DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 16 oktober 1997 *

I de förenade målen C-69/96 till C-79/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Consiglio di Stato (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

Maria Antonella Garofalo (C-69/96),

Giovanni Pagano (C-70/96),

Rosa Bruna Vitale (C-71/96),

Francesca Nuccio (C-72/96),

Giacomo Cangialosi (C-73/96),

Giacoma D'Amico (C-74/96),

Giulia Lombardo (C-75/96),

* Rättegångsspråk: italienska.

Emanuela Giovenco (C-76/96),

Caterina Lo Gaglio (C-77/96),

Daniela Guerrera (C-78/96),

Cesare Di Marco (C-79/96)

och

Ministero della Sanità,

Unità sanitaria locale (USL) n° 58 di Palermo,

angående tolkningen av artikel 177 i EG-fördraget och av artikel 7 i rådets direktiv 86/457/EEG av den 15 september 1986 om särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare (EGT L 267, s. 26),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (referent) och J.-P. Puissochet,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska tvister, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Berend Jan Drijber och Laura Pignataro, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 26 juni 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Consiglio di Stato har genom elva beslut av den 6 december 1995, som inkom till domstolen den 14 mars 1996, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande i mål C-74/96 C-79/96 avseende tre frågor om tolkningen av nyssnämnda artikel och av rådets direktiv 86/457/EEG av den 15 september 1986 om särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare (EGT L 267, s. 26, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 Frågorna har uppkommit i samband med att Maria Antonella Garofalo och tio andra läkare (nedan kallade Maria Garofalo m. fl.) har inlämnat ett flertal särskilda

överklaganden till Republiken Italiens president avseende beslut nr 1495 av den 4 april 1995 av styrelseordföranden för Unità sanitaria locale (USL) nr 58 i Palermo (nedan kallad USL), genom vilket en lista upprättas över de allmänpraktiserande läkare som har tillstånd att utöva sin verksamhet inom ramen för det italienska socialförsäkringssystemet, och avseende sjukvårdsministerns dekret av den 15 december 1994 (*GURI* nr 303 av den 29 december 1994), vilket utgör grunden för beslutet i fråga.

3 I det tjugofjärde övervägandet i ingressen till rådets direktiv 93/16/EEG av den 5 april 1993 om underlättande av läkares fria rörlighet och ömsesidigt erkännande av deras utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis (EGT L 165, s. 1) anges att allmänpraktiserande läkare som utövar sådan verksamhet inom ramen för ett socialförsäkringssystem och som etablerat sig före den 1 januari 1995 i enlighet med rådets direktiv 75/362/EEG av den 16 juni 1975 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för läkare inklusive åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster (EGT L 167, s. 1) skall ha rätt att fortsätta att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för värdlandets socialförsäkringssystem, även om de inte har genomgått särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare.

4 I artikel 36 i samma direktiv föreskrivs följande:

"1. Fr. o. m. den 1 januari 1995 skall varje medlemsstat, om inte annat följer av de bestämmelser om förvärvade rättigheter som antagits, som villkor för rätten att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för dess socialförsäkringssystem kräva innehav av det utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis som avses i artikel 30.

Medlemsstaterna får emellertid undanta personer som genomgår särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare från detta villkor.

2. Varje medlemsstat skall fastställa närmare regler för de förvärvade rättigheter som de erkänner. Medlemsstaterna skall emellertid betrakta rätten att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för dess socialförsäkringssystem som förvärvad för de läkare som, utan att ha något av de utbildnings-, examens- eller andra behörighetsbevis som avses i artikel 30, den 31 december 1994 har denna rätt enligt artikel 1—20 och som vid nämnda tidpunkt är etablerade inom det landets territorium med stöd av artikel 2 eller artikel 9.1."

5 Övervägandet och bestämmelsen har samma ordalydelse som elfte övervägandet och artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 86/457, vilka har ersatts och inkorporerats i direktiv 93/16.

6 I Italien anpassades den nationella lagstiftningen till direktiv 86/457 genom lagdekret nr 256 av den 8 augusti 1991 (*GURI* nr 191 av den 16 augusti 1991, nedan kallat dekret nr 256/91).

7 I artikel 2 i dekretet föreskrivs att från och med den 1 januari 1995 är det, med förbehåll för förvärvade rättigheter, för att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för det nationella sjukvårdssystemet nödvändigt att inneha examensbevis från särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare.

8 I artikel 6 i dekret nr 256/91, som berör förvärvade rättigheter, föreskrivs att de som "är anslutna till det nationella sjukvårdssystemet" har rätt att utöva yrkesverksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för det nationella sjukvårdssystemet. Dessutom anges ett antal kategorier rättighetshavare, nämligen till den allmänna sjukförsäkringen anslutna läkare som redan arbetar med grundläggande sjukvård inom det nationella sjukvårdssystemet, läkare som arbetar inom akutsjukvården, specialister i internmedicin som arbetar polikliniskt, etcetera. I samtliga fall skall "anslutningen till det nationella sjukvårdssystemet" ha skett före den 31 december 1994.

9 I samma dekret ges sjukvårdsministern befogenhet att utse "andra kategorier" av läkare, vars rätt att verka som allmänpraktiserande läkare inom ramen för det nationella sjukvårdssystemet skall anses utgöra en förvärvad rättighet.

10 Sjukvårdsministern använde sig av denna befogenhet vid antagandet av ett dekret av den 15 december 1994, genom vilket dessa förvärvade rättigheter tillerkändes samtliga läkare som hade erhållit sin läkarlegitimation före den 1 januari 1995.

11 Maria Garofalo m. fl. är läkare med läkarlegitimation och examensbevis från särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare. Som svar på ett meddelande om lediga tjänster ansökte de om att bli upptagna på en lista över kandidater till tjänster som allmänpraktiserande läkare med anslutning till det nationella sjukvårdssystemet genom USL. Listan, som upptog deras namn, godkändes av USL:s styrelseordförande genom ett beslut av den 4 april 1995.

12 Maria Garofalo m. fl. inlämnade icke desto mindre ett särskilt överklagande till republikens president (nedan kallat särskilt överklagande) angående denna lista med motiveringen att styrelseordföranden hade placerat läkare som inte hade examensbeviset från särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare högre upp än dem själva.

13 I överklagandet har de berörda gjort gällande att enligt dekret nr 256/91 är från och med den 1 januari 1995 examensbevis från särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare obligatoriskt — med förbehåll för förvärvade rättigheter — för tillträde till verksamhet som läkare ansluten till det nationella sjukvårdssystemet. De anser följaktligen att sjukvårdsministerns dekret av den 15 december 1994 har en alltför omfattande räckvidd, eftersom samtliga läkare som före den 1 januari 1995 hade rätt att utöva sitt yrke genom dekretet tillerkänns rätten att vara verksamma som allmänpraktiserande läkare inom ramen för det nationella sjukvårdssystemet.

14 Sjukvårdsministeriet, till vilket överklagandet överlämnades, begärde den 27 oktober 1995 ett yttrande från Consiglio di Stato.

15 Consiglio di Stato ansåg att den för att kunna avge ett yttrande var tvungen att fråga EG-domstolen hur artikel 7.2 i direktiv 86/457, som blivit artikel 36.2 i direktiv 93/16, skall tolkas. Då Consiglio di Stato inte var säker på om den var behörig att ställa en sådan fråga, hänsköt den en preliminär fråga om begreppet "domstol" i artikel 177 i fördraget. Consiglio di Stato avvaktar således domstolens svar på följande frågor för att avge sitt yttrande:

"1. Skall begreppet 'domstol' i artikel 177 i EG-fördraget tolkas extensivt så att därmed avses inte enbart organ som betecknas som domstolar i de nationella rättsordningarna utan även sådana organ som avgör förvaltningsrättsliga tvister och som kännetecknas — förutom av opartiskhet och av att de är bundna av regler om kontradiktoriskt förfarande — av att deras avgöranden är oåterkalleliga och inte kan ändras samt inte kan ifrågasättas av någon annan förvaltningsmyndighet eller domstol?

2. Avses med uttrycket 'de läkare som den 31 december 1994 har denna rätt' i artikel 7.2 i direktiv 86/457/EEG de som i princip hade förvärvat rätt att inleda en arbetsrelation (såsom anställda, anslutna till det nationella sjukvårdssystemet eller uppdragstagare) med det nationella sjukvårdssystemet eller enbart de som redan hade etablerat en faktisk arbetsrelation?

3. Om den föregående frågan besvaras på det sistnämnda sättet, skall då direktivet tolkas så, att den nationella myndigheten i varje fall har befogenhet att utvidga begreppet 'förvärvade rättigheter' till att omfatta alla som vid det ovannämnda datumet hade läkarlegitimation, eller skall det med 'förvärvad rättighet' förstås en i varje fall mer kvalificerad ställning än den som följer av enbart läkarlegitimationen?"

16 Genom beslut av domstolens ordförande av den 29 april 1996 förenades mål C-69/96 C-79/96 med avseende på det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Den första frågan

17 Det är ostridigt att Consiglio di Stato uppfyller villkoren för att kvalificeras som domstol i den mening som avses i artikel 177 i fördraget då den dömer i andra eller tredje instans i överklaganden av domar från regionala förvaltningsdomstolar i tvister som avser förvaltningsbeslut.

18 Den första tolkningsfrågan syftar huvudsakligen till att utröna om samma organ även utgör en domstol enligt artikel 177 i fördraget då den avger yttranden inom ramen för ett särskilt överklagande.

19 För att besvara denna fråga måste det undersökas på vilka villkor som Consiglio di Stato ingriper då den verkar inom ramen för ett sådant särskilt förfarande, med beaktande av de kriterier som domstolen har ställt upp för att bedöma begreppet "domstol" i den mening som avses i artikel 177 i fördraget, nämligen om organet är upprättat enligt lag, dess varaktighet, den tvingande karaktären av dess avgöranden, om förfarandet är kontradiktoriskt, organets tillämpning av rättsregler samt dess oberoende ställning (se senast dom av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult, REG 1997, s. I-4961, punkt 23).

20 Det skall vidare understrykas att det särskilda överklagandet utgör ett administrativt rättsmedel som inrättades år 1971 genom presidentdekret nr 1199.

21 Det framgår dessutom av domstolens handlingar att den som önskar få ett italienskt förvaltningsbeslut ogiltigförklarat kan välja mellan två rättsmedel, nämligen särskilt överklagande och domstolsförfarande vid en Tribunale amministrativo regionale [regional förvaltningsdomstol]. Dessa båda rättsmedel uppvisar de väsentliga allmänna kännetecknen för rättskipning och är ömsesidigt uteslutande.

22 Inledningsvis kan konstateras att villkoren för att inleda något av de båda förfarandena för överklagande är identiska, med undantag för fristerna och vissa kännetecken av underordnad betydelse; vidare är syftet med ansökningarna detsamma, det vill säga ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut som är till men för ett legitimt intresse; slutligen är de grunder som kan anföras till stöd för ansökan desamma i de båda fallen.

23 Dessutom är förfarandet kontradiktoriskt såväl i det särskilda överklagandet som i den ordinarie förvaltningsprocessen och båda rättsmedlen uppfyller de krav som följer av objektivitetsprincipen samt av principen om parternas lika ställning i processen.

24 Vad beträffar det särskilda överklagandet, framgår det av handlingarna i målet att det föreligger en skyldighet att höra Consiglio di Stato och att dess yttrande, som endast grundas på tillämpningen av rättsregler, utgör ett utkast till det beslut som formellt skall fattas av republikens president. Detta yttrande, som innehåller såväl domskäl som domslut, utgör en viktig del av ett förfarande som, i detta skede, är det enda som gör det möjligt att slita tvisten mellan enskilda och förvaltningsmyndigheter. Ett beslut som inte följer detta yttrande kan inte antas annat än genom ett vederbörligen motiverat regeringsbeslut.

25 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 25 i sitt förslag till avgörande, är slutligen Consiglio di Stato ett permanent organ som är opartiskt och oberoende, och dess medlemmar, oavsett om de tillhör de rådgivande eller de dömande avdelningarna, måste uppfylla de lagstadgade villkoren på oberoende och opartiskhet och kan inte tillhöra båda avdelningskategorierna samtidigt.

26 På samma grunder har domstolen i en liknande situation fastslagit att Nederlandse Raad van State utgör en domstol i den mening som avses i artikel 177 i fördraget (dom av den 27 november 1973 i mål 36/73, Nederlandse Spoorwegen, Rec. 1973, s. 1299).

27 Av ovanstående analys framgår att Consiglio di Stato utgör en domstol i den mening som avses i artikel 177 i fördraget då den avger ett yttrande inom ramen för ett särskilt överklagande.

Den andra och den tredje frågan

28 Genom sin andra och sin tredje fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 36.2 i direktiv 93/16 — som har ersatt artikel 7.2 i direktiv 86/457 — skall tolkas så, att en läkare som inte har ett utbildningsbevis för allmänpraktiserande läkare, för att ha rätt att utöva sin verksamhet inom ramen för en medlemsstats socialförsäkringssystem skall ha inlett en arbetsrelation med den statens socialförsäkringssystem före den 1 januari 1995 och, om så är fallet, om den behöriga nationella myndigheten är behörig att utsträcka denna rätt till läkare som inte har inlett någon sådan relation före den dagen.

29 I artikel 36.2 i direktiv 93/16 tillerkänns varje medlemsstat befogenheten att företa en skönsmässig bedömning i fråga om fastställandet av förvärvade rättigheter.

30 Det framgår tydligt av denna bestämmelses ordalydelse att befogenheten endast är underordnad ett krav, nämligen att varje medlemsstat skall erkänna de rättigheter som har förvärvats av läkare som trots att de inte innehar ett utbildningsbevis för allmänpraktiserande läkare har fått ett utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis erkänt före den 1 januari 1995, som utfärdats till dem i en annan medlemsstat, och som, före samma dag, har fått rätt att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för det nationella socialförsäkringssystemet.

31 Denna föga betungande skyldighet syftar till att undvika att läkare som har utnyttjat den etableringsfrihet som garanteras i gemenskapsdirektiven och som före den 1 januari 1995 har förvärvat en rätt, om än bara teoretiskt, att vara verksamma som allmänpraktiserande läkare inom ramen för en medlemsstats socialförsäkringssystem blir berövade denna rätt på grund av att de inte är i besittning av de nya utbildnings-, examens- eller andra behörighetsbevis som föreskrivs i direktiv 93/16, vilket ersätter direktiv 86/457.

32 Det bör i det avseendet klargöras att det faktum att en faktisk arbetsrelation inte har inletts med det nationella socialförsäkringssystemet inte är av sådan art att en läkare som har förvärvat rätten att ingå ett sådant förhållande berövas rätten att senare inleda ett sådant. I artikel 36.2 i direktiv 93/16 krävs nämligen inte att en arbetsrelation skall ha ingåtts före den 31 december 1994 för att den förvärvade rättigheten skall erkännas. Det enda som föreskrivs är att rättigheten anses förvärvad då läkaren vid den tidpunkten har rätt att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för det nationella socialförsäkringssystemet.

33 Därav följer att ett värdland skall tillerkänna läkare som före den 1 januari 1995 har etablerat sig inom dess territorium i enlighet med direktiv 75/362 rätten att vara verksamma som allmänpraktiserande läkare inom ramen för dess socialförsäkringssystem, även om dessa läkare inte har genomgått en särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare.

34 Utöver denna föga betungande skyldighet tillåts medlemsstaterna genom artikel 36.2 att utsträcka förvärvade rättigheter till att gälla även andra fall.

35 Svaret på den andra och den tredje tolkningsfrågan blir därför följande. Artikel 36.2 i direktiv 93/16 — som har ersatt artikel 7.2 i direktiv 86/457 — skall tolkas så, att en medlemsstat kan fastslå allmänpraktiserande läkares förvärvade

rättigheter med avseende på förhållanden som rådde före den 1 januari 1995, på villkor att den tillerkänner läkare som i enlighet med direktiv 75/362 har etablerat sig i den staten före den 1 januari 1995 rätt att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för dess nationella socialförsäkringssystem, även om de inte har genomgått särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare och även om de inte har inlett någon arbetsrelation med socialförsäkringssystemet i den staten.

Rättegångskostnader

36 De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 6 december 1995 förts vidare av Consiglio di Stato — följande dom:

1) Consiglio di Stato utgör en domstol i den mening som avses i artikel 177 i EG-fördraget då den avger ett yttrande inom ramen för ett särskilt överklagande.

2) **Artikel 36.2 i rådets direktiv 93/16/EEG av den 5 april 1993 om underlättande av läkares fria rörlighet och ömsesidigt erkännande av deras utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis — som har ersatt artikel 7.2 i rådets direktiv 86/457/EEG av den 15 september 1986 om särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare — skall tolkas så, att en medlemsstat kan fastslå allmänpraktiserande läkares förvärvade rättigheter med avseende på förhållanden som rådde före den 1 januari 1995, på villkor att den tillerkänner läkare som i enlighet med rådets direktiv 75/362/EEG av den 16 juni 1975 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för läkare inklusive åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster har etablerat sig i den staten före den 1 januari 1995 rätt att utöva verksamhet som allmänpraktiserande läkare inom ramen för dess nationella socialförsäkringssystem, även om de inte har genomgått särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare och även om de inte har inlett någon arbetsrelation med socialförsäkringssystemet i den staten.**

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Puissochet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen