

Zadeva C-218/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

12. marec 2019

Predložitveno sodišče:

Cour de cassation (Francija)

Datum predložitvene odločbe:

20. februar 2019

Vlagateljica kasacijske pritožbe:

XR

Nasprotne stranke v postopku s kasacijsko pritožbo:

Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris

Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris

Procureur général près la Cour d'appel de Paris

I Podatki in predmet spora

- 1 Oseba XR je na francoski univerzi naredila magisterij in doktorat iz prava ter več kot osem let delala predvsem pri Evropski komisiji kot upravna uslužbenka zlasti v Generalnem direktoratu za notranji trg in Generalnem direktoratu za konkurenco (državne pomoči, nato karteli). Oseba XR zdaj prosi za vpis na seznam odvetniške zbornice v Parizu z oprostitvijo opravljanja preizkusov „CAPA“ (certificat d'aptitude à la profession d'avocat, spričevalo o strokovni usposobljenosti za odvetniški poklic) in izobraževanja za pripravo na te preizkuse.
- 2 Oseba XR meni, da dejavnost, ki jo je opravljala pri Evropski komisiji, izpolnjuje pogoje za oprostitev, ki so v francoski zakonodaji določeni predvsem za javne uslužbenke kategorije A ali osebe, izenačene z javnimi uslužbenci te kategorije, ki so najmanj osem let opravljali pravne dejavnosti v javni upravi ali javni službi ali mednarodni organizaciji.

- 3 Ker je bila njena prošnja zavrnjena, je oseba XR vložila pritožbo pri Cour d'appel de Paris (višje sodišče v Parizu, Francija).
- 4 Cour d'appel de Paris (višje sodišče v Parizu) je s sodbo z dne 11. maja 2017 potrdilo zavrnitev prošnje, ker je menilo, da oseba XR ne izpolnjuje pogoja v zvezi z opravljanjem odvetniškega poklica v Franciji, ker ni dokazala, da je opravljala odvetniški poklic na področju nacionalnega prava, in ker ima izkušnje samo s pravom Unije.
- 5 Oseba XR, ki izpodbija ozko razlago določb, ki urejajo odvetniški poklic v Franciji, ki jo je uporabilo Cour d'appel de Paris (višje sodišče v Parizu) in v skladu s katero so do oprostitve upravičene samo osebe, ki so francoski javni uslužbenci, je vložila kasacijsko pritožbo.

II. Zadevne določbe

A. *Pravo Unije*

- 6 Člen 18, prvi odstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) določa:
„Kjer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“
- 7 Člen 45(2) PDEU določa:
„Prosto gibanje [delavcev] vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.“
- 8 Člen 49, drugi odstavek, PDEU določa:
„Pravica do ustanavljanja zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba [...] pod pogoji, ki jih [...] za svoje državljane določa zakonodaja države, v kateri se taka ustanovitev izvede.“

B. *Francosko pravo*

Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (zakon št. 71-1130 z dne 31. decembra 1971 o reformi nekaterih sodnih in pravniških poklicev)

- 9 Člen 11
„Nihče ne more opravljati odvetniškega poklica, če ne izpolnjuje teh pogojev:
[...]

2. ob upoštevanju zakonskih določb, sprejetih na podlagi spremenjene Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005, in določb o osebah, ki so opravljale nekatere funkcije ali dejavnosti v Franciji, mora imeti najmanj magisterij iz prava ali dokazila ali diplome, priznane kot enakovredne [...];

3. ob upoštevanju zakonskih določb, navedenih v točki 2, mora imeti spričevalo o strokovni usposobljenosti za odvetniški poklic ali [...];“

Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat (odlok št. 91-1197 z dne 27. novembra 1991 o organizaciji odvetniškega poklica)

10 Člen 93

„Na seznam odvetniške zbornice se lahko vpišejo:

1. imetniki spričevala o strokovni usposobljenosti za odvetniški poklic;

[...]

3. osebe, ki so upravičene do ene od oprostitev iz člena 98 in so uspešno opravile preizkus iz poznavanja poklicne etike in predpisov o poklicu, določen v členu 98-1;“

Člen 98

„Teoretičnega in praktičnega izobraževanja ter spričevala o strokovni usposobljenosti za odvetniški poklic so oproščeni:

[...]

4. javni uslužbenci in nekdanji javni uslužbenci kategorije A ali osebe, izenačene z javnimi uslužbenci te kategorije, ki so s tem statusom najmanj osem let opravljali pravne dejavnosti v javni upravi ali javni službi ali mednarodni organizaciji;

[...]“

III. Trditve strank

11 Oseba XR v podporo kasacijski pritožbi navaja štiri kasacijske razloge, priložene predložitveni sodbi, v kateri je Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) prve tri razloge združilo v en sam razlog, sestavljen iz šestih delov, in odločilo, da o četrtem kasacijskem razlogu, ki se nanaša na kršitev spremenjene Evropske socialne listine (različica z dne 3. maja 1996), ni treba odločiti.

12 Glede na prvi del kasacijskega razloga je pravo Unije neposredno vključeno v nacionalno pravo. Ob domnevi, da je opravljanje pravnih dejavnosti iz člena 98,

točka 4, odloka omejeno na francosko pravo, ta ne zahteva poznavanja vseh področij tega prava. Prav tako najmanj osemletno delovanje na katerem koli področju francoskega prava, kar zajema pravo Unije, zadostuje za izpolnitev tega pogoja. Če pa se nasprotno upošteva, da oseba XR kot upravna uslužbenka Komisije ni izpolnjevala pogoja glede opravljanja pravniškega poklica na področju francoskega prava, ker se je ukvarjala samo s pravom Unije, so z izpodbijano sodbo kršeni člen 11, točka 3, zakona in člen 98, točka 4, odloka, načelo neposredne vključitve prava Unije v nacionalno pravo ter člen 88-1 Constitution française (francoska ustava), ki priznava prednost prava Unije.

- 13 Glede na drugi del kasacijskega razloga je opravljanje pravniškega poklica na področju prava Unije, ker je to neposredno vključeno v nacionalno pravo, torej enakovredno opravljanju poklica na katerem koli drugem področju francoskega prava. Z razlikovanjem med javnimi uslužbenci, ki so pravniški poklic opravljali na nekaterih področjih francoskega prava, in tistimi, ki so ta poklic opravljali na področju prava Unije, ter z izključitvijo drugonavedenih iz upravičenosti do oprostitve, uvedene s členom 98, točka 4, odloka, se je z izpodbijano sodbo razlikovalo tam, kjer zakon ne razlikuje, in so bili kršeni člen 11, točka 3, zakona in člen 98, točka 4, odloka, prav tako pa tudi načelo neposredne vključitve prava Unije v nacionalno pravo, načelo skladne razlage in člen 88-1 francoske ustave, ki priznava prednost prava Unije.
- 14 Glede na tretji del kasacijskega razloga – ob domnevi, da je treba oprostitev, določeno v nacionalnem pravu, razumeti kot omejeno na javne uslužbenke kategorije A in s temi izenačene osebe, ki so pravne dejavnosti osem let opravljali ali izključno na francoskem ozemlju ali z izvajanjem francoskih pravnih predpisov, ki ne izhajajo iz prava Unije – ostaja dejstvo, da je torej nujna posledica teh aktov uvedba posredne diskriminacije v korist francoskih javnih uslužbencev, ki so večinoma francoski državljani in so v praksi edini, ki lahko izpolnjujejo ta merila. Ta diskriminacija je prepovedana, ker ni utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Z izpodbijano sodbo sta bila torej kršena člen 11, točka 3, zakona in člen 98, točka 4, odloka skupaj s členi 18, 45 in 49 PDEU, kot jih razlaga Sodišče.
- 15 Glede na četrti del kasacijskega razloga je ukrep, ki ovira prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja – ob domnevi, da ni diskriminatoren –, mogoče dopustiti le, če se z njim uresničuje legitimen cilj, združljiv s Pogodbo, in je utemeljen z nujnimi razlogi v splošnem interesu, pod pogojem, da se z izvajanjem takega ukrepa lahko zagotovi uresničevanje zadevnega cilja in da to ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja. To, da mora biti navedena oprostitev zavržena javnim uslužbencem Unije, ki so pravniški poklic opravljali samo na področju prava Unije (ki je sestavni del francoskega prava), z obrazložitvijo, da to opravljanje poklica posamezniku ne bi zagotavljalo učinkovite obrambe s strani usposobljenih strokovnjakov, vendar pa je lahko priznana javnim uslužbencem, ki so pravniški poklic opravljali samo na nekaterih področjih francoskega prava (ki ne zajemajo prava Unije) in ki objektivno ne izkazujejo nič več jamstev, pomeni omejevalni ukrep, s katerim ob domnevi, da se z njim uresničuje legitimen cilj

varstva posameznika, vseeno ni mogoče zagotoviti uresničevanja zadevnega cilja in ki presega to, kar je potrebno za dosego tega cilja. Z izpodbijano sodbo so bili torej kršeni členi 18, 45 in 49 PDEU, kot jih razlaga Sodišče, ter člen 11, točka 3, zakona in člen 98, točka 4, odloka, prav tako pa tudi načeli neposredne vključitve prava Unije v nacionalno pravo in skladne razlage nacionalnega prava.

- 16 Oseba XR s petim in šestim delom kasacijskega razloga Cour d'appel (višje sodišče) v bistvu očita, da ni pravilno ocenilo njenih diplom, kvalifikacij in poklicnih izkušenj in da je samo *in abstracto* upoštevalo, da oseba XR pravniškega poklica ni opravljala na področju francoskega „splošnega“ prava.

IV. Presoja predložitvenega sodišča

- 17 Predložitveno sodišče najprej opozarja, da je iz ustaljene sodne prakse Sodišča (sodba z dne 10. decembra 2009, Pesla, C-345/08, EU:C:2009:771, točke od 34 do 36) razvidno, da imajo države članice, če pogoji za dostop do nekega poklica niso usklajeni, pravico za opravljanje tega poklica opredeliti potrebno znanje in kvalifikacije, vendar pravo Unije postavlja omejitve pri izvrševanju te pristojnosti, saj nacionalne določbe ne smejo neupravičeno ovirati dejanskega izvrševanja temeljnih svoboščin, ki jih določata člena 45 in 49 Pogodbe. Nacionalni predpisi, s katerimi so določeni nacionalni pogoji za kvalifikacije, lahko namreč ovirajo izvrševanje navedenih temeljnih svoboščin – tudi če se uporabljajo nediskriminatorno z vidika državljanstva –, če ti predpisi ne upoštevajo znanj in kvalifikacij, ki jih je zainteresirana oseba že pridobila v drugi državi članici.
- 18 V skladu s sodno prakso Sodišča vsi nacionalni ukrepi, ki prepovedujejo, ovirajo ali naredijo manj privlačno izvajanje teh temeljnih svoboščin, pomenijo omejitve prostega gibanja delavcev in svobode ustanavljanja (sodbe z dne 8. junija 1985, Steinhauser, 197/84, EU:C:1985:260; z dne 4. decembra 2008, Jobra, C-330/07, EU:C:2008:685, in z dne 5. februarja 2015, Komisija/Belgija, C-317/14, EU:C:2015:63). Te nacionalne ukrepe je vendarle mogoče dopustiti, če se z njimi uresničujejo nujni razlogi v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresnitve z njimi zastavljenega cilja in če ne presegajo tega, kar je nujno za dosego tega cilja, pri čemer je nacionalna zakonodaja primerna za zagotovitev uresnitve zastavljenega cilja, le če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja (sodba z dne 18. maja 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391).
- 19 Varstvo potrošnikov, ki vključuje varstvo prejemnikov pravnih storitev, ki jih opravljajo osebe, ki delajo v pravosodju, je eden od ciljev, ki jih je mogoče šteti za nujne razloge v splošnem interesu, ki bi lahko upravičili omejitev svobode opravljanja storitev (sodba z dne 18. maja 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391), tako da bi lahko na isti podlagi upravičilo omejitev prostega gibanja delavcev in svobode ustanavljanja.
- 20 Čeprav se je za utemeljitev take omejitve mogoče sklicevati na nujne razloge v splošnem interesu, je to mogoče le pod pogojem, da ta omejitev ni diskriminatorna

(sodbe z dne 22. decembra 2008, Komisija/Avstrija, C-161/07, EU:C:2008:759; z dne 5. decembra 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, in z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60).

- 21 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo prepovedi diskriminacije, določeno v členih 45 in 49 PDEU, ne prepoveduje le neposredne ali očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikritke oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko pripeljejo do enakega izida. Določbo nacionalnega prava je treba, če ni objektivno upravičena in sorazmerna z zastavljenim ciljem, šteti za posredno diskriminatorno, če lahko že samo zaradi svoje narave bolj vpliva na državljane drugih držav članic kot na domače državljane in če lahko zato zlasti državljane drugih držav postavi v slabši položaj (sodbi z dne 23. maja 1996, O'Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206, in z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300).
- 22 Za nacionalni ukrep, sestavljen iz kombinacije člena 11 zakona, ki dostop do odvetniškega poklica, zlasti brez spričevala o strokovni usposobljenosti za odvetniški poklic, pogojuje z opravljanjem nekaterih funkcij ali dejavnosti v Franciji, in člena 98, točka 4, odloka, ki oprostitev izobraževanja in diplome pogojuje s pripadnostjo samo francoskim javnim uslužbencem in ki ga francosko sodišče razlaga, kot da to oprostitev pogojuje s poznavanjem nacionalnega prava francoskega izvora, se lahko šteje, da uvaja omejitev prostega gibanja delavcev ali svobode ustanavljanja.
- 23 Zato je treba ugotoviti, ali se ta omejitev brez razlikovanja uporablja za državljane države članice gostiteljice ali ustanovitve in za državljane drugih držav članic, tako da je lahko utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu.
- 24 Predložitveno sodišče navaja, da je bilo v izpodbijani sodbi ugotovljeno, da je nujna potreba po dejanski zagotovitvi celovitega in učinkovitega izvrševanja pravice do obrambe s preverjanjem, da ima kandidat za odvetniški poklic zahtevane poklicne kvalifikacije, legitimen cilj, ki lahko upravičuje omejitve dostopa do odvetniškega poklica, ter da je bilo iz tega izpeljano, da ta zahteva, presojana *in concreto*, ne ustvarja diskriminatornih pogojev za dostop do odvetniškega poklica za državljane Evropske unije.
- 25 Poleg tega navaja, da je bilo v izpodbijani sodbi ugotovljeno, da je treba pogoje za odstopanje, določene v členu 98 odloka, razlagati ozko in da osebe, ki ne morejo uveljavljati upravičenosti do uporabe teh pogojev, ohranijo možnost dostopa do odvetniškega poklica v skladu s splošnimi pogoji, določenimi v členu 11 zakona, iz česar se je v navedeni sodbi sklepalo, da omejitev dostopa do odvetniškega poklica ostaja omejena in sorazmerna z zastavljenim ciljem.
- 26 Predložitveno sodišče poleg tega ugotavlja, da so pogoji, ki jih mora izpolnjevati vlagatelj prošnje za oprostitev na podlagi člena 98, točka 4, odloka v zvezi s

poznavanjem nacionalnega prava francoskega izvora, opravljanjem nekaterih funkcij ali dejavnosti v Franciji in pripadnostjo francoskim javnim uslužbencem, kumulativni ter da bi se, če bi pravo Unije nasprotovalo temu, da se opravljanje pravniškega poklica samo na področju prava Unije ne more upoštevati pri presoji pogoja v zvezi z opravljanjem pravnih dejavnosti v smislu člena 98, točka 4, odloka, postavljalo vprašanje, ali sta omejitvi prostega gibanja delavcev ali svobode ustanavljanja, ki ju pomenita druga dva pogoja, lahko utemeljeni z vidika teh svoboščin.

- 27 Najprej opozarja, da je Conseil constitutionnel (ustavni svet, Francija) v skladu s svojo odločbo št. 2016-551 QPC z dne 6. julija 2016 (ECLI :FR :CC :2016 :2016.551.QPC) menil, da je zakonodajalec s tem, ko je za opravljanje odvetniškega poklica zahteval opravljanje dejavnosti ali funkcije pravne narave v zadostnem obdobju na nacionalnem ozemlju, želel zagotoviti kvalifikacije oseb, ki opravljajo ta poklic, in posledično zagotoviti spoštovanje pravice do obrambe, ter iz tega sklepal, da je različno obravnavanje, ki je bilo uvedeno s spornimi določbami in temelji na različnih položajih, v neposredni zvezi s predmetom zakona. Conseil constitutionnel (ustavni svet) je v tej odločbi menil tudi, da osebam, ki ne izpolnjujejo pogojev za upravičenost do oprostitev, ni odvzeta pravica do dostopa do odvetniškega poklica pod pogoji splošnega prava ter da iz tega izhaja, da je zakonodajalec sprejel primerne ukrepe za zagotovitev uskladitve – ki ni očitno neuravnotežena – med spoštovanjem svobode ustanavljanja in spoštovanjem pravice do obrambe, zagotovljene s francosko ustavo.
- 28 Predložitveno sodišče še dodaja, da se s členom 98, točka 4, odloka iz leta 1991 od vlagatelja prošnje za oprostitev izobraževanja in diplome ne zahteva poznavanje področja nacionalnega prava, ki je posebej povezano z organizacijo nacionalnih sodišč ali postopkom pred njimi.
- 29 Predložitveno sodišče poleg tega na eni strani pojasnjuje, da čeprav je oprostitev izobraževanja in diplome, uvedena s členom 98, točka 4, odloka, pogojena s pripadnostjo nacionalni upravi, je ta oprostitev na voljo vsem državljanom držav članic, kar spodbuja k temu, da se ta omejitev šteje za ukrep, ki se uporablja brez razlikovanja. Državljan držav članic Evropske unije imajo namreč predvsem na podlagi člena 5a spremenjenega loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (zakon št. 83-634 z dne 13. julija 1983 o pravicah in dolžnostih javnih uslužbencev) dostop do dela v francoski javni upravi.
- 30 Vendar predložitveno sodišče na drugi strani ugotavlja, da bi se vseeno lahko štelo, da se s členom 11 zakona in členom 98, točka 4, odloka uvaja posredna diskriminacija na podlagi državljanstva, ker merila, na katerih temeljita in ki so povezana z opravljanjem nekaterih funkcij ali dejavnosti v Franciji, poznavanjem nacionalnega prava in pripadnostjo francoski javni upravi, vodijo k temu, da se upravičenost do oprostitev dejansko lahko prizna samo članom francoske uprave, ki so svojo poklicno dejavnost opravljali na francoskem ozemlju in med katerimi ima večina francosko državljanstvo, in da se zavrne javnim uslužbencem Unije,

tudi če bi ti zunaj francoskega ozemlja opravljali pravne dejavnosti na področju nacionalnega prava francoskega izvora.

- 31 Nazadnje poudarja, da je za to, da bi bila pravna ureditev, uvedena s spornim nacionalnim pravom, opredeljena kot diskriminatorna, kar zadeva pogoj glede pripadnosti francoski javni upravi, mora biti to upravo in javno upravo Unije mogoče šteti za objektivno primerljiva subjekta, ki ju zato ne bi bilo mogoče obravnavati različno. Vendar se zdi, da noben predpis prava Unije ne vzpostavlja enakovrednosti med njima, kot velja za diplome in poklicne kvalifikacije.
- 32 Dodaja, da če bi bilo treba ti upravi šteti za objektivno primerljivi, ne bi bilo mogoče trditi, da se oprostitev, določena v členu 98, točka 4, odloka, uporablja brez razlikovanja, temveč bi še vedno obstajalo različno obravnavanje, povezano s tem, da bi za javne uslužbence Unije, čeprav lahko francoski javni uslužbenci in javni uslužbenci Unije uveljavljajo enako znanje in kvalifikacije, ki izhajajo iz uporabe nacionalnega prava ali prava Unije znotraj uprave, veljal dodaten pogoj predhodnega dostopa do francoske javne uprave, da bi imeli pravico uveljavljati sporno oprostitev.
- 33 Iz teh razlogov ob upoštevanju dejstva, da je s Pogodbo oblikovan lasten pravni red, ki je del pravnih sistemov držav članic in ki velja za njihova sodišča (sodbe Sodišča z dne 15. julija 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66; z dne 19. novembra 1991, Francovitch, C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, in z dne 20. septembra 2001, Courage, C-453/99, EU:C:2001:465), ter negotovosti glede pomena, ki ga je treba pripisati členoma 45 in 49 PDEU, Cour de cassation (kasacijsko sodišče) prekinja odločanje in Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predlaga ti vprašanji.

V. Vprašanji za predhodno odločanje

- 34 „1. Ali načelo, v skladu s katerim je bil s Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, ki je po spremembah postala Pogodba o delovanju Evropske unije, oblikovan lasten pravni red, ki je del pravnih sistemov držav članic in velja za njihova sodišča, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za odobritev oprostite izpolnjevanja pogojev glede izobraževanja in diplome, ki so načeloma določeni za dostop do odvetniškega poklica, določa zahtevo, da mora vlagatelj prošnje za oprostitev zadostno poznati francosko nacionalno pravo, s čimer je izključeno upoštevanje podobnega poznavanja samo prava Evropske unije?
- 35 2. Ali člena 45 in 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero so do oprostite izpolnjevanja pogojev glede izobraževanja in diplome, ki so načeloma določeni za dostop do odvetniškega poklica, upravičeni samo nekateri javni uslužbenci iste države članice, ki so s tem statusom v Franciji opravljali pravne dejavnosti v javni upravi ali javni službi ali mednarodni organizaciji, in v skladu s katero do te oprostite niso upravičeni sedanji in nekdanji evropski javni uslužbenci, ki so s tem statusom pri Evropski

komisiji opravljali pravne dejavnosti na enem ali več področjih prava Evropske unije?“

DELOVNI DOKUMENT