

PRESUDA SUDA

7. studenoga 2000.*

„Tužba za poništenje – Sloboda poslovnog nastana – Uzajamno priznavanje diploma -
Usklađivanje – Obveza obrazlaganja – Direktiva 98/5/EZ – Stalno obavljanje
odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena
kvalifikacija”

U predmetu 168/98,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje je prvo zastupao N. Schmit, ravnatelj za gospodarske odnose i suradnju u Ministarstvu vanjskih poslova, a zatim P. Steinmetz, ravnatelj za pravne i kulturne poslove u istom ministarstvu, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Weltera, odvjetnika člana odvjetničke komore u Luksemburgu, s izabranom adresom za dostavu pri uredu tog potonjeg, 100, boulevard de la Pétrusse,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji su prvo zastupali C. Pennera, voditelj odjela u pravnoj službi, i A. Baas, član iste službe, a zatim C. Pennera i J. Sant'Anna, glavni administrator u pravnoj službi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

i

Vijeća Europske unije, koje je prvo zastupala M. C Giorgi, pravna savjetnica, a zatim F. Anton, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod A. Morbillija, glavnog direktora uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad Adenauer,

tuženikâ,

koje podupire:

Kraljevina Španjolska, koju zastupa M. López-Monís Gallego, *abogado del Estado*, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri sjedištu veleposlanstva Španjolske, 4-6, boulevard E. Servais,

i

Kraljevina Nizozemska, koju zastupa M. A. Fierstra, načelnica odjela za europsko pravo pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, 67 Bezuidenhoutseweg, Den Haag,

i

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupa J. E. Collins, *Assistant Treasury Solicitor*, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Andersona, *barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri sjedištu veleposlanstva Ujedinjene Kraljevine, 14, boulevard Roosevelt,

i

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju A. Caeiro, glavni pravni savjetnik i B. Mongin, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod C. Gómeza de la Cruza, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje Direktive 98/5 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija (SL L 77, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 65.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. Gulmann (izvjestitelj), A. M. La Pergola, M. Wathelet i V. Skouris, predsjednici vijeća, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen i F. Macken, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 25. siječnja 2000. tijekom koje je Veliko Vojvodstvo Luxembourg zastupala P. Steinmetz, uz asistenciju J. Weltera, Parlament C. Pennera, Vijeće F. Anton, Kraljevinu Španjolsku M. López-Monís Gallego, Kraljevinu Nizozemsku J. van Bakel, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, Ujedinjenu Kraljevinu J. E. Collins, uz asistenciju M. Hoskinsa, *barrister* i Komisiju B. Mongin,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. veljače 2000.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 4. svibnja 1998. Veliko Vojvodstvo Luksemburg je na temelju članka 173. prvog podstavka Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 230. podstavak prvi UEZ-a) zatražilo poništenje Direktive 98/5/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija (SL L 77, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 65.).
- 2 Rješenjima predsjednika Suda od 16. rujna, 19. listopada, 11. studenoga i 9. prosinca 1998., Kraljevini Španjolskoj, Komisiji Europskih zajednica, Kraljevini Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske dopušteno je intervenirati u potporu zahtjeva Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.

Direktiva 98/5

- 3 Direktiva 98/5 donesena je u skladu s postupkom iz članka 189.b Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 251. UEZ-a), na temelju članka 49. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 40. UEZ-a) u mjeri u kojoj sadržava odredbe o obavljanju nesamostalne odvjetničke djelatnosti i na temelju članka 57. stavka 1. i stavka 2. prve i treće rečenice Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 47. stavci 1. i 2. prva i treća rečenica UEZ-a) u mjeri u kojoj uređuje samostalnu djelatnost.
- 4 Članak 2. podstavak prvi te direktive određuje da svaki odvjetnik ima pravo u bilo kojoj drugoj državi članici stalno obavljati djelatnosti iz članka 5. pod stručnim nazivom iz matične zemlje.
- 5 Članak 5. stavak 1. istog akta navodi da odvjetnik koji pod stručnim nazivom iz matične zemlje obavlja iste stručne djelatnosti kao i odvjetnik koji obavlja djelatnost pod odgovarajućim stručnim nazivom u državi primateljici može, između ostalog, dati savjet o pravu matične države članice, o pravu Zajednice, o međunarodnom pravu i o pravu države primateljice.
- 6 Članak 5. stavak 2. međutim zadržava mogućnost za države članice koje na svom državnom području ovlašćuju propisanu kategoriju odvjetnika za sastavljanje isprava za stjecanje prava na upravljanje ostavinom i za stjecanje ili prijenos prava vlasništva i drugih prava nad nekretninama, a koja su područja u drugim državama članicama rezervirana za druge struke različite od odvjetništva, da iz tih djelatnosti isključe odvjetnike koji obavljaju djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje dodijeljenim u jednoj od potonjih država članica. Članak 5. stavak 3. dodaje da za obavljanje djelatnosti koje se odnose na zastupanje ili obranu stranke u pravnom postupku, ako pravo države primateljice zadržava te djelatnosti za odvjetnike koji obavljaju djelatnost pod stručnim nazivom iz te države, potonja može tražiti od odvjetnika koji obavljaju djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje da rade zajedno s odvjetnikom koji obavlja djelatnost pred predmetnim pravosudnim tijelom i koji bi, prema potrebi, bio odgovoran tom tijelu, ili s „avoué” koji obavlja djelatnost pred istim. On osim toga državama članicama omogućava da u svrhu osiguranja nesmetanog djelovanja [pravilnog funkcioniranja] pravosudnog sustava utvrde

posebna pravila pristupa višim sudovima, kao što je korištenje usluga specijaliziranih odvjetnika.

- 7 Članci 3., 4., 6. i 7. navode pravila koja se odnose na:
 - upis kod nadležnog tijela odvjetnika koji želi obavljati djelatnost u državi članici različitoj od one u kojoj je stekao stručnu kvalifikaciju;
 - sadržaj djelatnosti koju odvjetnik obavlja pod stručnim nazivom iz matične zemlje;
 - mjerodavni kodeks [pravila u vezi pitanja pravne struke i pravila odvjetničkog kodeksa];
 - disciplinske postupke.
- 8 Članak 10. stavak 1. predviđa da odvjetnik koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje i koji učinkovito i redovno obavlja djelatnost najmanje tri godine u državi primateljici po pravu te države, uključujući pravo Zajednice, može biti primljen u odvjetništvo države primateljice a da ne mora zadovoljiti uvjet razdoblja prilagodbe u trajanju od najmanje tri godine ili uvjet provjere osposobljenosti, koji su određeni u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Direktive 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 [neslužbeni prijevod] (SL 1989, L 19, str. 16.).
- 9 Članak 10. stavak 3. Direktive 98/5 određuje da odvjetnik koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje i koji učinkovito i redovno obavlja djelatnost u državi primateljici u razdoblju od najmanje tri godine i kraće vrijeme po pravu te države članice također može od nadležnog tijela te države ishoditi, uzimajući u obzir određene dodatne elemente koje to tijelo određuje, svoj prijem u odvjetništvo države primateljice i pravo obavljanja odvjetništva pod stručnim nazivom koji odgovara stručnom nazivu u toj državi članici, bez obveze ispunjavanja uvjeta iz članka 4., stavka 1. točke b. Direktive 89/48.
- 10 Na temelju članka 10. stavka 2. odvjetnik koji obavlja djelatnost u državi primateljici pod stručnim nazivom iz matične zemlje može u bilo kojem trenutku predati zahtjev za priznanje diplome u skladu s Direktivom 89/48 s ciljem primitka u odvjetništvo države primateljice i obavljanje djelatnosti odvjetnika pod stručnim nazivom koji odgovara stručnom nazivu u toj državi članici.
- 11 Članci 11. i 12. uređuju zajedničko obavljanje odvjetničke djelatnosti.
- 12 Budući da je odobreno zajedničko obavljanje djelatnosti odvjetnicima koji svoje djelatnosti obavljaju pod odgovarajućim stručnim nazivom u državi primateljici, članak 11. odvjetnicima uz određene pretpostavke dopušta da u toj državi članici pod stručnim nazivom iz matične zemlje:

- obavljaju svoje profesionalne aktivnosti i u podružnici ili predstavništvu svog udruženja kojemu pripadaju u svojoj matičnoj državi;

- imaju pristup određenom obliku zajedničkog obavljanja djelatnosti ako su iz istog udruženja ili iste matične države članice;

- obavljaju djelatnost zajedno s drugim odvjetnicima iz različitih država članica koji obavljaju djelatnost pod stručnim nazivima iz matične zemlje i/ili s više odvjetnika iz države primateljice.

- 13 Članak 12. određuje da i odvjetnici koji zajednički obavljaju djelatnost pod stručnim nazivima iz matične zemlje u državi primateljici mogu koristiti naziv bilo kojeg udruženja kojem pripadaju u matičnoj državi članici i da država primateljica može tražiti da se dodatno uz taj naziv navede pravni oblik udruženja u matičnoj državi članici i/ili nazivi eventualnih članova udruženja koji obavljaju djelatnost u državi primateljici.

Meritum

- 14 Veliko Vojvodstvo Luksemburg ističe tri tužbena razloga za poništenje koji su utemeljeni na povredi članka 52. podstavka drugog Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 43. stavak drugi UEZ-a), povredi članka 57. stavka 2. druge rečenice Ugovora i povredi članka 190. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 253. UEZ-a).
- 15 U prilog svojih tužbenih razloga Vojvodstvo dovodi u pitanje članke 2., 5. i 11. Direktive 98/5 koji se odnose kako slijedi: prvi na pravo odvjetnika migranta da obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje, drugi na područje djelovanja tog odvjetnika i treći na zajedničko obavljanje odvjetničke djelatnosti.

Povreda članka 52. podstavka drugog Ugovora

- 16 Tužbeni razlog utemeljen na članku 52. podstavku drugom Ugovora podijeljen je na dva dijela, pri čemu se prvi dio temelji na utvrđivanju postupanja prema nacionalnim državljanima koje je različito od postupanja prema migrantima, a drugi dio na ugrožavanju općeg interesa zaštite korisnika i dobrog sudovanja.

Prvi dio

- 17 Veliko Vojvodstvo Luksemburg tvrdi da članak 52. podstavak drugi Ugovora utvrđuje načelo izjednačavanja samozaposlenog radnika migranta s ekvivalentnim nacionalnim državljaninom. To pravilo nacionalnog postupanja znači da se jednakost ili nediskriminacija moraju ocjenjivati u odnosu na propise države primateljice, a ne države članice podrijetla ili matične države članice samozaposlenog radnika migranta i da se pravo poslovnog nastana ne može dodijeliti kršeći pritom obvezna načela kojima se ravnaju samostalne djelatnosti, a koja su zajednička pravima različitih država članica.

- 18 Tužitelj ističe da ako usklađivanje može opravdati oslobođenje od bilo kakve kontrole poznavanja međunarodnog prava, prava Zajednice i prava matične države članice, na nacionalno pravo države primateljice takvo se oslobođenje ne može primjenjivati. Naime, znanja koja treba steći u području nacionalnog prava za razliku od znanja koja se stječu u okviru druge vrste izobrazbe nisu od jedne države članice do druge identična, pa čak ni slična, a štoviše, specifičnost poznavanja nacionalnog prava prepoznata je u Direktivi 89/48.
- 19 Veliko Vojvodstvo Luksemburg podsjeća da je u članku 52. Ugovora opće načelo jednakog postupanja izraženo na poseban način.
- 20 Međutim, Direktiva 98/5, time što je ukinula svaku obvezu prethodnog osposobljavanja iz pravnog područja države primateljice i neopravdano s obzirom na tu odredbu Ugovora dozvolila odvjetnicima migrantima da u tom pravnom području obavljaju djelatnost, ustanovljuje različito postupanje prema nacionalnim državljanima od postupanja prema migrantima, a zbog te odredbe zakonodavac Zajednice nema odobrenje da u okviru direktive koja se ne odnosi na usklađivanje uvjeta za osposobljavanje ukloni obvezu prethodne kvalifikacije.
- 21 Tužitelj dodaje da Direktiva 98/5 istovremeno negira da između poslovnog nastana i pružanja usluga postoji suštinska razlika, koja i nadalje mora postojati budući da sama Direktiva Vijeća 77/249/EEZ od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga (SL L 78, str. 17.) dozvoljava odvjetniku da u državi primateljici pruža odvjetničke usluge a da ne mora dokazati poznavanje tog prava.
- 22 Parlament i Vijeće, koje podupiru intervenijenti, osporavaju postojanje obrnute diskriminacije. Oni ocjenjuju da se odvjetnici koji obavljaju djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje i odvjetnici koji obavljaju djelatnost pod stručnim nazivom iz države primateljice nalaze u različitim situacijama, jer se na prve primjenjuje nekoliko zabrana kad je riječ o uvjetima za obavljanje njihove djelatnosti. U svakom slučaju, određivanje granica u postupku liberalizacije pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama nije dio svrhe članka 52. Ugovora.
- 23 U tom pogledu, valja ustvrditi da je zabrana diskriminacije iz tog potonjeg članka samo specifičan izraz općeg načela jednakosti koje, kao dio temeljnih načela prava Zajednice, zakonodavac Zajednice mora poštovati i koje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (u tom smislu vidjeti presude od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, Zb., str. I-4973., t. 67. i od 15. travnja 1997., Bakers of Nailsea, C-27/95, Zb., str. I-1847., t. 17.).
- 24 U ovom slučaju treba ustvrditi da zakonodavac Zajednice nije prekršio navedeno načelo, jer situacija odvjetnika koji obavlja djelatnost u državi primateljici pod stručnim nazivom iz matične zemlje nije usporediva sa situacijom odvjetnika koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz države primateljice.

