

DOMSTOLENS DOM
av den 31 mars 1993*

I mål C-19/92

har Verwaltungsgericht Stuttgart (Förbundsrepubliken Tyskland) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Dieter Kraus

och

Land Baden-Württemberg.

Begäran avser tolkningen av artikel 48 i EEG-fördraget eller varje annan relevant bestämmelse i gemenskapsrätten.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C.N Kakouris, M. Zuleeg och J.L. Murray samt domarna G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse och M. Díez de Velasco,

generaladvokat: W. Van Gerven,
justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

- Land Baden-Württemberg, genom Regieringsdirektor E. Schömb, vid ministeriet för vetenskap och konst i Land Baden-Württemberg,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren H. Étienne och juridiske rådgivaren E. Lasnet, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångspråk: tyska.

som beaktat förhandlingsrapporten,

som beaktat de muntliga yttrandena, avgivna vid sammanträde den 20 november 1992, av Dieter Kraus, företräd av honom själv, av Land Baden-Württemberg, av Förenade kungarikets regering, företräd av S. Cochrane, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av R. Plender, QC, England och Wales, och av kommissionen, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 13 januari 1993,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 19 december 1991, som inkom till domstolen den 24 januari 1992, har Verwaltungsgericht Stuttgart (Förbundsrepubliken Tyskland) ställt en fråga, med stöd av artikel 177 i EEG-fördraget, om tolkningen av bland annat artikel 48 i det fördraget, i syfte att bedöma om en medlemsstats lagstiftning, som kräver att dess egna medborgare skall inhämta tillstånd före användandet inom dess territorium av en akademisk titel som erhållits i en annan medlemsstat efter doktorandstudier vid universitet, är förenlig med gemenskapsrätten.
- 2 Frågan har uppkommit inom ramen för en tvist mellan den tyske medborgaren Dieter Kraus och Land Baden-Württemberg, företrätt av ministeriet för vetenskap och konst, angående detta ministeriums vägran att godta att användandet av den akademiska titel som Dieter Kraus hade erhållit vid ett universitet i Förenade kungariket efter doktorandstudier inte omfattas av det system med föregående tillstånd som inrättats genom tysk lagstiftning.
- 3 Det framgår av de handlingar som lämnats till domstolen att den tyska lagen av den 7 juni 1939 om användande av akademiska titlar (Reichsgesetzblatt 1939 I, s. 985) föreskriver att innehavare av examensbevis som utfärdats av en tysk statlig högre läroanstalt får använda sin titel inom tyskt territorium utan att inhämta något särskilt tillstånd för detta.

- 4 Däremot måste tyska medborgare som har erhållit en akademisk titel vid en utländsk högre läroanstalt begära tillstånd från det behöriga ministeriet i den berörda delstaten för att få använda den titeln i Förbundsrepubliken Tyskland. Kravet på ett individuellt tillstånd tillämpas även på utlänningar, inklusive medborgare i gemenskapen, utom i det fall dessa personer vistas i Förbundsrepubliken Tyskland inom ramen för ett offentligt uppdrag eller tillfälligt under en period som inte överstiger tre månader och i ett syfte som inte är yrkesmässigt. I dessa fall är det tillräckligt att personen har tillstånd att använda sin akademiska titel enligt lagstiftningen i sitt ursprungsland.
- 5 Ett sådant tillstånd kan beviljas generellt för akademiska titlar som utfärdats av vissa utländska läroanstalter. De tyska delstaterna, som har behörighet i detta avseende, har dock endast använt denna möjlighet beträffande titlar som tilldelats av högre läroanstalter i Frankrike och Nederländerna.
- 6 Ansökan om tillstånd att använda akademiska titlar i Förbundsrepubliken Tyskland skall göras på ett särskilt formulär, som skall kompletteras med ett antal dokument. I delstaten Baden-Württemberg skall sökanden dessutom betala en administrativ avgift på 130 DM.
- 7 Enligt den tyska strafflagen kan den som utan tillstånd använder akademiska titlar som erhållits utomlands dömas till fängelse i högst ett år eller till böter.
- 8 Dieter Kraus har studerat juridik i Förbundsrepubliken Tyskland och tog 1986 sin första statliga examen i juridik. År 1988 erhöll han den akademiska titeln "Master of Laws (LL.M.)" efter högre studier vid universitetet i Edinburgh i Förenade kungariket. Efter att tillfälligt ha arbetat som assistent vid universitetet i Tübingen i Förbundsrepubliken Tyskland, praktiserade han i olika perioder i delstaten Baden-Württemberg som förberedelse för den andra statliga examen i juridik.
- 9 År 1989 ingav Dieter Kraus till ministeriet för vetenskap och konst i delstaten Baden-Württemberg en kopia av sitt examensbevis från universitetet i Edinburgh och begärde att få bekräftat att det inte längre förelåg några hinder mot att han använde sin titel i Tyskland.
- 10 Ministeriet svarade att hans begäran endast kunde bifallas om han formellt ansökte om det tillstånd som föreskrivs för detta ändamål i tysk lag, genom att använda det formulär som var avsett för detta och bifoga en bestyrkt kopia av examensbeviset i fråga. Dieter Kraus skickade då en bestyrkt kopia av sitt examensbevis från Edinburgh men vägrade dock att ge in en formell

ansökan om tillstånd, med motiveringen att kravet på ett sådant tillstånd före användandet av en akademisk titel som förvärvats i en annan medlemsstat utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för personer och dessutom en enligt EEG-fördraget förbjuden diskriminering, eftersom det inte krävdes något sådant tillstånd för att använda ett examensbevis som utfärdats av en tysk läroanstalt.

- 11 Det är mot denna bakgrund som Dieter Kraus har väckt talan vid Verwaltungsgericht Stuttgart, som har ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Strider det mot artikel 48 i EEG-fördraget, eller någon annan i sammanhanget relevant bestämmelse i gemenskapsrätten, att en medlemsstat i Europeiska gemenskapen vid straffansvar förbjuder en medborgare att på dess territorium använda en akademisk titel, i sin ursprungliga form, som erhållits efter doktorandstudier i en annan medlemsstat och som utan att ge tillträde till ett yrke medför fördelar för utövandet av detta, om medborgaren inte i förväg har inhämtat myndighets tillstånd till detta?”

- 12 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

- 13 Det framgår av de handlingar som ingivits till domstolen att den nationella domstolen genom sin tolkningsfråga i huvudsak vill veta om artiklarna 48 och 52 i fördraget skall tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat förbjuder en av sina egna medborgare som innehar ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat efter doktorandstudier vid universitet att använda sin titel inom medlemsstatens territorium, utan att ha inhämtat tillstånd till detta av myndighet.

- 14 För att besvara frågan skall det först undersökas om gemenskapsrätten är tillämplig i en sådan situation.

- 15 I detta hänseende skall det framhållas att även om fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer inte kan tillämpas på en medlemsstats rent interna förhållanden så har domstolen redan fastslagit (se domen av den 7 februari 1979, i mål 115/78 Knoors, punkt 24, Rec. s. 399 och domen av den 3 oktober 1990, i mål C-61/89 Bouchoucha, punkt 13, Rec. s. I-3551) att räckvidden av artikel 52 i fördraget inte kan tolkas så att gemenskapsrätten inte skulle gälla för en bestämd medlemsstats egna medborgare då

dessa, genom att ha varit lagligt bosatta inom en annan medlemsstats territorium där de har förvärvat de yrkesmässiga kvalifikationer som erkänns i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, i förhållande till sitt ursprungsland befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för alla andra rättssubjekt som omfattas av de rättigheter och friheter som garanteras genom fördraget.

- 16 Samma resonemang bör föras i fråga om artikel 48 i fördraget. I ovannämnda dom i målet Knoors, punkt 20, fastslog domstolen att den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten, som garanteras genom artiklarna 48 och 52 i fördraget, är friheter som är grundläggande i gemenskapens system och de skulle inte kunna genomföras fullt ut om medlemsstaterna kan underlåta att tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på de av deras medborgare som har utnyttjat de möjligheter som finns avseende rörlighet och etablering och som med stöd härav har förvärvat yrkesmässiga kvalifikationer i en annan medlemsstat än den där de är medborgare.
- 17 Samma överväganden gäller även i det fall då en medborgare i en medlemsstat har förvärvat en kvalifikation vid ett universitet i en annan medlemsstat som kompletterar hans grundutbildning och som han har för avsikt att återopa vid återkomsten till sitt ursprungsland.
- 18 Även om en akademisk titel efter doktorandstudier vid universitet normalt inte är ett villkor för tillträde till en avlönad eller självständig yrkesutövning, utgör innehavet icke desto mindre, för den som kan återopa en sådan, en fördel såväl för tillträdet till ett sådant yrke som för att nå framgång inom det.
- 19 I den mån ett examensbevis från universitet av det slag som avses i målet vid den nationella domstolen visar att innehavaren har en kompletterande yrkesmässig kvalifikation och därmed bekräftar att innehavaren är kvalificerad för en viss befattning och, i förekommande fall, att innehavaren har kunskaper i språket i det land där examensbeviset utfärdats, kan det underlätta tillträdet till ett visst yrke, genom att öka innehavarens chanser till anställning i förhållande till de kandidater som inte kan återopa kompletterande kvalifikationer utöver den grundutbildning som krävs för tillträde till den ifrågavarande befattningen.

- 20 I vissa fall kan innehavet av ett examensbevis som förvärvats efter doktorandstudier vid universitet i en annan medlemsstat till och med vara ett villkor för tillträde till vissa yrken, om dessa kräver sådana särskilda kunskaper som bekräftas i det ifrågavarande examensbeviset. Så kan vara fallet med ett examensbevis i juridik som erhållits efter doktorandstudier, vilket t.ex. krävs för en akademisk karriär inom internationell rätt eller komparativ rätt.
- 21 Innehavaren av ett sådant examensbevis som avses i målet vid den nationella domstolen kan dessutom befinna sig i en förmånlig situation vid utövandet av sitt yrke, i den mån innehavet av det ifrågavarande examensbeviset kan innebära högre lön eller snabbare befordran eller leda till att han under sin karriär får tillträde till vissa särskilda befattningar som förbehålls personer med särskilt höga kvalifikationer.
- 22 På samma sätt underlättas etableringen som egen företagare och, i vart fall, utövandet av en motsvarande yrkesmässig verksamhet väsentligt genom möjligheten att kunna åberopa akademiska titlar som förvärvats i utlandet och som kompletterar de nationella examensbevis som ger tillträde till yrket.
- 23 Det följer av det ovanstående att situationen för en medborgare i gemenskapen, som i en annan medlemsstat har erhållit ett examensbevis efter doktorandstudier vid universitet, vilket underlättar tillträdet till ett yrke eller åtminstone utövandet av en ekonomisk verksamhet, regleras av gemenskapsrätten även när det gäller den personens förhållande till den medlemsstat där han är medborgare.
- 24 Det skall emellertid konstateras att även om frågan som ställts till domstolen kan hänföras till fördragets tillämpningsområde, så styrs den inte på gemenskapsrättens nuvarande stadium av någon specifik reglering.
- 25 Rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT 1989, L 19, s. 16 fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 02), omfattar nämligen inte en akademisk titel, som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken har erhållits efter endast ett års studier.
- 26 I gengäld innebär rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT L 209, s. 25, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 02)

att ordningen för erkännande utvidgas till att omfatta examensbevis som intygar studier på heltid under minst ett år. Detta direktiv har emellertid antagits efter det att omständigheterna i målet vid den nationella domstolen inträffade och tidsfristen för direktivets införlivande i nationell rätt har ännu inte löpt ut.

- 27 I avsaknad av harmoniserade villkor enligt vilka innehavaren av ett examensbevis som har erhållits efter doktorandstudier vid universitet har rätt att åberopa detta i andra medlemsstater än den i vilken beviset har utfärdats, är varje medlemsstat i princip fortfarande behörig att fastställa närmare bestämmelser för användandet av ett sådant bevis på sitt territorium.
- 28 Här skall dock understrykas att gemenskapsrätten sätter gränser för medlemsstaternas utövande av denna behörighet såtillvida att de nationella bestämmelser som antagits i detta hänseende inte får utgöra ett hinder för att faktiskt utöva de grundläggande friheter som garanteras genom artiklarna 48 och 52 i fördraget (se dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86 Heylens m. fl., punkt 11, Rec. s. 4097, punkt 11).
- 29 Domstolen har fastslagit (se bland annat dom av den 7 juli 1976 i mål 118/75 Watson och Belmann, punkt 16, Rec. s. 1185; ovannämnda dom i målet Heylens m. fl., punkt 8; dom av den 7 juli 1992 i mål C-370/90 Singh, punkt 15, Rec. s. I-4265) att bestämmelserna i artiklarna 48 och 52 i fördraget genomför en grundläggande princip som fastställs i artikel 3 c i fördraget där det fastslås att för att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet innefatta avskaffande mellan medlemsstaterna av hindren för fri rörlighet för personer.
- 30 Genom att fastställa att fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet skall säkerställas senast vid övergångstidens utgång, föreskriver artiklarna 48 och 52 en skyldighet att åstadkomma ett bestämt resultat, vars fullgörande skall underlättas, men inte villkoras, av genomförandet av gemenskapsåtgärder. Den omständigheten att sådana åtgärder ännu inte har beslutats ger inte en medlemsstat tillåtelse att vägra en person som omfattas av gemenskapsrätten att faktiskt åtnjuta de friheter som garanteras genom fördraget.
- 31 Dessutom är medlemsstaterna, enligt artikel 5 i fördraget, skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

- 32 Härav följer att artiklarna 48 och 52 utgör hinder för varje nationell åtgärd hänförlig till villkoren för användande av en kompletterande akademisk titel som förvärvats i en annan medlemsstat, för det fall en sådan åtgärd, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapens medborgare, däribland medborgarna i den medlemsstat som vidtar åtgärden, att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget. Det kan förhålla sig på annat sätt endast i det fall en sådan åtgärd har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och berättigat av hänsyn till allmänintresset (se i detta hänseende dom av den 28 april 1977 i mål 71/76 Thieffry, punkterna 12 och 15, Rec. s. 765). I ett sådant fall skulle det även krävas att tillämpningen av den ifrågakvarande nationella lagstiftningen är sådan att den garanterar uppfyllandet av det syfte den har och inte överskrider vad som krävs för att uppnå detta syfte (se dom av den 20 maj 1992 i mål C-106/91 Ramrath, punkterna 29 och 30, Rec. s. I-3351).
- 33 I detta hänseende skall det först konstateras, vilket Land Baden-Württemberg har betonat i sitt yttrande, att en nationell reglering som den som har beskrivits av den nationella domstolen syftar till att skydda allmänheten mot en vilseledande användning av akademiska titlar som förvärvats utanför den berörda medlemsstatens territorium.
- 34 Vidare skall det konstateras att gemenskapsrätten inte förbjuder en medlemsstat att, i avsaknad av harmonisering, anta bestämmelser för att förhindra att de möjligheter som har skapats genom fördraget missbrukas på ett sätt som strider mot den statens legitima intresse (se ovan nämnda dom i målet Knoors, punkt 25).
- 35 Behovet av att skydda allmänheten som inte nödvändigtvis är medveten om missbruket av akademiska titlar som inte har utfärdats i enlighet med gällande regler i det land där innehavaren av examensbeviset avser att åberopa det, är ett legitimt intresse av sådant slag som kan berättiga att den ifrågakvarande medlemsstaten inskränker de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget.
- 36 Härav följer att det faktum att en medlemsstat inför ett förfarande för utfärdandet av administrativa tillstånd som krävs för att få använda akademiska titlar som förvärvats i en annan medlemsstat efter doktorandstudier vid universitet, och att medlemsstaten föreskriver straffrättsliga påföljder om det förfarandet inte iakttas, inte i sig är oförenligt med tvingande krav i gemenskapsrätten.

- 37 För att uppfylla gemenskapsrättens krav på iakttagande av proportionalitetsprincipen måste en sådan nationell lagstiftning dock uppfylla vissa villkor.
- 38 Tillståndsförfarandet skall för det första enbart ha till syfte att kontrollera om det examensbevis avseende doktorandstudier vid universitet som förvärvats i en annan medlemsstat har utfärdats i laga ordning, efter faktiskt avslutade studier, av en högre läroanstalt som är behörig att utfärda det.
- 39 Tillståndsförfarandet skall för det andra vara lättillgängligt för alla berörda och får, bland annat, inte vara förenat med betalning av orimligt höga administrativa avgifter.
- 40 Dessutom skall den kontroll av examensbeviset som nämns i punkt 38 ovan genomföras av de nationella myndigheterna enligt ett förfarande som är förenligt med gemenskapsrättens krav vad gäller ett effektivt skydd av de grundläggande rättigheter som enligt fördraget tillkommer gemenskapens medborgare. Av detta följer att varje beslut av en nationell behörig myndighet som innebär att tillstånd inte beviljas måste kunna bli föremål för en rättslig prövning som gör det möjligt att granska beslutets laglighet i förhållande till gemenskapsrätten och att den berörda personen skall kunna få kännedom om de skäl som ligger till grund för beslutet (se ovan nämnda dom i målet Heylens m. fl., punkt 14-17, och dom av den 7 maj 1991 i mål C-340/89 Vlassopoulo, punkt 22, Rec. s. I-2357).
- 41 Slutligen, även om de nationella myndigheterna har rätt att föreskriva påföljder vid överträdelse av tillståndsförfarandet, får emellertid de påföljder som tillämpas inte överskrida vad som kan anses stå i rimlig proportion till överträdelsens art. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om de påföljder som föreskrivs i detta sammanhang i den ifrågavarande medlemsstatens lagstiftning är så stränga att de blir ett hinder för de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget (se dom av den 14 juli 1977 i mål 8/77 Sagulo, punkterna 12 och 13, Rec. s. 1495).
- 42 Det följer av ovanstående överväganden att svaret på den nationella domstolens fråga blir följande. Artiklarna 48 och 52 i fördraget skall tolkas så att de inte utgör hinder för att en medlemsstat förbjuder en av sina egna medborgare som innehar ett examensbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat efter doktorandstudier vid universitet, att använda detta bevis inom dess territorium utan att ha inhämtat myndighets tillstånd till detta, i den mån tillståndsförfarandet enbart har till syfte att kontrollera att beviset avseende doktorandstudier vid universitetet har utfärdats i laga ordning, förfarandet är

lättillgängligt och inte förenat med betalning av orimligt höga administrativa avgifter, varje beslut som innebär att tillstånd inte beviljas kan bli föremål för rättslig prövning, den berörda personen kan få kännedom om de skäl som ligger till grund för beslutet och de påföljder som föreskrivs vid överträdelse av tillståndsförfarandet inte är oproportionerliga i förhållande till överträdelsens art.

Rättegångskostnader

- 43 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande 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 domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående den fråga som genom beslut av den 19 december 1991 förts vidare av Verwaltungsgericht Stuttgart – följande dom:

Artiklarna 48 och 52 i fördraget skall tolkas så att de inte utgör hinder för att en medlemsstat förbjuder en av sina egna medborgare som innehar ett examensbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat efter doktorandstudier vid universitet, att använda detta bevis inom dess territorium utan att ha inhämtat myndighets tillstånd till detta, i den mån tillståndsförfarandet enbart har till syfte att kontrollera att beviset avseende doktorandstudier vid universitetet har utfärdats i laga ordning, förfarandet är lättillgängligt och inte förenat med betalning av orimligt höga administrativa avgifter, varje beslut som innebär att tillstånd inte beviljas kan bli föremål för rättslig prövning, den berörda personen kan få kännedom om de skäl som ligger till grund för beslutet och de påföljder som föreskrivs vid överträdelse av tillståndsförfarandet inte är oproportionerliga i förhållande till överträdelsens art.

Due

Kakouris

Zuleeg

Murray

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Grévisse

Díez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 31 mars 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande

