

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

19. siječnja 1988. (*)

„Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja odvjetničkih usluga”

U predmetu 292/86,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Cour d'appel de Colmar (Žalbeni sud u Colmaru, Francuska), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Claude Gullung, sa stalnom adresom u Mulhouseu,

i

Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar,

i

Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Saverne,

intervenijenti:

Syndicat des avocats de France,

Confédération syndicale des avocats,

Conférence des bâtonniers i

Fédération nationale des unions de jeunes avocats,

o tumačenju članka 52. Ugovora o EEZ-u i Direktive Vijeća 77/249/EEZ od 22. ožujka 1977. (SL L 78, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 14.).

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: O. Due, predsjednik vijeća, G. C. Rodríguez Iglesias, T. Koopmans, K. Bahlmann i T. F. O'Higgins, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za C. Gullunga, tužitelja u glavnom postupku, C. Gullung osobno, i u pisanom postupku J.-C. Tschirhart, *bâtonnier*, član odvjetničke komore u Mulhouseu,
- za conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar i conseil de l'ordre des avocats du barreau de Saverne, tuženike u glavnom postupku, F. Perrad, *bâtonnier*, član odvjetničke komore u Colmaru,
- za Syndicat des avocats de France, intervenijenta u glavnom postupku, M. Welschinger, član odvjetničke komore u Colmaru,
- za Conférence des *bâtonnier*, intervenijenta u glavnom postupku, M. Veroone, član odvjetničke komore u Lilleu,
- za Confédération syndicale des avocat, intervenijenta u glavnom postupku, isto tako M. Veroone, član odvjetničke komore u Lilleu,
- za Fédération nationale des unions de jeunes avocats, intervenijenta u glavnom postupku, F. Perrard, *bâtonnier*, član odvjetničke komore u Colmaru, i R. Milchior, član odvjetničke komore u Parizu,
- za Vladu Savezne Republike Njemačke, A. Dittrich, *Oberregierungsrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, i H.-W. Neyl, *Regierungsdirektor* u Saveznom ministarstvu pravosuđa, u svojstvu agenta,
- za Vladu Helenske Republike, u pisanom postupku S. E. Perrakis, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i u usmenom postupku S. Zissimopoulos, u svojstvu agenta,
- za Vladu Kraljevine Španjolske, u pisanom postupku F. Javier Conde de Saro, španjolsko Ministarstvo vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i u usmenom postupku Garcia-Valdecasas Fernandez, u svojstvu agenta,
- za Vladu Ujedinjene Kraljevine, u pisanom postupku H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, u svojstvu agenta, i u usmenom postupku Mummery, u svojstvu agenta,
- za Vladu Francuske Republike, u pisanom postupku G. Guillaume i Ph. Pouzoulet, Ministarstvo vanjskih poslova, u svojstvu agenata, i u usmenom postupku R. de Gouttes, u svojstvu agenta,
- za Vladu Kraljevine Nizozemske, u usmenom postupku M. Fierstra, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, J. Amphoux, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 23. rujna 1987.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. studenoga 1987.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 17. studenoga 1986., koju je Sud zaprimio 25. studenoga 1986., Cour d'appel de Colmar (Žalbeni sud u Colmaru, Francuska) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva prethodna pitanja o tumačenju članaka 52. i 59. Ugovora o EEZ-u i odredaba Direktive Vijeća 77/249/EEZ od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga (SL L 78, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 14.).
- 2 Pitanja su postavljena u okviru spora između conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne (vijeće odvjetničke komore Colmara i Saverne) i C. Gullunga, odvjetnika francuskog i njemačkog državljanstva, koji je upisan kao „Rechtsanwalt” u odvjetničku komoru u Offenburgu, Savezna Republika Njemačka, i koji se poziva na slobode zajamčene odredbama Ugovora o EEZ-u kako bi svoju odvjetničku djelatnost mogao obavljati u Francuskoj, iako mu je odbijen pristup odvjetničkoj komori u toj zemlji zbog razloga povezanih s njegovim ugledom.
- 3 C. Gullung je obavljao poslove bilježnika u Hirsingueu, Francuska, od rujna 1947. do ožujka 1966., kad je dao otkaz nakon što je Chambre de discipline des notaires du Haut-Rhin protiv njega donio stegovne mjere. Nakon toga, prvo je zatražio upis u registar pravnih savjetnika u Marseilleu, a zatim primanje u članstvo odvjetničke komore u Mulhouseu u svojstvu odvjetnika. Oba su zahtjeva odbijena uz obrazloženje da ne ispunjava uvjete dobrog ugleda koji se zahtijevaju od odvjetnika i koje u skladu s francuskim zakonodavstvom moraju ispuniti i osobe upisane u registar pravnih savjetnika. Protiv odluka o odbijanju njegovih dvaju zahtjeva uloženi su različiti pravni lijekovi, ali bez uspjeha jer su predmetni sudovi, na temelju povreda pravila profesionalne etike za koje je bio optužen u pogledu obavljanja djelatnosti bilježnika, zaključili da ne nudi jamstva dostojanstva, dobrog ugleda i integriteta koja su potrebna za obavljanje odvjetničke djelatnosti.
- 4 Nakon što je upisan kao „Rechtsanwalt” u odvjetničku komoru u Offenburgu, C. Gullung, koji je istodobno otvorio ured kao „jurisconsulte” (pravni savjetnik) u Mulhouseu, obaviješten je o odluci conseil de l'ordre des avocats du barreau de Mulhouse (vijeće odvjetničke komore Mulhousea), kojom se svim članovima te odvjetničke komore zabranjuje „da pruže pomoć u skladu s uvjetima utvrđenima pravom Zajednice i Dekretom od 22. ožujka 1979.”, odnosno francuskim dekretom o provedbi Direktive 77/249, „bilo kojem odvjetniku koji ne ispunjava potrebne zahtjeve dobrog ugleda, a osobito g. Claudeu Gullungu, pod prijetnjom stegovnih sankcija”.
- 5 Slične odluke donijeli su i conseils des l'ordre des avocats du barreaux de Colmar et de Saverne (vijeće odvjetničke komore Colmara i Saverne) nakon što se C. Gullung pojavio na raspravi chambre d'accusation de la cour d'appel de Colmar (optužno vijeće žalbenog suda u Colmaru) u svojstvu savjetnika stranke u postupku kao pružatelj usluga u vezi s odvjetnikom koji je imao pravo zastupanja pred tim sudom.

