ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 17ης Μαΐου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την προσφυγή που άσκησε κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι το κράτος αυτό,παραλείποντας να θεσπίσει τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να επιτραπεί στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, κατόχους του απαιτούμενου στον οικείο τομέα γαλλικού διπλώματος, να εγκαθίστανται ή να παρέχουν υπηρεσίες ως ιατροί, νοσοκόμοι γενικών καθηκόντων, μαίες, οδοντίατροι ή κτηνίατροι στη Γαλλική Πολυνησία και ως κτηνίατροι στη Νέα Καληδονία και τα εξαρτώμενα εδάφη, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 137 της απόφασης 80/1186/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1980 [1], και από το άρθρο 176 της απόφασης 86/283/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1988 [2], σχετικά με τη σύνδεση των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Οι διατάξεις αυτές ορίζουν αμφότερες τα ακόλουθα:

« Όσον αφορά το καθεστώς που ισχύει στον τομέα της εγκατάστασης και των υπηρεσιών, οι αρμόδιες αρχές των χωρών και εδαφών δεν κάνουν διακρίσεις εις βάρος των υπηκόων και εταιριών των κρατών μελών. Αν όμως, για μια συγκεκριμένη δραστηριότητα, ένα κράτος μέλος δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσει τέτοια μεταχείριση έναντι των υπηκόων ή των εταιριών της Γαλλικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Δανίας, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών ή του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας που έχουν εγκατασταθεί σε μια χώρα ή έδαφος, καθώς και έναντι των εταιριών που υπάγονται στην ίδια νομοθεσία της εν λόγω χώρας ή εδάφους και έχουν εγκατασταθεί σ' αυτή τη χώρα ή έδαφος, η αρμόδια αρχή της χώρας ή του εδάφους δεν υποχρεούται να παράσχει παρόμοια μεταχείριση. »

2. Κατά την Επιτροπή, ο όρος της αμοιβαιότητας πληρούται εν πάση περιπτώσει το αργότερο από την ημερομηνία εφαρμογής των οδηγιών 75/362/ΕΟΚ, 77/452/ΕΟΚ, 80/154/ΕΟΚ, 78/686/ΕΟΚ και 78/1026/ΕΟΚ περί της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων ιατρού, νοσοκόμου γενικών καθηκόντων, μαίας, οδοντιάτρου και κτηνιάτρου. Βάσει των οδηγιών αυτών τα άλλα κράτη μέλη υποχρεούνται υπό τις ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που προβλέπονται σχετικά να αναγνωρίσουν τα γαλλικά διπλώματα όπως εξάλλου και τα διπλώματα που εκδίδουν τα άλλα κράτη μέλη, ιατρού, νοσοκόμου γενικών καθηκόντων, μαίας, οδοντιάτρου και κτηνιάτρου που κατέχουν οι υπήκοοι της Γαλλικής Δημοκρατίας χωρίς να μπορούν να θέσουν κανέναν όρο ως προς τον τόπο εγκαταστάσεως των εν λόγω υπηκόων.

3. Η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι οι οδηγίες αυτές θέτουν a priori τεκμήριο αμοιβαιότητας εφόσον ο γάλλος υπήκοος που υπάγεται στη νομοθεσία της Πολυνησίας και είναι κάτοχος διπλώματος άλλου κράτους μέλους μπορεί να εγκατασταθεί σ' αυτό το κράτος μέλος. Επομένως μόνο στην περίπτωση

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 11/028, σ. 3.

2 — ΕΕ L 175, σ. 1.

όπου το κράτος μέλος από το οποίο κατάγεται ο υπήκοος που επιθυμεί να εγκατασταθεί σε κάποιο υπερπόντιο έδαφος δεν προβλέπει αμοιβαιότητα ο υπήκοος αυτού του κράτους μέλους δεν έχει το δικαίωμα εγκαταστάσεως.

4. Με άλλα λόγια, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο είναι η γενική απαγόρευση. Κατά την κυβέρνηση αυτή, οι κοινοτικές οδηγίες περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων που δεν εφαρμόζονται στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη (αυτή είναι εξάλλου η άποψη και της Επιτροπής), δεν εξυπακούουν την αμοιβαιότητα κατά την έννοια του άρθρου 176. Απλώς καθιστούν παράνομη από τη σκοπιά του κοινοτικού δικαίου τη γενική ρήτρα εθνικότητας. Η Γαλλική Κυβέρνηση προσπαθεί να εξαλείψει την απαγόρευση αυτή όπου ισχύει. Ήδη μετά την άσκηση της προσφυγής η νομοθεσία που ισχύει στη Νέα Καληδονία ευθυγραμμίστηκε προς το κοινοτικό δίκαιο. Αυτό εξάλλου αναγνωρίζει και η Επιτροπή.

5. Η Γαλλική Κυβέρνηση δέχεται ότι το πρόβλημα εξακολουθεί να υπάρχει όσον αφορά την Πολυνησία. Η δυσκολία οφείλεται στην ιδιαιτερότητα της οργανώσεως στο εν λόγω έδαφος και στο γεγονός ότι οι διατάξεις που πρέπει να θεσπιστούν εμπλέκουν τις αρμοδιότητες των κεντρικών και τοπικών αρχών. Λόγω της αλληλουχίας αυτής και των διαδικασιών που πρέπει να εφαρμοστούν η επιδιωκόμενη ευθυγράμμιση απαιτεί πολύ χρόνο.

6. Επί των απόψεων αυτών των δύο αντιδίκων θα διατυπώσω τέσσερις παρατηρήσεις.

7. α) Όλες οι οδηγίες που μνημονεύει η Επιτροπή εφαρμόζονται εξίσου στους υπηκόους των κρατών μελών που ασκούν ή πρόκειται να ασκήσουν ως μισθωτοί τις συγκεκριμένες δραστηριότητες. Όμως το άρθρο 135 της Συνθήκης ΕΟΚ ορίζει ότι:

«η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων των χωρών και εδαφών εντός των κρατών μελών και των εργαζομένων των κρατών μελών εντός των χωρών και εδαφών θα ρυθμιστεί με μεταγενέστερες συμφωνίες που απαιτούν την ομοφωνία των κρατών μελών».

Δεδομένου ότι δεν έχει συναφθεί καμιά τέτοια συμφωνία, η προσφυγή της Επιτροπής δεν μπορεί να αφορά την άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών από μισθωτούς. Αυτό προκύπτει εξάλλου και από την ίδια την προσφυγή όπου γίνεται λόγος για εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών, πράγμα που, στη γλώσσα της Συνθήκης, αναφέρεται στα ανεξάρτητα επαγγέλματα.

8. β) Όσον αφορά τις δυσχέρειες για τις οποίες κάνει λόγο η Γαλλική Κυβέρνηση ως προς αφορά τη Γαλλική Πολυνησία, πρέπει να σημειωθεί ότι οι περιστάσεις αυτές δεν εμποδίζουν το Δικαστήριο να κάμει δεκτή την προσφυγή της Επιτροπής. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξεως για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που προκύπτουν από τους κοινοτικούς κανόνες (βλέπε, ιδίως, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1984, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 254/83, Συλλογή 1984, σ. 3395).

9. γ) Όσον αφορά την ευθυγράμμιση της νομοθεσίας που ισχύει στη Νέα Καληδονία στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών ιατρού και κτηνιάτρου

που επήλθε το 1989, σημειωτέον ότι, ιδίως με την απόφασή του της 18ης Ιανουαρίου 1990, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (C-287/87, Συλλογή 1990, σ. I-125), το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« Το αντικείμενο της ασκούμενης βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης προσφυγής καθορίζεται από την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, ακόμη δε και σε περίπτωση άρσεως της παραβάσεως μετά τη λήξη της τασσόμενης κατ' εφαρμογήν της δεύτερης παραγράφου του ίδιου άρθρου προθεσμίας εξακολουθεί να υφίσταται ενδιαφέρον για τη συνέχιση της δίκης για να διαπιστωθεί η βάση ευθύνης που ένα κράτος μέλος ενδέχεται να υπέχει ως συνέπεια της παραβάσεώς του έναντι άλλων κρατών μελών της Κοινότητας ή ιδιωτών. »

Επομένως η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή και καθόσον αφορά τη Νέα Καληδονία.

10. δ) Απομένει το ζήτημα αν, όπως ισχυρίζεται η Γαλλική Κυβέρνηση, οι εν λόγω οδηγίες θέτουν τεκμήριο αμοιβαιότητας και αν πρέπει περαιτέρω να εξετάζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση το αν οι αρχές του κράτους μέλους, ο υπήκοος του οποίου επιθυμεί να εγκατασταθεί σε υπερπόντια χώρα ή έδαφος, παρέχουν πράγματι « παρόμοια μεταχείριση » στους « υπηκόους της Γαλλικής Δημοκρατίας (...) που έχουν εγκατασταθεί σε μια χώρα ή έδαφος » (βλέπε άρθρα 137 και 176 των δύο αποφάσεων του Συμβουλίου).

11. Νομίζω ότι αν ένα κράτος μέλος αρνηθεί αυτή την « παρόμοια μεταχείριση » τότε παραβιάζει την ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία. Εξηγούμαι.

12. Το άρθρο 132, παράγραφος 5, της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέπει ότι:

« με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων των θεσπιζομένων δυνάμει του άρθρου 136, το δικαίωμα εγκαταστάσεως υπηκόων και εταιριών, στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των χωρών και εδαφών, ρυθμίζεται χωρίς διακρίσεις σύμφωνα με τις διατάξεις και διαδικασίες που προβλέπονται στο κεφάλαιο περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως ».

13. Όμως, οι ειδικές διατάξεις που εκδόθηκαν δυνάμει του άρθρου 136 αφορούν μόνο την περίπτωση υπηκόου κράτους μέλους που επιθυμεί να εγκατασταθεί σε υπερπόντια χώρα ή έδαφος. Πρόκειται συγκεκριμένα για τα άρθρα 137 και 176 για τα οποία γίνεται λόγος εν προκειμένω. Επομένως στην περίπτωση των προσώπων που κατάγονται από χώρα ή έδαφος και επιθυμούν να εγκατασταθούν στην Ευρώπη, εφαρμόζονται οι διατάξεις και οι διαδικασίες του κεφαλαίου περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

14. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι, αντίθετα με το άρθρο 135 της Συνθήκης που χρησιμοποιεί την έκφραση « η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων (...) *θα* ρυθμιστεί με συμφωνίες », το άρθρο 132, παράγραφος 5, ορίζει ότι « το δικαίωμα εγκαταστάσεως (...) *ρυθμίζεται σύμφωνα* με τις διατάξεις (...) ».

15. Δεδομένου ότι η υπό κρίση προσφυγή αφορά επαγγέλματα σχετικά με τα οποία εκδόθηκαν οδηγίες περί της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων και περί λήψεως μέτρων για τη διευκόλυνση της πραγματικής ασκήσεως του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, πρέπει να εξεταστούν αυτές οι οδηγίες προκειμένου

να εξακριβωθεί αν αφήνουν στα κράτη μέλη διακριτική εξουσία ως προς την αναγνώριση ή μη του δικαιώματος εγκαταστάσεως σε πρόσωπα που προέρχονται από υπερπόντια χώρα ή έδαφος.

16. Όπως προκύπτει όμως, οι οδηγίες αυτές δεν αφήνουν στα κράτη μέλη εξουσία εκτιμήσεως διότι προβλέπουν όλες στο άρθρο 2 ότι:

« κάθε κράτος μέλος αναγνωρίζει τα διπλώματα, τα πιστοποιητικά και τους άλλους τίτλους που χορηγούνται στους υπηκόους των κρατών μελών από τα άλλα κράτη μέλη (...) προσδίδοντάς τους στην επικράτειά του,

όσον αφορά την πρόσβαση στις μη μισθωτές δραστηριότητες (από τους ιατρούς) και την άσκηση αυτών την ίδια ισχύ με τα διπλώματα, τα πιστοποιητικά και τους άλλους τίτλους που χορηγεί το κράτος αυτό »[3].

17. Δεδομένου ότι οι οδηγίες αυτές δεν κάνουν διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών αναλόγως του αν ήταν εγκατεστημένοι στο ευρωπαϊκό έδαφος κράτους μέλους ή σε υπερπόντια χώρα ή έδαφος, συνάγεται κατ' ανάγκη το συμπέρασμα ότι τα πρόσωπα που προέρχονται από τις εν λόγω χώρες και εδάφη απολαύουν χωρίς περιορισμό όλων των πλεονεκτημάτων που παρέχουν οι οδηγίες.

18. Μπορούμε επίσης να πούμε ότι υπάρχει κάτι περισσότερο από αμοιβαιότητα δεδομένου ότι ένας Γάλλος της Πολυνησίας, κάτοχος γαλλικού διπλώματος μπορεί, δυνάμει των οδηγιών αυτών, να εγκατασταθεί στη Γερμανία ενώ ένας Γερμανός δεν μπορεί να εγκατασταθεί στην Πολυνησία αν έχει μόνο γερμανικό δίπλωμα: πρέπει να έχει γαλλικό δίπλωμα.

19. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να επιτραπεί στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, κατόχους του απαιτούμενου στον οικείο τομέα γαλλικού διπλώματος, να εγκαθίστανται ή να παρέχουν υπηρεσίες ως ιατροί, νοσοκόμοι γενικών καθηκόντων, μαίες, οδοντίατροι και κτηνίατροι στο υπερπόντιο έδαφος της Γαλλικής Πολυνησίας και ως κτηνίατροι στη Νέα Καληδονία και στα εξαρτώμενα εδάφη, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 137 της αποφάσεως 80/1186 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1980, και από το άρθρο 176 της αποφάσεως 86/283 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1986, σχετικά με τη σύνδεση των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

20. Κατόπιν αυτού η Γαλλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

3 — Οδηγία 75/362/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975 (...) « ιατροί » (...) (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 196)· οδηγία 77/452/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1977 (...) « νοσοκόμοι γενικών καθηκόντων » (...) (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 251)· οδηγία 78/686/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1978 (...) « οδοντίατροι » (...) (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 12)· οδηγία 78/1026/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978 (...) « κτηνίατροι » (...) (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 46)· οδηγία 80/154/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 1980 (...) « μαίες » (...) (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 75).