

PRESUDA SUDA

6. listopada 1981.^(*)

„Pravo poslovnog nastana: liječnici”

U predmetu 246/80,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputilo Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde, Haag (Žalbena povjerenstvo za djelatnost opće medicine, Nizozemska) u predmetu koji se vodi pred tim povjerenstvom između

C. Broekmeulena, liječnika iz Kerkdriela,

i

Huisarts Registratie Commissie (Povjerenstvo za upis u Imenik liječnika opće prakse),

o tumačenju Direktive Vijeća 75/362/EEZ od 16. lipnja 1975. o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama iz medicine, uključujući mjere kojima se olakšava učinkovito ostvarivanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga (SL L 167 od 30. lipnja 1975., str. 1.) i Direktive Vijeća 75/363/EEZ od 16. lipnja 1975. (SL 1975, L 167, str. 14.) o usklađivanju zakona i drugih propisa u svezi s liječničkim djelatnostima (SL L 167 od 30. lipnja 1975., str. 14.),

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, P. Pescatore, Mackenzie Stuart i T. Koopmans, predsjednici vijeća, A. O’Keeffe, A. Touffait, O. Due, U. Everling i A. Chloros, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Reischl,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 21. listopada 1980., koju je Sud zaprimio 11. studenog 1980., Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Žalbena povjerenstvo za djelatnost opće medicine),

sa sjedištem u Haagu, postavilo je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u prethodno pitanje o tumačenju Direktive Vijeća 75/362/EEZ od 16. lipnja 1975. o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama iz medicine, uključujući mjere kojima se olakšava učinkovito ostvarivanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga i Direktive Vijeća 75/363/EEZ od 16. lipnja 1975. o usklađivanju zakona i drugih propisa u svezi s liječničkim djelatnostima (SL L 167 od 30. lipnja 1975., str. 1. i 14.).

- 2 Pitanje je postavljeno u okviru žalbe koju je podnio dr. Broekmeulen, liječnik s nizozemskim državljanstvom, kojemu je nakon što je stekao diplomu doktora medicine, kirurgije i porodništva na Katoličkom sveučilištu u Louvainu u Belgiji i nakon što mu je nizozemski državni tajnik za zdravlje i okoliš izdao licencu za obavljanje liječničke djelatnosti u Nizozemskoj, Huisarts Registratie Commissie (Povjerenstvo za upis u Imenik liječnika opće prakse; dalje u tekstu: Povjerenstvo za upis) uskratilo upis za „huisarts” (liječnik opće prakse).
- 3 Iz spisa kao i iz navoda stranaka proizlazi da su Povjerenstvo za upis i Žalbeno povjerenstvo tijela koja je Nizozemsko kraljevsko društvo osnovalo za promicanje medicine (dalje u tekstu: Društvo). Društvo, koje je ustanovljeno kao privatnopravno udruženje u skladu s nizozemskim pravom u koje je učlanjena velika većina liječnika koji liječničku djelatnost obavljaju u Nizozemskoj, zauzima se, između ostalog, za poboljšanje izobrazbe liječnika, uključujući poslijediplomsko obrazovanje, s teorijskog i praktičnog aspekta. Pravilnik Društva uključuje odredbe o priznavanju i upisu u imenik liječnika specijalista, stručnjaka iz socijalne medicine i liječnika opće prakse. Sukladno statutu Društva, taj se pravilnik može izmijeniti samo uz suglasnost ministara nadležnih za visoko obrazovanje i javno zdravlje.
- 4 Priznavanje liječnika opće prakse i njihov upis u imenik uređeni su člancima 1101. do 1135. pravilnika Društva. Tim se odredbama predviđa osnivanje triju tijela: College voor Huisartsgeneeskunde (Vijeće za opću medicinu), čija je glavna zadaća određivanje uvjeta za osposobljavanje liječnika opće prakse, Huisarts Registratie Commissie (Povjerenstvo za upis u Imenik liječnika opće prakse), koje je u biti zaduženo za upis u Imenik liječnika opće prakse onih liječnika koji to zatraže i koji ispunjavaju uvjete koje je odredilo Vijeće za opću medicinu, i Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Žalbeno povjerenstvo), koje je nadležno za odlučivanje o žalbama protiv odluka Povjerenstva za upis.
- 5 U konkretnom slučaju Povjerenstvo za upis odbilo je upisati dr. Broekmeulena u Imenik liječnika opće prakse jer ne ispunjava uvjete određene odlukama Vijeća za opću medicinu. U skladu s tim odlukama, kako bi ispunio uvjet za upis u Imenik liječnika opće prakse, dr. Broekmeulen bi morao obaviti jednogodišnje osposobljavanje iz opće medicine, kao što ga obavljaju nizozemski liječnici koji su sveučilišnu diplomu doktora medicine stekli na nizozemskom sveučilištu.
- 6 Povjerenstvo za upis zauzelo je stajalište da odluke Vijeća za opću medicinu izrijeком predviđaju da državljani drugih država članica s diplomom doktora medicine dodijeljenom u nekoj drugoj državi članici i priznatoj na temelju direktiva 75/362/EEZ i 75/363/EEZ koji imaju licencu za obavljanje liječničke djelatnosti u Nizozemskoj moraju na svoj zahtjev biti upisani u Imenik liječnika opće prakse, ali da se ta iznimka ne primjenjuje na dr. Broekmeulena jer je on nizozemski državljanin.

