

Mål C-218/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

12 mars 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Cour de cassation (Frankrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 februari 2019

Klagande:

XR

Motparter:

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 Uppgifter och saken i målet

- 1 XR har en kandidatexamen och en doktorsexamen i juridik från ett franskt universitet och har huvudsakligen arbetat vid Europeiska kommissionen under mer än åtta år som handläggare vid bland annat generaldirektoratet för inre marknaden och generaldirektoratet för konkurrens (statligt stöd och sedan karteller). XR ansöker nu om inträde i Paris advokatsamfund genom dispens från de så kallade CAPA-proven (Certificat d'aptitude à la profession d'avocat) (Intyg om lämplighet för advokatyrtket) och den förberedande utbildningen inför proven.
- 2 XR anser att den verksamhet som utövas vid Europeiska kommissionen uppfyller de krav för dispens som föreskrivs i den franska lagstiftningen bland annat för tjänstemän i kategori A, eller personer som likställs med tjänstemän i denna kategori, och som har utövat juridisk verksamhet under minst åtta år, vid en förvaltning eller myndighet eller en internationell organisation.

- 3 Eftersom hennes ansökan avslogs, överklagade XR till Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris).
- 4 Genom dom av den 11 maj 2017 (nedan kallad den överklagade domen) fastställde Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) avslaget på ansökan, då den fann att XR inte uppfyllde kravet på erfarenhet av praktisk tillämpning av fransk rätt eftersom hon inte kunde styrka någon erfarenhet av praktisk tillämpning av nationell rätt och endast hade erfarenhet av praktisk tillämpning av unionsrätten.
- 5 XR bestrider den restriktiva tolkning av bestämmelserna som reglerar advokatyrket i Frankrike som Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) valde, vilken syftar till att möjligheten till dispens förbehålls de personer som hör till den franska offentliga sektorn, och XR har därför överklagat till Cour de cassation (Högsta domstolen).

II. Aktuella bestämmelser

A. Unionsrätt

- 6 I artikel 18 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF) föreskrivs följande:

”Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”
- 7 I artikel 45.2 FEUF föreskrivs följande:

[Den fria rörligheten för arbetstagare] ”ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor”.
- 8 I artikel 49 andra stycket FEUF föreskrivs följande:

”Etableringsfriheten ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare ... på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare ...”

B. Fransk rätt

Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (lag nr 71-1130 av den 31 december 1971 om ändring av vissa yrken inom rättsväsendet och vissa andra juristyrken)

- 9 Artikel 11

”För att få tillträde till advokatyrrket krävs att följande villkor är uppfyllda:

...

2. Personen ska, om inte annat följer av tillämpningsföreskrifterna till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005, i dess ändrade lydelse, eller av föreskrifterna rörande personer som har innehaft vissa befattningar eller utövat viss verksamhet i Frankrike, inneha åtminstone en kandidatexamen i juridik eller examens- eller andra behörighetsbevis som erkänts som likvärdiga ...

3. Personen ska inneha ett intyg om lämplighet för advokatyrrket, om inte annat följer av de föreskrifter som omnämns i punkt 2, eller ...”

Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat (dekret nr 91-1197 av den 27 november 1991 om regler för advokatyrrket)

10 Artikel 93

”Följande personer får antas till ledamöter av ett advokatsamfund:

1. De som innehar ett intyg om lämplighet för advokatyrrket.

...

3. Personer som har beviljats dispens enligt artikel 98 och som med godkänt resultat har genomgått det kunskapsprov om etik och yrkesregler som föreskrivs i artikel 98-1.”

Artikel 98

”Följande personer ska beviljas dispens från kravet på teoretisk och praktisk utbildning samt intyg om lämplighet för advokatyrrket:

...

4. Tjänstemän och före detta tjänstemän i kategori A, eller personer som likställs med tjänstemän i denna kategori, som i denna egenskap har utövat juridisk verksamhet under minst åtta år, vid en förvaltning eller myndighet eller en internationell organisation.

...”

III. Parternas argument

- 11 Till stöd för sitt överklagande åberopar XR fyra grunder som har bifogats beslutet om hänskjutande, i vilket Cour de cassation (Högsta domstolen) har förenat de tre första grunderna till en enda grund som består av sex delar och har slagit fast att

det saknas anledning att pröva den fjärde grunden, vilken avser åsidosättande av den reviderade europeiska sociala stadgan (versionen av den 3 maj 1996).

- 12 Enligt den första delgrunden är unionsrätten direkt integrerad i den nationella rätten. Om det antas att utövandet av sådan juridisk verksamhet som avses i artikel 98.4 i dekretet är begränsat till fransk rätt, krävs det inte ingående kunskaper inom alla rättsområden i fransk rätt. Likaså är erfarenhet under minst åtta år av praktisk tillämpning av vilket rättsområde som helst i fransk rätt, däribland unionsrätten, tillräcklig för att uppfylla detta krav. Genom att det tvärtom slogs fast att XR, som är tjänsteman och handläggare vid kommissionen, inte uppfyllde kravet på erfarenhet av praktisk tillämpning av fransk rätt, eftersom hon endast hade erfarenhet av praktisk tillämpning av unionsrätten, strider den överklagade domen mot artikel 11.3 i lagen och artikel 98.4 i dekretet samt mot principen om att unionsrätten är direkt integrerad i den nationella rätten och mot artikel 88-1 i den franska konstitutionen, vilken erkänner unionsrättens företräde.
- 13 Den andra delgrunden avser att eftersom unionsrätten är direkt integrerad i den nationella rätten, är erfarenhet av praktisk tillämpning av unionsrätten likvärdig med erfarenhet av praktisk tillämpning av alla andra rättsområden i fransk rätt. Genom att göra åtskillnad mellan de tjänstemän som har erfarenhet av praktisk tillämpning av vissa rättsområden i fransk rätt och de tjänstemän som har erfarenhet av praktisk tillämpning av unionsrätten, och genom att utesluta de sistnämnda från möjligheten att beviljas sådan dispens som införts genom artikel 98.4 i dekretet, har det i den överklagade domen gjorts åtskillnad där det i lagen inte görs någon åtskillnad och det har skett ett åsidosättande av artikel 11.3 i lagen och artikel 98.4 i dekretet samt principen om att unionsrätten är direkt integrerad i den nationella rätten, principen om konform tolkning och artikel 88-1 i den franska konstitutionen, vilken erkänner unionsrättens företräde.
- 14 Den tredje delgrunden avser att även om det antas att den dispens som föreskrivs i nationell rätt ska förstås som att den är begränsad till de tjänstemän i kategori A och därmed likställda personer som har utövat juridisk verksamhet under åtta år, antingen enbart i Frankrike eller genom att tillämpa franska rättsregler som inte har sitt ursprung i unionsrätten, kvarstår det faktum att dessa lagtexter med nödvändighet får till följd att det införs en indirekt diskriminering till förmån för tjänstemän i den franska offentliga sektorn som till övervägande del består av franska medborgare och som i praktiken är de enda som kan uppfylla dessa kriterier. Denna diskriminering är förbjuden, eftersom den inte är motiverad av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Den överklagade domen strider således mot artikel 11.3 i lagen, artikel 98.4 i dekretet samt mot artiklarna 18 FEUF, 45 FEUF och 49 FEUF, såsom dessa har tolkats av EU-domstolen.
- 15 Enligt den fjärde delgrunden kan en åtgärd som hindrar den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten, om det antas att den inte är diskriminerande, endast godtas om den eftersträvar ett legitimt mål som är förenligt med fördraget och om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse, under förutsättning att

tillämpningen av en sådan åtgärd är ägnad att säkerställa förverkligandet av det aktuella målet och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Att godta att den åberopade dispensen ska nekas unionstjänstemän som endast har erfarenhet av praktisk tillämpning av unionsrätten (vilken utgör en integrerad del av fransk rätt), med motiveringen att denna erfarenhet inte skulle garantera den enskilde ett effektivt försvar av behöriga yrkesutövare, men att dispens kan beviljas de tjänstemän som har utövat verksamhet inom endast vissa rättsområden i fransk rätt (andra än unionsrätten), vilket objektivt sett inte ger några fler garantier, utgör en begränsande åtgärd som, även om det antas att den eftersträvar det legitima målet att skydda enskilda, emellertid inte är ägnad att säkerställa förverkligandet av det aktuella målet och går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Den överklagade domen strider således mot artiklarna 18 FEUF, 45 FEUF och 49 FEUF, såsom dessa har tolkats av EU-domstolen, och mot artikel 11.3 i lagen och artikel 98.4 i dekretet, liksom mot principen om att unionsrätten är direkt integrerad i den nationella rätten och principen om konform tolkning av nationell rätt.

- 16 Inom ramen för den femte och den sjätte delgrunden kritiserar XR i huvudsak att Cour d'appel (Appellationsdomstolen) inte konkret bedömde XR:s examensbevis, kvalifikationer och yrkeserfarenhet, utan den nöjde sig med att abstrakt slå fast att XR inte hade erfarenhet av praktisk tillämpning av ”allmän” fransk rätt.

IV. Den hänskjutande domstolens bedömning

- 17 Den hänskjutande domstolen börjar med att erinra om att det följer av EU-domstolens fasta praxis (dom av den 10 december 2009, Pesla, C-345/08, EU:C:2009:771, punkterna 34–36) att i avsaknad av harmonisering av villkoren för tillträde till ett yrke har medlemsstaterna rätt att fastställa vilka kunskaper och kvalifikationer som är nödvändiga för att utöva detta yrke. Unionsrätten sätter dock gränser för utövandet av denna behörighet såtillvida att de nationella bestämmelserna inte får utgöra en obefogad begränsning av utövandet av de grundläggande friheter som garanteras genom artiklarna 45 och 49 i fördraget. Nationella kvalifikationsregler, även om de tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, kan nämligen få till följd att utövandet av dessa grundläggande friheter hindras om det i dessa regler inte tas hänsyn till kunskaper och kvalifikationer som den berörda personen redan har förvärvat i en annan medlemsstat.
- 18 Det framgår av EU-domstolens praxis att varje nationell åtgärd som förbjuder, gör det svårare eller mindre attraktivt att utöva dessa grundläggande friheter utgör inskränkningar i den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten (dom av den 18 juni 1985, Steinhauser, 197/84, EU:C:1985:260, dom av den 4 december 2008, Jobra, C-330/07, EU:C:2008:685, och dom av den 5 februari 2015, kommissionen/Belgien, C-317/14, EU:C:2015:63). Sådana nationella åtgärder kan icke desto mindre godtas om det mål som eftersträvas med åtgärderna utgör ett tvingande skäl av allmänintresse, om de är ägnade att

säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta, med beaktande av att nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet om den verkligen svarar mot en önskan att uppnå detta på ett konsekvent och systematiskt sätt (dom av den 18 maj 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391).

- 19 Målet att skydda konsumenter, vilket omfattar att skydda mottagarna av de juridiska tjänster som juridiska biträden tillhandahåller, återfinns bland de mål som kan anses utgöra tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster (dom av den 18 maj 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391), vilket gör att det även kan motivera en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten.
- 20 Tvingande skäl av allmänintresse kan visserligen åberopas för att motivera en sådan inskränkning, men det gäller under förutsättning att inskränkningen inte är diskriminerande (dom av den 22 december 2008, kommissionen/Österrike, C-161/07, EU:C:2008:759, dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, och dom av den 28 januari 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60).
- 21 Enligt EU-domstolens fasta praxis innebär principen om icke-diskriminering som föreskrivs i artiklarna 45 FEUF och 49 FEUF inte endast ett förbud mot direkt eller öppen diskriminering på grund av nationalitet utan också mot varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat. En bestämmelse i nationell rätt som inte är objektivt motiverad eller står i proportion till det eftersträvade syftet ska anses som indirekt diskriminerande, när den till sin natur innebär en risk för att medborgare i andra medlemsstater drabbas i högre grad än landets egna medborgare och den följaktligen riskerar att missgynna medborgarna i andra medlemsstater (dom av den 23 maj 1996, O’Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206, och dom av den 1 juni 2010, Blanco Pérez och Chao Gómez, C-570/07 och C-571/07, EU:C:2010:300).
- 22 Den nationella åtgärden, vilken består av en kombination av artikel 11 i lagen, som för tillträde till advokatyrket, särskilt utan ”CAPA”, uppställer kravet att personen ska ha innehaft vissa befattningar eller utövat viss verksamhet i Frankrike, och artikel 98.4 i dekretet, som för dispens från kravet på utbildning och intyg kräver att personen tillhör enbart den franska offentliga sektorn och som av fransk domstol tolkas som att den uppställer som krav för sådan dispens att personen har kunskaper i nationell rätt av franskt ursprung, kan anses införa en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare eller etableringsfriheten.
- 23 Det ska således fastställas huruvida denna inskränkning är tillämplig utan åtskillnad på medborgare i den mottagande medlemsstaten eller etableringsmedlemsstaten och på medborgare från andra medlemsstater, så att inskränkningen skulle kunna vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse.

- 24 Den hänskjutande domstolen påpekar att det i den överklagade domen slogs fast att det tvingande behovet av att se till att rätten till försvar faktiskt kan utövas fullt ut och på ett effektivt sätt, genom att försäkra sig om att den som vill utöva advokatyrtket har de yrkeskvalifikationer som krävs, utgör ett legitimt mål som kan motivera inskränkningar i tillträdet till advokatyrtket, och det dras därav slutsatsen att detta krav, vid en konkret bedömning, inte ger upphov till några diskriminerande villkor för tillträdet till advokatyrtket för medborgarna i Europeiska unionen.
- 25 Den hänskjutande domstolen noterar dessutom att det i den överklagade domen slogs fast att de villkor för undantag som uppställs i artikel 98 i dekretet ska tolkas restriktivt och att de personer som inte kan göra anspråk på att dra fördel av dessa har kvar möjligheten att få tillträde till advokatyrtket enligt de allmänna regler som fastställs i artikel 11 i lagen, och det dras därav slutsatsen att den inskränkning som gjorts i tillträdet till advokatyrtket fortfarande är begränsad och står i proportion till det eftersträlvade målet.
- 26 Den hänskjutande domstolen påpekar vidare att de villkor som ska vara uppfyllda av den som ansöker om dispens med stöd av artikel 98.4 i dekretet, vilka avser kravet på kunskaper i nationell rätt av franskt ursprung, att personen ska ha innehaft vissa befattningar eller utövat viss verksamhet i Frankrike och att personen tillhör den franska offentliga sektorn, är kumulativa. För det fall unionsrätten skulle utgöra hinder mot att erfarenhet av praktisk tillämpning av enbart unionsrätten inte kan beaktas vid bedömningen av villkoret som avser utövandet av juridisk verksamhet, i den mening som avses i artikel 98.4 i dekretet, skulle frågan uppkomma huruvida de inskränkningar i den fria rörligheten för arbetstagare eller i etableringsfriheten som de två andra villkoren utgör kan anses vara motiverade med avseende på dessa friheter.
- 27 Den hänskjutande domstolen erinrar för det första om att enligt Conseil constitutionnel (Författningsdomstolen) beslut nr 2016-551 QPC av den 6 juli 2016 (ECLI:FR:CC:2016:2016.551.QPC), fann nämnda domstol att lagstiftaren, genom att för utövandet av advokatyrtket kräva erfarenhet av en verksamhet eller en befattning av juridisk karaktär under en tillräckligt lång tid i landet, hade avsett att garantera kompetensen hos de personer som utövar detta yrke och följaktligen garantera att rätten till försvar iakttas. Conseil constitutionnel (Författningsdomstolen) drog därav slutsatsen att den skillnad i behandling som införts genom de omtvistade bestämmelserna, vilken grundar sig på en skillnad mellan situationerna, hade direkt samband med lagens syfte. Conseil constitutionnel (Författningsdomstolen) slog i detta beslut även fast att de personer som inte uppfyller villkoren för att beviljas dispens inte saknade rätt att få tillträde till advokatyrtket på de villkor som föreskrivs i de allmänna reglerna, och att det därav följde att lagstiftaren hade vidtagit lämpliga åtgärder för att göra en avvägning, som inte var uppenbart obalanserad, mellan iakttagandet av näringsfriheten och iakttagandet av rätten till försvar som garanteras i den franska konstitutionen.

- 28 Den hänskjutande domstolen tillägger för övrigt att artikel 98.4 i 1991 års dekret inte kräver att den som ansöker om dispens från kravet på utbildning och intyg har kunskaper inom ett område av nationell rätt som särskilt har samband med de nationella domstolarnas organisation eller förfarandet vid dessa domstolar.
- 29 Den hänskjutande domstolen har vidare angett att även om den dispens från kravet på utbildning och intyg som införts genom artikel 98.4 i dekretet är underkastad kravet på tillhörighet till en nationell förvaltning, är de nationella förvaltningarna till stor del öppna för alla medborgare i medlemsstaterna, vilket tyder på att denna inskränkning utgör en åtgärd som är tillämplig utan åtskillnad. Med tillämpning av bland annat artikel 5 bis i loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (lag nr 83-634 av den 13 juli 1983 om tjänstemäns rättigheter och skyldigheter), i ändrad lydelse, har nämligen medborgarna i Europeiska unionens medlemsstater tillträde till den franska offentliga sektorn, med undantag av vissa befattningar som har samband med utövandet av suveränitet eller offentliga maktbefogenheter.
- 30 Den hänskjutande domstolen påpekar dock att artikel 11 i lagen och artikel 98.4 i dekretet skulle emellertid kunna anses införa en indirekt diskriminering på grund av nationalitet, eftersom de kriterier som dessa artiklar grundar sig på – vilka är kopplade till att personen ska ha innehaft vissa befattningar eller utövat viss verksamhet i Frankrike, kravet på kunskaper i nationell rätt och att personen tillhör den franska offentliga sektorn – medför att dispens faktiskt endast kan beviljas personer inom den franska förvaltningen som har utövat sin yrkesverksamhet i Frankrike, vilka till övervägande del är franska medborgare, och att sådan dispens ska nekas anställda vid unionens institutioner, även om dessa har utövat juridisk verksamhet utanför Frankrike som avser nationell rätt av franskt ursprung.
- 31 Den hänskjutande domstolen framhåller slutligen att för att det regelverk som har införts genom den omtvistade nationella rätten ska betecknas som diskriminerande vad gäller kravet på att tillhöra den franska offentliga sektorn, måste den franska offentliga sektorn och unionens förvaltning kunna anses utgöra objektivt sett jämförbara enheter, vilka följaktligen inte skulle kunna behandlas på olika sätt. Det finns dock ingen bestämmelse i unionsrätten som, i likhet med reglerna om examensbevis och yrkeskvalifikationer, tycks fastställa att dessa är likvärdiga.
- 32 Den hänskjutande domstolen anger vidare att om de båda förvaltningarna ansågs vara objektivt sett jämförbara, skulle det inte kunna hävdas att den dispens som föreskrivs i artikel 98.4 i dekretet är tillämplig utan åtskillnad, utan att en skillnad i behandling föreligger, då personer inom den franska offentliga sektorn och personer vid unionens institutioner kan åberopa identiska kunskaper och kvalifikationer som härrör från tillämpningen av nationell rätt eller unionsrätten inom en förvaltning, men personer vid unionens institutioner skulle omfattas av det ytterligare kravet att de tidigare ska ha haft tillträde till den franska offentliga sektorn, för att ha rätt att åberopa den omtvistade dispensen.

- 33 Av dessa skäl, och med beaktande av att det genom fördraget infördes en särskild rättsordning som införlivades i medlemsstaternas rättssystem och som är bindande för deras domstolar (EU-domstolens dom av den 15 juli 1964 Costa, 6/64, EU:C:1964:66, dom av den 19 november 1991, Francovich, C-6/90 och 9/90, EU:C:1991:428, och dom av den 20 september 2001, Courage, C-453/99, EU:C:2001:465), och osäkerheten om hur artiklarna 45 FEUF och 49 FEUF ska tolkas, vilandeförklarar Cour de cassation (Högsta domstolen) målet och hänskjuter följande frågor till Europeiska unionens domstol:

V. Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 34 ”1) Utgör principen att det genom fördraget om Europeiska ekonomiska gemenskapen (numera, efter ändringar, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) infördes en särskild rättsordning som införlivades i medlemsstaternas rättssystem och som är bindande för deras domstolar hinder mot en nationell lagstiftning, enligt vilken beviljandet av en dispens från de krav på utbildning och intyg som i princip föreskrivs för att få tillträde till advokatycket är avhängigt av kravet att den som ansöker om dispens har tillräckliga kunskaper i nationell rätt av franskt ursprung, vilket således utesluter att liknande kunskaper i enbart unionsrätt beaktas?
- 35 2) Utgör artiklarna 45 och 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt hinder mot en nationell lagstiftning i vilken möjligheten till dispens från de krav på utbildning och intyg som i princip föreskrivs för att få tillträde till advokatycket förbehålls vissa anställda inom den offentliga sektorn i samma medlemsstat som i denna egenskap har utövat juridisk verksamhet i Frankrike vid en förvaltning eller myndighet eller en internationell organisation, och som utesluter möjligheten till sådan dispens för anställda eller före detta anställda vid unionens institutioner som i denna egenskap har utövat juridisk verksamhet, inom ett eller flera områden som omfattas av unionsrätten, vid Europeiska kommissionen?”