- 25 Naime, dok drugi odvjetnik može poduzimati sve aktivnosti koje je država primateljica ponudila ili rezervirala za odvjetničku djelatnost, prvome se može zabraniti poduzimanje određenih aktivnosti te mu se u području zastupanja i obrane stranaka u pravnom postupku mogu nametnuti određene obveze.
- 26 Tako članak 5. stavak Direktive 98/5 pod određenim uvjetima dopušta državi primateljici da odvjetnika migranta koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje isključi iz područja djelovanja u sastavljanju isprava za stjecanje prava na upravljanje ostavinom i za stjecanje ili u prijenosu prava vlasništva i drugih prava nad nekretninama.
- 27 Članak 5. stavak 3. podstavak prvi isto tako državi primateljici dopušta da pod određenim uvjetima može tražiti od odvjetnika koji obavljaju praksu pod stručnim nazivom iz matične zemlje da rade zajedno s odvjetnikom koji obavlja djelatnost pred predmetnim pravosudnim tijelom ili s „avoué” koji obavlja djelatnost pred istim. Drugi podstavak tog istog članka ovlašćuje državu članicu da utvrdi posebna pravila pristupa višim sudovima, kao što je korištenje usluga specijaliziranih odvjetnika.
- 28 Osim toga, valja naglasiti da je u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 98/5 odvjetnik koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje dužan taj stručni naziv „navesti [...] čitljivo i na način kojim se izbjegava zabuna sa stručnim nazivom koji se koristi u državi primateljici”.
- 29 Zato prigovor o postojanju diskriminacije na štetu odvjetnika koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom države primateljice nije utemeljen. Slijedom toga, prvi dio prvog tužbenog razloga valja odbiti.

Drugi dio

- 30 Veliko Vojvodstvo Luksemburg tvrdi da je ono osporavanje valjanosti Direktive 98/5 pokrenulo u interesu korisnika i interesu dobrog sudovanja. Ono naglašava da prema sudskoj praksi Suda, primjena mjerodavnog kodeksa na odvjetnike, osobito onog koji se odnosi na organizaciju, kvalifikaciju, profesionalnu etiku, nadzor i odgovornost krajnjem korisniku pravnih usluga pruža nužno osiguranje integriteta i iskustva te dobro sudovanje (presuda od 12. prosinca 1996., C-3/95 Reisebüro Broede/Sandker, Zb., str. I-6511., t. 38.). Međutim, Direktiva 98/5 je time što je ukinula svaku obvezu prethodnog osposobljavanja iz pravnog područja države primateljice naštetila općem interesu, posebno interesu zaštite korisnika koji različite države članice zadovoljavaju time što odvjetniku za prijem u odvjetništvo i obavljanje djelatnosti propisuju uvjet stjecanja zakonom propisane kvalifikacije. Da bi se s tim u vezi priznalo osposobljavanje na temelju obavljene stručne prakse, nužno je da ona prethodi osposobljavanju. Osim toga, tvrdnjom da odvjetnik koji djelatnost obavlja pod stručnim nazivom iz matične zemlje neće primjenjivati nacionalno pravo države primateljice s kojim nije upoznat krše se važni zahtjevi prema kojima je preuzimanje takvog rizika isključeno; veličina rizika ne smije utjecati na ocjenu neprihvatljivosti tog rizika.
- 31 Parlament i Vijeće, koje podupiru intervenijenti, smatraju da Direktiva 98/5 važne razloge u općem interesu, posebno one o zaštiti korisnika, uzima u obzir u svojim

člancima 4., 5., 6. i 7. Parlament i Ujedinjena Kraljevina naglašavaju da odvjetnici u svakom slučaju na temelju pravila odvjetničkog kodeksa ne smiju preuzimati sporove ako znaju, ili bi trebali znati, da za njih nisu kompetentni i da kršenje tog pravila predstavlja stegovnu povredu dužnosti.

- 32 Potrebno je istaknuti da, ako intervencija Zajednice izostane, države članice pod određenim uvjetima mogu uvesti nacionalne mjere čiji je legitimni cilj u skladu s Ugovorom, a opravdane su važnim razlozima u općem interesu, uključujući zaštitu korisnika. Tako one u određenim okolnostima mogu donijeti ili zadržati na snazi mjere koje sprečavaju slobodno kretanje. Članak 57. stavak 2. Ugovora ovlašćuje Zajednicu da radi olakšavanja kretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama takve zapreke ukloni. Zakonodavac Zajednice, kada u skladu s time donosi mjere, vodi računa o općem interesu različitih država članica i donosi odluku o razini zaštite tog interesa koja je u Zajednici prihvatljiva (u tom smislu vidjeti presudu od 13. svibnja 1997., C-233/94 Njemačka/Parlament i Vijeće, Zb., str. I-2405., t. 16. i 17.). On za utvrđivanje prihvatljive razine zaštite raspolaže marginom prosudbe.
- 33 U ovom slučaju valja ustvrditi da se u nekoliko odredaba Direktive 98/5 navode pravila kojima je cilj zaštititi korisnike i osigurati dobro sudovanje.
- 34 Tako članak 4. određuje da će odvjetnik migrant koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje obavljati tu djelatnost pod tim stručnim nazivom na način da se korisnika pravnih usluga informira da stručnjak kojemu je on povjerio obranu svojih interesa nije kvalificiran u državi primateljici i da njegovo polazno obrazovanje nije nužno integrirano u nacionalno pravo te države.
- 35 Kako je to već naglašeno, na temelju članka 5. stavaka 2. i 3. državi primateljici je dopušteno da pod određenim uvjetima odvjetniku migrantu zabrani obavljanje određenih aktivnosti te da mu u području zastupanja i obrane stranaka u pravnom postupku nametne određene obveze.
- 36 Na temelju članka 6. stavka 1. odvjetnik koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje podliježe ne samo pravilima odvjetničkog kodeksa matične države članice nego i istim pravilima odvjetničkog kodeksa kao i odvjetnici koji obavljaju djelatnost pod relevantnim stručnim nazivom države primateljice vezano za sve djelatnosti koje obavlja na državnom području te države.
- 37 Na temelju članka 6. stavka 3. država primateljica može od odvjetnika koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične države tražiti ili osiguranje od odgovornosti iz poslovne djelatnosti ili da postane član stručnog jamstvenog fonda u skladu s pravilima koja ta država postavlja za stručne djelatnosti na svom državnom području, osim ako dotični odvjetnik već ima takvo pokriće prema pravilima matične države članice, pri čemu se ne dovodi u pitanje mogućnost da u slučaju djelomične ekvivalencije, ta država članica zatraži dodatno osiguranje ili dodatno jamstvo.
- 38 Na temelju članka 7. stavka 1., u slučaju da odvjetnik koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje ne ispuni obveze koje vrijede u državi primateljici, primjenjuju se pravila [stegovnog] postupka, kazne [stegovne mjere] i pravni lijekovi države primateljice.

- 39 Članak 7. stavci 2. i 3. po pitanju stegovnog postupka određuje da se nadležna tijela matične države članice i nadležna tijela države primateljice moraju međusobno informirati i surađivati.
- 40 Članak 7. stavak 4. dodaje da nadležno tijelo matične države članice odlučuje o pokretanju mjera, prema vlastitim postupovnim i materijalnim pravilima, uzimajući u obzir odluke nadležnog tijela države primateljice o odvjetniku koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje.
- 41 Naposljetku, člankom 7. stavkom 5. određeno je da privremeno ili trajno oduzimanje ovlaštenja za obavljanje djelatnosti od strane nadležnog tijela matične države članice automatski povlači privremenu ili trajnu zabranu obavljanja odvjetništva u državi primateljici pod stručnim nazivom iz matične zemlje.
- 42 Usto još treba primijetiti da ne dovodeći u pitanje primjenu propisa o odgovornosti, pravila odvjetničkog kodeksa najčešće obuhvaćaju i obvezu predmetnih pravnih stručnjaka koja proizlazi iz članka 3.1.3. Etičkog kodeksa, koji je donijelo Vijeće odvjetničkih komora Europe (CCBE) i na temelju čije je povrede moguće izreći stegovnu mjeru, da ne preuzimaju sporove ako znaju ili bi trebali znati da za njih nisu kompetentni.
- 43 Zato je zakonodavac Zajednice radi olakšavanja izvršavanja slobode poslovnog nastana određenoj kategoriji odvjetnika migranata umjesto prethodnog sustava nadzora kvalifikacije u nacionalnom pravu države primateljice, radije odabrao rješenje koje obuhvaća informiranje korisnika, ograničenja koja se odnose na doseg ili način obavljanja nekih aktivnosti unutar te djelatnosti, skup pravila odvjetničkog kodeksa koje valja uvažiti, obvezu osiguranja kao i sustav stegovnih mjera koji povezuje nadležna tijela matične države članice s tijelima države primateljice. Zakonodavac nije ukinuo obvezu da dotični odvjetnik mora poznavati nacionalno pravo u predmetu u kojemu postupuje, nego ga je samo oslobodio obveze prethodnog dokazivanja tog poznavanja prava. Tako je zakonodavac dopustio, prema potrebi, postupno usvajanje znanja u praksi, a to je usvajanje lakše na temelju iskustva u drugim pravnim područjima stečenog u matičnoj državi članici. Tako je mogao uzeti u obzir i odvrćući učinak sustava stegovnih mjera i sustava profesionalne odgovornosti.
- 44 Odabravši takav način funkcioniranja i razinu zaštite korisnika i osiguranja dobrog sudovanja, zakonodavac Zajednice nije prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti.
- 45 Stoga drugi dio prvog tužbenog razloga valja također odbiti.

Povreda članka 57. podstavka 2. druge rečenice Ugovora

- 46 Veliko Vojvodstvo Luksemburg u okviru svog drugog tužbenog razloga ističe da Direktiva 98/5 nije trebala biti donesena kvalificiranom većinom u skladu s člankom 189. b Ugovora, nego jednoglasno, primjenjujući članak 57. stavak 2. drugu rečenicu Ugovora.
- 47 Ono podsjeća na odredbe članka 57. stavka 2. Ugovora:

„U istu svrhu [radi olakšavanja pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama] Vijeće donosi direktive radi usklađivanja odredaba predviđenih zakonom i drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba. Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, odlučuje o direktivama čija provedba u najmanje jednoj državi članici zahtijeva izmjenu postojećih načela utvrđenih zakonom kojim se uređuju profesije u pogledu osposobljavanja i uvjeta pristupa profesiji za fizičke osobe. U ostalim slučajevima Vijeće odlučuje u skladu s postupkom iz članka 189.b.”

- 48 Prema mišljenju Velikog Vojvodstva Luksemburg, Direktiva 98/5 u svojim člancima 2., 5. i 11. mijenja upravo glavna postojeća načela koja se odnose na osposobljavanje fizičkih osoba i njihov pristup odvjetničkoj profesiji.
- 49 Kad je riječ o osposobljavanju, ta je promjena očita, jer se više ne zahtijeva ni prethodno osposobljavanje u pravnom području države primateljice ni priznavanje nakon provjere osposobljenosti.
- 50 Kad je riječ o pristupu, načela koja to uređuju također su izmijenjena Direktivom 98/5, s obzirom na to da ona:
- u svojim člancima 2. i 5. odvjetnika ovlašćuje na potpuno obavljanje odvjetničke djelatnosti pod stručnim nazivom matične države što je prije bilo nemoguće u velikoj većini država članica i uklanja obvezu stjecanja znanja iz pravnog područja države primateljice;
 - članak 11. liberalizira zajedničko obavljanje odvjetničke djelatnosti, uključujući obavljanje djelatnosti u državama članicama koje ne dozvoljavaju taj oblik obavljanja djelatnosti ili taj način pristupa.
- 51 Tužitelj posebno naglašava da Direktiva 98/5 poništava zakonodavno načelo da svaki kandidat za odvjetnika mora biti testiran o svom poznavanju luksemburškog prava, na štetu zaštite korisnika.
- 52 Vijeće i Parlament potvrđuju da članak 57. stavak 2. drugu rečenicu Ugovora valja strogo tumačiti, s obzirom na to da je ta odredba iznimka od općeg pravnog postupka. Međutim, oni smatraju da u predmetnom slučaju uvjeti za primjenu navedene odredbe nisu ispunjeni. Parlament, koji podupire Kraljevina Španjolska, naglašava da Direktiva 98/5 utvrđuje načelo uzajamnog priznavanja stručnih naziva stečenih u skladu s modalitetima koje je predvidjela svaka država članica, kako bi se pravo poslovnog nastana odvjetnika na osnovi jednog od tih naziva osiguralo na cjelokupnom području Zajednice. Parlament na temelju toga zaključuje da se u tom smislu na pobijani akt odnosi članak 57. stavak 1. Ugovora. Komisija ističe da Direktiva 98/5 uspostavlja mehanizam za uzajamno priznavanje dozvola za djelatnost na koji se kao takav odnosi članak 57. stavak 1. i stavak 2. istog članka prva i treća rečenica Ugovora.
- 53 Kad je riječ o zajedničkom obavljanju odvjetničke djelatnosti, Vijeće, Kraljevina Nizozemska i Komisija potvrđuju da se ono u svakom slučaju odnosi na modalitete obavljanja djelatnosti, a ne na zakonodavna načela u vezi s pristupom toj djelatnosti.

- 54 Valja podsjetiti da je u članku 57. stavku 1. Ugovora određeno:
- „Radi olakšavanja pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama, Vijeće, odlučujući u skladu s postupkom iz članka 189.b donosi direktive za međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama.”
- 55 Valja nadalje ustvrditi da Direktiva 98/5 koja ustvari posebice nastoji olakšati samostalno obavljanje odvjetničke djelatnosti, u svojim člancima 2. i 5. uz određene iznimke potvrđuje pravo svakog odvjetnika da u bilo kojoj drugoj državi članici pod stručnim nazivom iz matične zemlje na trajnoj osnovi obavlja iste profesionalne aktivnosti kao i odvjetnik pod odgovarajućim stručnim nazivom države primateljice, uključujući i aktivnosti savjetovanja o nacionalnom pravu te potonje.
- 56 Ona tako uspostavlja mehanizam uzajamnog priznavanja stručnih naziva odvjetnika migranata koji žele obavljati djelatnost pod svojim stručnim nazivom iz matične zemlje. Taj mehanizam nadopunjuje onaj uveden Direktivom 89/48 koji, što se tiče odvjetnika, dozvoljava neograničeno obavljanje djelatnosti pod stručnim nazivom države primateljice.
- 57 Protivno tvrdnji Velikog Vojvodstva Luksemburg, članci 2. i 5. Direktive 98/5 dakle ulaze u područje primjene članka 57. stavka 1. Ugovora, a ne u područje primjene njegovog članka 57. stavka 2.
- 58 Stoga argument o promjeni postojećih zakonodavnih načela kojima se uređuju profesije u smislu članka 57. stavka 2. druge rečenice Ugovora, a koja bi zahtijevala jednoglasno donošenje Direktive 98/5, nije relevantan kad je riječ o njezinim člancima 2. i 5.
- 59 Što se tiče članka 11. Direktive 98/5 koji se odnosi na zajedničko obavljanje odvjetničke djelatnosti, dovoljno je ustvrditi da taj članak ne uređuje pristup odvjetničkoj djelatnosti nego način na koji se ta djelatnost obavlja. Štoviše, kao što to naglašavaju Parlament, Vijeće, Kraljevina Španjolska i Komisija, ta odredba ne zahtijeva od države primateljice da dopusti takav način ako ona zajedničko obavljanje djelatnosti odvjetnicima pod odgovarajućim stručnim nazivom ne dozvoljava. Stoga je zakonito to što su pravila o zajedničkom obavljanju djelatnosti donesena na temelju članka 57. stavka 2. prve i treće rečenice Ugovora.
- 60 Iz navedenog proizlazi da četvrti tužbeni razlog valja odbiti.

Povreda članka 190. Ugovora

- 61 Veliko Vojvodstvo Luksemburg ističe da se u Direktivi 98/5 nije poštovala obveza obrazlaganja iz članka 190. Ugovora, jer ona ne sadržava ozbiljno opravdanje da se napusti svaka obveza prethodne kvalifikacije iz nacionalnog prava države primateljice. Ne sadržava nikakvo objašnjenje zašto se odvjetniku koji obavlja djelatnost pod stručnim nazivom iz matične zemlje mora omogućiti s jedne strane punopravni pristup, odmah od prvog dana, uključujući i u području nacionalnog prava, a s druge strane, kasnije obavljanje djelatnosti pod tim stručnim nazivom bez

vremenskog ograničenja. Naposljetku, tužitelj ocjenjuje da su obrazlaganja u uvodnim izjavama 3., 4. i 14. Direktive 98/5 djelomično kontradiktorna. Navodi tih uvodnih izjava, koji se odnose na cilj odvjetnika migranta da nakon određenog vremena ishodi stručni naziv države primateljice u suprotnosti su s njegovim izborom da legitimno obavlja djelatnost pod stručnim nazivom matične države bez ograničenja trajanja.

62 Valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi doseg obveze obrazlaganja ovisi o naravi predmetnog akta, a obrazlaganje se što se tiče akta opće primjene može ograničiti, s jedne strane, na određivanje cjelokupne situacije koja je dovela do njegovog donošenja i s druge strane, općih ciljeva koji se njime trebaju postići. Ako iz osporavanog akta jasno proizlazi bit cilja koji institucija nastoji postići, bilo bi pretjerano za različite tehničke izbore zahtijevati posebno obrazlaganje (vidjeti osobito presudu od 19. studenoga 1998., Ujedinjeno Kraljevstvo/Vijeće C-150/94, Zb., str. I-7235., t. 25. i 26.).

63 U ovom slučaju Direktiva 98/5 sadržava dosljedan i dovoljan opis cjelokupne situacije koja je dovela do njezinog donošenja:

- ukidanje prepreka između država članica za slobodno kretanje ljudi i usluga jedan [je] od ciljeva Zajednice; budući da to za državljane država članica, između ostalog znači mogućnost obavljanja djelatnosti u vidu samostalne ili nesamostalne djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli stručne kvalifikacije (uvodna izjava 1.);

- odvjetnik koji je u potpunosti kvalificiran u jednoj državi članici može tražiti priznavanje diplome s ciljem registriranja u drugoj državi ugovornici za obavljanje odvjetničke djelatnosti pod nazivom koji se koristi u toj državi i da tamo obavlja djelatnost pod stručnim nazivom koji se koristi u toj državi (uvodna izjava 2.)

- Direktiva 77/249 je u području pružanja usluga već uz određene iznimke dopustila odvjetnicima određene države članice da obavljaju svoju djelatnost, primjenjujući pravo svoje matične države članice, pravo Zajednice, međunarodno pravo i pravo države primateljice (uvodna izjava 10.);

- samo manji broj država članica dopušta na svom državnom području obavljanje odvjetničke djelatnosti osim u vidu pružanja pravne pomoći od strane odvjetnika iz drugih država članica koji obavljaju odvjetničku djelatnost pod stručnim nazivima iz matične zemlje; međutim, u državama članicama u kojima postoji ta mogućnost, praktični detalji [načini obavljanja tih djelatnosti] se znatno razlikuju; raznovrsnost situacija dovodi do nejednakosti i smetnji u natjecanju [narušavanja tržišnog natjecanja] među odvjetnicima iz država članica i predstavlja prepreku slobodi kretanja (uvodna izjava 6.).

64 Direktiva 98/5 također navodi opće ciljeve koji se njome nastoje postići:

- potpuno kvalificirani odvjetnici koji se ne mogu brzo uključiti u obavljanje djelatnosti u državi primateljici, između ostalog prolaskom na ispitu sposobnosti u skladu s Direktivom 89/48/EEZ, moraju imati mogućnost postići takvo uključivanje nakon određenog vremena obavljanja stručne prakse u državi primateljici pod

stručnim nazivom iz matične zemlje ili nastaviti obavljati djelatnosti pod stručnim nazivom koji se koristi u matičnoj državi (uvodna izjava 3.);

- takvo postupanje na razini Zajednice, s jedne strane, omogućuje odvjetnicima lakše uključivanje u obavljanje djelatnosti u državi primateljici u usporedbi s općim sustavom priznavanja diploma te se s druge strane, zadovoljavaju potrebe korisnika pravnih usluga pri obavljanju prekograničnih transakcija (uvodna izjava 5.);

- njezin je cilj također riješiti probleme povezane s narušavanjem tržišnog natjecanja i preprekom slobodi kretanja koji su rezultat različitih načina obavljanja odvjetničke djelatnosti od strane odvjetnika, koji već imaju pravo na obavljanje te djelatnosti pod stručnim nazivima iz matične zemlje (uvodna izjava 6.)

- cilj direktive je osigurati pravilno informiranje korisnika, s obzirom da odvjetnici koji nisu uključeni u obavljanje djelatnosti u državi primateljici moraju obavljati djelatnost u toj državi pod stručnim nazivom iz matične zemlje (uvodna izjava 9.).

- 65 Stoga je zakonodavac Zajednice u okviru donošenja akta opće primjene ispunio obvezu obrazlaganja iz članka 190. Ugovora.
- 66 Na temelju te obveze Zakonodavac nije bio dužan, radi provedbe općih ciljeva tog akta, posebno obrazlagati svoj izbor da se prethodna kvalifikacija iz nacionalnog prava države primateljice ne mora dokazivati kao i da se odmah odobri odgovarajuće pravo na obavljanje djelatnosti u tom pravnom području. On nije bio dužan posebno obrazlagati svoj izbor, za koji se odlučio s istom svrhom, da se pravo obavljanja djelatnosti pod stručnim nazivom matične države u državi primateljici vremenski ne ograničava. Zakonodavac Zajednice štoviše nije dužan određivati vremensko ograničenje za mjeru čiji je cilj olakšati provođenje slobode poslovnog nastana, ako ta sloboda po definiciji pretpostavlja mogućnost stabilnog i trajnog sudjelovanja u gospodarskom životu države primateljice.
- 67 Naposljetku, nema nikakve kontradikcije između, s jedne strane, uvodnih izjava koje se odnose na cilj odvjetnika migranta da ishodi stručni naziv države primateljice i s druge strane, izbora zakonodavca Zajednice da odobri obavljanje djelatnosti pod stručnim nazivom matične države bez vremenskog ograničenja. Te dvije vrste obavljanja djelatnosti podliježu naime različitim sustavima, pri čemu druga vrsta u okviru oslobađanja od dokazivanja prethodne kvalifikacije iz nacionalnog prava države primateljice ima vlastita ograničenja. Kao što je osim toga to bilo naglašeno, za mjeru Zajednice čiji je cilj olakšati provođenje slobode poslovnog nastana ne postoji obveza vremenskog ograničenja njezinog učinka.
- 68 U tim okolnostima treći tužbeni razlog valja također odbiti.
- 69 Budući da se nijedan od tri tužbena razloga ne može prihvatiti, tužbu naposljetku valja odbiti.

Troškovi

70 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Veliko Vojvodstvo Luksemburg nije uspjelo u postupku te mu prema tome valja naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevima Parlamenta i Vijeća. U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Komisija Europskih zajednica stoga snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Velikom Vojvodstvu Luksemburg nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Komisija Europskih zajednica stoga snose vlastite troškove.**

[Potpisi]

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 7 studenoga 2000.

* Jezik postupka: francuski