DOMSTOLENS DOM
av den 7 maj 1991*

I mål C-340/89

har Bundesgerichtshof till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Irène Vlassopoulou

och

Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg.

Begäran avser tolkningen av artikel 52 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco samt domarna Gordon Sir Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg och P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: W. Van Gerven,
justitiesekreterare: D. Louterman, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— Irène Vlassopoulou, advokat i Athen,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, genom Schmolz, i egenskap av ombud,

— Förbundsrepubliken Tysklands regering, genom Ernst Röder, Regierungsdirektor, förbundsekonomiministeriet och genom Horste Teske, Ministerialrat, förbundsjustitieministeriet, båda i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom Pier Georgio Ferri, avvocato dello Stato, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Friedrich-Wilhelm Albrecht och Étienne Lasnet, juridiska rådgivare, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttranden som avgivits vid sammanträde den 10 oktober 1990 av Irène Vlassopoulou, företrädd av professorn Wolfgang Oehler, av Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, företrätt av Schmolz och Storz, av den tyska regeringen, av den italienska regeringen, företrädd av Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, i egenskap av ombud, och av kommissionen, företrädd av Étienne Lasnet, juridisk rådgivare, och Bernd Langeheine, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 28 november 1990,

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 18 september 1989, som inkom till domstolen den 3 november 1989, har Bundesgerichtshof, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt en fråga om tolkningen av artikel 52 i EEG-fördraget.

2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för en tvist mellan den grekiska medborgaren Irène Vlassopoulou, som är medlem av advokatsamfundet i Athen, och Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten

Baden-Württemberg (nedan kallat "ministeriet") som har vägrat att bevilja henne tillstånd att utöva advokatyrket (Rechtsanwalt) vid Amtsgericht Mannheim, Landgericht Mannheim och Landgericht Heidelberg.

3 Irène Vlassopoulou har, förutom sina grekiska examensbevis, förvärvat en doktorsexamen i juridik vid universitetet i Tübingen i Tyskland. Sedan juli 1983 arbetar hon på en tysk advokatbyrå i Mannheim och i november 1984 fick hon tillstånd i enlighet med Rechtsberatungsgesetz (lag om juridisk rådgivning, 1939, BGBI. III, s. 303) att arbeta med juridiska frågor som rör grekisk rätt och gemenskapsrätt. Vad gäller tysk rätt är det en tysk kollega vid advokatbyrån som är ansvarig för det arbete som Irène Vlassopoulou utför.

4 Den 13 maj 1988 ansökte Irène Vlassopoulou hos ministeriet om att bli upptagen i advokatsamfundet. Ministeriet avslog ansökan med motiveringen att Irène Vlassopoulou inte uppfyllde de behörighetsvillkor för att utföra juridiska uppgifter som är nödvändiga för tillträde till advokatyrket. Dessa villkor föreskrivs i artikel 4 i Bundesrechtsanwaltsordnung (förbundslagstiftning om advokatyrket, 1959, BGBI. I, s. 565, nedan kallad "BRAO"). Behörighetsvillkoren i fråga uppfylls huvudsakligen genom juridikstudier vid ett tyskt universitet, godkänt resultat på en första statlig tentamen, en förberedande praktiktjänstgöring och därefter godkänt resultat på en andra statlig tentamen. Ministeriet preciserade vidare att artikel 52 i EEG-fördraget inte ger den berörda personen rätt att utöva advokatyrket i Förbundsrepubliken Tyskland med stöd av de yrkesmässiga kvalifikationer som hon förvärvat i Grekland.

5 Irène Vlassopoulou överklagade beslutet till Ehrengerichtshof, som avslog överklagandet. Hon överklagade därefter det beslutet till Bundesgerichtshof som, då den ansåg att tvisten gav upphov till en fråga om tolkningen av artikel 52 i fördraget, har ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

"Strider det mot etableringsfriheten som föreskrivs i artikel 52 i EEG-fördraget att en gemenskapsmedborgare som redan har tillstånd att utöva och utövar advokatyrket i sitt ursprungsland och som i fem år har haft tillstånd att utföra arbete som juridisk rådgivare i etableringslandet och även arbetar på en advokatfirma i det landet, endast kan bli upptagen i advokatsamfundet i etableringslandet i enlighet med lagstiftningen i det sistnämnda landet?"

6 För en utförligare redovisning för de rättsliga och faktiska 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.

7 Det skall erinras om att enligt ordalydelsen i artikel 52 andra stycket i fördraget skall "etableringsfriheten ... innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare ... på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare ..."

8 Enligt den italienska och den tyska regeringen framgår det av den bestämmelsen att så länge som det saknas dels gemenskapsrättsliga regler om samordning av villkoren för att starta och utöva advokatverksamhet som egenföretagare, dels direktiv om ömsesidigt erkännande av examensbevis, så har en medlemsstat rätt att i den nationella lagstiftningen föreskriva ickediskriminerande villkor som skall uppfyllas för att bli upptagen i advokatsamfundet.

9 I detta hänseende skall det först påpekas att i avsaknad av harmonisering av villkoren för tillträde till ett yrke har medlemsstaterna rätt att definiera de kunskaper och de kvalifikationer som är nödvändiga för att utöva detta yrke och att kräva att ett examensbevis uppvisas, där det intygas att innehavaren har dessa kunskaper och kvalifikationer (se dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86 Unectef, punkt 10, Rec. s. 4097).

10 Det är klarlagt att ingen åtgärd ännu har vidtagits enligt artikel 57.2 i fördraget vad gäller harmonisering av villkoren för tillträde till advokatyrket.

11 Det skall dessutom påpekas att vid den tidpunkt, den 13 maj 1988, då Irène Vlassopoulou ingav sin ansökan hade det inte antagits något direktiv om ömsesidigt erkännande av examensbevis för tillträde till advokatyrket med stöd av artikel 57.1 i fördraget.

12 Direktiv 89/48/EEG 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), som antogs av rådet den 21 december 1988 och som medlemsstaterna skall genomföra före den 4 januari 1991, är inte tillämpligt i målet.

13 Det finns även anledning att erinra om att eftersom artikel 52 föreskriver att etableringsfriheten skall vara genomförd vid utgången av övergångstiden föreskriver den således en skyldighet att uppnå ett bestämt resultat. Fullgörandet av denna skyldighet skall underlättas av, men inte vara beroende av, genomförandet av ett program med gradvisa åtgärder (se dom av den 28 juni 1977 i mål 11/77 Patrick, punkt 10, Rec. s. 1199).

14 Det framgår i övrigt av domen av den 28 april 1977 i mål 71/76 Thieffry, punkt 16, (Rec. s. 765) att om inte annat föreskrivs i gemenskapsrätten kan fördragets mål och bl.a. etableringsfriheten, uppnås genom åtgärder som medlemsstaterna genomför i enlighet med artikel 5 i fördraget, vilken föreskriver att medlemsstaterna skall vidta "alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner" och avstå från "varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås".

15 Det skall i detta hänseende fastslås att även om nationella villkor avseende kvalifikationer tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, kan de hindra medborgare från andra medlemsstater från att utöva den etableringsfrihet som de garanteras genom artikel 52 i fördraget. Detta skulle vara fallet om de nationella reglerna i fråga inte tar hänsyn till de kunskaper och kvalifikationer som den berörda personen redan har förvärvat i en annan medlemsstat.

16 Härav följer att när en medlemsstat har att ta ställning till en ansökan om tillstånd att utöva ett yrke som, enligt den nationella lagstiftningen, för tillträde förutsätter innehav av ett examensbevis eller yrkesmässiga kvalifikationer, är den skyldig att ta hänsyn till de examensbevis, utbildningsbevis och andra behörighetsbevis som personen i fråga har förvärvat i syfte att utöva samma yrke i en annan medlemsstat och att avgöra om den kompetens som intygas genom dessa examensbevis motsvarar de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt de nationella reglerna.

17 Detta undersökningsförfarande skall ge myndigheterna i värdmedlemslandet möjlighet att objektivt försäkra sig om att det utländska examensbeviset garanterar att dess innehavare har kunskaper och kvalifikationer som är, om inte identiska, så åtminstone likvärdiga med de som garanteras genom ett nationellt examensbevis. Denna bedömning av det utländska examensbevisets likvärdighet skall ske uteslutande med beaktande av den kunskaps- och kvalifikationsnivå som innehavaren av ett sådant examensbevis kan antas ha uppnått, med hänsyn till vad som i beviset intygas om innehållet i och varak-

tigheten av den teoretiska och praktiska utbildning som har genomförts (se den ovan nämnda domen av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, punkt 13).

18 Inom ramen för denna undersökning kan en medlemsstat emellertid ta hänsyn till de objektiva skillnader som finns såväl vad gäller den rättsliga ramen för ifrågavarande yrke i ursprungslandet som dess verksamhetsområde. När det gäller advokatyrket kan en medlemsstat företa en jämförande undersökning av examensbevis och ta hänsyn till de skillnader som föreligger mellan de berörda nationella rättsordningarna.

19 Om det av den jämförande undersökningen av examensbevisen framgår att de kunskaper och kvalifikationer som garanteras genom det utländska examensbeviset motsvarar de som krävs enligt de nationella bestämmelserna, är medlemsstaten skyldig att erkänna att det examensbeviset uppfyller de villkor som landets lagstiftning föreskriver. Om jämförelsen däremot visar att kunskaperna och kvalifikationerna bara delvis motsvarar de som krävs har värdlandet rätt att kräva att den berörda personen bevisar att han har förvärvat de kunskaper och kvalifikationer som saknas.

20 I detta hänseende är det de behöriga nationella myndigheterna som har i uppgift att bedöma huruvida de kunskaper som har förvärvats i värdmedlemslandet, antingen inom ramen för en utbildning eller genom praktisk erfarenhet, är tillräckliga för att styrka att personen har de kunskaper som saknas.

21 Om det enligt värdmedlemslandets lagstiftning krävs att personen har genomgått en yrkesförberedande praktiktjänstgöring eller yrkespraktik, åligger det samma nationella myndigheter att bedöma om den yrkeserfarenhet som förvärvats, antingen i ursprungsmedlemsstaten eller i värdmedlemsstaten, helt eller delvis kan anses uppfylla detta krav.

22 Det skall slutligen påpekas att undersökningen av huruvida de kunskaper och kvalifikationer som garanteras genom det utländska examensbeviset motsvarar de som krävs enligt värdmedlemsstatens lagstiftning skall utföras av de nationella myndigheterna enligt ett förfarande som är förenligt med gemenskapsrättens krav på ett effektivt skydd för de grundläggande rättigheter som medborgare i gemenskapen har till följd av fördraget. Härav följer att varje beslut måste kunna bli föremål för en rättslig prövning som gör det möjligt att kontrollera beslutets laglighet i förhållande till gemenskapsrätten och den berörda personen måste ha möjlighet att få kännedom om

skälen som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom (se den ovan nämnda domen av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, punkt 17).

23 Den fråga som Bundesgerichtshof har ställt skall således besvaras enligt följande. Artikel 52 i fördraget skall tolkas så att när det till en medlemsstats nationella myndigheter inges en ansökan om tillstånd att utöva advokatyrket av en gemenskapsmedborgare, som redan har tillstånd att utöva advokatyrket i sitt ursprungsland och som utför arbete som juridisk rådgivare i den förstnämnda medlemsstaten, är dessa skyldiga att undersöka i vilken mån de kunskaper och kvalifikationer som anges i det examensbevis som personen i fråga har förvärvat i sitt ursprungsland motsvarar de som krävs enligt värdlandets lagstiftning. Om överensstämmelsen mellan dessa examensbevis bara är partiell, har de behöriga nationella myndigheterna rätt att kräva att personen i fråga styrker att han har förvärvat de kunskaper och kvalifikationer som saknas.

Rättegångskostnader

24 De kostnader som har förorsakats Förbundsrepubliken Tysklands regering, Italiens 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 18 september 1989 förts vidare av Bundesgerichtshof – följande dom:

Artikel 52 i EEG-fördraget skall tolkas så att när det till en medlemsstats nationella myndigheter inges en ansökan om tillstånd att utöva advokatyrket av en gemenskapsmedborgare, som redan har tillstånd att utöva advokatyrket i sitt ursprungsland och som utför arbete som juridisk rådgivare i den förstnämnda medlemsstaten, är dessa skyldiga att undersöka i vilken mån de

kunskaper och kvalifikationer som anges i det examensbevis som personen i fråga har förvärvat i sitt ursprungsland motsvarar de som krävs enligt värdlandets lagstiftning. Om överensstämmelsen mellan dessa examensbevis bara är partiell, har de behöriga nationella myndigheterna rätt att kräva att personen i fråga styrker att han har förvärvat de kunskaper och kvalifikationer som saknas.

Due Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn

Kakouris Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 maj 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande