ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 2ας Ιουλίου 1998 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-225/95, C-226/95 και C-227/95,

που έχουν ως αντικείμενο αίτηση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Ανέστη Καπασακάλη,

Δημήτρη Σκιαθίτη,

Αντώνη Κουγιάγκα

και

Ελληνικού Δημοσίου,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνωρίσεως των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Schintgen, πρόεδρο τμήματος, G. F. Mancini (εισηγητή) και G. Hirsch, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— οι Καπασακάλης, Σκιαθίτης και Κουγιάγκας, εκπροσωπούμενοι από τον Ι. Δ. Παγορόπουλο, δικηγόρο Αθήνας,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Φ. Π. Γεωργακόπουλο, πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και τη Β. Πελέκου, δικαστική αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και από τη Σ. Βώδινα, ειδική νομική συνεργάτιδα στην ειδική νομική υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Δ. Γκουλούση, νομικό σύμβουλο, και B. J. Drijber, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των Καπασακάλη, Σκιαθίτη και Κουγιάγκα, εκπροσωπούμενων από τον Ι. Δ. Παγορόπουλο, της Ελληνικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τη Σ. Βώδινα και τον Β. Κυριαζόπουλο, δικαστικό αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τον Δ. Γκουλούση, κατά τη συνεδρίαση της 14ης Νοεμβρίου 1996,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 9ης Ιανουαρίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με αποφάσεις της 30ής Μαρτίου 1995, που περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 28 Ιουνίου 1995, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνωρίσεως των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16, στο εξής: οδηγία).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν κατά την εκδίκαση των αγωγών που άσκησαν οι Καπασακάλης, Σκιαθίτης και Κουγιάγκας κατά του Ελληνικού Δημοσίου, με αίτημα την επιδίκαση χρηματικής ικανοποιήσεως για την ηθική βλάβη που υποστηρίζουν ότι υπέστησαν λόγω του ότι δεν εκδόθηκαν τα προεδρικά διατάγματα που προβλέπονται από τις διατάξεις αφενός του εθνικού και αφετέρου του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την επαγγελματική κατοχύρωση των αποφοίτων των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων.

Το κοινοτικό δίκαιο

3 Η οδηγία ορίζει τις περιστάσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αναγνωρίσουν την ισοτιμία μεταξύ των μορφών επαγγελματικής εκπαιδεύσεως ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, που πιστοποιούνται με διπλώματα τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως χορηγούμενα από τις αρχές άλλου κράτους μέλους, και των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως που πιστοποιούν εκπαίδευση πραγματοποιηθείσα στο έδαφός τους.

4 Κατά τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της, το γενικό σύστημα αναγνωρίσεως των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως δεν έχει ως στόχο ούτε την τροποποίηση των επαγγελματικών κανόνων, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων δεοντολογίας, που ισχύουν για κάθε πρόσωπο το οποίο ασκεί επάγγελμα στο έδαφος κράτους μέλους ούτε την εξαίρεση των μεταναστών από την εφαρμογή αυτών των κανόνων· το σύστημα αυτό προβλέπει απλώς τα κατάλληλα μέτρα που θα εξασφαλίζουν ότι ο μετανάστης συμμορφώνεται προς τους επαγγελματικούς κανόνες του κράτους μέλους υποδοχής.

5 Το άρθρο 1, στοιχείο β', της οδηγίας προβλέπει ότι ως «κράτος μέλος υποδοχής» νοείται το κράτος μέλος στο οποίο ο υπήκοος κράτους μέλους ζητεί να ασκήσει ένα επάγγελμα το οποίο είναι νομοθετικά κατοχυρωμένο, ενώ δεν έχει αποκτήσει στο εν λόγω κράτος μέλος το δίπλωμα το οποίο διαθέτει ή δεν έχει ασκήσει στο εν λόγω κράτος μέλος για πρώτη φορά το σχετικό επάγγελμα. Το στοιχείο δ' του ίδιου άρθρου ορίζει τη «νομοθετικά κατοχυρωμένη επαγγελματική δραστηριότητα» ως την επαγγελματική δραστηριότητα για την πρόσβαση στην οποία, την εξάσκησή της ή για ένα τρόπο εξασκήσεώς της σ' ένα κράτος μέλος απαιτείται άμεσα ή έμμεσα, βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, η κατοχή διπλώματος.

6 Κατά το άρθρο 2, πρώτο εδάφιο, η οδηγία εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους κράτους μέλους οι οποίοι επιθυμούν να ασκήσουν, ως ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί, ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος υποδοχής.

7 Κατά το άρθρο 12, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας, τα κράτη μέλη έπρεπε να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με την οδηγία εντός δύο ετών από της κοινοποιήσεώς της και να ενημερώσουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.

Το εθνικό δίκαιο

8 Από τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (στο εξής: ΤΕΙ) είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που ιδρύθηκαν με τον νόμο 1404/1983, που ρυθμίζει τη δομή και λειτουργία των ΤΕΙ. Τα ΤΕΙ ανήκουν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και έχουν ως αποστολή να παρέχουν θεωρητική και πρακτική εκπαίδευση επαρκή για την εφαρμογή επιστημονικών, τεχνολογικών, καλλιτεχνικών ή άλλων γνώσεων και δεξιοτήτων στο επάγγελμα.

9 Το άρθρο 25, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του νόμου 1404/1983 ορίζει ότι στους πτυχιούχους των ΤΕΙ αναγνωρίζονται επαγγελματικά δικαιώματα που καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται το αργότερο έξι μήνες πριν από την αποφοίτηση των πρώτων σπουδαστών των ΤΕΙ για τις υπάρχουσες ειδικότητες και, προκειμένου για νέες ειδικότητες, ταυτόχρονα με τη δημιουργία τους ή με την ίδρυση αντιστοίχων τμημάτων. Με τα ίδια προεδρικά διατάγματα καθορίζονται οι προϋποθέσεις και κάθε άλλη λεπτομέρεια για τη χορήγηση άδειας ασκήσεως επαγγέλματος, όπου αυτή απαιτείται.

10 Πριν από την κατάργησή τους με τον νόμο 1404/1983, τα Κέντρα Ανωτέρας Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαιδεύσεως (ΚΑΤΕΕ) διέπονταν από τον νόμο 576/1977 και συγκροτούνταν από περισσότερες δημόσιες ανώτερες τεχνικές και επαγγελματικές σχολές, είχαν δε ως σκοπό την παροχή στους σπουδαστές τους των απαιτουμένων θεωρητικών και πρακτικών γνώσεων, ώστε να καταστούν ανωτέρου επιπέδου στελέχη και να συμβάλουν στην ανάπτυξη ορισμένου τομέα της εθνικής οικονομίας.

11 Το άρθρο 5, παράγραφος 1, του νόμου 1865/1989 ορίζει ότι τα πτυχία των ΚΑΤΕΕ που έχουν αποκτηθεί μετά από σπουδές τριών ετών (έξι εξαμήνων) είναι ισότιμα προς τα πτυχία των αντιστοίχων ειδικοτήτων των ΤΕΙ.

Η διαφορά της κύριας δίκης

12 Οι Καπασακάλης, Σκιαθίτης και Κουγιάγκας είναι Έλληνες υπήκοοι, πτυχιούχοι ΤΕΙ ή ΚΑΤΕΕ, που ασκούν το επάγγελμα του μηχανικού τεχνολογικής εκπαιδεύσεως στην Ελλάδα, οι μεν δύο πρώτοι με την ειδικότητα του μηχανολόγου, ο δε τρίτος του μηχανικού δομικών έργων.

13 Με τις αγωγές που κατέθεσαν στις 12 Ιουνίου 1993 ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας, οι Καπασακάλης, Σκιαθίτης και Κουγιάγκας ζητούν να υποχρεωθεί το Ελληνικό Δημόσιο να τους καταβάλει χρηματική ικανοποίηση για την ηθική βλάβη που υποστηρίζουν ότι υπέστησαν λόγω του ότι οι ελληνικές αρχές αφενός παρέλειψαν να εκδώσουν τα προεδρικά διατάγματα σχετικά με την επαγγελματική τους κατοχύρωση που προβλέπονται από το άρθρο 25, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του νόμου 1404/1983 και αφετέρου δεν εκπλήρωσαν την υποχρέωσή τους να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς την οδηγία εντός δύο ετών. Η παράβαση της Ελληνικής Δημοκρατίας αναγνωρίστηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 23ης Μαρτίου 1995 στην υπόθεση C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1995, σ. I-499).

14 Προς στήριξη των αγωγών τους, οι ενδιαφερόμενοι υποστηρίζουν ότι η παράλειψη αυτή είχε ως συνέπεια να τους στερήσει, στην ουσία, το δικαίωμα να εργάζονται εντός της ελληνικής επικράτειας με την ειδικότητά τους.

Τα προδικαστικά ερωτήματα

15 Με απόφαση της 30ής Μαρτίου 1995, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας απέρριψε τις αγωγές ως αβάσιμες, κατά το μέρος που στηρίζονταν στην παράβαση υποχρεώσεως απορρέουσας από διατάξεις του εθνικού δικαίου.

16 Κατά τα λοιπά, το ανωτέρω δικαστήριο, κρίνοντας ότι η επίλυση των διαφορών στις κύριες δίκες εξαρτάται από την ερμηνεία των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, και κυρίως των διατάξεων της οδηγίας, ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το αποτέλεσμα το οποίο καθορίζει η οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου ως συνέπεια την αναγνώριση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών στους οποίους αφορά;

2) Είναι το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών επακριβώς καθορισμένο, ώστε να είναι δυνατό να ανιχνευτεί με βάση μόνο το πλαίσιο των διατάξεων της οδηγίας αυτής;

3) Υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβιάσεως της υποχρεώσεως που απορρέει από τις διατάξεις του άρθρου 12 της οδηγίας για το Ελληνικό Δημόσιο και της ζημίας που υποστηρίζει ότι έχει υποστεί ο ενάγων;»

Επί του πρώτου ερωτήματος

17 Με το πρώτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο υπήκοος κράτους μέλους που τελεί στην ίδια κατάσταση με τους ενάγοντες μπορεί να επικαλεστεί τα δικαιώματα που παρέχει η οδηγία.

18 Συναφώς επιβάλλεται κατ' αρχάς να υπενθυμιστεί ότι η οδηγία, που στηρίζεται στα άρθρα 49, 57, παράγραφος 1, και 66 της Συνθήκης, έχει σκοπό να διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών, παρέχοντας στους υπηκόους των κρατών μελών τη δυνατότητα να ασκήσουν, ως ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί, το επάγγελμά τους σε άλλο κράτος μέλος, πέραν αυτού στο οποίο απέκτησαν τα επαγγελματικά τους προσόντα.

19 Εξάλλου, από τη δέκατη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας προκύπτει σαφώς ότι η οδηγία εφαρμόζεται μόνο στους υπηκόους

κράτους μέλους οι οποίοι επιθυμούν να ασκήσουν, ως ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί, νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε άλλο κράτος μέλος και όχι στο κράτος καταγωγής τους και ότι δεν έχει ως στόχο την τροποποίηση των διατάξεων που ισχύουν για όσους ασκούν επάγγελμα στο έδαφος ενός κράτους μέλους.

20 Εν προκειμένω, από τις αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως και από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι διαφορές στις κύριες δίκες αφορούν Έλληνες υπηκόους που εργάζονται στην Ελλάδα.

21 Επιπλέον, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 2 των προτάσεών του, οι ενάγοντες της κύριας δίκης ούτε έχουν εργασθεί ούτε έχουν σπουδάσει ούτε έχουν αποκτήσει πτυχίο ή οποιοδήποτε τίτλο επαγγελματικών σπουδών σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας εκτός της χώρας καταγωγής τους.

22 Τέλος, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, οι σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία διατάξεις της Συνθήκης και οι πράξεις που έχουν εκδοθεί για την εκτέλεσή τους δεν εφαρμόζονται σε δραστηριότητες που δεν έχουν κανένα συνδετικό στοιχείο με οποιαδήποτε από τις καταστάσεις που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο και των οποίων όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό μόνο ενός κράτους μέλους (αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 1997, C-64/96 και C-65/96, Uecker και Jacquet, Συλλογή 1997, σ. I-3171, σκέψη 16, της 16ης Ιανουαρίου 1997, C-134/95, USSL n°47 di Biella, Συλλογή 1997, σ. I-195, σκέψη 19, και της 28ης Ιανουαρίου 1992, C-332/90, Steen, Συλλογή 1992, σ. I-341, σκέψη 9).

23 Από τα προεκτεθέντα όμως προκύπτει ότι η κατάσταση των εναγόντων της κύριας δίκης δεν εμφανίζει κανένα συνδετικό στοιχείο ούτε με καμία από τις καταστάσεις που ρυθμίζει το κοινοτικό δίκαιο στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των υπηρεσιών ούτε με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

24 Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο υπήκοος κράτους μέλους που τελεί σε κατάσταση της οποίας όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό αυτού μόνον του κράτους μέλους δεν μπορεί να επικαλεστεί τα δικαιώματα που παρέχει η οδηγία.

Επί του δεύτερου και του τρίτου ερωτήματος

25 Κατόπιν της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, δεν χρειάζεται να δοθεί απάντηση στο δεύτερο και στο τρίτο.

Επί των δικαστικών εξόδων

26 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με αποφάσεις της 30ής Μαρτίου 1995 το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας, αποφαίνεται:

Ο υπήκοος κράτους μέλους που τελεί σε κατάσταση της οποίας όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό αυτού μόνο του κράτους μέλους δεν μπορεί να επικαλεστεί τα δικαιώματα που παρέχει η οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβου-

λίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνωρίσεως των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών.

Schintgen Mancini Hirsch

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 2 Ιουλίου 1998.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του δεύτερου τμήματος

R. Schintgen