

PRESUDA SUDA

31. ožujka 1993.(*)

„Korištenje poslijediplomskog akademskog naziva – Zakonodavstvo države članice kojim se zahtijeva odobrenje za korištenje akademskih naziva dodijeljenih u drugoj državi članici”

U predmetu C-19/92,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Verwaltungsgericht Stuttgart (Savezna Republika Njemačka), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Dietera Krausa

i

Land Baden-Württemberg,

o tumačenju članka 48. Ugovora o EEZ-u ili bilo koje druge relevantne odredbe prava Zajednice,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, C. N. Kakouris, M. Zuleeg i J. L. Murray, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse i M. Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Land Baden-Württemberg, E. Schömb, *Regierungsdirektor* pri ministarstvu znanosti i umjetnosti Land Baden-Württemberga,
- za Komisiju Europskih zajednica, H. Étienne, glavni pravni savjetnik, i E. Lasnet, pravni savjetnik, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Dietera Krausa, koji se sam zastupa, Land Baden-Württemberga, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa S. Cochrane, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, uz asistenciju R. Plender, *QC*, iz odvjetničke komore Engleske i Walesa, i Komisije na raspravi održanoj 20. studenoga 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. siječnja 1993.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 19. prosinca 1991., koje je Sud zaprimio 24. siječnja 1992., Verwaltungsgericht Stuttgart (Savezna Republika Njemačka) uputio je, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, prethodno pitanje o tumačenju posebno članka 48. tog Ugovora kako bi ocijenio usklađenost s pravom Zajednice zakonodavstva države članice prema kojem se za to da njezin državljanin na njezinom državnom području koristi poslijediplomski akademski naziv stečen u drugoj državi članici zahtijeva prethodno odobrenje.
- 2 Pitanje je postavljeno u okviru spora nastalog između između D. Krausa, njemačkog državljanina, i Land Baden-Württemberg, koji zastupa Ministarstvo znanosti i umjetnosti, zbog toga što je to ministarstvo odbilo priznati da korištenje poslijediplomskog akademskog naziva koji je D. Krausu stekao u Ujedinjenoj Kraljevini ne podliježe sustavu prethodnog odobrenja uspostavljenom njemačkim zakonodavstvom.
- 3 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da njemački Zakon o korištenju akademskih naziva od 7. lipnja 1939. (Reichsgesetzblatt 1939 I, str. 985.) određuje da nositelji sveučilišnih diploma koje je dodijelila visokoškolska ustanova njemačke države te nazive mogu koristiti na njemačkom državnom području bez posebnog odobrenja.
- 4 Za razliku od njih, njemački državljani koji su stekli akademski naziv u inozemnoj visokoškolskoj ustanovi, kako bi se mogli koristiti tim nazivom u Saveznoj Republici Njemačkoj, moraju podnijeti zahtjev za odobrenjem nadležnog ministarstva odgovarajućeg Landa. Obveza podnošenja zahtjeva za pojedinačno odobrenje odnosi se i na strane državljane, uključujući državljane Zajednice, osim onih koji u Saveznoj Republici Njemačkoj borave po službenoj dužnosti ili privremeno u razdoblju od najviše tri mjeseca, i u neprofesionalne svrhe. U tim slučajevima dovoljno je da imaju odobrenje za korištenje akademskih naziva prema zakonu svoje zemlje podrijetla.
- 5 To odobrenje može se dati kao opće odobrenje za akademske nazive koje dodjeljuju određene inozemne ustanove. Međutim, njemački Länder, koji su za to nadležni, iskoristili su tu mogućnost samo za nazive koje dodjeljuju francuske i nizozemske visokoškolske ustanove.
- 6 Zahtjev za odobrenje za korištenje akademskih naziva u Saveznoj Republici Njemačkoj mora se podnijeti na posebnom obrascu uz određeni broj priloženih dokumenata. Podnositelj zahtjeva u Land Baden-Württembergu osim toga mora platiti upravnu pristojbu od 130 DM.

- 7 Prema njemačkom kaznenom zakonu, svaku osobu koja bez odobrenja koristi akademske nazive stečene u inozemstvu kažnjava se kaznom zatvora u trajanju od najviše jedne godine ili novčanom kaznom.
- 8 D. Kraus studirao je pravo u Saveznoj Republici Njemačkoj te je 1986. položio prvi državni pravosudni ispit. Na poslijediplomskom studiju Sveučilišta u Edinburgu (Ujedinjena Kraljevina) stekao je 1988. akademski stupanj „Master of Laws (LL.M)”. Nakon što je privremeno radio kao asistent na Sveučilištu u Tübingenu (Savezna Republika Njemačka), prošao je različita stručna usavršavanja u Land Baden-Württembergu s ciljem polaganja drugog državnog pravosudnog ispita.
- 9 D. Kraus je presliku svoje diplome Sveučilišta u Edinburgu 1989. poslao Ministarstvu znanosti i umjetnosti zatraživši potvrdu da ga nakon što je to učinio ništa više ne može spriječiti da koristi svoj akademski naziv u Saveznoj Republici Njemačkoj.
- 10 Ministarstvo mu je odgovorilo da njegov zahtjev može biti odobren samo ako zatraži formalno odobrenje kakvo je u tu svrhu propisano njemačkim zakonodavstvom, koristeći odgovarajući obrazac s priloženom ovjerenom preslikom dotične diplome. D. Kraus je zatim poslao ovjerenu presliku svoje diplome iz Edinburga, ali je odbio podnijeti formalni zahtjev za odobrenje obrazloživši da zahtjev za takvo odobrenje prije korištenja akademskog naziva stečenog u drugoj državi članici predstavlja prepreku slobodnom kretanju osoba te diskriminaciju, što je zabranjeno Ugovorom o EEZ-u, budući da takvo odobrenje nije potrebno za korištenje diplome koju dodjeljuje njemačka ustanova.
- 11 U tim okolnostima D. Kraus podnio je tužbu pred Verwaltungsgerichtom Stuttgart, koji je uputio Sudu sljedeće prethodno pitanje:
„Je li članku 48. Ugovora o EEZ-u ili bilo kojoj drugoj odredbi prava Zajednice mjerodavnoj u ovom predmetu protivno da država članica Europskih zajednica zahtijeva od svojih državljana da od države dobiju prethodno odobrenje za korištenje, na njezinom državnom području, akademskih naziva u izvornom obliku stečenih poslijediplomskim studijem u drugoj državi članici, koji im ne omogućuju pristup nekoj profesiji već predstavljaju prednost za obavljanje te profesije, te da prijeti kaznom za korištenje akademskog naziva bez takvog odobrenja?”
- 12 Za opsežniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku, tijekom postupka te pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti elementi spisa u nastavku se navode samo u mjeri potrebnoj za obrazloženje Suda.
- 13 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da nacionalni sud svojim prethodnim pitanjem u biti želi utvrditi treba li članke 48. i 52. Ugovora tumačiti na način da im je protivno da država članica vlastitom državljaninu koji je nositelj diplome poslijediplomskog studija dodijeljene u drugoj državi članici, zabranjuje korištenje tog naziva na svojem državnom području ako u tu svrhu nije dobio administrativno odobrenje.
- 14 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja najprije ispitati primjenjuje li se pravo Zajednice u takvoj situaciji.
- 15 S tim u vezi važno je istaknuti da iako se odredbe Ugovora o slobodnom kretanju osoba ne mogu primijeniti na situacije koje su isključivo unutarnja stvar države članice, Sud je

već presudio (vidjeti presude od 7. veljače 1979., Knoors, 115/78, Zb., str. 399., t. 24., i od 3. listopada 1990., Bouchouca, C-61/89, Zb., str. I-3551., t. 13.) da se članak 52. Ugovora ne smije tumačiti na način da iz uživanja koristi koje pruža pravo Zajednice isključuje državljane određene države članice kada se oni, zbog činjenice da su zakonito boravili na državnom području druge države članice i tamo stekli stručne kvalifikacije priznate odredbama prava Zajednice, u odnosu na svoju državu podrijetla nalaze u situaciji koja je usporediva s onom bilo koje druge osobe koja uživa prava i slobode zajamčene Ugovorom.

- 16 Istog se obrazloženja treba držati u pogledu članka 48. Ugovora. U gore navedenoj presudi Knoors (točka 20.) Sud je ustvari ustvrdio da slobodno kretanje radnika i pravo poslovnog nastana koji su zajamčeni člankom 48. i 52. Ugovora predstavljaju temeljne slobode u sustavu Zajednice koje se ne bi mogle u potpunosti ostvariti da države članice imaju mogućnost zabraniti uživanje koristi koje pruža pravo Zajednice onim njihovim državljanima koji su iskoristili prednosti predviđene tim pravom i koji su zahvaljujući tim prednostima stekli stručne kvalifikacije u državi članici u kojoj nemaju državljanstvo.
- 17 Isto načelo primjenjuje se u slučaju kada je državljanin države članice u drugoj državi članici stekao visokoškolsku kvalifikaciju koja nadopunjuje njegovo osnovno obrazovanje i koju namjerava koristiti nakon povratka u svoju zemlju podrijetla.
- 18 Naime, iako poslijediplomski akademski naziv obično nije preduvjet za pristup profesiji u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, za osobu koja ima pravo koristiti se takvim nazivom on ipak predstavlja prednost u pogledu pristupa i napredovanja u takvoj profesiji.
- 19 Stoga, u mjeri u kojoj je ona dokaz dodatne stručne kvalifikacije i time potvrđuje sposobnost njezinog nositelja za određeno radno mjesto jednako kao i, prema potrebi, njegovo znanje jezika zemlje u kojoj mu je dodijeljena, sveučilišna diploma vrste o kojoj je riječ u glavnom postupku takva je da olakšava pristup profesiji na način da njezinom nositelju povećava izgleda za zaposlenje u odnosu na druge kandidate bez dodatne kvalifikacije koja je potrebna za dotično radno mjesto.
- 20 Poslijediplomski akademski naziv stečen u drugoj državi u određenim slučajevima može čak biti preduvjet za pristup određenim profesijama ako te profesije zahtijevaju specifična znanja poput onih koja dotična diploma dokazuje. To jednako vrijedi u slučaju kada se diploma poslijediplomskog studija prava zahtijeva, primjerice, za pristup akademskoj karijeri u području međunarodnog ili poredbenog prava.
- 21 Štoviše, nositelj diplome o kojoj je riječ u glavnom postupku može se pri obavljanju svoje profesionalne djelatnosti naći u prednosti, u mjeri u kojoj mu posjedovanje takve diplome može osigurati veću plaću ili brže napredovanje ili mu tijekom karijere omogućiti pristup određenim specifičnim radnim mjestima koja su rezervirana za osobe s posebno visokim kvalifikacijama.
- 22 Mogućnost korištenja akademskih naziva stečenih u inozemstvu, a koji nadopunjuju nacionalne diplome potrebne za pristup profesiji, jednako tako u znatnoj mjeri olakšava osnivanje samostalne djelatnosti te, u svakom slučaju, obavljanje odgovarajuće profesionalne djelatnosti.

- 23 Iz toga proizlazi da je situacija državljana Zajednice, koji je nositelj diplome poslijediplomskog studija koja je stečena u drugoj državi članici i olakšava pristup profesiji ili barem obavljanje gospodarske djelatnosti, uređena pravom Zajednice također i u pogledu odnosa između tog državljanina i države članice čiji je državljanin.
- 24 Međutim, valja ustvrditi da iako pitanje postavljeno Sudu ulazi u područje primjene Ugovora, ono prema trenutačnom stanju prava Zajednice nije uređeno nijednim posebnim propisom.
- 25 Naime, Direktiva Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu priznavanja diploma visokih učilišta dodijeljenih po završetku stručnog obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje tri godine (SL 1989, L 19, str. 16.) ne predviđa akademski naziv, kao što je onaj u predmetu pred nacionalnim sudom, koji je stečen po završetku samo jedne godine studija.
- 26 No za razliku od nje, Direktiva Vijeća 92/51/EEZ od 18. lipnja 1992. o drugom općem sustavu za priznavanje stručnog usavršavanja i osposobljavanja kojom se dopunjuje Direktiva 89/48/EEZ (SL L 209, str. 25.) sustav priznavanja diploma proširuje na studije u trajanju od najmanje jedne godine. Ta je direktiva, međutim, donesena nakon nastanka činjenica u sporu u glavnom postupku, a rok za njezino prenošenje u nacionalno pravo nije još istekao.
- 27 U nedostatku usklađenosti uvjeta u kojima nositelj poslijediplomskog akademskog naziva taj naziv može koristiti u državama članicama osim one u kojoj je naziv dodijeljen, definiranje načina korištenja takvog naziva na njihovom državnom području i dalje, u načelu, ostaje u nadležnosti država članica.
- 28 U tom pogledu važno je, međutim, istaknuti da pravo Zajednice ograničava izvršavanje te nadležnosti od strane država članica utoliko što odredbe nacionalnog prava koje su s tim u vezi donesene ne smiju predstavljati prepreku učinkovitom ostvarivanju temeljnih sloboda zajamčenih člancima 48. i 52. Ugovora (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, Zb., str. 4097., t. 11.).
- 29 Naime, Sud je potvrdio da se člancima 48. i 52. Ugovora provodi temeljno načelo sadržano u članku 3.c Ugovora u kojem se navodi da, u svrhe utvrđene u članku 2., aktivnosti Zajednice uključuju uklanjanje prepreka slobodnom kretanju osoba među državama članicama (vidjeti osobito presudu od 7. srpnja 1976., Watson i Belmann, 118/75, Zb., str. 1185., t. 16.; presudu Heylens i dr., t. 8.; presudu od 7. srpnja 1992., Singh, C-370/90, Zb., str. I-4265., t. 15.)
- 30 Utvrđujući da sloboda kretanja radnika i sloboda poslovnog nastana moraju biti zajamčeni do kraja prijelaznog razdoblja, članci 48. i 52. propisuju preciznu obvezu u pogledu rezultata čiju bi provedbu trebalo olakšati, ali ne i uvjetovati, provedbom mjera Zajednice. Činjenica da takve mjere još nisu bile donesene ne ovlašćuje državu članicu da osobi obuhvaćenoj pravom Zajednice uskrati ostvarivanje sloboda zajamčenih Ugovorom.
- 31 Osim toga, države članice dužne su, u skladu s člankom 5. Ugovora, poduzeti sve opće ili pojedinačne mjere kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz Ugovora i suzdržavati se od svih mjera koje bi mogle ugroziti ostvarenje ciljeva iz tog Ugovora.

- 32 Posljedično, člancima 48. i 52. protivna je svaka nacionalna mjera koja regulira uvjete korištenja akademskog naziva stečenog u drugoj državi članici a koja, čak i ako se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, može ometati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom od strane državljana Zajednice, uključujući i one iz države članice koja je tu mjeru donijela. To ne bi bio slučaj jedino kada bi takva mjera imala legitimni cilj koji je u skladu s Ugovorom i bila opravdana važnim razlozima u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 1977., Thieffry, 71/76, Zb., str. 765., t. 12. i 15.). Međutim, čak i u takvom slučaju potrebno je još i da primjena predmetnog nacionalnog zakonodavstva bude prikladna za jamčenje ostvarenja predmetnog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno da bi se postigao taj cilj (vidjeti presudu od 20. svibnja 1992., Ramrath, C-106/91, Zb., str. I-3351., t. 29. i 30.).
- 33 S tim u vezi valja prije svega napomenuti, kao što je Land Baden-Württemberg istaknuo u svojim očitovanjima, da nacionalno zakonodavstvo kakvo je opisao nacionalni sud ima za cilj zaštititi javnost od zlouporabe akademskih naziva stečenih izvan državnog područja dotične države članice.
- 34 Nadalje valja napomenuti da pravo Zajednice ne zabranjuje državi članici da, u nedostatku usklađenosti, usvoji mjere kojima je cilj spriječiti da se mogućnosti koje proizlaze iz Ugovora zlouporabljuju i koriste na način koji je protivan legitimnom interesu te države (vidjeti presudu Knoors, t. 25.).
- 35 Potreba za zaštitom javnosti, koja nije nužno informirana o zlouporabi akademskih naziva koji nisu dodijeljeni u skladu s odredbama propisanim u tu svrhu u zemlji u kojoj nositelj naziva namjerava taj naziv koristiti, predstavlja legitimni interes koji može opravdati ograničavanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom od strane dotične države članice.
- 36 Stoga činjenica da država članica uspostavlja postupak izdavanja administrativnih odobrenja prije korištenja poslijediplomskih akademskih naziva stečenih u drugoj državi članici i propisuje kaznene sankcije u slučaju nepoštovanja tog postupka nije sama po sebi nespojiva sa zahtjevima prava Zajednice.
- 37 Ipak, kako bi se udovoljilo zahtjevima prava Zajednice koji se tiču poštovanja načela proporcionalnosti, takav nacionalni propis mora ispuniti određene uvjete.
- 38 Dakle, jedina svrha postupka odobravanja prije svega mora biti provjera je li poslijediplomski akademski naziv stečen u drugoj državi članici propisno dodijeljen, nakon stvarno završenih studija u visokoškolskoj ustanovi koja je za to nadležna.
- 39 Nadalje, postupak odobravanja mora biti lako dostupan svim zainteresiranim stranama, a posebno ne smije biti uvjetovana plaćanjem prekomjernih upravnih pristojbi.
- 40 Osim toga, provjeru akademskog naziva iz točke 38. ove presude moraju provoditi nacionalna tijela u skladu s postupkom koji je sukladan zahtjevima prava Zajednice u pogledu učinkovite zaštite temeljnih prava koja su državljanima Zajednice dodijeljena Ugovorom. Iz toga proizlazi da svaka odluka nadležnog nacionalnog tijela o odbijanju odobrenja može biti predmet sudske tužbe koja omogućuje provjeru njezine legitimnosti u odnosu na pravo Zajednice te da svaka zainteresirana strana mora imati mogućnost

upoznati se s razlozima odluke koja je u vezi s njom donesena (vidjeti presudu Heylens i dr, t. 14. do 17., i presudu od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou, C-340/89, Zb., str. I-2357., t. 22.).

- 41 Naposljetku, iako su nacionalna tijela ovlaštena propisati sankcije za nepoštovanje postupka odobravanja, izrečene sankcije ne smiju biti nerazmjerne naravi počinjenog prekršaja. U tom smislu na nacionalnom je sudu da procijeni jesu li sankcije koje za to predviđa zakonodavstvo dotične države članice toliko ozbiljne da bi mogle postati prepreka temeljnim slobodama zajamčenim Ugovorom (vidjeti presudu od 14. srpnja 1977., Sagulo, 8/77, Zb., str. 1495., t. 12. i 13.).
- 42 Iz svega navedenog proizlazi da na pitanje nacionalnog suda valja odgovoriti da članke 48. i 52. Ugovora treba tumačiti na način da im nije protivno da država članica vlastitom državljaninu koji je nositelj diplome poslijediplomskog studija dodijeljene u drugoj državi članici, zabranjuje korištenje tog naziva na svojem državnom području ako u tu svrhu nije dobio administrativno odobrenje, pod uvjetom da je jedina svrha tog postupka odobravanja utvrditi da je poslijediplomski akademski naziv bio propisno dodijeljen, da je postupak lako dostupan i nije uvjetovan plaćanjem prekomjernih upravnih pristojbi, da svaka odluka o odbijanju odobrenja podliježe sudskoj tužbi, da zainteresirana strana ima mogućnost upoznati se s razlozima za tu odluku i da sankcije propisane za nepoštovanje postupka odobravanja nisu nerazmjerne težini prekršaja.

Troškovi

- 43 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Suda, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje mu je uputio Verwaltunggericht Stuttgart, rješenjem od 19. prosinca 1991. odlučuje:

Članke 48. i 52. Ugovora o EEZ-u treba tumačiti na način da im nije protivno da država članica vlastitom državljaninu koji je nositelj diplome poslijediplomskog studija dodijeljene u drugoj državi članici, zabranjuje korištenje tog naziva na svojem državnom području ako u tu svrhu nije dobio administrativno odobrenje, pod uvjetom da je jedina svrha tog postupka odobravanja utvrditi da je poslijediplomski akademski naziv bio propisno dodijeljen, da je postupak lako dostupan i nije uvjetovan plaćanjem prekomjernih upravnih pristojbi, da svaka odluka o odbijanju odobrenja podliježe sudskoj tužbi, da zainteresirana strana ima mogućnost upoznati se s razlozima za tu odluku i da sankcije propisane za nepoštovanje postupka odobravanja nisu nerazmjerne težini prekršaja.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 31. ožujka 1993.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD