JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
30 päivänä maaliskuuta 1995 *

1. Komissio pyytää nyt käsiteltävänä olevalla kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että lykätessään 31.10.1988 annetulla lailla nro 471 (jäljempänä vuoden 1988 laki) yliopistovuodelle 1984/1985 lääketieteessä ja kirurgiassa loppututkinnon suorittaneiden osalta määräajankohtaa, joka on vahvistettu hammaslääkärin tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/686/ETY [1] (jäljempänä tunnustamisdirektiivi) 19 artiklassa, Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat mainitun 19 artiklan ja hammaslääkärintointa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/687/ETY [2] (jäljempänä yhteensovittamisdirektiivi) 1 artiklan mukaan.

2. Yhteensovittamisdirektiivissä vahvistetaan ne koulutusvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on vaadittava henkilöiltä, jotka ryhtyvät harjoittamaan hammaslääkärintointa. Direktiivi on ennakkoedellytys tutkintotodistusten tunnustamiselle ja siinä asetetaan vähimmäisvaatimukset, joilla taataan lääketieteellisen hoidon korkea taso. Asetetut arviointiperusteet koskevat opetuksen sisältöä [3] ja koulutuksen kokonaiskestoa [4].

3. Tunnustamisdirektiivissä, ja erityisesti sen 2 artiklassa, määritellään periaate, jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on alueellaan sitouduttava antamaan muiden jäsenvaltioiden antamille tutkintotodistuksille [5] sama vaikutus kuin jäsenvaltion itsensä antamille tutkintotodistuksille.

4. Tämän direktiivin 19 artiklassa, jota nyt käsiteltävänä oleva kanne keskeisesti koskee, säädetään:

"Siitä ajankohdasta lähtien, jolloin Italia toteuttaa tämän direktiivin soveltamisen edellyttämät toimenpiteet, jäsenvaltioiden tulee tunnustaa tämän direktiivin 1 artiklassa tarkoitetun toiminnan harjoittamiseksi ne lääketieteen tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 233, s. 1.

2 — EYVL L 233, s. 10.

3 — Mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan a, b, c, d ja e alakohta.

4 — Samassa paikassa, 2 kohta, eli viisi vuotta teoreettisia ja käytännön opintoja.

5 — Sen 3 artiklassa esitetään tyhjentävä luettelo ilman eri toimenpiteitä tunnustettavista tutkintotodistuksista.

osoittavat asiakirjat, jotka Italiassa on annettu yliopistolliset lääketieteen opinnot viimeistään 18 kuukauden kuluttua tämän direktiivin tiedoksiantamisesta aloittaneille henkilöille, kun niiden liitteenä on Italian toimivaltaisten viranomaisten antama todistus, joka osoittaa, että nämä henkilöt ovat harjoittaneet Italiassa direktiivin 78/687/ETY 5 artiklassa tarkoitettua toimintaa tosiasiallisesti, luvallisesti ja pääasiallisesti vähintään kolme peräkkäistä vuotta todistuksen antamista edeltävien viiden vuoden aikana ja että näillä henkilöillä on oikeus harjoittaa mainittua toimintaa samoin edellytyksin kuin tämän direktiivin 3 artiklan f alakohdassa tarkoitettujen tutkintotodistusten, todistusten tai muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen haltijoilla.

Edellä 1 alakohdassa mainittua vaatimusta kolmen vuoden ammattikokemuksesta ei oteta huomioon, jos asianomaiset ovat suorittaneet vähintään kolmen vuoden opinnot, joiden toimivaltaiset viranomaiset todistavat vastaavan direktiivin 78/687/ETY 1 artiklassa mainittuja opintoja."

5. Italian tasavalta on saattanut nämä direktiivit osaksi kansallista oikeusjärjestystä vuonna 1985 luomalla hammaslääkärin ammatin [6] ja rajoittamalla oikeuden sen harjoittamiseen ainoastaan niihin henkilöihin, joilla on hammaslääketieteen ja hammasprotetiikan tutkintotodistus, sekä niihin lääketieteessä ja kirurgiassa loppututkinnon suorittaneisiin, joilla on tutkintotodistus erikoistumisesta hammashoitoon [7].

6. Vuoden 1988 lailla, jossa on ainoastaan yksi pykälä, oikeus ryhtyä harjoittamaan hammaslääkärin ammattia myönnettiin ilmoittautumismenettelyllä niille lääketieteessä loppututkinnon suorittaneille, jotka olivat kirjoittautuneet lääketieteen opiskelijoiksi yliopistollisten lukuvuosien 1980—1985 aikana:

"1) Lääketieteessä ja kirurgiassa loppututkinnon suorittaneet henkilöt, jotka ovat kirjoittautuneet lääketieteen ja kirurgian opiskelijoiksi yliopistollisina lukuvuosina 1980/1981, 1981/1982, 1982/1983, 1983/1984 tai 1984/1985 ja joilla on oikeus harjoittaa laillisesti ammattiaan, voivat ilmoittautua hammaslääkäriammatin harjoittajiksi 24.7.1985 annetussa laissa nro 409 olevassa 2 pykälässä tarkoitetun toiminnan harjoittamiseksi.

2) Tällainen ilmoittautuminen on tehtävä 31.12.1991 mennessä." [8]

7. Juuri tämän säännöksen komissio katsoo olevan yhteensopimaton tunnustamisdirektiivin 19 artiklan ja yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan kanssa.

6 — 24.7.1985 annettu laki nro 409 (jäljempänä vuoden 1985 laki) ja sen 1 ja 2 pykälä.

7 — Samassa paikassa, 1 pykälä.

8 — GURI nro 262, 8.11.1988.

8. Koska Italian tasavalta ei vastannut viralliseen huomautukseen [9] eikä komission perusteltuun lausuntoon [10], komissio pyytää ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella yhteisöjen tuomioistuinta sen kirjaamoon 9.2.1993 rekisteröidyllä kanteellaan vahvistamaan, että Italian tasavalta on vuoden 1988 lailla jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat tunnustamisdirektiivin 19 artiklan ja yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan mukaan.

9. Komission mukaan yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklassa vaaditaan ammattiin pääsyn edellytyksenä sellaista tutkintotodistusta, joka vastaa täsmällisiä koulutusvaatimuksia. Tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa säädetään erityisestä Italiaa koskevasta poikkeusjärjestelystä. Pidentäessään tietyille lääkäreille annettua mahdollisuutta vedota poikkeusjärjestelyyn siitä, miksi se on yhteisön säädöstekstissä vahvistettu, vuoden 1988 laki antaisi komission mukaan laajentavalla tavalla direktiivissä säädettyjen tilanteiden lisäksi oikeuden ryhtyä harjoittamaan hammaslääkärin ammattia sellaisillekin henkilöille, joilla ei ole yhteisön vaatimuksiin perustuvaa tutkintotodistusta, ja Italian tasavalta olisi sen vuoksi jättänyt täyttämättä mainittujen 19 ja 1 artiklan mukaan sille kuuluvat velvollisuudet.

10. Italian tasavalta kiistää siihen kohdistetun väitteen siitä, että se olisi jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitansa ja katsoo, että tunnustamis- ja yhteensovittamisdirektiivissä (jäljempänä vuoden 1978 direktiivit tai vuoden 1978 järjestelmä) ei kielletä pidentämästä yksipuolisesti sellaisten siirtymätoimenpiteiden kestoa, jotka koskevat yksinomaan sitä itseään.

11. Tunnustamisdirektiivin 2 artiklassa esitetään yleisperiaate, jonka mukaan uuden lainsäädännön voimaan tulosta alkaen jokainen yhteisön kansalainen, jolla on jossakin jäsenvaltiossa saatu tutkintotodistus tai muu sitä vastaava pätevyystodistus [11], voi vapaasti harjoittaa hammaslääkärintointa [12] muissa jäsenvaltioissa *sikäli kuin nämä muut pätevyystodistukset tai tutkintotodistukset vastaavat yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklassa säädettyjä koulutuksen vähimmäisvaatimuksia.* [13]

12. Yhteisön lainsäätäjä on tarkoittanut vuoden 1978 direktiiveillä vahvistaa hammaslääkäritoiminnan erityisyyden suhteessa yleislääkärin toimintaan. [14] Yhteensovittamisdirektiivin 5 artiklassa on siten annettu hammaslääkäritoiminnan täsmällinen määritelmä. [15]

13. Ennen vuotta 1978 hammaslääkärin ammatista ei ollut säädetty Italiassa ja yleis-

9 — Kirje 19.10.1990.

10 — Annettu 28.11.1991.

11 — Saman direktiivin 3 artikla.

12 — Tunnustamisdirektiivin 1 artikla ja yhteensovittamisdirektiivin 5 artikla.

13 — Laadullisten ja kestoa koskevien arviointiperusteiden määrittely.

14 — Ks. erityisesti yhteensovittamisdirektiivin neljäs ja seitsemäs perustelukappale.

15 — Tällaista määritelmää ei ole lääkärin harjoittaman toiminnan osalta neuvoston 16.6.1975 antamissa direktiiveissä 75/362/ETY ja 75/363/ETY (EYVL L 167, s. 1 ja 14).

lääkärit saattoivat harjoittaa tätä ammattia. Yhteisön uusien sääntöjen seurauksena tässä jäsenvaltiossa oli luotava uusi koulutusmuoto ja uusi ammatti. [16] Yhteisön lainsäätäjä on ottanut erityisesti huomioon tämän tilanteen [17] säätämällä Italian hyväksi poikkeusjärjestelyn.

14. Siten vuoden 1978 järjestelmän tullessa voimaan yhteisönlaajuisesti 28.1.1980 sen soveltaminen Italiassa alkoi vasta 28.7.1984 [18] eli kuuden vuoden kuluttua direktiivien tiedoksiantamisesta. Sen lisäksi "pitkään hammaslääkäreinä toimineisiin" italialaisiin sovellettiin suotuisampia sääntöjä verrattuna muiden jäsenvaltioiden pitkään hammaslääkäreinä toimineisiin.

15. Tunnustamisdirektiivin 7 artiklassa säädetään oikeudesta harjoittaa edelleen uudesti säädeltyäammattia niiden pitkään hammaslääkäreinä toimineiden osalta, joiden tutkintotodistukset eivät vastaa yhteensovittamisdirektiivissä vahvistettuja vaatimuksia. Tämän oikeuden käyttämistä koskevat edellytykset ovat seuraavat:

a) *ainoastaan sellaiset hammaslääkärintointa koskevat tutkintotodistukset, jotka on saatu ennen 28.1.1980, antavat oikeuden vapaasti ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa tätä ammattia*;

b) lisäedellytyksenä on *todiste kyseisen toiminnan harjoittamisesta* esittämällä todistus siitä, että loppututkinnon suorittanut on tosiasiallisesti ja luvallisesti harjoittanut asianomaista toimintaa ainakin kolme peräkkäistä vuotta todistuksen antamista edeltäneiden viiden vuoden aikana.

16. Tunnustamisdirektiivissä vaaditaan siten kahden päällekkäisen edellytyksen noudattamista: vuoden 1978 järjestelmän *voimaantuloa ennen* saatua tutkintotodistusta ja kyseisen toiminnan harjoittamista koskevan todisteen toimittamista.

17. Italian osalta yhteisön lainsäätäjä on toteuttanut vieläkin suotuisamman järjestelyn. Tässä tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa vahvistetussa poikkeusjärjestelyssä sallitaan *lääketieteessä loppututkinnon suorittaneiden*, jotka ovat saanet tutkintotodistuksen *sen jälkeen, kun tämä järjestely on tullut voimaan Italiassa*, ryhtyvän harjoittamaan hammaslääkärin ammattia samoin edellytyksin kuin yhteisön vaatimusten mukais-

16 — Tunnustamisdirektiivin kolmastoista ja yhteensovittamisdirektiivin seitsemäs perustelukappale.

17 — Yhteensovittamisdirektiivin seitsemäs ja tunnustamisdirektiivin kolmastoista, neljästoista ja viidestoista perustelukappale.

18 — Tunnustamisdirektiivin 24 artikla ja yhteensovittamisdirektiivin 8 artikla. Direktiivit on annettu tiedoksi kaikille jäsenvaltioille 28.7.1978 (komission kanteen 1 kohta).

ten hammaslääkärin tutkintotodistuksen haltijat. Tämän järjestelyn käyttäminen vaatii kuitenkin seuraavien kolmen päällekkäisen edellytyksen täyttymistä:

1) Italian tasavallan on mukauduttava tunnustamisdirektiivin säännöksiin (erityisesti direktiiveissä säädetyn järjestelmän mukaisten erityisten hammaslääkärin tutkintotodistusten käyttöönotto; muissa jäsenvaltioissa annettujen hammaslääkärin tutkintotodistusten tunnustaminen kyseisissä kahdessa direktiivissä esitettyjen vaatimusten mukaisesti);

2) hakijalla on oltava sellainen lääketieteen tutkintotodistus, joka on annettu *yliopistolliset opintonsa ennen 28.1.1980 aloittaneille opiskelijoille*;

3) hakijan on myös pystyttävä esittämään kansallisten toimivaltaisten viranomaisten antama todistus, joka osoittaa:

   a) että hän on harjoittanut tosiasiallisesti, vapaasti ja pääasiallisesti Italiassa hammaslääkärin ammattia vähintään kolme peräkkäistä vuotta todistuksen antamista edeltävien viiden vuoden aikana ja

   b) että hänellä on oikeus harjoittaa tätä toimintaa samoin edellytyksin kuin tunnustamisdirektiivin 3 artiklassa tarkoitettujen tutkintotodistusten haltijoilla (eli jäsenvaltioiden tunnustamisdirektiiviä varten laatimasta tyhjentävästä luettelosta ilmenevän tutkintotodistuksen haltija).

18. Vuoden 1988 laissa laajennetaan mahdollisuutta vedota poikkeusjärjestelyyn sellaisiinkin lääkäriryhmiin, joista ei ole säädetty tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa ja siten rikotaan ilmeisellä tavalla tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa säädettyä toista edellytystä. *Laissa sallitaan siten poikkeusjärjestelyn laajentaminen edelleen siitä, millaiseksi se on vahvistettu yhteisön säädöstekstissä.* Sen lisäksi tässä vuoden 1988 laissa ei ole mainitussa 19 artiklassa säädettyä viranomaisen antamaa todistusta koskevaa vaatimusta. Näin tehden Italian tasavalta antaa oikeuden harjoittaa hammaslääkärin ammattia sellaisille henkilöille, jotka on rajattu pois direktiivin tarkoittamien henkilöiden soveltamisalasta.

19. Periaate, jonka mukaan jokaista poikkeusta keskeisistä yhteisön säännöistä on tulkittava ja sovellettava suppeasti on monesti tullut vahvistetuksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä erittäin vaihtelevilla alueilla. [19] Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti tuominnut näin erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta. [20] Asiassa komissio vastaan Kreikka 15.3.1988

19 — Ks. erityisesti komission vastauskirjelmässään mainitsemat asiaa koskevat tuomiot, 5 kohta, toinen alakohta.

20 — Asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 297, 6 kohta, 2 alakohta); asia 77/82, Peskeloglou, tuomio 23.3.1983 (Kok. 1983, s. 1085, 12 ja 13 kohta); asia C-3/87, Agegate, tuomio 14.12.1989 (Kok. 1989, s. 4459, 39—41 kohta).

annetussa tuomiossa [21] yhteisöjen tuomioistuin on tämän mukaisesti katsonut, että sijoittautumisvapaus on keskeinen sääntö ja että sen vuoksi jokaista poikkeusta tästä säännöstä on tulkittava ja sovellettava suppeasti.

20. Tätä sääntöä on sovellettava varsinkin yhdenmukaistamisen alalla.

21. Italian tasavalta on siten harkitusti ja yksipuolisesti jättänyt täyttämättä vuoden 1978 direktiivien mukaan sille kuuluvat velvollisuudet jättäessään noudattamatta tiukasti tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa säädettyjä edellytyksiä.

22. Vastoin Italian hallituksen edustajan suullisessa käsittelyssä esittämää kantaa vuoden 1978 direktiivien tavoitteena on myös hammaslääkärin ammattia koskevien koulutusedellytysten yhdenmukaistaminen tämän ammatin harjoittamiseksi jokaisen jäsenvaltion alueella. [22] Tämä ilmenee vuoden 1978 direktiivien johdanto-osasta ja erityisesti tunnustamisdirektiivin neljännestä perustelukappaleesta [23] samoin kuin yhteensovittamisdirektiivin kolmannesta [24], neljännestä [25], viidennestä [26] ja kuudennesta [27] perustelukappaleesta.

23. Italian tasavallan yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan 4 kohdasta ja asiassa Tawil-Albertini annetusta tuomiosta johtama perustelu [28] ei juurikaan vakuuta minua. Kyseisessä asiassa oli kyseessä Ranskan kansalainen, jolla oli Libanonissa annettu ja Belgiassa tunnustettu hammaslääkärin tutkintotodistus. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kolmannessa valtiossa annetun pätevyystodistuksen tunnustaminen yhdessä jäsenvaltiossa ei sido muita jäsenvaltioita. [29] Vuoden 1988 laki koskee aivan muunlaista tilannetta ja siinä säädellään yhden jäsenvaltion ja *tämän saman jäsenvaltion antamien tutkintotodistusten* haltijoiden välistä suhdetta.

24. Ennen ratkaisuehdotukseni päättämistä korostan vielä, että vuoden 1988 laki on

21 — Asia 147/86 (Kok. s. 1637, 7—9 kohta).

22 — Ks. samoin, Cassan, M.: *L'Europe communautaire de la santé*, Coopération et développement, Édition Economica, 1989, s. 91, ensimmäinen ja kolmas kohta ja s. 92, ensimmäinen kohta; Pertek, J.: "Professions médicales et paramédicales — Libre circulation — Reconnaissance des diplômes", *Juris-Classeurs Europe*, Éditions Techniques, 1994, erityisesti 40—68 kohta.

23 — "... tämän direktiivin tarkoituksena on sellaisten tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustaminen, joiden perusteella voidaan ryhtyä harjoittamaan ja harjoitetaan hammaslääkärintointa sekä erikoishammaslääkärin tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustaminen."

24 — "kansanterveyden vuoksi yhteisössä tulee pyrkiä muodostamaan yhteinen määritelmä kyseisten ammattihenkilöiden toiminnalle ..."

25 — "jäsenvaltioiden tulee huolehtia, että tämän direktiivin täytäntöönpanosta alkaen hammaslääkärikoulutus antaa hammaslääkäreille hampaiden, suun, leukojen ja niihin liittyvien kudosten poikkeavuuksien ja sairauksien ehkäisyyn, diagnosointiin ja hoitoon liittyvän toiminnan harjoittamiseen tarvittavat taidot."

26 — "tämän toiminnan harjoittamista koskevien vaatimusten yhteensovittaminen tässä direktiivissä tarkoitetulla tavalla ..."

27 — "tässä direktiivissä tarkoitettu yhteensovittaminen koskee hammaslääkärien ammatillista koulutusta ..."

28 — Asia C-154/93, tuomio 9.2.1994 (Kok. 1994, s. I-451, 11 ja 12 kohta).

29 — Samassa paikassa, 13 kohta.

vastoin vuoden 1978 yhdenmukaistamisdirektiivien tarkoitusta. Asettaessaan kyseenalaiseksi hammaslääkärin ammattia koskevien koulutusvaatimusten yhdenmukaistamisen yhteisön sisällä Italian tasavalta vaurioittaa tällä järjestelmällä luotua vastavuoroisen luottamuksen periaatetta ja tutkintotodistusten ilman eri toimenpiteitä tapahtuvaa tunnustamista koskevaa, vuoden 1978 direktiivien voimaansaattamisella käyttöönotettua periaatetta. [30] Sen lisäksi Italiassa liikkuvilla potilailla, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, on perusteltu oikeus otaksua, että yhteisön lainsäädännön voimaantulon jälkeen Italiassa toimivat ja siellä tutkintotodistuksensa saaneet hammaslääkärit täyttävät yhteisön oikeuden asettamat vähimmäisvaatimukset tämän ammatin harjoittamisen osalta. Kuitenkin vuoden 1988 lakia sovellettaessa sallitaan sellaistenkin ammatinharjoittajien, joilla ei ole erityisestä vähimmäisvaatimukset täyttävästä koulutuksesta myönnettyä tutkintotodistusta, ryhtyä harjoittamaan hammaslääkärin ammattia samoin edellytyksin kuin vuoden 1985 lain 2 pykälän mukaisesti loppututkinnon suorittaneet (yhteisön vaatimusten mukainen loppututkinto). Näin meneteltäessä lailla aiheutetaan vahingollista hämmennystä yhteisön jäsenvaltioista olevissa potilaissa.

25. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vahvistaisi sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämisen tapahtuneen ja antaisi seuraavan tuomion:

— vahvistetaan, että lykätessään 31.10.1988 annetulla lailla nro 471 yliopistovuodelle 1984/1985 lääketieteessä ja kirurgiassa loppututkinnon suorittaneiden osalta määräajankohtaa, joka on vahvistettu hammaslääkärin tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/686/ETY 19 artiklassa, Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat direktiivin 78/686/ETY 19 artiklan ja hammaslääkärintointa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/687/ETY 1 artiklan sekä ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan;

— velvoitetaan Italian tasavalta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30 — Mainittu tuomio asiassa Tawil-Albertini, 11 kohta.