YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
15 päivänä maaliskuuta 1988 *

Asiassa 147/86,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään komission oikeudellisen yksikön virkamies Georges Kremlis, prosessiosoite Luxemburgissa Georges Kremlisin toimisto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Helleenien tasavalta, asiamiehenään opetusministeriön oikeudellinen neuvonantaja Angelos Voudouris, avustajinaan Kreikan pysyvän Euroopan yhteisöjen edustuston oikeudellinen neuvonantaja Nikos Frankakis ja ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjen osaston asianajaja Evi Skandalou, prosessiosoite Luxemburgissa Kreikan suurlähetystö, 117 Val-Sainte-Croix,

vastaajana,

jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 52, 59 ja 48 artiklan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita kieltämällä Kreikan voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltaen muiden jäsenvaltioiden kansalaisia perustamasta samoilla ehdoilla kuin kreikkalaiset valmentavia "frontistiria"-nimisiä kouluja ja muita yksityisiä ammattikouluja ja kieltämällä heitä antamasta kotiopetusta sekä rajoittamalla kyseisten kansalaisten työskentelymahdollisuuksia mainituissa kouluissa,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. Bosco, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaoston puheenjohtaja J. C. Moitinho de Almeida sekä tuomarit T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris ja F. Schockweiler,

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: apulaiskirjaaja J. A. Pompe,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on toimitettu yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 13.6.1986 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 52, 59 ja 48 artiklan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita kieltämällä Kreikan voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltaen muiden jäsenvaltioiden kansalaisia perustamasta samoilla ehdoilla kuin kreikkalaiset valmentavia "frontistiria"-nimisiä kouluja ja muita yksityisiä ammattikouluja ja kieltämällä heitä antamasta kotiopetusta sekä rajoittamalla kyseisten kansalaisten työskentelymahdollisuuksia mainituissa kouluissa.

2 Komissio väittää, että Kreikan voimassa olevan lainsäädännön mukaan yhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eivät voi:

- perustaa "frontistiria"-kouluja, joilla tarkoitetaan "laitoksia, joissa annetaan opetusta samassa paikassa viikottain ryhmälle, jossa on yhteensä enemmän kuin viisi henkilöä, tai ryhmien määrästä riippumatta, yhteensä yli kymmenelle hengelle korkeintaan kolme tuntia päivässä samojen henkilöiden muodostamaa ryhmää kohti; opetuksen päämääränä on peruskouluopetuksen, keskiasteen ja korkeamman asteen (yliopistoon valmistava tai ei) opetusohjelmaan kuuluvien tietojen täydentäminen ja parantaminen tai vieraiden kielten tai musiikin opiskelu tai yleissivistyksen hankkiminen vapaan opiskelun muodossa";

– perustaa yksityisiä ammattikouluja, toisin sanoen kouluja, joilla ei ole "frontistiria"-koulujen luonteenomaisia piirteitä ja joissa annetaan kaikenlaista ammatillista opetusta;

– antaa kotiopetusta;

– toimia "frontistiria"-koulujen ja yksityisten ammattikoulujen johtajana tai opettajana kuitenkin niin, että tietty määrä kansalaisuudeltaan ulkomaalaisia opettajia voi opettaa "frontistiria"-kouluissa vieraita kieliä.

3 Koska komissio katsoi, että kyseinen järjestelmä johtaa kansalaisuuteen perustuvaan syrjintään muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin nähden ja että tämä järjestelmä on siten perustamissopimuksen 52, 59 ja 48 artiklan vastainen, komissio lähetti Kreikan hallitukselle virallisen huomautuksen perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti. Koska kyseinen hallitus ei myöntänyt jättäneensä täyttämättä sille kuuluvaa jäsenyysvelvoitetta, komissio lähetti sille 28.10.1985 perustellun lausunnon, johon se sai kielteisen vastauksen 25.2.1986. Tämän jälkeen komissio nosti käsiteltävänä olevan kanteen.

4 Kansallista lainsäädäntöä ja menettelyn kulkua koskevat tarkemmat tiedot sekä osapuolten esittämät toteamukset, perusteet ja väitteet ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan rikkomista koskeva väite

5 Komission kannan mukaan se seikka, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eivät voi perustaa "frontistiria"- tai muita yksityisiä ammattikouluja, on vastoin perustamissopimuksen 52 artiklaa, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä, joka koskee oikeutta ryhtyä harjoittamaan itsenäistä ammattia. Muiden jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva kielto antaa kotiopetusta on niin ikään 52 artiklan ja lisäksi palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan 59 artiklan vastainen.

6 Kyseisen väitteen osalta Kreikan hallitus huomauttaa ensiksi, että 52 artiklassa asetettua sijoittautumisvapautta koskevaa periaatetta ei voida soveltaa käsiteltävänä olevassa tapauksessa sen vuoksi, että perustamissopimuksen 55 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kyseistä periaatetta ei sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön. Kreikan hallituksen mukaan kunkin jäsenvaltion tehtävänä on päättää toiminnasta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Tällaisesta on kysymys opetustoiminnan osalta Kreikassa ottaen huomioon se tosiseikka, että maan perustuslain nojalla koulutus kuuluu valtion perustavaa laatua oleviin tehtäviin erityisesti eettisen ja henkisen kasvatuksen ja kansalaisten kansallistunteen kehittämisen takaamiseksi, ja että tällaista toimintaa harjoittavat yksityishenkilöt ovat julkisen vallan edustajia.

7 Tässä yhteydessä on korostettava, että koska perustamissopimuksen 55 artikla on poikkeus sijoittautumisvapautta koskevasta perusperiaatteesta, tätä artiklaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaa ei uloteta laajemmalle kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot tämän määräyksen perusteella voivat suojella.

8 On totta, että oppilaitosten perustamista koskevia kansallisia säännöksiä yhdenmukaistavien direktiivien puuttuessa 55 artiklan edellä mainituissa määräyksissä tarkoitettujen sijoittautumisvapautta koskevien rajoitusten mahdollista soveltamista on harkittava kunkin jäsenvaltion osalta erikseen. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon se, että 55 artiklassa sijoittautumisvapauden periaatteesta sallituille poikkeuksille on asetettu yhteisön oikeudessa rajat, millä pyritään siihen, että jäsenvaltioiden yksipuolisilla säännöksillä ei poistettaisi perustamissopimuksen tehokasta vaikutusta.

9 Vaikka kunkin jäsenvaltion kuuluu määritellä, mitkä ovat julkisen vallan tehtävät ja vastuu opetusalalla, ei voida kuitenkaan hyväksyä, että pelkkä "frontistiria"- tai ammattikoulun perustaminen yksityishenkilön toimesta tai hänen antamansa kotiopetus liittyisi perustamissopimuksen 55 artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön.

10 Kysymyksessä olevaa yksityistä toimintaa valvoo nimittäin edelleen julkinen valta, jolla on käytössään keinot taata sen vastuulla olevien etujen turvaaminen kaikissa tapauksissa ilman, että olisi tarpeellista rajoittaa tässä tarkoituksessa sijoittautumisvapautta.

11 Kreikan hallituksen ensimmäinen väite on siten hylättävä.

12 Komission väitettä vastaan Kreikan hallitus toteaa vielä, että Kreikan perustuslain 16 pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen yksityishenkilöiden on mahdollista perustaa ammattioppilaitoksia vain lain nojalla. Tällaisen lain puuttuessa sellaisten koulujen perustaminen on kiellettyä kaikilta yksityishenkilöiltä, Kreikan kansalaiset mukaan lukien. Näin ollen kysymyksessä ei ole yhteisön oikeuden vastainen syrjintä.

13 Väitettä on pidettävä perusteltuna siltä osin kuin se koskee ammattiopetusta Kreikan perustuslain 16 pykälän 7 momentissa tarkoitetussa merkityksessä. Itse asiassa komissio ei ole voinut osoittaa, että kansallisessa laissa sallittaisiin yksityiskoulujen perustaminen tällä alalla, eikä se ole voinut osoittaa tällaisten koulujen tosiasiallista olemassaoloa.

14 Sen sijaan on korostettava, että käsiteltävänä olevassa kanteessa komissio vetoaa ammatillista koulutusta koskevaan yhteisön oikeuden käsitteeseen ja tarkastelee erikoiskoulutuksen kaikkia muotoja laajemmassa merkityksessä yleissivistävän koulutuksen vastakohtana. Tässä yhteydessä komissio toteaa, että perustuslain 16 pykälän 7 momentin soveltamisalan ulkopuolella kansallisessa lainsäädännössä annetaan Kreikan kansalaisuutta oleville yksityishenkilöille lupa perustaa musiikki- ja tanssikouluja, kun taas tämä mahdollisuus evätään muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta.

15 Vastaajana oleva hallitus väittää vielä, että edes kysymyksessä olevien koulujen suhteen sille ei voida esittää moitetta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, koska käytännössä tarpeelliset perustamisluvat myönnetään muiden jäsenvaltioiden kansalaisille siitä huolimatta, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään toisin.

16 Kuitenkin kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee (katso esimerkiksi asia 236/85, komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 13.10.1987, Kok. 1987, s. 3989), pelkkää hallinnollista käytäntöä, jota viranomaiset voivat halutessaan muuttaa ja jota ei julkaista asianmukaisella tavalla, ei voida pitää perustamissopimuksesta johtuvien velvollisuuksien asianmukaisena täyttämisenä.

17 Edellä olevista perusteluista ilmenee, että Kreikan lainsäädännön mukainen muiden jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva kielto perustaa "frontistiria"-kouluja, yksityisiä musiikki- ja tanssikouluja tai antaa kotiopetusta, on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen.

18 Kotiopetuksen osalta kyseinen kielto on lisäksi myös 59 artiklan vastainen siltä osin kuin kielto koskee muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka tulevat Kreikkaan suorittaakseen siellä satunnaisesti palveluja.

Perustamissopimuksen 48 artiklan rikkomista koskeva väite

19 Komissio väittää, että Kreikan lainsäädännössä kielletään muiden jäsenvaltioiden kansalaisia toimimasta johtajan ja opettajan tehtävissä "frontistiria"-kouluissa ja yksityisissä ammattikouluissa lukuun ottamatta ainoaa poikkeusta, jonka mukaan rajoitettu määrä kansalaisuudeltaan ulkomaalaisia opettajia voi työskennellä "frontistiria"-kouluissa vieraiden kielten opetustehtävissä. Tällainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä, joka estää tai rajoittaa toimimista palkatussa työssä, on perustamissopimuksen 48 artiklan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten vastainen.

20 Komissio lisää kuitenkin, kuten ilmenee sen Kreikan hallitukselle lähettämästä lausunnosta perusteluineen sekä sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämistä väitteistä, että Helleenien tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten muutoksista tehdyn asiakirjan 44 ja 45 artiklan nojalla perustamissopimuksen 48 artiklan määräyksiä sovelletaan koko laajuudessaan 1.1.1988 saakka ainoastaan muiden jäsenvaltioiden sellaisiin kansalaisiin, joilla jo on työpaikka Kreikassa, ja heidän perheenjäseniinsä, jotka täyttävät tietyt oleskelun kestoa koskevat edellytykset Kreikassa. Näin ollen komissio syyttää Helleenien tasavaltaa jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättämisestä ainoastaan näihin kahteen henkilöryhmään kohdistuneen syrjinnän vuoksi.

21 Kyseisiä komission väitteitä, joita vastaajana oleva hallitus ei ole näissä rajoissa kiistänyt, on pidettävä perusteltuina ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat "frontistiria"-koulujen ja yksityisten musiikki- ja tanssikoulujen johtajan ja opettajan tointa.

22 Edellä olevasta kokonaisuudessaan seuraa, että komission kanne on hyväksyttävä osittain.

Oikeudenkäyntikulut

23 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kuitenkin saman artiklan 3 kohdan 1 alakohdan mukaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä, että kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan kokonaan tai osittain. Koska käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on menestynyt vain osassa vaatimuksistaan, oikeudenkäyntikulut määrätään jaettaviksi asianosaisten kesken.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kieltäessään muiden jäsenvaltioiden kansalaisia perustamasta "frontistiria"-kouluja sekä yksityisiä musiikki- ja tanssikouluja ja antamasta kotiopetusta Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan nojalla kuuluvat jäsenyysvelvoitteet.**

2) **Kieltäessään tai rajoittaessaan Kreikassa jo työskenteleviä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään toimimasta "frontistiria"- ja yksityisten musiikki- ja tanssikoulujen johtajan ja opettajan tehtävissä Kreikan hallitus on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 48 artiklan nojalla kuuluvat jäsenyysvelvoitteet.**

3) **Muilta osin kanne hylätään.**

4) **Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Galmot Kakouris Schockweiler

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä maaliskuuta 1988.

J.-G. Giraud
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti