ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN της 13ης Ιανουαρίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η Επιτροπή ισχυρίζεται, βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις της καθόσον η νομοθεσία της που διέπει την παροχή ορισμένων ειδών εκπαιδεύσεως προσκρούει στα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

Η πρώτη κατηγορία αφορά τα φροντιστήρια όπου διδάσκονται μαθήματα σε ομάδες προσώπων πλειόνων των πέντε εν συνόλω ή ασχέτως αριθμού ομάδων σε πλείονα των δέκα προσώπων εν συνόλω κάθε εβδομάδα προς συμπλήρωση και εμπέδωση γνώσεων αναγομένων στον κύκλο των μαθημάτων της στοιχειώδους, μέσης, ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης ή προς εκμάθηση ξένων γλωσσών, μουσικής ή πραγματοποίηση ελευθέρων σπουδών όπως στενογραφίας και λογιστικής.

Δυνάμει του άρθρου 68 του αναγκαστικού νόμου 2545/1940, η ίδρυση φροντιστηρίου, εκτός των φροντιστηρίων ξένων γλωσσών, επιτρέπεται μόνο στα φυσικά πρόσωπα που έχουν τα απαιτούμενα προσόντα για την κατάληψη θέσης δημοσίου εκπαιδευτικού λειτουργού. Κατά το άρθρο 18 του υπαλληλικού κώδικα, στα προσόντα αυτά περιλαμβάνεται και η κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας.

Η ίδρυση και η διεύθυνση φροντιστηρίων ξένων γλωσσών επιτρέπεται σε κάθε νομικό ή φυσικό πρόσωπο (απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων 158379/Α 1025 της 4ης Νοεμβρίου 1967 όπως επικυρώθηκε με τον αναγκαστικό νόμο 284/1968), η Ελληνική Δημοκρατία όμως ομολογεί ότι οι διατάξεις του αναγκαστικού νόμου 2545/1940 εφαρμόζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε τα μεν φυσικά πρόσωπα πρέπει να έχουν την ελληνική ιθαγένεια τα δε νομικά την έδρα τους στην Ελλάδα.

Οι διδάσκοντες στα φροντιστήρια πρέπει να έχουν την ελληνική ιθαγένεια, πλην όμως, σύμφωνα με την απόφαση 46508/1976, επιτρέπεται η απασχόληση αλλοδαπού ως διδασκάλου ξένων γλωσσών, εφόσον το φροντιστήριο απασχολεί τέσσερις έλληνες διδασκάλους ξένων γλωσσών, αν δε οι τελευταίοι υπερβαίνουν τους τέσσερις, τότε επιτρέπεται η απασχόληση ενός αλλοδαπού για κάθε πέντε έλληνες υπηκόους διδάσκοντες.

Υπάρχουν δηλαδή (πράγμα που δεν αμφισβητείται) νομοθετικοί κανόνες που περιορίζουν τη δυνατότητα των αλλοδαπών να ιδρύουν ή να διευθύνουν φροντιστήρια ή να διδάσκουν σ' αυτά. Το αν οι περιορισμοί αυτοί συνιστούν παραβίαση της Συνθήκης εξαρτάται από επιχειρήματα αρχής τα οποία προέβαλε η Ελληνική Δημοκρατία και τα οποία θα εξετάσω αργότερα καθόσον ισχύουν για όλες τις σχετικές κατηγορίες.

* Μετάφραση από τα αγγλικά.

Η δεύτερη κατηγορία είναι η κατ' οίκον διδασκαλία, δυνάμει δε του αναγκαστικού νόμου 2545/1940 ως τοιαύτη θεωρείται η διδασκαλία μαθημάτων στοιχειώδους, μέσης και ανώτατης εκπαίδευσης καθώς και ξένων γλωσσών που δεν παρέχεται σε φρονιστήρια. Στην περίπτωση αυτή είναι σαφές ότι η διδασκαλία των μαθημάτων αυτών επιτρέπεται μόνο σε έλληνες υπηκόους αποκλειομένων των υπηκόων των άλλων κρατών μελών.

Η τρίτη κατηγορία αφορά τις ιδιωτικές σχολές επαγγελματικής και τεχνικής εκπαιδεύσεως. Η καθής υποστηρίζει στο σημείο αυτό ότι η ίδρυση και η διεύθυνση των σχολών αυτών απαγορεύεται γενικώς στους ιδιώτες. Αυτό το είδος εκπαιδεύσεως περιορίζεται δηλαδή σε δημόσια ιδρύματα που ενεργούν ως κρατικά. Αν αυτό αληθεύει, τότε δεν υπάρχει διάκριση ούτε περιορισμοί λόγω ιθαγένειας. Ενώπιον του Δικαστηρίου έγινε επίκληση πολυάριθμων νομοθετικών μέτρων. Η ελληνική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι τα μέτρα αυτά απαγορεύουν την παροχή της εκπαιδεύσεως αυτής από ιδιώτες. Αρχικά η Επιτροπή αμφισβήτησε ότι αυτό πράγματι προβλέπει ο νόμος. Σε κάποια στιγμή κατά τη συζήτηση σχημάτισα την εντύπωση ότι η Επιτροπή δέχτηκε την άποψη της ελληνικής κυβέρνησης, όπως όμως φάνηκε αργότερα η Επιτροπή απλώς δέχτηκε ότι, αν είναι ορθή η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων που κάνει η ελληνική κυβέρνηση, τότε δεν υπάρχει παραβίαση της Συνθήκης.

Το άρθρο 16, παράγραφος 7, του Συντάγματος ορίζει ότι « η επαγγελματική και πάσα άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται υπό του κράτους ». Υποστηρίζεται ότι η διάταξη αυτή αποκλείει τα ιδιωτικά σχολεία. Από ερμηνευτικής σκοπιάς (πρόκειται για ζήτημα ελληνικού δικαίου), δεν νομίζω ότι αυτό σημαίνει οπωσδήποτε ότι δεν είναι δυνατό να επιτραπεί σε ιδιωτικά ιδρύματα να παρέχουν εκπαίδευση αυτού του είδους. Στο σημείο αυτό δεν με πείθει η απάντηση της ελληνικής κυβέρνησης.

Όσον αφορά τη νομοθεσία, όπως επεξηγήθηκε στο Δικαστήριο, με διάταγμα της 9ης Οκτωβρίου 1935 επιτράπηκε η ίδρυση ιδιωτικών τεχνικών και επαγγελματικών σχολών από έλληνες πολίτες, με το διάταγμα δε 685/1972 επιτράπηκε η (κατόπιν παροχής αδείας) ίδρυση ιδιωτικών επαγγελματικών σχολών δευτεροβάθμιας ή κατώτερης βαθμίδας από φυσικά πρόσωπα που απολαύουν των αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων ελλήνων πολιτών ή από νομικά πρόσωπα ελληνικής ιθαγένειας. Η ελληνική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το τελευταίο καταργήθηκε με το νόμο 576/1977, που με το άρθρο 49, παράγραφος 9, απαγορεύει την ίδρυση ιδιωτικών τεχνικών και επαγγελματικών σχολών πάσης φύσεως και βαθμίδας, μέχρις ότου το θέμα ρυθμιστεί νομοθετικά. Στη συνέχεια, με το νόμο 1404/1983 θεσπίστηκαν διατάξεις για την οργάνωση της ανώτερης εκπαίδευσης και με το άρθρο 51, παράγραφος 1, καταργήθηκε ο νόμος 576/1977, εκτός ορισμένων άρθρων στα οποία δεν περιλαμβάνεται το άρθρο 49. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι κατ' αυτό τον τρόπο καταργήθηκε το άρθρο 49 και ήρθη η σχετική με τις ιδιωτικές σχολές απαγόρευση. Η Ελλάδα ισχυρίστηκε ότι ο εν λόγω νόμος καταργήθηκε μόνο όσον αφορά τις ανώτερες τεχνικές και επαγγελματικές σχολές. Και οι δύο διάδικοι συμφωνούν στο ότι ο νόμος 576/1977 καταργήθηκε στο σύνολό του με το νόμο 1566/1985 περί οργανώσεως και διοικήσεως της στοιχειώδους και μέσης εκπαιδεύσεως, διαφωνούν όμως ως προς το αποτέλεσμα που προέκυψε. Δεν αμφισβητείται ότι η ανώτερη τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση παρέχεται μόνο από δημόσιες σχολές, αμφισβητείται όμως το ζήτημα ποιο είναι το επίπεδο της ανώτερης

επαγγελματικής εκπαίδευσης και πώς διαμορφώνεται η κατάσταση με τους επίμαχους εκτελεστικούς νόμους.

Σε τελευταία ανάλυση, πρόκειται για ζήτημα που εξαρτάται εξ ολοκλήρου από την ερμηνεία της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας. Υπάρχουν σοβαρά επιχειρήματα ως προς την έννοια και τα αποτελέσματά της. Δεν νομίζω ότι ενδείκνυται διαπίστωση παραβάσεως κατά το άρθρο 169, εκτός αν η Επιτροπή έχει αποδείξει το σαφές της παραβάσεως. Δεν επικρίνω την Επιτροπή διότι συμπεριέλαβε το σημείο αυτό στην προσφυγή της (δεδομένου ότι αρχικά φαινόταν ότι υπήρχε παράβαση), τα επιχειρήματα όμως της ελληνικής κυβέρνησης δημιουργούν ζωηρές αμφιβολίες, ώστε δεν νομίζω ότι αποδεικνύεται σαφώς η παράβαση. Προτείνω λοιπόν να απορριφθεί η προσφυγή ως προς αυτό το κεφάλαιο· και τούτο όχι διότι η νομοθεσία δεν συνιστά παραβίαση της Συνθήκης, αλλά διότι το ζήτημα δεν αποδείχτηκε σαφώς. Η Επιτροπή όμως μπορεί να επανέλθει αν είναι σε θέση να αποδείξει σαφώς τα αποτελέσματα της νομοθεσίας.

Πριν εξετάσω την αντίκρουση της Ελληνικής Δημοκρατίας θα παρατηρήσω ότι η Επιτροπή, και με την αιτιολογημένη γνώμη και με την προσφυγή (σ. 11, παράγραφος 4), περιορίζει την αιτίασή της εκ του άρθρου 48 της Συνθήκης, όσον αφορά τους διδάσκοντες στα φροντιστήρια, σ' εκείνους από τους υπηκόους άλλων κρατών μελών που απασχολούνται ήδη στην Ελλάδα. Δεν προβάλλει παραβίαση της Συνθήκης (τουλάχιστον πριν από την 1η Ιανουαρίου 1988) στην περίπτωση των προσώπων που επιθυμούσαν να εισέλθουν στην Ελλάδα για να διδάξουν σε σχολές αυτού του είδους πριν από την εν λόγω ημερομηνία. Νομίζω ότι η αιτίαση στην παράγραφο 1 του αιτητικού αφορά, και πρέπει να θεωρηθεί ότι αφορά, μόνο τα πρόσωπα που απασχολούνται ήδη στην Ελλάδα.

Κατά τη γνώμη μου, η εξαίρεση που το άρθρο 45, παράγραφος 1, της Συνθήκης περί προσχωρήσεως κάνει για τα άρθρα 1 μέχρι και 6 και 13 μέχρι και 23 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 κατά τη μεταβατική περίοδο δεν θίγει τα δικαιώματα των προσώπων που απασχολούνται ήδη στην Ελλάδα. Νομίζω ότι πρέπει να γίνει δεκτό το σχετικό επιχείρημα της Επιτροπής.

Η ίδρυση και η διεύθυνση φροντιστηρίου, η διδασκαλία από τους ιδιοκτήτες αυτού και η κατ' οίκον διδασκαλία, εφόσον βεβαίως εμπίπτουν στη Συνθήκη, υπάγονται μόνο στους κοινοτικούς κανόνες που αφορούν τα δικαιώματα εγκαταστάσεως κατά τα άρθρα 52 και επόμενα και όχι στους κανόνες περί παροχής υπηρεσιών των άρθρων 59 και επομένων.

Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις είναι δυνατό να αποτελούν παροχή υπηρεσιών, καίτοι η ίδια δραστηριότητα δεν μπορεί να εμπίπτει συγχρόνως σε αμφότερες τις κατηγορίες.

Η ελληνική κυβέρνηση υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση πρώτον ότι οι δραστηριότητες αυτές, είτε πρόκειται για εγκατάσταση είτε για υπηρεσίες, δεν εμπίπτουν στη Συνθήκη, διότι η Συνθήκη δεν καλύπτει την εκπαίδευση. Η παιδεία αποκλείστηκε ηθελημένα, διότι δεν αποτελεί μέρος της οικονομικής ζωής, αλλά συνδέεται στενά με την πολιτιστική ζωή των κρατών μελών.

Νομίζω ότι το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί. Η εργασία που επιτελείται ή οι υπηρεσίες που παρέχονται έναντι αμοιβής εμπίπτουν στις διατάξεις των άρθρων 48 και 59, ανεξαρτήτως της σφαίρας στην οποία ανήκουν (υπόθεση 36/74,

Walrave κατά Union cycliste internationale, ECR 1974, σ. 1405, ιδίως σ. 1417, και υπόθεση 66/87, Lawrie-Blum κατά Land Baden-Württemberg, Συλλογή 1986, σ. 2121). Το αυτό ισχύει mutatis mutandis στην περίπτωση των ιδρυμάτων όπου παρέχεται κάποια υπηρεσία έναντι αμοιβής επί συνεχούς βάσεως.

Υποστηρίχτηκε, δεύτερον, ότι οι δραστηριότητες αυτές αποκλείονται από τις διατάξεις των άρθρων 52 και 58 αφενός και του άρθρου 59 αφετέρου, καθότι αποτελούν «δραστηριότητες που συνδέονται στο (κράτος αυτό) έστω και περιστασιακά με την άσκηση δημοσίας εξουσίας». Στο κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να αποφασίζει τι συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 2, του ελληνικού συντάγματος, η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του κράτους και δραστηριότητα που συνέχεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, ακόμη και αν παρέχεται από ιδιωτικά ιδρύματα. Ασκείται δε από ιδιωτικά ιδρύματα μόνο με την έγκριση και υπό τον έλεγχο του κράτους και απλώς συμπληρώνει το έργο των δημόσιων ιδρυμάτων. Οι αλλοδαποί δεν μπορούν να επιτελέσουν πλήρως αυτό το έργο που έχει, μεταξύ άλλων, ως σκοπό την ανάπτυξη της εθνικής συνείδησης των Ελλήνων και τη διάπλαση υπευθύνων πολιτών.

Βεβαίως κάθε κράτος μέλος δεν έχει την εξουσία να καθορίζει τι μπορεί να αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας· διαφορετικά θα εξουδετερώνονταν σε μεγάλο βαθμό τα άρθρα 52 και 59 μέσω του άρθρου 48, παράγραφος 4, που αποκλείει την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση. Ο ορισμός που έδωσε το Δικαστήριο στις υποθέσεις 2/74, Reyners κατά Βελγίου (ECR 1974, σ. 631), 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (ECR 1980, σ. 3881, και Συλλογή 1982, σ. 1845), δείχνει ότι οι διατάξεις των άρθρων 55, παράγραφος 1, και 48, παράγραφος 4, πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά.

Νομίζω ότι δεν αποτελεί δραστηριότητα που συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας η ίδρυση και η διεύθυνση ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ή η παροχή μαθημάτων, ακόμη και αν οι δραστηριότητες αυτές ασκούνται κατά παραχώρηση και υπό τον έλεγχο του κράτους. Σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Κατά τη γνώμη μου το υπό κρίση επιχείρημα είναι απορριπτέο.

Τέλος, το γεγονός ότι, όπως αναφέρθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, επιτράπηκε με υπουργική απόφαση στους υπηκόους άλλων κρατών μελών να ιδρύουν σχολές και να διδάσκουν μουσική και χορό δεν αίρει τα ελαττώματα της νομοθεσίας (όπως, λόγου χάρη, το άρθρο 2, παράγραφος 1, του προεδρικού διατάγματος 457/1983, το οποίο ορίζει ότι η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας σχολών αυτού του είδους χορηγείται σε έλληνες πολίτες και σε νομικά πρόσωπα εφόσον η πλειοψηφία της διοικήσεως ανήκει σε έλληνες πολίτες). Η νομοθεσία αυτή πρέπει να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί προσηκόντως (υπόθεση 159/78, Επιτροπή κατά Ιταλίας, ECR 1979, σ. 3247· υπόθεση 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, ECR 1980, σ. 1473· υπόθεση 168/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1986, σ. 2945).

Κατά συνέπεια, φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτό το αίτημα της Επιτροπής και να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, αρνούμενη μεν να επιτρέψει σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας εκτός της ελληνικής να ιδρύουν και να διευθύνουν φροντιστήρια και να διδάσκουν σ' αυτά ή να παραδίδουν μαθήματα κατ' οίκον υπό τους ίδιους όρους με τους έλληνες υπηκόους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, αρνούμενη δε να επιτρέψει στους υπηκόους άλλων κρατών μελών να απασχολούνται ως διδάσκαλοι σε φροντιστήρια όχι ξένων γλωσσών ή να παραδίδουν μαθήματα κατ' οίκον και περιορίζοντας τον αριθμό των υπηκόων άλλων κρατών μελών εκτός της Ελλάδας που μπορούν να απασχοληθούν σε φροντιστήρια ξένων γλωσσών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Καίτοι η Επιτροπή δεν απέδειξε έναν από τους ισχυρισμούς της, νομίζω ότι τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε πρέπει να επιδικαστούν εις βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας.