom stečenom u državi podrijetla; članci 6. do 9. tiču se dokaza etičnosti, časnog ponašanja te fizičkog i psihičkog zdravlja predmetne osobe, a članak 10. uvodi rokove što se tiče postupka odobravanja obavljanja djelatnosti u državi domaćina.
- 6 Članci 11. i 12. sadržavaju odredbe koje se odnose na oslobođanje od zahtjeva koji se odnose na dozvolu strukovne organizacije te upis ili članstvo u njoj koje trebaju posjedovati samo pružatelji usluga.
- 7 Članak 15. predviđa da države članice poduzmu potrebne mjere kako bi se osobama za koje članak vrijedi omogućilo da budu informirane osobito o sanitarnim i socijalnim zakonodavstvima države domaćina, a članak 17. propisuje da druge države članice i Komisija budu informirani o tijelima i organima koje je predmetna država između ostalog odredila da bi izdavali i primali diplome i svjedodžbe ili pak osiguravali informacije iz Direktive.
- 8 Prema članku 18. Direktive 77/452 i članku 3. Direktive 77/453, te dvije direktive primjenjuju se i na državljane država članica koji predmetne djelatnosti obavljaju kao nesamostalno zaposlene osobe.
- 9 Članak 19. Direktive 77/452 i članak 4. Direktive 77/453 propisuju da države članice poduzmu potrebne mjere kako bi se uskladile s direktivama u roku od dvije godine nakon što su o njima obaviještene i da o tim mjerama obavijeste Komisiju. Budući da su direktive dostavljene 29. lipnja 1977., propisani rokovi istekli su 29. lipnja 1979.

- 10 Budući da Savezna Republika Njemačka nije obavijestila Komisiju o drugim mjerama izuzev onih iz članaka 15. i 17. Direktive 77/452, Komisija je dopisom od 2. srpnja 1980. i sukladno članku 169. Ugovora o EEZ-u pozvala Saveznu Republiku Njemačku da podnese očitovanja.
- 11 Dopisom od 30. srpnja 1980. njemačka vlada obavijestila je Komisiju da je zakonodavstvo o provedbi direktiva u pripremi, ali da se glavne odredbe direktiva, iako formalno još nisu prenesene u nacionalno pravo, već primjenjuju u praksi.
- 12 25. studenog 1981. Komisija je Saveznoj Republici Njemačkoj uputila obrazloženo mišljenje.
- 13 13. travnja 1982. njemačka vlada obavijestila je Komisiju da su odredbe namijenjene formalnom prenošenju direktiva uključene u nov prijedlog zakona o zdravstvenoj zaštiti čiji je cilj cjelokupna reforma tog područja, da je taj prijedlog kasnio, ali da su u Saveznoj Republici Njemačkoj direktive već *de facto* u cijelosti primijenjene.
- 14 U rujnu i studenom 1983. njemačka vlada obavijestila je Komisiju o nekim dodatnim kašnjenjima zakonodavnog postupka i nakon tih obavijesti Komisija je formulirala ovu tužbu.

Opći problem provedbe direktiva

- 15 Njemačka vlada priznaje da će opća reforma zakonodavstva o zdravstvenoj zaštiti, koja je pri kraju, obuhvatiti prenošenje u njemačko pravo odredaba dviju predmetnih direktiva, ali tvrdi da kašnjenje koje se dogodilo u zakonodavnom procesu nije propust kad su u pitanju njezine obveze prema Zajednici. Zakonodavstvo koje je trenutačno na snazi u Saveznoj Republici Njemačkoj nije formalno usklađeno s odredbama direktiva, ali nipošto nije zapreka njihovoj primjeni od strane njemačkih vlasti i ta je primjena zapravo u potpunosti osigurana u administrativnoj praksi.
- 16 Prema mišljenju njemačke vlade, članak 189. treći podstavak Ugovora zahtjeva samo da se pogodnosti predviđene direktivama osiguraju u nacionalnom pravu i da građanin ima pravno zajamčeno pravo na te pogodnosti. Način na koji će to pravo osigurati u nacionalnom pravu prepušteno je svakoj državi članici. Pravo Zajednice nipošto ne zahtjeva zakonodavno djelovanje u pogledu toga.
- 17 Njemačka vlada ne osporava da se puka administrativna praksa, koja je po svojoj prirodi promjenjiva po volji uprave i kojoj nedostaje prikladni publicitet, ne može smatrati valjanim izvršenjem obveze koju države članice imaju na temelju članka 189., kao što je Sud utvrdio u ustaljenoj sudskej praksi, ali ističe da ta sudska praksa u ovom slučaju nije primjenjiva. Ona ne smatra da se administrativna praksa o kojoj je ovdje riječ mijenja ovisno o volji administracije niti smatra da joj nedostaje prikladni publicitet.
- 18 Praksa sukladna direktivama, koje su se njemačke vlasti stalno držale od kada su ti akti Zajednice počeli proizvoditi učinak, prema mišljenju njemačke vlade je izraz takvog tumačenja trenutačnog zakonodavstva koje se ravna prema višim načelima nacionalnog prava. U pogledu toga vlada navodi opće načelo jednakog postupanja koje je utvrđeno temeljnim zakonom i koje zabranjuje svaku razliku u postupanju koja nije opravdana objektivnim razlozima, načelo nacionalnog tretmana državljana drugih država članica, koje je načelo Zajednice, ali koje je izravno primjenjivo u njemačkom

pravu i, na kraju, načelo iz njemačkog upravnog prava, prema kojemu takva ustaljena praksa ima za posljedicu „samoograničavanje“ administracije koje joj dozvoljava da od toga odstupi samo ako je to odstupanje uvjetovano važnim objektivnim razlozima. U ovom slučaju takvih razloga nema, prvo, zbog prva dva pravna načela, i drugo, zato što je prijedlogom zakona o zdravstvenoj zaštiti, kao i zakonima koji su već izglasani za druge profesije iz zdravstvenog sektora, njemački zakonodavac jasno pokazao da namjerava prenijeti direktive u nacionalno zakonodavstvo te stoga kodificirati spomenutu administrativnu praksu. Vlada zaključuje da je kontinuirana primjena odredaba dviju direktiva već u potpunosti zajamčena njemačkim pravom.

- 19 Što se tiče publiciteta koji se daje toj primjeni, njemačka vlada podsjeća da je Savezna Republika sukladno članku 17. Direktive 77/452 obavijestila druge države članice i Komisiju o službama koje su određene kako bi se osigurale informacije predviđene člankom 15. Osobe za koje vrijede direktive mogu pri tim službama dobiti sve željene informacije o svom pravnom položaju prema nacionalnom pravu. Direktive ne predviđaju druge mjere davanja publiciteta, a takve se mjere ne traže ni po članku 189. kako ga je tumačio Sud, budući da administrativna praksa u skladu s direktivama nikako nije suprotna tekstu zakonodavnih pravila koja su na snazi.
- 20 Komisija naglašava da je cilj predmetnih direktiva olakšati učinkovito izvršavanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, osobito priznavanjem različitih nacionalnih diploma bez ograničenja i uvođenjem nekih postupovnih jamstava. Taj je cilj postignut tek kad su predmetne nacionalne odredbe koje nisu u skladu s odredbama direktiva, formalno promijenjene ili dopunjene. Uostalom, njemačka vlada implicitno je priznala tu nužnost time što je u prijedlog zakona o zdravstvenoj zaštiti uvrstila odredbe u tu svrhu. Kašnjenje do kojeg je došlo kod usvajanja toga zakona ne može se opravdati promjenom administrativne prakse s ciljem ispunjenja zahtjeva direktiva dok ne dođe do tog usvajanja.
- 21 Čak i ako se prizna da je administracija vlastitom praksom vezana u mjeri koju navodi njemačka vlada, Komisija osporava da takav pravni aranžman nudi pravnu sigurnost, jasnoću i transparentnost koje se žele postići direktivama. Točnije, država članica ne može se pozvati na izravan učinak načela nacionalnog tretmana da izbjegne obvezu prenošenja direktive kojoj je cilj upravo provesti to načelo u praksi, olakšavajući učinkovito izvršavanje sloboda iz Ugovora. Nadalje, Komisija ne vidi kako pravna načela na koja se vlada poziva mogu poslužiti za prenošenje odredaba direktiva koje uređuju određene administrativne postupke ili koje predviđaju koordinaciju nacionalnih programa osposobljavanja, jer to nisu odredbe koje služe kao temelj za neko od prava fizičkih osoba.
- 22 S obzirom na ta mišljenja, valja podsjetiti na članak 189. treći podstavak Ugovora, prema kojemu je direktiva obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.
- 23 Iz te odredbe proizlazi da prenošenje direktive ne zahtijeva nužno zakonodavno djelovanje u svakoj državi članici. Točnije, postojanje općih načela ustavnog ili upravnog prava može učiniti suvišnim prenošenje posebnim zakonima i drugim propisima, ali pod uvjetom da ta načela uistinu jamče punu primjenu direktive od strane nacionalne administracije i da je, u slučaju da je cilj direktive stvoriti prava za fizičke osobe, pravni položaj koji proizlazi iz tih načela dovoljno precizan i jasan i da

su korisnici u stanju poznavati svoja prava u cijelosti i, u ovom slučaju, pozvati se na njih pred nacionalnim sudovima. Ovaj posljednji uvjet osobito je važan kad je cilj predmetne direktive dodijeliti prava državljanima drugih država članica, jer ti državljeni obično nisu u tijeku s tim načelima.

- 24 Stoga, u svjetlu prethodno navedenoga, valja ispitati zadovoljava li pravni aranžman koji je predočila njemačka vlada te uvjete. S tim u vezi, dvije predmetne direktive valja tretirati odvojeno.

Direktiva 77/452

- 25 Što se tiče direktive koja se odnosi na pristup djelatnostima medicinske sestre ili brata i na obavljanje tih djelatnosti, stranke su se u raspravama usredotočile na priznavanje diploma drugih država članica koje su stekli državljeni tih država.
- 26 U tom pogledu, njemačka vlada tvrdi da je priznavanje već osigurano na temelju članka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti u verziji od 20. rujna 1965. (BGBL. I, str. 443.). Ta odredba prvo dodjeljuje pravo na odobrenje obavljanja predmetnih djelatnosti osobama koje su stekle naobrazbu predviđenu zakonom i položile ispit koji se njime propisuje. Potom, odredba isto pravo dodjeljuje njemačkim državljanima i strancima bez državljanstva koji su sposobljenost potvrđenu diplomom stekli izvan područja primjene zakona, čim postoji ekvivalentnost strukovnog sposobljavanja. Naposljetku, predviđeno je da „se odobrenje može dodijeliti drugim osobama ako su ispunjeni ti uvjeti”.
- 27 Prema mišljenju njemačke vlade, protivno je općem načelu jednakog postupanja koje je utvrđeno temeljnim zakonom, da se odbije prznati strano sposobljavanje osim ako to odbijanje nije opravdano objektivnim razlozima. Kad je riječ o sposobljavanju iz dvije predmetne direktive, takvi razlozi ne mogu postojati jer je, usvajanjem tih direktiva od strane Njemačke na Vijeću, Savezna Republika već priznala ekvivalentnost tog sposobljavanja. Ako je stoga administracija dužna prihvati tu ekvivalentnost u pogledu njemačkih državljeni, načelu Zajednice o nacionalnom tretmanu, koje je izravno primjenjivo u njemačkom pravu, protivno je da se to priznanje uskrati kad je riječ o državljanima drugih država članica. Praksa sukladna tom tumačenju, koju nadležna tijela kontinuirano primjenjuju, dovela je do nepovratnog samoograničavanja koje poništava diskrecijske ovlasti koje članak 2. trenutačnog zakona čini se dodjeljuje tim tijelima. Tako opisana pravna situacija dodjeljuje osobama za koje vrijedi Direktiva pravo na koje se mogu pozvati na sudu.
- 28 Ta se argumentacija ne može prihvati. Tekst gore navedenog članka 2. zakona o zdravstvenoj zaštiti ovlašćuje njemačke nadležne vlasti da ekvivalentnost sposobljenosti ocijene od slučaja do slučaja i ne dodjeljuje državljanima drugih država članica pravo obavljanja predmetne profesije na osnovi diplome stečene u jednoj od tih država, čak i ako je ta diploma navedena u članku 3. Direktive 77/452. S obzirom na postojeći zakonodavni tekst, pravni aranžman koji je iznijela njemačka vlada nije takve prirode da stvara dovoljno preciznu, jasnu i transparentnu situaciju da bi državljeni drugih država članica mogli znati svoja prava i pozivati se na njih. Tu situaciju samu po sebi ne mijenja činjenica da su službe koje su njemačke vlasti odredile kako bi korisnicima osigurale informacije o sanitarnim i socijalnim zakonodavstvima predviđenim člankom 15. Direktive, obaviještene o tome kakvu praksu primjenjuje njemačka administracija.

- 29 Nadalje, spomenuti pravni aranžman utemeljen je na zajedničkom učinku općeg načela jednakog postupanja, primjenjivog samo na njemačke državljanе, i načela nacionalnog tretmana, koji je načelo Zajednice. No, kao što je naglasila Komisija, izravan učinak tog načela Zajednice ne može se iskoristiti da se izbjegne obveza prenošenja direktive koja predviđa točne mjere kako bi se olakšala i osigurala puna primjena tog načela u državama članicama.
- 30 Što se tiče drugih odredaba Direktive, njemačka vlada ističe da nijedna odredba trenutačnog zakonodavstva ne sprječava njihovu primjenu od strane nadležnih vlasti i da, što se njih tiče, također postoji nepovratna administrativna praksa utemeljena na njihovu prihvaćanju od strane Savezne Republike i na njihovu uključivanju u prijedlog zakona o zdravstvenoj zaštiti.
- 31 U tom pogledu valja prihvati argument Komisije kad ona odgovara da upućivanje na pravna načela koja su tako općeg karaktera kao ona na koja se poziva njemačka vlada nije dovoljno da se utvrdi da je poštovanje tako preciznih i detaljnih odredaba direktiva u potpunosti zajamčeno nacionalnim pravom.
- 32 Stoga valja utvrditi da Savezna Republika Njemačka nije u propisanim rokovima poduzela mjere potrebne za prenošenje Direktive 77/452 u nacionalno pravo.

Direktiva 77/453

- 33 Njemačka vlada priznaje da odredbe njezina nacionalnog prava koje su na snazi ne sadrže iste zahtjeve o osposobljavanju kao ta direktiva. Međutim, važeći propisi od 2. kolovoza 1966. (BGBL. I, str. 462.), koji se odnose na osposobljavanje i ispiti navode samo minimalne uvjete te tako ostaju otvoreni za povećanje zahtjeva u okviru programa nastave i kriterija ispita koje primjenjuju različite ovlaštene medicinske škole.
- 34 Administrativna je praksa u vezi s tim u skladu s Europskim sporazumom o poučavanju i osposobljavanju medicinskih sestara sklopljenim 25. listopada 1967. u okviru Vijeća Europe (serija Europski ugovori, br. 59, travanj 1968.), i čije odredbe prate odredbe Direktive u gotovo svim detaljima. Taj je sporazum ratificirala Savezna Republika Njemačka sukladno Zakonu o odobrenju od 13. lipnja 1972. (BGBL. II., str. 629.) i, prema njemačkoj sudskoj praksi, takav zakon može se shvatiti kao prenošenje u unutarnje pravo.
- 35 Njemačka vlada tvrdi da su, na osnovi propisa koji se odnose na osposobljavanje i ispiti te na osnovi gore navedenog Europskog sporazuma, tijela različitih „Ländera“ (savezne države) nadležna u pogledu zdravlja već nametnula, najkasnije s krajem mjeseca lipnja 1979., programe koji zadovoljavaju zahtjeve spomenutog sporazuma i Direktive 77/453. Njemačka vlada kao dokaz podnosi nastavni program certificirane škole u Münchenu. Predmeti navedeni u prilogu Direktivi 77/453 u cijelosti su preuzeti, osim nekih koji nisu predmet različitih ciklusa osposobljavanja, nego su uključeni u druge šire grane.
- 36 Njemačka vlada ističe da, otkad je Savezna Republika prihvatile Direktivu 77/453, ne mogu postojati valjni razlozi za mijenjanje spomenute ustaljene administrativne prakse i da je ona stoga dovela do nepovratnog samoograničavanja koje poništava diskrecijsku ovlast koja je važećim njemačkim propisima dodijeljena nadležnim

tijelima. Čak i neovisno o gore navedenom Europskom sporazumu, primjena Direktive u Saveznoj Republici Njemačkoj je dakle u potpunosti osigurana.

- 37 Komisija naglašava da Europski sporazum ne sadržava sve zahtjeve Direktive i da nastavni program koji je predstavljen kao primjer, a u kojem nisu navedeni neki od predmeta nabrojenih u prilogu Direktivi 77/453, potvrđuje sumnje o učinkovitoj primjeni te direktive.
- 38 Ni što se toga tiče Sud ne može prihvati argumentaciju njemačke vlade. U danim okolnostima uvođenje Europskog sporazuma u unutarnje pravo ne može zamijeniti pravilno prenošenje direktive Zajednice. Važeći savezni propisi nisu u skladu s tom direktivom, a iz rasprave pred Sudom proizlazi da taj nedostatak nije ublažen administrativnom praksom vlasti „Ländera“ koje su nadležne za odobravanje nastavnih programa i ispita medicinskih škola.
- 39 Iz svega prethodnog proizlazi da valja utvrditi propuste na koje se odnosi ova tužba, koliko što se tiče Direktive 77/453 toliko i u pogledu Direktive 77/452.

Troškovi

- 40 Prema članku 69. stavku 2. Poslovnika stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da tuženik nije uspio u svom zahtjevu, treba mu naložiti da snosi troškove.

Stoga

SUD

presuđuje:

- Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima temeljem Ugovora o EEZ-u budući da nije u predviđenim rokovima poduzela mjere potrebne za uskladivanje s direktivama Vijeća 77/452 i 77/453 od 27. lipnja 1977., od kojih je jednoj cilj uzajamno priznavanje diploma, svjedodžaba i drugih kvalifikacija medicinske sestre ili brata za opću zdravstvenu njegu i koja sadrži mjere koje trebaju olakšati učinkovito provođenje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, a drugoj je cilj uskladivanje odredaba zakona i drugih propisa koje se odnose na djelatnosti medicinske sestre ili brata za opću zdravstvenu njegu.**
- Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 23. svibnja 1985.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački