

DOMSTOLENS DOM

23. maj 1985 *

I sag 29/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved I. Pernice og C. Bail, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland, ved advokat J. Sedemund fra advokatfirmaet Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, Köln, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den tyske ambassade, 20-22, avenue Émile-Reuter,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten, idet den endnu ikke ved lov eller administrativt har fastsat de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/452 af 27. juni 1977 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje samt om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, samt Rådets direktiv 77/453 af 27. juni 1977 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje (EFT L 176, s. 1 og s. 8),

har

* Processprog: Tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco og O. Due, dommerne P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn

justitssekretær: P. Heim

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. marts 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 30. januar 1984, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiv 77/452 af 27. juni 1977 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje samt om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 176, s. 1), samt Rådets direktiv 77/453 af 27. juni 1977 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje (EFT L 176, s. 8).
- 2 Direktiv 77/452 vedrører adgangen til den nævnte virksomhed for statsborgere fra andre medlemsstater og disses udøvelse af sådan virksomhed, mens direktiv 77/453 omhandler den uddannelse og de eksamener, der kræves for at opnå de eksamensbeviser, som skal anerkendes i henhold til det førstnævnte direktiv.

- 3 I henhold til artikel 2 i direktiv 77/452 skal hver medlemsstat anerkende de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, de øvrige medlemsstater udsteder til deres statsborgere, og give dem samme gyldighed på sit område som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder. I artikel 3 anføres de eksamensbeviser og andre kvalifikationsbeviser, som de andre medlemsstater skal anerkende, og som den kompetente medlemsstat kun må udstede, dersom den i direktiv 77/453 omhandlede uddannelse er gennemført, og de eksamener, der nævnes i direktivet, er bestået.

- 4 Statsborgere i Fællesskabet, hvis eksamensbeviser er udstedt før iværksættelsen af direktiv 77/453 og ikke opfylder alle kravene i direktivet, har i henhold til artikel 4 en lignende retsstilling, forudsat at de har udøvet den omhandlede virksomhed i en periode, der ikke må være under en nærmere angivet varighed.

- 5 Artikel 5 hjemler ret til benyttelse af den uddannelses titel, der er opnået i hjemlandet. Artiklerne 6-9 omhandler beviset for vandel og hæderlighed samt dokumentation for den pågældendes fysiske og psykiske sundhed, og artikel 10 fastsætter frister for godkendelsesproceduren i værtslandet.

- 6 Artiklerne 11 og 12 indeholder forskrifter vedrørende fritagelse for krav om autorisation eller indregistrering i eller medlemskab af en faglig organisation; denne fritagelse gælder kun for den, der udfører tjenesteydelser.

- 7 I henhold til artikel 15 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gøre det muligt for de personer, der omfattes af direktivet, at få oplysning om bl.a. sundheds- og sociallovgivningen i den medlemsstat, der er værtsland. I henhold til artikel 17 skal en medlemsstat underrette de andre medlemsstater og Kommissionen om, hvilke myndigheder og organer medlemsstaten har udpeget til bl.a. at udstede eller modtage eksamensbeviserne eller certifikaterne samt til at meddele de oplysninger, der omhandles i direktivet.

- 8 I henhold til artikel 18 i direktiv 77/452 og artikel 3 i direktiv 77/453 gælder de to direktiver tillige for statsborgere i medlemsstaterne, der udøver de nævnte former for virksomhed som lønmodtagere.
- 9 I henhold til artikel 19 i direktiv 77/452 og artikel 4 i direktiv 77/453 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktiverne inden to år efter deres meddelelse og skal straks underrette Kommissionen herom. Eftersom direktiverne blev meddelt den 29. juni 1977, udløb de fastsatte frister den 29. juni 1979.
- 10 Da Kommissionen ikke havde modtaget underretning fra Forbundsrepublikken Tyskland om andre foranstaltninger end dem, der omhandles i artiklerne 15 og 17 i direktiv 77/452, anmodede den under henvisning til EØF-traktatens artikel 169 ved skrivelse af 2. juli 1980 Forbundsrepublikken Tyskland om at fremsætte sine bemærkninger.
- 11 Ved skrivelse af 30. juli 1980 meddelte forbundsregeringen Kommissionen, at der var fremsat forslag til lovgivning med henblik på opfyldelse af direktiverne, hvis væsentligste bestemmelser imidlertid ifølge forbundsregeringen allerede blev anvendt i praksis, selv om den formelle gennemførelseslov endnu ikke var vedtaget.
- 12 Den 25. november 1981 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland.
- 13 Den 13. april 1982 meddelte forbundsregeringen Kommissionen, at de bestemmelser, hvorved direktivet formelt ville blive gennemført, var indeholdt i et andet forslag til lov om sygeplejen, som indebar en omfattende reform på dette område. Forbundsregeringen anførte, at selv om vedtagelsen af det nævnte forslag var blevet forsinket, blev direktiverne de facto allerede anvendt fuldt ud i Forbundsrepublikken Tyskland.
- 14 I september og november 1983 meddelte forbundsregeringen Kommissionen, at lovgivningsproceduren var blevet yderligere forsinket. Herefter anlagde Kommissionen denne sag.

Det almindelige spørgsmål om gennemførelse af direktiver

- 15 Forbundsregeringen har anerkendt, at de to direktiver først vil blive gennemført i tysk ret som led i den generelle lovreform inden for sygeplejeområdet, der snart vil være gennemført, men regeringen har herved anført, at den ikke har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten som følge af forsinkelsen af lovgivningsproceduren. Gældende tysk ret er ganske vist formelt ikke i overensstemmelse med direktivbestemmelserne, men er heller ikke til hinder for, at disse anvendes af de tyske myndigheder; faktisk efterleves de fuldt ud i forvaltningens faste praksis.
- 16 Efter forbundsregeringens opfattelse kræver artikel 189, stk. 3, alene, at de rettigheder, der hjemles i direktiverne, skal gennemføres i national ret, samt at borgeren skal kunne hævde disse rettigheder ved domstolene. Hvorledes denne retsstilling sikres i national ret, afgøres af den enkelte medlemsstat. I så henseende påbyder fællesskabsretten ikke, at der gennemføres lovgivning.
- 17 Forbundsregeringen har ikke bestridt, at det følger af Domstolens faste praksis, at en simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 189. Regeringen har imidlertid anført, at den nævnte praksis ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom den her omhandlede forvaltningspraksis dels ikke kan ændres frit af forvaltningen, dels er tilstrækkeligt bekendt.
- 18 Forbundsregeringen har herved anført, at den faste praksis, hvorefter de tyske forvaltningsmyndigheder har efterlevet direktiverne, siden disse fællesskabsretsakter trådte i kraft, hviler på en fortolkning af gældende lovgivning i lyset af retsprincipper, der gælder med grundlovs kraft. Forbundsregeringen har for så vidt henvist til den almindelige ligebehandlingsgrundsætning, der er fastslået i grundloven, og som forbyder enhver forskelsbehandling, der ikke er sagligt begrundet, samt til princippet om national behandling af statsborgere fra de andre medlemsstater, som er en fællesskabsretlig grundsætning, der imidlertid gælder umiddelbart i tysk ret; endelig har regeringen henvist til den tyske forvaltningsretlige grundsætning, hvorefter en sådan fast praksis binder forvaltningen selv og dermed er til hinder for afvigelser fra praksis, medmindre saglige hensyn tilsiger dette. I det

foreliggende tilfælde kan forvaltningen ikke påberåbe sig sådanne hensyn, dels på grund af de to førstnævnte retsprincipper, dels fordi den tyske lovgiver ved forslaget til lov om sygeplejen såvel som ved de allerede vedtagne love om andre beskæftigelser inden for sundhedssektoren klart har givet udtryk for, at direktiverne skal gennemføres i national ret for derved at stadfæste den gældende forvaltningspraksis ved lov. Efter gældende tysk ret er der således fuld sikkerhed for, at de to direktiver stedse vil blive anvendt i praksis.