- 7 Protiv te odluke podnesena je žalba Žalbenom povjerenstvu, koje je postupak prekinulo kako bi Sudu postavilo sljedeće prethodno pitanje:

„Proizlazi li iz direktiva 75/362/EEZ i 75/363/EEZ (SL L 167 od 30. lipnja 1975.) da nizozemski državljanin koji je u Belgiji stekao Wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde (diploma doktora medicine, kirurgije i porodništva) i koji slijedom toga smije u Belgiji obavljati djelatnost liječnika opće prakse ima pravo, u slučaju poslovnog nastana u Nizozemskoj, biti upisan u Imenik liječnika opće prakse Društva bez prethodnog osposobljavanja u Nizozemskoj za liječnika opće prakse?”

Žalbeno povjerenstvo izjavilo je da je u skladu s važećim odredbama nizozemskog prava, upis u navedeni imenik moguć samo po obavljenom osposobljavanju i da liječnik može u Nizozemskoj obavljati djelatnost liječnika opće prakse samo po upisu u navedeni imenik.

Primjenjivost članka 177.

- 8 Žalbeno povjerenstvo je tijelo koje je osnovalo Društvo pa je stoga primjereno prvo utvrditi treba li ga smatrati sudom države članice u smislu članka 177. Ugovora.
- 9 U skladu s pravilnikom Društva, Žalbeno povjerenstvo, koje je imenovano na razdoblje od pet godina, broji tri člana koja imenuju nizozemski medicinski fakulteti, tri člana koja imenuje upravni odbor Društva i tri člana, uključujući predsjednika (po mogućnosti suca višeg suda), koje imenuju ministri nadležni za visoko obrazovanje, odnosno zdravlje. Iz toga proizlazi da sastav Žalbenog povjerenstva podrazumijeva znatan stupanj sudjelovanja nizozemskih tijela javne vlasti.
- 10 U skladu s navedenim pravilnikom, Žalbeno povjerenstvo odlučuje u kontradiktornom postupku, odnosno nakon što sasluša Povjerenstvo za upis i predmetnoga liječnika, a prema potrebi i njegova savjetnika ili odvjetnika.
- 11 Nizozemska vlada izjavila je da se prema njezinom mišljenju Žalbeno povjerenstvo ne može smatrati sudom prema nizozemskom pravu. Međutim, napomenula je da ta činjenica nije presudna za tumačenje članka 177. Ugovora i da pitanje može li se tijelo kao što je Žalbeno povjerenstvo obratiti Sudu na temelju tog članka treba razmotriti s obzirom na funkciju toga tijela u sustavu pravozaštitnih sredstava koja su dostupna onima koji smatraju da su pogođeni povredom prava Zajednice.
- 12 S tim u svezi, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku spominje se kraljevska odluka (Verstrekingenbesluit) iz 1966. o davanjima, donesena na temelju Zakona o zdravstvenom osiguranju, a sukladno kojoj se liječnikom opće prakse smatra isključivo liječnik upisan u Imenik liječnika opće prakse koji vodi Društvo. Dakle, praksa liječnika koji nije upisan u Imenik, nije priznata u sustavu zdravstvenog osiguranja. Pod tim okolnostima, liječnik koji nije upisan u Imenik kao liječnik opće prakse ne može liječiti pacijente u sustavu socijalne sigurnosti. Zapravo je onemogućeno i obavljanje privatne prakse jer u svojim policama osiguranja privatni osiguratelji definiraju pojam liječnika opće prakse sukladno odredbama spomenute odluke o davanjima.

- 13 Iz nizozemskih propisa kao i statuta i pravilnika Društva proizlazi da liječnik koji se namjerava poslovno nastaniti u Nizozemskoj zapravo ne može obavljati liječničku djelatnost ni kao specijalist ni kao stručnjak iz socijalne medicine ni kao liječnik opće prakse ako nije priznat i upisan pri tijelima Društva i da je tako uspostavljen sustav posljedica tijesne suradnje između liječnika koji su članovi Društva, medicinskih fakulteta i tijela javne uprave nadležnih za visoko obrazovanje i zdravlje.
- 14 Stoga je jasno da se nizozemski sustav javnog zdravstva temelji, kako u sektoru koji je obuhvaćen sustavom socijalne sigurnosti tako i u području privatne medicine, na statusu koji liječnicima dodjeljuje Društvo i da je upis u Imenik liječnika opće prakse nužan za svakog liječnika koji se želi poslovno nastaniti u Nizozemskoj kako bi ondje obavljao djelatnost liječnika opće prakse.
- 15 Stoga se liječnik opće prakse koji se poziva na pravo poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga koji su mu zajamčeni pravom Zajednice mora prijaviti Povjerenstvu za upis koje je uspostavilo Društvo i, u slučaju da je njegov upis odbijen, podnijeti žalbu Žalbenom povjerenstvu. Nizozemska vlada smatra da liječnik koji nije član Društva odluku o odbijanju upisa može pobijati pred redovnim sudovima, no o tome se pitanju, izjavila je, nizozemski sudovi nikada nisu izjasnili. Zapravo se svi liječnici, bili oni članovi Društva ili ne, kojima je upis u Imenik liječnika opće prakse odbijen, žale Žalbenom povjerenstvu čije odluke, koliko je to poznato nizozemskoj vladi, nisu nikada bile osporavane pred redovnim sudovima.
- 16 Kako bi se u konkretnom slučaju odgovorilo na pitanje primjenjivosti članka 177. Ugovora, valja napomenuti da su države članice dužne donijeti potrebne mjere kako bi osigurale da se na njihovom državnom području u cijelosti izvršavaju propisi koje su donijele institucije Zajednice. Ako je, u skladu s pravom države članice, za provedbu takvih propisa nadležno stručno tijelo koje je pod odgovarajućim nadzorom državnih tijela i ako to tijelo uspostavi u suradnji s tim tijelima žalbeni postupak koji može utjecati na ostvarivanje prava zajamčenih pravom Zajednice, za osiguranje pravilnoga funkcioniranja prava Zajednice nužno je da Sud ima mogućnost odlučivanja o pitanjima tumačenja i valjanosti koja se mogu postaviti u takvom postupku.
- 17 Na temelju prethodno navedenoga i jer se pravo na žalbu pred redovnim sudovima u praksi stvarno ne ostvaruje, Žalbeno povjerenstvo, koje svoje zadaće izvršava uz suglasnost državnih tijela i u suradnji s njima i koje u kontradiktornom postupku donosi odluke koje su stvarno priznate kao pravomoćne, treba u stvari koja se tiče primjene prava Zajednice smatrati sudom države članice u smislu članka 177. Ugovora. Iz toga slijedi da je Sud nadležan odgovoriti na postavljeno pitanje.

Postavljeno pitanje

- 18 Pitanjem koje je postavilo Sudu Žalbeno povjerenstvo želi prije svega utvrditi može li se nizozemski državljanin s belgijskom diplomom iz članka 3. Direktive 75/362/EEZ, koja je priznata u svakoj državi članici na temelju članka 2. te direktive, pozvati na te odredbe ako se namjerava poslovno nastaniti u Nizozemskoj.
- 19 Prema članku 2. Direktive, svaka država članica priznaje diplome navedene u članku 3. „koje su državljanima država članica dodijeljene u drugim državama članicama”[neslužbeni prijevod]. Iz tog teksta proizlazi da se u državi članici na tu

odredbu mogu pozvati državljani svih država članica kojima su diplome iz članka 3. bile dodijeljene u drugoj državi članici.

- 20 Nadalje, takvo je tumačenje u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz slobode kretanja osoba, prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, a koji su zajamčeni člankom 3. točkom (c) i člancima 48., 52. i 59. Ugovora. Te slobode, koje su u sustavu Zajednice temeljne, ne bi bile posve ostvarene ako bi države članice mogle uskratiti koristi odredaba prava Zajednice onim svojim državljanima koji su iskoristili pogodnosti u području kretanja i poslovnog nastana i na taj način stekli stručne kvalifikacije navedene u Direktivi u državi članici koja nije država članica čije državljanstvo imaju.
- 21 Drugi problem koji otvara postavljeno pitanje jest može li država članica imateljima diplome stečene u drugoj državi članici i priznate na temelju odredaba Direktive 75/362/EEZ uvjetovati obavljanje liječničke djelatnosti iz područja opće medicine završenim dodatnim osposobljavanjem kao što to zahtijeva i od imatelja diploma medicine dodijeljenih na njezinom državnom području.
- 22 Povjerenstvo za upis, tuženik u glavnom postupku, ustvrdilo je da Direktiva 75/362/EEZ ne sadrži nikakva pravila o priznavanju stručnog osposobljavanja iz opće medicine nakon završetka sveučilišnog studija medicine. Nedavna razmatranja su pokazala da je opća medicina posebna struka srodna specijaliziranim strukama u pogledu kojih članak 8. Direktive državama članicama dopušta da zahtijevaju, čak i od imatelja diploma stečenih u drugim državama članicama, dodatno osposobljavanje. Osim toga, sloboda poslovnog nastana liječnika ne smije ugroziti napore država članica da uspostave najbolji mogući sustav zdravstvene skrbi.
- 23 Međutim, takvo je rasuđivanje nespojivo sa sustavom Direktive 75/362/EEZ, koji se temelji na razlici između priznavanja diploma medicine (članci 2. i 3.) i priznavanja diploma specijalističke medicine (članci 4. do 8.). Prema članku 2. Direktive, države članice dužne su diplome iz članka 3. priznati kao jednakovrijedne u pogledu pristupa obavljanju liječničke djelatnosti u svojstvu samozaposlenog liječnika i obavljanja te djelatnosti. Samo u pogledu osposobljavanja specijalista može država članica u kojoj liječnik želi obavljati liječničku djelatnost odrediti, u skladu s člancima 4. do 8. Direktive, dodatne uvjete. Takvo tumačenje potvrđuju, uostalom, i uvodne izjave Direktive prema kojima je „cilj ove direktive priznavanje diploma [...] koje liječnicima omogućavaju pristup djelatnostima iz područja medicine i njihovo obavljanje kao i priznavanje diploma [...] liječnika specijalista”.
- 24 Nesporno je, te u svakom slučaju jasno proizlazi iz teksta članka 5. i 7. Direktive, da opća medicina, u smislu nizozemskog zakonodavstva, nije priznata Direktivom kao grana specijalističke medicine. Zato u situaciji kao što je ona koja postoji u Nizozemskoj, gdje je obavljanje liječničke djelatnosti uvjetovano priznavanjem liječnika kao liječnika opće prakse, pravo imatelja diplome stečene u drugoj državi članici na obavljanje liječničke djelatnosti neposredno proizlazi iz priznavanja diplome na temelju članka 2. Direktive i ne ovisi ni o kakvoj dodatnoj kvalifikaciji stečenoj u državi u kojoj liječnik želi obavljati liječničku djelatnost.
- 25 Valja, nadalje, upozoriti na to da je liječnicima koji su državljani druge države članice i koji su diplomu priznatu na temelju Direktive 75/362/EEZ stekli u državi članici koja

nije Nizozemska, dopušteno obavljati profesiju liječnika opće prakse u Nizozemskoj čak i ako nisu obavili dodatno osposobljavanje. Iz prethodnih razmatranja jasno proizlazi da pristup profesiji liječnika opće prakse za liječnika s nizozemskim državljanstvom koji je stekao takvu diplomu ne smije biti uvjetovan drugim zahtjevima.

- 26 Naposljetku valja primijetiti da je člankom 21. Direktive 75/362/EEZ državama članicama izrijekom dopušteno da tijekom petogodišnjeg prijelaznog razdoblja propišu obvezu obavljanja pripremnog osposobljavanja. Po isteku toga razdoblja država članica, dakle, više nema pravo propisati takvu obvezu ili zahtijevati bilo kakvo drugo dodatno osposobljavanje za liječnike koji se poslovno nastane kao liječnici opće prakse na državnom području te države članice, a koji su svoje diplome stekli u drugoj državi članici koje su priznate Direktivom.
- 27 Prema tome, na pitanje Žalbenog povjerenstva valja odgovoriti da Direktivu 75/362/EEZ treba tumačiti tako da državljanin države članice koji je diplomu iz članka 3. Direktive stekao u drugoj državi članici i koji po toj osnovi može obavljati djelatnost liječnika opće prakse u toj drugoj državi članici, ima pravo poslovno se nastaniti kao liječnik opće prakse u državi članici čiji je državljanin, čak i ako ta država članica pristup toj profesiji imateljima diploma medicine stečenih na njezinom državnom području uvjetuje dodatnim osposobljavanjem.

Troškovi

- 28 Troškovi nizozemske vlade i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

kao odgovor na pitanje koje mu je rješenjem od 21. listopada 1980. postavila Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Žalbena povjerenstvo), odlučuje:

Direktivu 75/362/EEZ treba tumačiti tako da državljanin države članice koji je diplomu iz članka 3. Direktive stekao u drugoj državi članici i koji po toj osnovi može obavljati djelatnost liječnika opće prakse u toj drugoj državi članici ima pravo poslovno se nastaniti kao liječnik opće prakse u državi članici čiji je državljanin, čak i ako ta država članica pristup toj profesiji imateljima diploma medicine stečenih na njezinom državnom području uvjetuje dodatnim osposobljavanjem.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 6. listopada 1981.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski