

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

23 май 1985 година*

„Право на установяване и свободно предоставяне на услуги - медицински сестри -
прилагане на директиви”

По дело 29/84

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н I. Pernice и г-н С. Vaíl, членове на правния отдел, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, в кантората на г-н G. Kremlis, който също е член на правния отдел на Комисията, Jean Monnet Building, Kirchberg,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, за която се явяват г-н J. Sedemund, от Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, Cologne, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург в немското посолство, 20-22 Avenue Émile-Reuter,

ответник,

с предмет иск за установяване неизпълнението от страна на Федерална република Германия на задълженията Ж, произтичащи от договора за ЕИО, като не е приела необходимите закони, подзаконови или административни разпоредби, за да удовлетвори изискванията на Директива 77/452/ЕИО от 27 юни 1977 г. относно взаимното признаване на дипломи, сертификати и други удостоверения за професионалната квалификация на медицинските сестри с общ профил, включваща и мерки за улесняване на ефективното упражняване на правото на установяване и свободно предоставяне на услуги, и на Директива 77/453/ЕИО от 27 юни 1977 г. за съгласуване на законите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до дейността на медицинските сестри с общ профил (ОВ L 176, стр. 1 и 8),

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н G. Bosco и г-н O. Due, председатели на състав, г-н P. Pescatore, г-н Т. Koopmans, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann, г-н Y. Galmot и г-н R. Joliet, съдии,

генерален адвокат: сър Gordon Slynn,

секретар: г-н P. Heim,

постанови настоящото

Решение

* Език на производството: немски.

1. С молба, подадена в канцеларията на Съда на 30 януари 1984 г., Комисията на Европейските общности е предявила иск, по силата на член 169 от Договора за ЕИО, за обявяване неизпълнението от страна на Федерална република Германия на задълженията Ж, произтичащи от договора за ЕИО, като не е предприела в предписаните срокове необходимите мерки за транспонирането във вътрешното право на Директива 77/452/ЕИО от 27 юни 1977 г. за взаимното признаване на дипломи, сертификати и други удостоверения за професионалната квалификация на медицинските сестри с общ профил, включваща и мерки за улесняване на действителното упражняване на правото на установяване и свободно предоставяне на услуги, и на Директива 77/453/ЕИО от 27 юни 1977 г. за съгласуване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до дейността на медицинските сестри с общ профил (ОВ L 176, стр. 1 и 8).

2. Директива 77/452 се отнася за достъпа на гражданите на други държави-членки до упоменатите по-горе дейности и тяхното упражняване, докато Директива 77/453 се отнася за обучението и изискваните изпити за получаването на дипломите, чието признаване е предвидено в първата директива.

3. Съгласно член 2 от Директива 77/452, всяка държава-членка е длъжна да признае дипломите, сертификатите и другите удостоверения за професионална квалификация, издавани на гражданите на държавите-членки от другите държави-членки, и да им придаде същото действие на своята територия, каквото произвеждат издаваните от същата държава-членка дипломи, сертификати и други удостоверения. В член 3 са изброени дипломите и другите квалификации, които трябва да бъдат признати от другите държави-членки и за издаването на които съответната държава-членка трябва да изисква предвиденото в Директива 77/453 обучение и изпити.

4. Член 4 има за цел да се предоставят сходни права на гражданите на Общността, чиито дипломи са издадени преди да започне прилагането на Директива 77/453 и не отговарят на всички изисквания, съдържащи се в нея, но които са упражнявали въпросните дейности в течение на минимален период.

5. Член 5 дава право да се носи академичното звание, придобито в държавата по произход. Членове 6 - 9 засягат доказателствата за висок морал, почтеност, физическо и психично здраве на заинтересованото лице, а в член 10 са установени срокове за процедурата по разрешаване на заинтересованите лица да започнат дейност в приемащата държава.

6. Членове 11 и 12 съдържат разпоредби, освобождаващи гражданите на Общността от изискванията по отношение на разрешаването, членуването или регистрирането в професионална организация. Такова освобождаване се прилага единствено в случай на предоставяне на услуги.

7. Член 15 предвижда държавите-членки да предприемат необходимите мерки, за да позволят на заинтересованите лица да бъдат информирани, *inter alia*, за законодателството в областта на здравното и социалното осигуряване в приемащата държава, а член 17 гласи, че останалите държави-членки и Комисията трябва да бъдат информирани за компетентните власти и органи, оправомощени от въпросната държава

да издават или получават дипломите или сертификатите, или да предоставят предвидената в тази директива информация.

8. По силата на член 18 от Директива 77/452 и член 3 от Директива 77/453, двете директиви се прилагат също спрямо граждани на държавите-членки, упражняващи въпросните дейности като наети лица.

9. Член 19 от Директива 77/452 и член 4 от Директива 77/453 предвиждат задължение за държавите-членки да предприемат необходимите мерки, за да се съобразят с изискванията на тези директиви, в срок от две години от нотифицирането им, и да уведомят за това Комисията. Тъй като директивите са били нотифицирани на 29 юни 1977 г., предписаните срокове са изтекли на 29 юни 1979 г.

10. Комисията е била уведомена от Федерална република Германия само за мерките, предприети във връзка с членове 15 и 17 от Директива 77/452. Ето защо, с писмо от 2 юли 1980 г., Комисията е приканила Федерална република Германия да представи своите съображения, в съответствие с член 169 от Договора за ЕИО.

11. С писмо от 30 юли 1980 г., германското правителство е уведомило Комисията, че се подготвят законодателни разпоредби с оглед прилагане на директивите, но на практика вече са били взети предвид основните разпоредби на директивите, макар те все още да не са били формално транспонирани в националното право.

12. На 25 ноември 1981 г. Комисията е изпратила мотивирано становище на Федерална република Германия.

13. На 13 април 1982 г. германското правителство е уведомило Комисията, че разпоредбите, предназначени за формалното транспониране на директивите, са били включени в нов проект на закон за здравните грижи, имащ за цел цялостна реформа в тази област, и че проектът бил забавен, но директивите вече били фактически изцяло приложени във Федерална република Германия.

14. През м. септември и м. ноември 1983 г. германското правителство е уведомило Комисията за известно допълнително забавяне на законодателния процес и именно във връзка с тази информация Комисията е предявила настоящия иск.

По отношение на общия проблем, касаещ прилагането на директивите

15. Германското правителство признава, че транспонирането на въпросните две директиви в германското право ще се осъществи едва след като приключи предстоящата цялостна реформа на законодателството в областта на здравните грижи. Независимо от това, то застъпва тезата, че забавянето на законодателния процес не съставлява нарушение на неговите задължения към Общността. Макар действащото законодателството във Федерална република Германия да не е формално приведено в съответствие с разпоредбите на директивите, то по никакъв начин не е пречка за тяхното прилагане от германските компетентни власти и това прилагане фактически е напълно осигурено в административната практика.

16. Според германското правителство, член 189, параграф 3 от Договора изисква предвидените в директивите предимства да бъдат гарантирани по силата на националното право и частните лица да се ползват с юридически защитено право на такива предимства. Начинът, по който това право се гарантира по силата на националното право, се оставя на свободната преценка на всяка държава-членка. Правото на Общността по никакъв начин не изисква законодателна дейност в тази насока.

17. Германското правителство не отрича, че едни чисто административни практики, които по своята природа могат да бъдат променяни по преценка на администрацията и които не са достатъчно широко популяризирани, не могат да се приемат за валидно изпълнение на задължението, вменено на държавите-членки по силата на член 189 от Договора, както е установено от Съда в постоянната му практика. Независимо от това, правителството изтъква, че този принцип е неприложим в конкретния случай, тъй като въпросната административна практика не може да бъде променена по преценка на администрацията и е била популяризирана в достатъчна степен.

18. Според германското правителство, практиката по прилагане на директивите, към която последователно се придържат германските власти от момента, в който тези актове на Общността са започнали да произвеждат своето действие, изразява едно единствено възможно тълкуване на действащото законодателство, което се налага по силата на върховни принципи на националното право. В тази връзка правителството цитира: (i) общия принцип на еднакво третиране, прогласен от германската конституция, с който се забранява всяко различно третиране, което не е обективно обосновано, (ii) принципа на неприлагане на дискриминация спрямо гражданите на други държави-членки, който е принцип на Общността, но е директно приложим в германското право, и (iii) принципа на германското административно право, според който една такава постоянна практика води до „самоограничаване“ на администрацията, което не Ж дава възможност да се отклони от нея, освен ако това не се налага поради обективни причини, заставящи я да направи това. В конкретния случай не би могло да има такива причини, на първо място поради първите два упоменати по-горе принципа, а на второ място – тъй като германският законодател ясно е показал с проекта на закон за здравните грижи, а също и с вече приетите закони във връзка с други професии в сектора на здравеопазването, че възнамерява да транспонира директивите в националното законодателство и по този начин да кодифицира упоменатата административна практика. Правителството заключава, че германското законодателство вече напълно гарантира последователното прилагане на разпоредбите на двете директиви.

19. Що се отнася до придадената публичност на приложението на тези разпоредби, германското правителство припомня, че в съответствие с член 17 от Директива 77/452 Федералната република е уведомила останалите държави-членки и Комисията за органите, оправомощени да предоставят информацията, предвидена в член 15. Според германското правителство, бенефициентите по тези директиви могат да получат от тези органи цялата необходима информация във връзка със своя юридически статус по силата на националното право. Директивите не предвиждат други мерки за популяризиране и такива мерки не са изисквани също така и по силата на член 189, съгласно тълкуването, дадено му от Съда, тъй като административната практика по прилагане на директивите по никакъв начин не противоречи на текста на действащото законодателство.

20. Комисията подчертава, че целта на въпросните директиви е да улеснят реалното упражняване на правото на установяване и свободното предоставяне на услуги, *inter alia*, чрез неограничено признаване на различните национални дипломи и чрез въвеждане на известни процедурни гаранции. Тази цел може да бъде постигната само когато националните разпоредби, които не са били приведени в съответствие с разпоредбите на директивите, бъдат формално изменени или допълнени. Нещо повече, германското правителство имплицитно е признало тази необходимост, като е включило разпоредби за тази цел в проекта на закон за здравните грижи. Забавянето при приемането на този законопроект не може да бъде извинено с аргумента, че административната практика е била изменена, за да удовлетвори изискванията на директивите в очакване да приключи законодателния процес.

21. Дори ако се приеме, че администрацията е обвързана от своята практика в посочената от германското правителство степен, Комисията отрича това да е достатъчно, за да се осигури търсената от директивите правна сигурност, яснота и прозрачност. По-специално, една държава-членка не може да се позове на прякото действие на принципа на недопускане на дискриминация, за да се отклони от задължението си да въведе директива, която цели именно да осъществи на практика този принцип, като улесни ефективното упражняване на прогласените в Договора свободи. В допълнение към това, Комисията не вижда по какъв начин правните принципи, на които се позовава германското правителство, могат да послужат за прилагането на онези разпоредби на директивите, които регламентират определени административни процедури или които предвиждат да бъдат съгласувани националните програми за обучение, тъй като тези разпоредби не пораждаат каквото и да било право, на което биха могли да се позоват частни лица.

22. Предвид изложените по-горе противоречиви мнения, Съдът счита за необходимо да припомни текста на член 189, параграф 3 от Договора, според който всяка директива има обвързващо действие по отношение на резултата, който следва да се постигне, за всяка държава-членка, към която тя е адресирана, но оставя на националните компетентни власти свободата да изберат формата и методите за това.

23. От текста на тази разпоредба следва, че прилагането на една директива не изисква задължително законодателно действие във всяка държава-членка. По-специално, съществуването на общите принципи на конституционното или административното право може да направи излишно прилагането чрез конкретни закони или подзаконови мерки, при условие обаче, че тези принципи гарантират пълното прилагане на директивата от националната администрация и че, в случай че директивата цели да създаде права за частните лица, правното положение, произтичащо от тези принципи, е достатъчно точно и ясно и че въпросните лица са напълно запознати с правата си и, при нужда, им е предоставена възможността да се позоват на тях пред националните съдилища. Последното условие е особено важно, когато с въпросната директива се цели да се предоставят права на граждани на други държави-членки, тъй като тези граждани обикновено не са запознати с тези принципи.

24. Следователно е необходимо в светлината на упоменатото по-горе да се обсъди дали правният анализ, направен от германското правителство, удовлетворява тези изисквания. За целта, двете директиви следва да бъдат обсъдени поотделно.

По отношение на Директива 77/452

25. Що се отнася до Директива 77/452 за достъпа до дейността на медицинските сестри и упражняването на тази дейност, дебатите между страните са съсредоточени върху признаването на дипломите от други държави-членки, получени от граждани на тези държави.

26. В това отношение германското правителство поддържа тезата, че такова признаване вече е гарантирано по силата на член 2 от Krankenpflegegesetz (Закона за здравните грижи), в редакцията му от 20 септември 1965 г. (BGBl. I, стр. 443). С тази разпоредба на лицата, които са преминали предвиденото в закона обучение и са положили предписания от него изпит, се предоставя правото да получат разрешение да упражняват въпросните дейности. Освен това, с нея се предоставя същото право на германски граждани и лица без гражданство, които са преминали пълен курс на обучение в друга страна, при условие че професионалното обучение е било равностойно по своя характер. На последно място е предвидено „разрешение да може да се предоставя на други лица, ако са изпълнени тези условия”.

27. Според германското правителство, всеки отказ да се признае професионална квалификация, получена в чужбина, би бил в противоречие с общия принцип на равностойно третиране, прогласен в германската конституция, освен ако този отказ не е обоснован с обективни причини. По отношение на професионалното обучение, визирано в двете директиви, не би могло да има такива причини, тъй като със самия факт на приемането на тези директиви от Съвета Германия е признана равностойността на това обучение. След като, изхождайки от горното, администрацията е длъжна да приеме тази равностойност за германските граждани, всеки отказ да се признае това по отношение на гражданите на другите държави-членки би бил в противоречие с принципа на Общността за неприлагане на дискриминация на основата на националната принадлежност, който е пряко приложим в германското право. Като системно се придържат в практиката си към това тълкувание, компетентните власти са породили необратима ситуация на самоограничение, свеждаща практически до нула оперативната самостоятелност, която им е предоставена с член 2 от действащия закон. Така описаната правна обстановка видимо придава на страните, черпещи права от тази директива, едно право, чието спазване може да бъде осигурено по съдебен ред.

28. Този аргумент не може да се приеме. Цитираният по-горе член 2 от Krankenpflegegesetz оправомощава германските компетентни власти да извършват преценка на равностойността на професионалното обучение за всеки случай поотделно, но не предоставя на гражданите на другите държави-членки правото да упражняват въпросната професия единствено на основание на диплома, получена в една от тези държави, дори ако тази диплома присъства в списъка в член 3 от Директива 77/452. При наличието на такъв законодателен текст, изтъкнатият от германското правителство правен аргумент не е в състояние да породи достатъчно точна, ясна и прозрачна ситуация, за да позволи на гражданите на другите държави-членки да се запознаят със своите права и да се ползват от тях. Тази ситуация не се е променила с простия факт, че органите, определени от германските компетентни власти, с цел предоставяне на заинтересованите лица на предвидената в член 15 от директивата информация за законодателството в областта на здравното и социалното осигуряване, са запознати с практиката, следвана от германската администрация.

29. От друга страна, аргументацията на германското правителство се основава на комбинираното действие на общия принцип на равностойно третиране, приложим единствено спрямо германските граждани, и на принципа на Общността за неприлагане на дискриминация на основание на националната принадлежност. Както е изтъкнато от Комисията, прякото действие на този принцип на Общността не може да бъде противопоставено на задължението за прилагане на директива, предвиждаща конкретни мерки с цел улесняване и осигуряване пълното прилагане на този принцип в държавите-членки.

30. Що се отнася до останалите разпоредби на директивата, германското правителство поддържа тезата, че нито една разпоредба от действащото законодателство не е пречка за прилагането им от компетентните власти и че по отношение на тях съществува също така една обвързваща административна практика, основаваща се на тяхното приемане от федералната република и тяхното включване в законопроекта за здравните грижи.

31. По тази точка Съдът приема аргументацията на Комисията, а именно че позоваването на правни принципи с толкова общ характер, като тези, на които се позовава германското правителство, не е достатъчно, за да се установи, че националното право напълно гарантира спазването на толкова точни и подробни разпоредби на директиви.

32. Ето защо следва да се направи изводът, че Федерална република Германия не е предприела в предписаните срокове необходимите мерки за въвеждане на Директива 77/452 в националното си право.

По отношение на Директива 77/453

33. Германското правителство признава, че разпоредбите на неговото действащо законодателство не съдържат същите изисквания към професионалното обучение, като съдържащите се в тази директива. Все пак, действащата нормативна уредба от 2 август 1966 г. (BGBl. I, стр. 462) посочва само минималните изисквания по отношение на професионалното обучение и изпити и по този начин оставя отворена възможността да се завишат изискванията, заложи в програмите за обучение, и изпитните критерии, прилагани от различните акредитирани учебни заведения за подготовка на медицински сестри.

34. Според германското правителство, административната практика в това отношение е приведена в съответствие с Европейското споразумение за образованието и професионалното обучение на медицинските сестри, сключено на 25 октомври 1967 г. под егидата на Съвета на Европа (серия Европейски договори, бр. 59, м. април 1968 г.), чиито разпоредби са почти идентични с тези на директивата. Това споразумение е било ратифицирано от Федерална република Германия със закон за ратификацията му от 13 юни 1972 г. (BGBl. II, стр. 629), който по силата на германското право е достатъчен, за да се въведе споразумението в националното право.

35. Германското правителство твърди, че на основата на нормативната уредба на професионалното обучение и изпити и на упоменатото по-горе Европейско споразумение, компетентните здравни органи в различните провинции вече въведоха,

най-късно до края на м. юни 1979 г., програми, които удовлетворяват изискванията на това споразумение и на Директива 77/453. В подкрепа на това твърдение, германското правителство представя учебната програма на акредитираното училище за медицински сестри в Мюнхен. От нея е става ясно, че тя съдържа всички предмети, изброени в приложението към Директива 77/453, с изключение на някои, които не изискват отделни учебни курсове, но които са включени в други с по-широкообхватно заглавие.

36. Германското правителство поддържа тезата, че след приемането на Директива 77/453 от Федералната република не могат да съществуват валидни причини, за да се промени упоменатата постоянна административна практика, и че съответно последната е породила необратима ситуация на самоограничаване, свеждаща до нула оперативната самостоятелност, което действащото германско законодателство е предоставило на компетентните власти. По тази причина германското правителство твърди, че дори без упоменатото по-горе Европейско споразумение във Федерална република Германия е напълно гарантирано прилагането на тази директива.

37. Комисията подчертава, че Европейското споразумение не съдържа всички изисквания на директивата и че представената примерна учебна програма, в която не са упоменати някои от предметите, изброени в приложението към Директива 77/453, потвърждава съмненията относно ефективното прилагане на тази директива.

38. И по тази точка Съдът не е в състояние да приеме аргументацията на германското правителство. При описаните по-горе обстоятелства, въвеждането на Европейското споразумение в националното право не може да замени правилното въвеждане на директивата на Общността. Действащото федерално законодателство не е приведено в съответствие с тази директива и от представените аргументи пред Съда става ясно, че това бяло петно не е запълнено с административната практика на компетентните власти на провинцията, които са отговорни за одобряването на учебните програми и изпитните критерии в училищата за медицински сестри.

39. От всичко изложено по-горе следва, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си както по отношение на Директива 77/453, така и по отношение на Директива 77/452.

По съдебните разноски

40. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като ответникът не е обосновал своите твърдения, той се осъжда да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по силата на Договора за ЕИО, като не е предприела в предвидените срокове необходимите мерки, за да се съобрази с изискванията на Директива 77/452/ЕИО на Съвета от 27 юни 1977 г. за взаимното признаване на дипломи, сертификати и други удостоверения за професионалната квалификация на медицинските сестри с общ профил, включваща и мерки за улесняване на ефективното упражняване на правото на установяване и свободно предоставяне на услуги, и на Директива

77/453/ЕИО от 27 юни 1977 г. за съгласуване на законите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до дейността на медицинските сестри с общ профил.

2. Федерална република Германия се осъжда да заплати разноските по делото.

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 май 1985 година.

Подписи