CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN
apresentadas em 13 de Janeiro de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A Comissão afirma, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem pelo facto de a sua legislação relativa a certas formas de ensino ser contrária aos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado.

O primeiro tipo de estabelecimentos de ensino em causa são as escolas de recuperação («frontistiria») em que um grupo de cinco pessoas ou mais ou, independentemente do número de grupos, pelo menos dez pessoas recebem semanalmente instrução, no máximo durante três horas por dia, com o objectivo de complementar os conhecimentos que adquiriram no ensino primário, secundário ou superior ou estudam línguas estrangeiras, música ou outras disciplinas extracurriculares, como estenografia e contabilidade.

A abertura desses «frontistiria», exceptuando os de línguas estrangeiras, apenas é autorizada, nos termos do artigo 68.° da Lei de urgência n.° 2545/1940, às pessoas singulares que possuam as qualificações exigidas para ocupar um lugar no serviço público como professor efectivo. Nos termos do artigo 18.° do código da função pública, a posse da nacionalidade grega constitui uma dessas qualificações.

A criação e a administração de frontistiria para o ensino de línguas estrangeiras foram autorizadas quer a pessoas colectivas, quer a pessoas singulares (Decisão n.° 158379/A 1025, de 4 de Novembro de 1967, do ministro da Educação e dos Cultos, confirmado pela Lei de urgência n.° 284/1968), mas a Grécia reconhece que as disposições da Lei de urgência n.° 2545/1940 exigem que as pessoas singulares tenham a nacionalidade grega e que as pessoas colectivas tenham a sua sede social na Grécia.

O ensino nos frontistiria é reservado às pessoas de nacionalidade grega, com a única excepção, constante do Decreto n.° 46508/1976, de um nacional de um país estrangeiro poder ser contratado para ensinar línguas estrangeiras se existirem quatro gregos a ensinar línguas estrangeiras no mesmo estabelecimento ou, no caso de existirem mais de quatro gregos, poder ser contratado um estrangeiro por cada cinco gregos que trabalhem na escola.

Por conseguinte, existem claramente (e tal não é contestado) normas legislativas que restrigem a possibilidade de os nacionais dos outros Estados-membros criarem, administrarem ou ensinarem nos referidos frontistiria. A questão de saber se essas restrições representam uma violação do Tratado depende dos argumentos de princípio aduzidos pela Grécia, que analisarei mais tarde dado que são comuns a todas as categorias de estabelecimentos em causa.

* Tradução do inglês.

A segunda categoria é a do ensino ao domicílio, o qual, nos termos da Lei n.° 2545/1940, inclui o ensino de matérias dos cursos primário, secundário e superior e de línguas estrangeiras não ministrados nos frontistirion. Também aqui é evidente que a prestação desse ensino é reservada aos nacionais gregos, sendo, portanto, excluídos os nacionais dos outros Estados-membros.

A terceira categoria abrange as escolas privadas de formação profissional e técnica. A demandada argumenta que a criação e a administração de tais escolas são proibidas a todas as entidades privadas. Assim, esta forma de ensino é limitada às entidades públicas que actuem em representação do Estado. A ser verdade, portanto, não existe evidentemente qualquer discriminação ou restrição em razão da nacionalidade. Foi indicado ao Tribunal, abreviadamente, um conjunto de medidas legislativas. O Governo grego afirma que essas medidas proíbem claramente as entidades privadas de ministrar tal ensino. A Comissão começou por negar que aquelas medidas constituíssem a legislação em vigor. Em determinado momento da audiência, pensei que a Comissão aceitava o entendimento do Governo grego mas, mais tarde, apercebi-me de que a única coisa que admitia era que, se a interpretação que o Governo grego fazia do direito derivado fosse exacta, não existiria violação do Tratado.

O artigo 16.°, n.° 7, da Constituição dispõe que «a formação profissional e qualquer outro ensino especializado são ministrados pelo Estado». Esta disposição, segundo o Governo grego, exclui as escolas privadas. Em termos de interpretação (dado que se trata de uma questão de direito grego) não me parece que se deva deduzir necessariamente que as escolas privadas não podem ser autorizadas a ministrar tal ensino. Quanto a este argumento, a resposta do Governo grego não é convincente.

No que toca à legislação, do modo como foi apresentada perante o Tribunal, parece-me, em suma, que o decreto de 9 de Outubro de 1935 permite a criação por cidadãos gregos de algumas categorias de escolas privadas técnicas e profissionais, e que o Decreto n.° 685/1972 permite (após autorização) a criação de escolas privadas de ensino profissional de nível secundário ou inferior por pessoas singulares que estejam na plena posse dos seus direitos civis e políticos como cidadãos gregos ou por pessoas colectivas de nacionalidade grega. O Governo grego afirma que este último decreto foi revogado pela Lei n.° 576/1977 que, no seu artigo 49.°, n.° 9, parece proibir a criação de novas escolas privadas de ensino profissional de qualquer tipo e a todos os níveis, até que sejam adoptadas medidas legislativas nesse sentido. A Lei n.° 1404/1983 regulou, em seguida, a organização do ensino superior e, no seu artigo 51.°, n.° 1, revogou a Lei n.° 576/1977, com excepção de alguns artigos, entre os quais não se incluía o artigo 49.° A Comissão afirma que o que daqui resulta é que o artigo 49.° foi revogado, pelo que desapareceu a proibição que incidia sobre as escolas privadas. O Governo grego afirma que não revogou a lei, excepto no que toca aos estabelecimentos de ensino que ministram ensino profissional e técnico superior. Ambas as partes parecem concordar em que a Lei n.° 576/1977 foi inteiramente revogada pela Lei n.° 1566/1985, relativa à estrutura e ao funcionamento do ensino primário e secundário, mas estão em desacordo quanto à situação que daí resulta. Parece não haver dúvidas de que a formação técnica e profissional superior apenas pode ser ministrada em escolas do Estado, mas há dúvidas quanto à questão de saber qual é o

nível da formação profissional superior e qual a situação global nos termos do direito derivado.

Afinal, trata-se de uma questão que depende exclusivamente da interpretação da legislação grega em vigor. É claro que há sérias divergências quanto ao seu significado e efeitos. Pela parte que me toca, penso que não há que proferir qualquer declaração de incumprimento com base no artigo 169.°, excepto se a Comissão provar a existência de uma clara violação. Embora não queira criticar a Comissão por ter incluído esta questão no processo (uma vez que, inicialmente, parecia existir uma violação), os argumentos apresentados pelo Governo grego suscitam suficientes dúvidas, de modo que não estou convencido de que a violação esteja claramente provada. Por conseguinte, sou de opinião de que se deve negar provimento à acção quanto a este ponto, não porque se tenha provado que a legislação não viola o Tratado mas porque a violação não foi claramente provada; no entanto, se a Comissão, em resultado de investigações ulteriores, puder provar claramente os efeitos da legislação, terá sempre em aberto essa possibilidade.

Antes de passar à argumentação geral expendida pela Grécia, assinale-se que, tanto no parecer fundamentado como no corpo do requerimento (p. 11, n.° 4), a Comissão limita a sua acusação de violação do artigo 48.° do Tratado relativamente aos professores empregados nos frontistiria aos nacionais dos outros Estados-membros que já ocupem um emprego na Grécia. Não alega uma violação do Tratado (em qualquer circunstância, antes de 1 de Janeiro de 1988) relativamente às pessoas que desejem entrar na Grécia com o objectivo de ensinar em tais estabelecimentos antes da referida data. Parece-me claro que o primeiro pedido formulado pela Comissão se limita às pessoas que já tenham um emprego na Grécia, e deve ser interpretado como referindo-se apenas a elas.

Em meu entender, o facto de o artigo 45.°, n.° 1, do Tratado de Adesão excluir a aplicação dos artigos 1.° a 6.° e 13.° a 23.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 durante o período de transição não afecta os direitos das pessoas que já ocupem um emprego na Grécia. O argumento da Comissão sobre este ponto deve, em minha opinião, ser acolhido.

A criação e a administração de um frontistirion, o ensino ministrado pelos seus proprietários e o ensino ao domicílio, admitindo-se que façam parte do âmbito de aplicação do tratado, são mais provavelmente abrangidos pelas regras comunitárias relativas ao direito de estabelecimento consagradas nos artigos 52.° e seguintes do que pelas regras relativas à prestação de serviços dos artigos 59.° e seguintes.

Podem, em certos casos, constituir uma prestação de serviços, mas a mesma actividade não pode simultaneamente fazer parte das duas categorias.

O Governo grego alegou na audiência, em primeiro lugar, que essas actividades, sejam elas estabelecimento ou serviços, não podem ser abrangidas pelo Tratado uma vez que a educação não o é. Dado que não faz parte da vida económica mas está estreitamente ligada à tradição e à cultura dos Estados-membros, a educação foi deliberadamente excluída.

Em meu entender, trata-se de um argumento indefensável. O trabalho desenvolvido ou os serviços prestados contra remuneração estão sujeitos ao disposto nos artigos 48.° e 59.°, seja qual for o sector de actividade em que se desenvolvam (processo

36/74, Walrave/Union cycliste internationale, Recueil 1974, p. 1405, 1417, e processo 66/85, Lawrie-Blum/Land Baden-Wurttemberg, Colect. 1986, p. 2121). Em meu entender, o mesmo se passa, *mutatis mutandis*, no que toca aos estabelecimentos em que é prestado um serviço de modo permanente contra remuneração.

Em segundo lugar, o Governo grego afirma que essas actividades estão excluídas do âmbito de aplicação dos artigos 52.° e 58.°, por um lado, e do artigo 59.°, por outro, na medida em que constituem «actividades que nos Estados-membros estão ligadas, ainda que ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública». Cabe a cada Estado-membro decidir aquilo que constitui o exercício da autoridade pública.

Nos termos do artigo 16.°, n.° 2, da Constituição grega, a educação constitui uma tarefa fundamental do Estado que continua a ser uma actividade ligada ao exercício da autoridade pública mesmo quando exercida por instituições privadas. Deste modo, apenas pode ser desenvolvida mediante autorização e sob o controlo do Estado e mais não faz do que completar as actividades das instituições públicas. Esta actividade não pode ser plenamente desempenhada por estrangeiros, uma vez que um dos seus objectivos é o desenvolvimento da consciência nacional e do sentido da responsabilidade dos gregos.

É evidente que não cabe a cada Estado-membro definir o que pode constituir o exercício da autoridade pública: isso equivaleria a esvaziar de sentido os artigos 52.° e 59.°, bem como o artigo 48.°, n.° 4, que exclui do seu âmbito de aplicação os empregos na administração pública. A definição fornecida pelo Tribunal no processo 2/74, Reyners/Bélgica (Recueil 1974, p. 631), e no processo 149/79, Comissão/Bélgica (Recueil 1980, p. 3881, e Recueil 1982, p. 1845), indica que o disposto, respectivamente, nos artigos 55.°, n.° 1, e 48.°, n.° 4, deve ser restritivamente interpretado.

Uma actividade ligada ao exercício da autoridade pública não inclui, em minha opinião, a criação e a administração de instituições de ensino privado ou o exercício de actividades docentes, mesmo que tais actividades sejam autorizadas e controladas pelo Estado.

Em nenhuma circunstância se poderia afirmar que se trata de actividades relacionadas com o exercício da autoridade pública. Em minha opinião, este argumento deve ser rejeitado.

Finalmente, o facto de, como foi afirmado ao Tribunal na audiência, ter sido aprovado um despacho ministerial que permite aos nacionais dos outros Estados-membros criar escolas de música e dança não faz desaparecer os vícios da legislação (como o artigo 2.°, n.° 1, do Decreto presidencial n.° 457/1983, que dispõe que a autorização para criar e administrar essas escolas só pode ser concedida às pessoas singulares de nacionalidade grega e às pessoas colectivas que sejam maioritariamente administradas por cidadãos gregos). A legislação deve ser revogada ou adaptada (processo 159/87, Comissão/Itália, Recueil 1979, p. 3247; processo 102/79, Comissão/Bélgica, Recueil 1980, p. 1473; processo 168/85, Comissão/Itália, Colect. 1986, p. 2945).

Em meu entender, portanto, acolhendo a posição da Comissão, deve declarar-se que, ao recusar conceder às pessoas, incluindo as pessoas colectivas, que tenham a nacionalidade de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia que não a Grécia, a possibilidade de criar, administrar e leccionar em escolas de recuperação («frontistiria») ou de leccionar ao domicílio, como trabalhadores independentes, nas mesmas condições que os nacionais gregos, a República Helénica violou os artigos 52.° e 59.° do Tratado CEE e, ao não permitir aos nacionais de outros Estados-membros ocuparem funções docentes nos «frontistiria» que não se dediquem ao ensino das línguas ou leccionar ao domicílio, bem como ao limitar o número de nacionais dos outros Estados-membros, que não a Grécia, que podem trabalhar em «frontistiria» de ensino de línguas, a República Helénica violou o artigo 48.° do Tratado CEE.

Embora a Comissão, em meu entender, não tenha provado a justeza de um dos seus pedidos, parece-me, em qualquer caso, que se impõe condenar a República Helénica no pagamento das despesas da Comissão.