- 19 For så vidt angår kendskabet til denne praksis, har forbundsregeringen anført, at Forbundsrepublikken i henhold til artikel 17 i direktiv 77/452 har underrettet de andre medlemsstater og Kommissionen om de organer, som skal meddele de oplysninger, der omhandles i artikel 15. Hos disse organer kan de personer, der omfattes af direktiverne, skaffe sig alle fornødne oplysninger om deres retsstilling i henhold til national ret. Der foreskrives ikke andre offentliggørelsesforanstaltninger i direktiverne, og under hensyn til den fortolkning, Domstolen har anlagt af artikel 189, er sådanne foranstaltninger heller ikke nødvendige, eftersom forvaltningens praksis, hvorved direktiverne efterleves, ikke på nogen måde er i strid med gældende lovgivning.
- 20 Kommissionen har anført, at direktiverne har til formål at lette den faktiske udøvelse af etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, bl.a. ved at de forskellige nationale eksamener ubetinget anerkendes samt ved indførelse af en række garantier omkring sagsbehandlingen. Dette mål kan kun nås, dersom de nationale bestemmelser på området, der ikke er i overensstemmelse med direktiverne, udtrykkeligt ændres eller suppleres. I øvrigt har forbundsregeringen forudsætningsvis anerkendt dette krav, idet den har indsat bestemmelser i dette øjemed i forslaget til lov om sygeplejen. Forsinkelsen med udstedelsen af loven kan ikke afhjælpes ved, at forvaltningen har ændret praksis i den hensigt at efterleve direktiverne i tiden indtil vedtagelsen af loven.
- 21 Kommissionen har anført, at selv om det lægges til grund, at forvaltningen som hævdet af forbundsregeringen er bundet af sin egen praksis, skaber denne retsopfattelse ikke i sig selv en sikker, klar og gennemskuelig retstilstand som tilsigtet med direktiverne. En medlemsstat kan især ikke under henvisning til, at princippet om national behandling finder direkte anvendelse, frigøre sig fra pligten til at gennemføre et direktiv, hvormed det netop tilsigtes at gennemføre dette princip i

praksis ved at lette den faktiske udøvelse af de grundrettigheder, der sikres i traktaten. Efter Kommissionens opfattelse ses det heller ikke, hvorledes de retsgrundsætninger, forbundsregeringen har henvist til, skulle kunne anvendes til at gennemføre de direktivbestemmelser, som regulerer visse dele af forvaltningens sagsbehandling eller foreskriver en samordning af de nationale uddannelser, men ikke hjemler rettigheder for private.

22 Det bemærkes, at de anførte opfattelser vil være at bedømme i lyset af EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, hvorefter et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

23 Det fremgår af den nævnte bestemmelse, at der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat. Navnlig almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger kan overflødig gøre en gennemførelse ved hjælp af særlige, ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser; dette forudsætter imidlertid, at de nævnte grundsætninger giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, at retstilstanden med hjemmel i de nævnte grundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, for så vidt som direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, samt at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole. Denne sidste betingelse er særlig væsentlig, såfremt det omhandlede direktiv tilsigter at give rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater, eftersom disse statsborgere i almindelighed ikke har kendskab til sådanne grundsætninger.

24 I lyset af det anførte skal der herefter tages stilling til, om den af forbundsregeringen forsvarede retsopfattelse imødekommer disse krav. I denne forbindelse skal de to direktiver behandles hver for sig.

Direktiv 77/452

25 For så vidt angår direktivet om adgang til og udøvelse af virksomhed som sygeplejerske, har parterne i deres indlæg navnlig beskæftiget sig med spørgsmålet om anerkendelse af eksamensbeviser, som andre medlemsstaters statsborgere har erhvervet i deres hjemstater.

26 Forbundsregeringen har herved anført, at en sådan anerkendelse allerede følger af § 2 i lov om sygeplejen, som affattet ved bekendtgørelse af 20. september 1965 (BGBl. I, s. 443). Det fremgår for det første af bestemmelsen, at personer, der har gennemført den i loven omhandlede uddannelse samt har bestået den i loven foreskrevne eksamen, er berettiget til at få den tilladelse, der kræves for at udøve den omhandlede virksomhed. I henhold til bestemmelsen gælder det samme for tyske statsborgere og statsløse udlændinge, der har afsluttet en uddannelse, der ikke er omfattet af loven, forudsat at de pågældendes uddannelser godtgøres at ligge på samme niveau. Endelig bestemmes: »Under de samme betingelser kan tilladelse gives til andre personer.«

27 Efter forbundsregeringens opfattelse ville det være i strid med det almindelige ligebehandlingsprincip, der er fastslået i grundloven, at afvise at anerkende en udenlandsk uddannelse, medmindre dette sker ud fra saglige hensyn. Sådanne hensyn kan ikke foreligge i forbindelse med de uddannelser, der omhandles i de to direktiver, eftersom forbundsregeringen ved at tiltræde direktiverne i Rådet allerede har anerkendt, at de pågældende uddannelser ligger på samme niveau. Eftersom myndighederne, for så vidt angår tyske statsborgere, er forpligtet til at anerkende uddannelsesniveaulet som tilstrækkeligt, ville det herefter være i strid med det fællesskabsretlige princip om national behandling, der gælder umiddelbart i tysk ret, dersom dette ikke blev anerkendt, for så vidt angår statsborgere fra de andre medlemsstater. Den faste praksis, som de kompetente myndigheder har fulgt i overensstemmelse med den anførte fortolkning, er endeligt bindende for forvaltningen, og det skøn, der tilkommer myndighederne i henhold til § 2 i den nugældende lov, er dermed bortfaldet. I henhold til gældende ret har de personer, der omfattes af direktivet, således en ret, der kan håndhæves ad rettens vej.

28 Denne argumentation kan ikke tages til følge. I henhold til § 2 i lov om sygeplejen har de kompetente tyske myndigheder beføjelse til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, hvorvidt en uddannelse ligger på samme niveau, og bestemmelsen giver ikke statsborgerne fra andre medlemsstater ret til at udøve den omhandlede virksomhed alene på grundlag af et eksamensbevis, der er erhvervet i en af disse stater, selv om det pågældende eksamensbevis er nævnt i artikel 3 i direktiv 77/452. En sådan lovbestemmelse kan ikke med støtte i en retsopfattelse som forsvaret af forbundsregeringen skabe en retstilstand, der er tilstrækkelig bestemt, klar og gennemskuelig til, at statsborgerne fra de andre medlemsstater kan få kendskab til deres rettigheder samt gøre disse gældende. Det er herved uden betydning, at de

organer, som de tyske myndigheder i henhold til direktivets artikel 15 har udpeget til at give den af direktivet omfattede personkreds oplysninger om sundheds- og sociallovgivningen, har kendskab til den tyske forvaltningspraksis.

- 29 Forbundsregeringen har anført, at det almindelige ligebehandlingsprincip, der alene omfatter tyske statsborgere, suppleret med det fællesskabsretlige princip om national behandling, giver yderligere støtte for den anførte retsopfattelse. Det bemærkes imidlertid, som med rette anført af Kommissionen, at den omstændighed, at det fællesskabsretlige princip er umiddelbart anvendeligt, ikke fritager for pligten til at gennemføre et direktiv, der foreskriver konkrete foranstaltninger for at lette og sikre princippet fulde gennemførelse i medlemsstaterne.
- 30 For så vidt angår de øvrige direktivbestemmelser, har forbundsregeringen anført, at der ikke i den for tiden gældende lovgivning findes nogen bestemmelse, der er til hinder for, at de pågældende myndigheder anvender direktivet, samt at der også her foreligger en endeligt bindende forvaltningspraksis, der hviler på, at Forbundsrepublikken har tiltrådt de nævnte bestemmelser samt optaget dem i forslaget til lov om sygeplejen.
- 31 Det bemærkes, at Domstolen også på dette punkt kan tiltræde Kommissionens opfattelse, hvorefter de ganske generelt udformede retsgrundsætninger, som forbundsregeringen har henholdt sig til, ikke giver tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de overordentligt præcise og detaljerede direktivbestemmelser fuldt ud efterleves i national ret.
- 32 Det må herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktiv 77/452 i national ret.

Direktiv 77/453

- 33 Forbundsregeringen har anerkendt, at uddannelseskravene i henhold til de gældende tyske bestemmelser ikke er de samme som i direktiv 77/453. Den gældende uddannelses- og eksamensbekendtgørelse af 2. august 1966 (BGBl. I, s. 462) fastsætter imidlertid alene mindstekravene og er følgelig ikke til hinder for, at de statsanerkendte sygeplejerskeskoler stiller strengere krav i deres studieplaner og eksamensbestemmelser.

- 34 Ifølge den tyske regering er forvaltningens praksis i overensstemmelse med Europarådsoverenskomsten af 25. oktober 1967 om den teoretiske og praktiske uddannelse af sygeplejersker (Série des Traités européens nr. 59, april 1968), hvis indhold i detaljer svarer til direktivets. Forbundsrepublikken Tyskland har ratificeret overenskomsten ved tiltrædelseslov af 13. juni 1972 (BGBl. II, s. 629), og i henhold til tysk ret betragtes gennemførelsen i national ret som sket ved en lov af denne art.
- 35 Den tyske regering har anført, at med hjemmel i uddannelses- og eksamensbekendtgørelsen samt under henvisning til den nævnte europæiske overenskomst har sundhedsmyndighederne i de enkelte delstater allerede — og senest med virkning fra udgangen af juni 1979 — indført studieplaner, der opfylder kravene i overenskomsten og i direktiv 77/453. Som bevis herfor har den tyske regering fremlagt studieplanen for sygeplejerskeskolen i München og anført, at planen fuldt ud dækker de emner, der anføres i bilaget til direktiv 77/453, med undtagelse af visse fag, der ikke udgør særskilte uddannelsesområder, men henhører under andre mere omfattende undervisningsfag.
- 36 Efter at Forbundsrepublikken Tyskland har tiltrådt direktiv 77/453, kan der efter den tyske regerings opfattelse ikke længere forekomme saglige grunde til at ændre den anførte faste forvaltningspraksis; denne er således blevet endeligt bindende, og dermed er det skøn, som i henhold til gældende tysk ret tilkommer de pågældende myndigheder, bortfaldet. Selv uden den europæiske overenskomst er gennemførelsen af direktivet i Forbundsrepublikken Tyskland således fuldt ud sikret.
- 37 Kommissionen har anført, at den europæiske overenskomst ikke dækker alle direktivets bestemmelser, og at den studieplan, der er fremlagt som illustration, og som ikke omfatter visse af de fag, der anføres i bilaget til direktivet, har bekræftet Kommissionen i dens tvivl med hensyn til, om direktivet faktisk er gennemført.
- 38 Domstolen kan heller ikke tage forbundsregeringens argumentation vedrørende dette punkt til følge. Under de givne omstændigheder kan gennemførelsen af den europæiske overenskomst i national ret ikke træde i stedet for en gyldig gennem-

førelse af fællesskabsdirektivet. Gældende tysk ret på forbundsplan er ikke i overensstemmelse med direktivet, og det er fremgået under retsforhandlingerne, at denne lakune ikke er blevet udfyldt ved den forvaltningspraksis, de pågældende delstatsmyndigheder følger med hensyn til godkendelse af studieplaner og eksamensbestemmelser.

- 39 Under henvisning til det anførte må det i overensstemmelse med den under sagen nedlagte påstand herefter statuere, at traktaten er blevet tilsidesat såvel med hensyn til direktiv 77/453 som med hensyn til direktiv 77/452.

Sagens omkostninger

- 40 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Forbundsrepublikken Tyskland har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten, ved ikke inden for de fastsatte frister at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiver 77/452 og 77/453 af 27. juni 1977, det første om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje samt om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, det andet om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Pescatore	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. maj 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident