FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 24. april 1986 *

Høje Domstol.

1. Faktiske omstændigheder

Sagsøgerne i hovedsagen er alle kirurger. De havde overenskomst med Servizio sanitario nazionale (de nationale sundhedsmyndigheder) og har arbejdet ved forskellige lokale sundhedsmyndigheder i Rom, Rieti, Latina og Viterbo. Sidstnævnte myndigheder opsagde ensidigt sagsøgernes kontrakter. Til prøvelse heraf indgav sagsøgerne en begæring om foreløbige forholdsregler til Pretura di Roma, idet de gjorde gældende, at opsigelsen var i strid med italiensk lov og den kollektive overenskomst vedrørende lægevagtordningen.

Ifølge sagsøgerne skyldes opsigelsen, at der er et betydeligt antal unge læger på det italienske arbejdsmarked på grund af, at der ikke er en ordning om adgangsbegrænsning ved de medicinske fakulteter. Sagsøgerne har i retten rejst det spørgsmål, om en sådan manglende adgangsbegrænsning ikke er i strid med fællesskabsretten. Pretura afsagde kendelse om, at opsigelserne skulle stilles i bero, og fastslog, at for at retten kunne træffe endelig afgørelse i tvisten var det »nødvendigt at få oplyst anvendelsesområdet og retsvirkningerne af Rom-traktatens artikler 3 og 57... med henblik på at afgøre, om de nævnte fællesskabsretlige regler pålægger Italien at indføre adgangsbegrænsning til de medicinske fakulteter«.

2. De præjudicielle spørgsmål

Pretura di Roma forelagde derfor følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Skal artikel 3, litra c), og artikel 57, stk. 3, i Rom-traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab fortolkes således, at alle medlemsstater er forpligtet til at opstille adgangsbetingelser ved de medicinske studier ved universiteterne, således at der sikres:

— et uddannelsesniveau svarende til de kvalitative kriterier, som er fastsat i fællesskabsdirektiverne, og som er angivet af Det rådgivende Udvalg for Lægeuddannelsen, og

— en korrekt udøvelse af den faglige virksomhed inden for rammerne af de lægeetiske regler, således at antallet af læger svarer til behovet?

Navnlig ønskes det oplyst, *om* det er i overensstemmelse med og foreneligt med reglerne og formålene i Rom-traktaten og de fællesskabsretlige direktiver om fri bevægelighed for læger, at der ikke er nogen form for planlægning eller begrænsning af det antal studenter, der kan optages på de medicinske fakulteter i forhold til de pågældende fakulteters uddannelsesmæssige kapacitet, og *om* indførelsen af almindelig adgangsbegrænsning i alle medlemsstaterne — den findes allerede i 8 medlemsstater — derfor må antages at være absolut nødvendig og således være en pligt for medlemsstaterne i medfør af traktaten og direktiverne om fri bevægelighed?«

* Oversat fra fransk.

Indledningsvis skal jeg nævne, at ifølge den italienske regering og Kommissionen skal anmodningen om præjudiciel afgørelse afvises. Efter deres opfattelse er der ingen retlig sammenhæng mellem den omtvistede opsigelse af lægernes kontrakter og spørgsmålet om, hvorvidt der findes en ordning om adgangsbegrænsning. I indlæggene har de navnlig fremhævet, at Pretura ikke, således som det kræves i henhold til artikel 177, har anført, hvorfor det er nødvendigt, at Domstolen afgør spørgsmålet, før Pretore afsiger dom i hovedsagen.

Den anførte betragtning er rigtig, og dette er yderst beklageligt, for Domstolen kan vanskeligt udføre sin opgave, hvis den ikke på behørig vis informeres om de omstændigheder, der ligger til grund for, at den nationale ret har forelagt spørgsmålene.

Det må også anses for tvivlsomt, om en besvarelse af spørgsmålene er »nødvendig« for at den nationale ret kan afsige dom.

Som Kommissionen har understreget, er det vanskeligt at se, hvorfor »en anerkendelse af, at der skal indføres adgangsbegrænsning, vil indebære, at det er retsstridigt at bringe arbejdsforholdet til ophør, hvilket ellers ville være retmæssig og vice versa« (side 6 i Kommissionens indlæg).

En mulighed kunne derfor være, at Domstolen erklærer sig inkompetent til at afgøre de forelagte spørgsmål.

Af de nedenfor anførte grunde er jeg imidlertid betænkelig ved at foreslå den løsning.

1. I den foreliggende sag står Domstolen ikke over for et af de tilfælde, hvor den tidligere har erklæret sig inkompetent til at træffe afgørelse i medfør af artikel 177.

I modsætning til, hvad der var tilfældet med dommen af 22. november 1978 (Mattheus mod Doego, sag 93/78, Sml. s. 2203) eller med kendelsen af 12. marts 1980 (den tjenstgørende dommer ved tribunal de Hayange, sag 68/80, Sml. s. 771), vedrører de forelagte spørgsmål utvivlsomt en fortolkning af traktatbestemmelser, som i øvrigt er anført udtrykkeligt.

Der er heller ikke tale om et »konstrueret processuelt arrangement«, jfr. dommene i sagerne Foglia mod Novello (sag 104/79, Sml. 1980, s. 745, og sag 244/80, Sml. 1981, s. 3045). Der er en egentlig tvist mellem parterne.

2. Som led i tvisten er der rejst et spørgsmål om fortolkningen af traktaten (jfr. artikel 177, stk. 2).

Efter min opfattelse kan man ikke allerede inden Domstolens afgørelse af fortolkningsspørgsmålet anmode den nationale dommer om at oplyse, om spørgsmålet er rejst med rette eller urette.

Forholdet kan vel være det, at han personligt finder, at en belysning af spørgsmålet er nødvendig, for at han kan afsige dom, mens han så efter at have modtaget Domstolens svar må konstatere, at dette ikke var tilfældet.

Domstolen har desuden for nylig, nemlig i dommen af 20. marts 1986 (sag 35/85, Anklagemyndigheden mod Tissier, Sml. 1986, s. 1207), fremhævet, at »det henhører under den nationale ret at afgøre, om den pågældende fællesskabsretlige regel *i lyset af den fortolkning, Domstolen* i medfør af artikel 177 *har givet*, finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i den konkrete sag, som foreligger til afgørelse for den nationale ret« (præmis 9).

3. Omvendt kan Domstolen næppe med bestemthed vide, om en besvarelse af de forelagte spørgsmål virkelig er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse i hovedsagen.

I den foreliggende sag kan forholdet således vel være det, at opsigelsen af lægernes kontrakter i den nationale dommers øjne efter national ret må bedømmes anderledes, alt efter om den omstændighed, »at der ikke er nogen form for planlægning eller begrænsning af det antal studenter, der kan optages på de medicinske fakulteter«, er »i overensstemmelse med og foreneligt med reglerne og formålene i Rom-traktaten« (jfr. fjerde afsnit i spørgsmålet).

Lad mig gentage, at det er særdeles beklageligt, at den nationale dommer ikke har forklaret, hvorfor han anser en besvarelse af spørgsmålet for nødvendig med henblik på at afgøre tvisten.

Men det må fastslås, at artikel 177 bestemmer, at »denne ret, *hvis den skønner*, at en afgørelse ... er nødvendig, før den afsiger sin dom, [kan] anmode Domstolen ...«. I bestemmelsen hedder det ikke »*hvis den godtgør, at*«.

4. I de seneste år har sagsøgereeller regeringer, der er indtrådt som intervenienter, i fire tilfælde anmodet Domstolen om ikke at besvare forelagte spørgsmål i medfør af artikel 177, idet de anførte, at en præjudiciel afgørelse ikke var nødvendig i den i traktatens artikel 177 forudsatte betydning.

I ingen af de nævnte tilfælde tog Domstolen indsigelsen til følge.

I dommene af 14. februar 1984 (Rewe mod Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe og Lübeck-West, sag 278/82, Sml. 1984, s. 721) og af 28. juni 1984 (Moser mod Land Baden-Württemberg, sag 180/83, Sml. 1984, s. 2539), fremhævede Domstolen, at det i henhold til dens faste praksis (jfr. bl. a. dom af 14. februar 1980 (ONPTS mod Damiani, sag 53/79, Sml. s. 273), hvorefter det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om nødvendigheden af en begæring om en præjudiciel afgørelse) tilkommer den nationale ret, som alene har direkte kendskab til sagens faktiske omstændigheder og til de af parterne fremførte argumenter, og som har ansvaret for den afgørelse, der skal træffes, under fuldt kendskab til sagen at bedømme, om de retsspørgsmål,som den indbragte tvist giver anledning til, er relevante, og om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, for at den kan afsige dom.

I den anden af de ovenfor nævnte sager (Moser) havde den tyske regering udtrykkeligt henvist til dommen af 16. december 1981 (Foglia mod Novello). Domstolen bemærkede hertil, at »i denne sag er der imidlertid intet holdepunkt for at antage, at der skulle foreligge et af de undtagelsestilfælde, der var omhandlet i ovennævnte praksis«.

Som jeg allerede har nævnt, er dette efter min opfattelse også tilfældet i den foreliggende sag.

I sag 251/83 (Haug-Adrion mod Franfurter Versicherungs-AG, dom af 13. december 1984, Sml. s. 4277) havde sagsøgte i hovedsagen gjort gældende, at da den nationale ret hverken havde henvist til nogen fællesskabsretlige bestemmelser, som den ønskede fortolket, *og heller ikke anført i hvilket omfang, sådanne bestemmelser kunne få nogen betydning for dens afgørelse*, var der i virkeligheden tale om, at Domstolen var blevet forelagt en begæring om et juridisk responsum.

I den sag stod Domstolen således over for et argument om, at det ikke i tilstrækkelig grad var begrundet, hvorfor afgørelsen af

spørgsmålet var nødvendig i den i artikel 177 forudsatte betydning.

Domstolen bemærkede hertil:

»Som Domstolen allerede flere gange har fastslået, er det *ganske vist* af afgørende betydning, at den nationale ret angiver, hvorfor den mener, at et svar på et spørgsmål er nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, og at den fastlægger den retlige sammenhæng hvori fortolkningen ønskes, men dette *forhindrer dog ikke, at Domstolen*, såfremt den har fået forelagt et upræcist affattet spørgsmål, i givet fald *af det materiale, der er fremlagt af den nationale ret, og af akterne i hovedsagen udleder* de fællesskabsretlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke.«

Domstolen fastslog således, at *formålet med det præjudicielle spørgsmål i nødvendigt omfang kunne fastlægges*, og at de rejste indsigelser derfor ikke kunne tages til følge.

I den foreliggende sag ville Domstolen a fortiori kunne anvende det samme ræsonnement, eftersom Pretura di Roma klart har angivet de bestemmelser, den ønsker fortolket.

Endelig var forholdet i den allerede nævnte sag, hvor Domstolen afsagde dom den 20. marts 1986 (Anklagemyndigheden mod Tissier) det, at den nationale ret havde spurgt, »hvorvidt der findes ... fællesskabsretlige regler om begrebet lægemiddel og om definitionen heraf«, og hvorvidt det konkrete produkt, der var fremstillet af sagsøgte i hovedsagen, var omfattet af denne definition.

Ifølge den franske regering måtte Domstolen erklære sig inkompetent, idet der ikke var tale om spørgsmål vedrørende en fortolkning af fællesskabsretten, men om et rent bevisspørgsmål.

Domstolen kendte for ret, »at såfremt Domstolen får forelagt spørgsmål, der er affattet uhensigtsmæssigt *eller på en sådan måde, at de i den form, de har, går ud over rammerne for Domstolens beføjelser i medfør af artikel 177*, bør den af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale retsinstans, herunder navnlig forelæggelsesafgørelsens præmisser, ... udlede, hvilke fællesskabsretlige fortolkningsspørgsmål ..., der foreligger til bedømmelse«.

I den seneste tid har Domstolen således hverken taget indsigelser til følge om, at der ikke er sammenhæng mellem det forelagte spørgsmål og hovedsagen, eller om, at det ikke i tilstrækkelig grad var begrundet, hvorfor afgørelsen af spørgsmålet var nødvendig, og heller ikke om, at spørgsmålene i deres form gik ud over rammerne for Domstolens beføjelser i medfør af artikel 177.

Efter min opfattelse bør Domstolen således også i den foreliggende sag acceptere at besvare de forelagte spørgsmål.

Dette skyldes ikke mindst, at hvis Domstolen besvarer spørgsmålet på den måde, jeg skal tillade mig at foreslå nedenfor, vil det være hensigtsmæssigt, at afgørelsen bliver kendt, blandt andet på grund af, at en snes andre sager af tilsvarende karakter verserer ved samme nationale ret eller ved andre italienske retsinstanser.

3. Fortolkningen af traktatens artikler 3 og 57, stk. 3

Det fremgår af sagen, at hverken den nationale domstol eller sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at fri bevægelighed for læger forudsætter, at der indføres adgangsbegrænsning i alle EF's medlemsstater.

De er klare over, at Domstolen i sagerne 2/74 (Reyners, Sml. 1974, s. 631) og 33/74 (Von Binsbergen, Sml. 1974, s. 1299) fastslog, at traktatens artikler 52 og 59 har umiddelbar virkning, og at fri bevægelighed

for læger således ikke længere forudsætter en samordning af de betingelser, der er opstillet af de forskellige medlemsstater for udøvelse af dette erhverv, jfr. traktatens artikel 57, stk. 3.

Den nationale dommer og sagsøgerne har ligeledes vist, at de har fuldt kendskab til de to direktiver, som Rådet udstedte den 16. juni 1975.

Det første af de nævnte direktiver (75/362/EØF) [1] vedrører gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser.

Det andet (75/363/EØF) [2] vedrører en samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge.

Førstnævnte direktiv indeholder ingen bestemmelser vedrørende lægers universitetsuddannelse. I det andet fastslås det, at uddannelsen af praktiserende læger i de forskellige medlemsstater er sammenlignelige, hvorfor samordningen på dette område kan begrænses til at omfatte et krav om overholdelse af mindstenormer, og det i øvrigt overlades til medlemsstaterne frit at tilrettelægge deres undervisning (første betragtning til direktiv 75/363).

For så vidt angår speciallæger, fandt Rådet en vis samordning af uddannelsesbetingelserne nødvendig, men også dér burde der fastsættes visse minimumskriterier både for *adgangen til speciallægeuddannelsen*, dennes minimumsvarighed, undervisningsformen og stedet, hvor denne skal finde sted, samt for det tilsyn, den skal undergives (anden betragtning til direktiv 75/363).

Endelig fastslog Rådet, at den samordning af udøvelsesbetingelserne, der fastsættes i det andet direktiv (både med hensyn til alment praktiserende læger og speciallæger) for så vidt ikke udelukkede en senere samordning.

Den nationale domstol og sagsøgerne i hovedsagen synes imidlertid at være af den opfattelse, at indførelse af adgangsbegrænsning er absolut nødvendig med henblik på at sikre »et uddannelsesniveau svarende til de kvalitative kriterier, som er fastsat i fællesskabsdirektiverne«, samt »en korrekt udøvelse af den faglige virksomhed inden for rammerne af de lægeetiske regler«. Dette er så meget desto mere nødvendigt, som den fri bevægelighed for læger nu er sikret.

Efter deres opfattelse har medlemsstaterne derfor i medfør af traktatens artikler 3, litra c), og 57, stk. 3, samt »formålene i Romtraktaten og de fællesskabsretlige direktiver om fri bevægelighed for læger« pligt til at indføre adgangsbegrænsning.

Lad mig først fastslå, at traktatens artikel 3, litra c), er et af de generelle principper for det fælles marked, som anvendes i forbindelse med de kapitler i traktaten, som har til formål at føre principperne ud i livet, således som Domstolen blandt andet fastslog i dommene i sagerne 136/78 [3] (Auer) og 231/83 [4] (Cullet).

1 — EFT 1975 L 167, s. 1.

2 — EFT 1975 L 167, s. 14.

3 — Anklagemyndigheden mod Auer, dom af 7. februar 1979, Sml. 1979, s. 437.

4 — Henri Cullet m. fl. mod Centre Leclerc, dom af 29. januar 1985, Sml. 1985, s. 305.

Der er derfor intet, der taler for, at den bestemmelse vurderes særskilt.

Med hensyn til artikel 57, stk. 3, og artikel 57 i almindelighed skal jeg fremhæve, at Rådet ikke i medfør af traktaten har pligt til at indføre ensartede uddannelsesbetingelser for alle læger i Fællesskabet.

Fællesskabets kompetence inden for området følger udelukkende af, at det har til opgave at gennemføre etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser.

Da reglen om national behandling efter traktatens egen ordlyd har eksisteret fra overgangsperiodens udløb, kan det ikke længere af artikel 57, stk. 3, udledes, at medlemsstaterne har specielle retlige forpligtelser.

Rådet har dog fortsat beføjelse — således som det også har gjort det — til at vedtage foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og den fri udveksling af tjenesteydelser på det lægelige område, og i det øjemed at samordne de nationale bestemmelser om lægelig virksomhed.

Som vi har set, har de samordningsforanstaltninger, som Rådet i den forbindelse har anset for nødvendige, i hvert fald på dette stadium, kun været fastsættelse af visse minimumskriterier, som med hensyn til adgangen til uddannelse ikke indeholder foranstaltninger som f. eks. adgangsbegrænsning.

Som Rådet selv har fastslået i den første betragtning til direktiv 75/363, kan »medlemsstaterne [i øvrigt] frit tilrettelægge deres undervisning«.

Hverken af direktivernes ordlyd, formål eller ånd, af et såkaldt krav om at sikre et uddannelsesniveau svarende til de kvalitative kriterier, som er fastsat i fællesskabsdirektiverne, eller af selve traktatens ordlyd eller formål kan der således udledes en pligt til at indføre adgangsbegrænsning.

Lad mig tilføje, at den omstændighed, at antallet af læger i Fællesskabet er højere uden end med en ordning om adgangsbegrænsning i alle medlemsstaterne, ikke retligt er til hinder for lægers frie bevægelighed. Tværtimod kunne den fri bevægelighed endog føre til en nedsættelse af dette overskydende antal i visse lande.

Man kan dog ikke afvise, at der er et problem med hensyn til ligevægten mellem antallet af lægestuderende og de midler, der er nødvendige for at sikre deres uddannelse.

I anden betragtning til Rådets afgørelse af 16. juni 1975 om oprettelse af et rådgivende udvalg for lægeuddannelsen (EFT L 167, s. 17) anerkendes det, at det i forbindelse med gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger og samordning af betingelserne for adgang til virksomhed som læge er vigtigt at sikre opretholdelsen af et sammenligneligt højt uddannelsesniveau.

Udvalget har til opgave at bidrage hertil, om fornødent ved at tilsende Kommissionen og medlemsstater udtalelser og henstillinger, herunder også, når det skønner det hensigtsmæssigt, forslag til ændringer af artiklerne vedrørende lægeuddannelse i direktiverne 75/362 og 75/363.

I den rapport og de henstillinger, udvalget vedtog den 10. marts 1981 med simpelt flertal, foreslår det, at medlemsstaterne med

henblik på at sikre og opretholde lægeuddannelsen på et højt niveau enten udvider universitetsstrukturerne eller begrænser antallet af studerende.

Da udvalget kun har en rent rådgivende funktion, kan medlemsstaterne frit vælge én af de to muligheder eller helt undlade at tage hensyn til udvalgets henstillinger.

Sammenfatning

Jeg skal følgelig foreslå, at de af Pretura di Roma forelagte spørgsmål besvares som følger:

»Hverken traktatens artikel 57 eller de blandt andet i medfør af den bestemmelse udstedte direktiver skaber en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en ordning om adgangsbegrænsning til universiteternes lægevidenskabelige fakulteter.«