- 6 Glavni postupak odnosi se na tužbe koje je C. Gullung podnio protiv tih dviju odluka. U prilog svojim tužbama pozvao se na odredbe Direktive 77/249 kojom se odvjetnicima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama jamči sloboda pružanja usluga te na odredbe Ugovora o EEZ-u o pravu poslovnog nastana na temelju kojih osoba može uspostaviti poslovni nastan kao odvjetnik bez potrebe za upisom u odvjetničku komoru.
- 7 Cour d'appel de Colmar (Žalbeni sud u Colmaru), kojem su podnesene obje tužbe, odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Može li se osoba koja je državljanin dviju država članica Zajednice i kojoj je u jednoj od njih odobreno obavljanje odvjetničke djelatnosti pozvati na Direktivu Vijeća Europskih zajednica od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga kako bi mogla pružati usluge na državnom području druge države članice u kojoj joj je sud te države zabranio pristup odvjetničkoj djelatnosti zbog razloga koji se odnose na zahtjeve dostojanstva, dobrog ugleda i integriteta? Općenito, nije li, s obzirom na prethodno navedeno, područje primjene Direktive od 22. ožujka 1977. ograničeno zahtjevima nacionalnog javnog poretka?
2. Uživa li, u skladu s člankom 52. Ugovora iz Rima, odvjetnik koji je državljanin jedne države članice Zajednice pravo poslovnog nastana u drugoj državi članici samo ako je upisan u odvjetničku komoru u zemlji domaćinu ako takav upis zahtijeva zakonodavstvo te zemlje?
- Ako je odgovor na to pitanje negativan, može li se odvjetnik koji je državljanin jedne države članice Zajednice i ima poslovni nastan u drugoj državi članici, u kojoj, međutim, nije upisan u odvjetničku komoru, pozvati na prethodno navedenu Direktivu od 22. ožujka 1977. o slobodi pružanja usluga?”
- 8 Za potpuniji prikaz okolnosti spora i sažetka pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
- 9 Prvo prethodno pitanje odnosi se na slobodu pružanja odvjetničkih usluga, dok se drugo odnosi na pravo odvjetnika na poslovni nastan. Prvo pitanje odnosi se i na učinak dvojnog državljanstva te stoga na početku valja ispitati taj problem.

Dvojno državljanstvo

- 10 Pitanje u pogledu dvojnog državljanstva jest može li se osoba koja je državljanin dviju država članica i kojoj je u jednoj od njih odobreno obavljanje odvjetničke djelatnosti pozvati na odredbe Direktive 77/249 na državnom području druge države članice.
- 11 Valja podsjetiti da je u presudi od 7. veljače 1979. (Knoors, 115/78, Zb., str. 399.) Sud u pogledu direktive o pravu poslovnog nastana smatrao da se na nju mogu pozvati državljani svih država članica koji se nalaze u situacijama u kojima je direktivom utvrđena njezina primjena, čak i u pogledu države čiji su državljani. Isto se načelo primjenjuje i u odnosu na direktivu o slobodi pružanja usluga.

- 12 Sloboda kretanja osoba, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, koje su temelj sustava Zajednice, ne bi se mogle potpuno ostvariti ako bi država članica imala pravo odbiti pozivanje na odredbe prava Zajednice svojim državljanima koji imaju poslovni nastan u drugoj državi članici čiji su isto državljani i koji tamo iskorištavaju mogućnosti koje im nudi pravo Zajednice kako bi obavljali svoju djelatnost na državnom području prve države kao pružatelji usluga.
- 13 Stoga valja utvrditi da se državljanin dviju država članica kojem je u jednoj od njih odobreno obavljanje odvjetničke djelatnosti može pozvati na odredbe Direktive 77/249 na državnom području druge države ako su ispunjeni uvjeti za primjenu te direktive koji su njome utvrđeni.

Pružanje usluga

- 14 Prvim prethodnim pitanjem želi se osobito utvrditi može li se odvjetnik s poslovnim nastanom u jednoj državi članici pozvati na odredbe Direktive 77/249 kako bi na državnom području druge države članice obavljao svoju djelatnost kao pružatelj usluga ako mu je potonja država članica zabranila pristup odvjetničkoj djelatnosti zbog razloga koji se odnose na dostojanstvo, dobar ugled i integritet. Ako je odgovor potvrđan, nacionalni sud želi utvrditi nije li pravni poredak prepreka primjeni direktive.
- 15 Svrha je Direktive 77/249 olakšati učinkovito ostvarivanje slobode pružanja odvjetničkih usluga. U tom se smislu direktivom od država članica zahtijeva da radi obavljanja odvjetničkih djelatnosti priznaju kao odvjetnika svaku osobu koja u drugoj državi članici ima poslovni nastan kao odvjetnik pod jednim od naziva utvrđenih u članku 1. stavku 2., uključujući naziv „Rechtsanwalt” u Saveznoj Republici Njemačkoj.
- 16 Međutim, člankom 4. stavkom 1. predviđeno je da se djelatnosti vezane uz zastupanje stranke u postupku pred sudom ili pred upravnim tijelima obavljaju u svakoj državi članici domaćinu pod uvjetima utvrđenima za odvjetnike u toj državi uz izuzetak uvjeta kojima se zahtijeva boravište ili upis u stručnu organizaciju u toj državi. Člankom 4. stavkom 2. predviđeno je da odvjetnik pri obavljanju svoje djelatnosti kao pružatelj usluga mora poštovati pravila profesionalnog ponašanja države članice domaćina, ne dovodeći u pitanje njegove obveze u državi članici iz koje dolazi.
- 17 U pogledu ostalih djelatnosti pružanja usluga člankom 4. stavkom 4. predviđeno je da se za odvjetnika primjenjuju uvjeti i pravila profesionalnog ponašanja države članice iz koje dolazi, ne dovodeći u pitanje poštovanje pravila koja se primjenjuju na obavljanje odvjetničke djelatnosti u državi članici domaćinu, samo u mjeri u kojoj potonja pravila može poštovati odvjetnik koji nije registriran u državi članici domaćinu i u mjeri u kojoj je poštovanje tih pravila objektivno opravdano kako bi se osiguralo pravilno pružanje odvjetničkih usluga, ugled struke i poštovanje pravila u vezi s nespojivošću.
- 18 Iz tih odredaba proizlazi da su odvjetnici koji pružaju usluge dužni poštovati pravila profesionalne etike koja se primjenjuju u državi članici domaćinu.
- 19 To tumačenje poduprto je tekstom članka 7. stavka 2. direktive kojim je predviđeno da „u slučaju neispunjavanja obveza [...] koje se primjenjuju u državi članici domaćinu,” nadležno tijelo te države članice odlučuje o posljedicama takvog neispunjenja obveza

„u skladu s vlastitim pravilima i postupcima”. O svim poduzetim mjerama ono izvješćuje nadležno tijelo države članice iz koje osoba dolazi.

- 20 Tijekom postupka pred Sudom istaknuta je činjenica da se čini kako se prethodno navedenim odredbama direktive zahtijeva poštovanje pravila profesionalne etike pri pružanju usluga, dok se pitanje nacionalnog suda odnosi na nepoštovanje tih pravila prije no što su usluge pružene.
- 21 Međutim, takva argumentacija nije uvjerljiva. U direktivi se, time što se njome nameće zahtjev za poštovanje pravila profesionalne etike države članice domaćina, pretpostavlja da je osoba koja pruža usluge sposobna poštovati ta pravila. Ako je tijekom postupka koji se odnosi na pristup odvjetničkoj djelatnosti nadležno tijelo države članice domaćina već utvrdilo da osoba nema tu sposobnost i da joj je zbog toga zabranjen pristup odvjetničkoj djelatnosti, valja smatrati da ta osoba ne ispunjava uvjete utvrđene direktivom o slobodi pružanja usluga.
- 22 Iz navedenoga proizlazi da Direktivu 77/249 treba tumačiti u smislu da se na njezine odredbe ne može pozvati odvjetnik s poslovnim nastanom u jednoj državi članici kako bi obavljao svoju djelatnost kao pružatelj usluga na državnom području druge države članice ako mu je u potonjoj zabranjen pristup odvjetničkoj djelatnosti zbog razloga koji se odnose na dostojanstvo, dobar ugled i integritet.
- 23 S obzirom na taj odgovor, nije potrebno razmotriti pitanje može li se upotrijebiti pojam javnog poretka kako bi se odbilo pozivanje na slobodu pružanja usluga odvjetniku s poslovnim nastanom u jednoj državi članici kojem je odbijen upis u odvjetničku komoru države članice domaćina zbog nepoštovanja pravila profesionalne etike.

Pravo poslovnog nastana

- 24 Drugo pitanje koje je uputio nacionalni sud odnosi se na tumačenje članka 52. Ugovora o EEZ-u. U pitanju je konkretno riječ o tome pretpostavlja li u smislu te odredbe uspostava poslovnog nastana odvjetnika na državnom području druge države članice njegov upis u odvjetničku komoru države članice domaćina ako se to zahtijeva zakonodavstvom te države članice. Ako je odgovor na to pitanje negativan, nacionalni sud postavlja i pitanje o primjeni Direktive 77/249 na odvjetnika koji nije upisan.
- 25 Prvo valja točnije utvrditi opseg upućenog pitanja, osobito s obzirom na raspravu pred Sudom.
- 26 Komisija je istaknula da se činjenično stanje koje je dovelo do glavnog postupka može činiti nejasnim u mjeri u kojoj je osoba koja u Saveznoj Republici Njemačkoj ima poslovni nastan kao „Rechtsanwalt” otvorila ured i u Francuskoj kao „jurisconsulte”; stoga se, prema mišljenju Komisije, može postaviti pitanje nije li ta osoba već imala „poslovni nastan” u svrhu obavljanja djelatnosti na francuskom državnom području tako da se na nju nisu mogle primijeniti odredbe o pravu poslovnog nastana. Međutim, nije na Sudu da riješi spor koji se vodi pred nacionalnim sudom i pitanje koje je upućeno Sudu odnosi se isključivo na situaciju u kojoj odvjetnik s poslovnim nastanom u jednoj državi članici ima namjeru uspostaviti poslovni nastan u drugoj državi članici u kojoj je upis u odvjetničku komoru preduvjet za obavljanje odvjetničke djelatnosti.

- 27 Osim toga, na raspravi su dvije odvjetničke komore i britanska vlada razmatrale pitanje može li odvjetnik s poslovnim nastanom u jednoj državi članici uspostaviti na državnom području druge države članice, koja od odvjetnikâ zahtijeva upis u odvjetničku komoru, poslovni nastan bez da se upiše u odvjetničku komoru ako se predstavlja kao odvjetnik u smislu zakonodavstva države članice iz koje dolazi, npr. u Francuskoj kao njemački „Rechtsanwalt” ili britanski „solicitor”. Ni taj problem nije dio upućenog pitanja koje se, s obzirom na svoj tekst, odnosi na situaciju u kojoj se odvjetnik u smislu zakonodavstva države članice u kojoj ima poslovni nastan namjerava u drugoj državi članici nastaniti kao odvjetnik u smislu zakonodavstva te države članice.
- 28 Kako bi se odgovorilo na tako definirano pitanje valja istaknuti da u skladu s člankom 52. drugim stavkom Ugovora o EEZ-u sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe „sukladno uvjetima koje pravo zemlje, u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane”. Iz te odredbe proizlazi, kao što je Sud utvrdio u svojoj presudi od 12. srpnja 1984. (Klopp, 107/83, Zb., str. 2971.), da u nedostatku posebnih pravila Zajednice u tom području svaka država članica u načelu može urediti obavljanje odvjetničke djelatnosti na svojem državnom području.
- 29 Valja dodati da zahtjev upisa u odvjetničku komoru koji određene države članice utvrđuju za odvjetnike treba smatrati zakonitim u odnosu na pravo Zajednice, ali pod uvjetom da je takav upis otvoren za državljane svih država članica bez diskriminacije. Tim se zahtjevom želi osigurati poštovanje moralnih i etičkih načela te stegovni nadzor nad djelatnošću odvjetnika te se stoga njime nastoji ostvariti cilj dostojan zaštite.
- 30 Iz prethodno navedenoga proizlazi da države članice koje u svojem zakonodavstvu utvrđuju zahtjev da svaka osoba koja na njihovu državnom području želi uspostaviti poslovni nastan kao odvjetnik u smislu njihova nacionalnog zakonodavstva, mogu isti zahtjev propisati i za odvjetnike koji dolaze iz drugih država članica i koji se pozivaju na pravo poslovnog nastana utvrđeno Ugovorom o EEZ-u kako bi mogli ostvariti isti status.
- 31 Stoga na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti da članak 52. Ugovora o EEZ-u treba tumačiti u smislu da država članica koja u svojem zakonodavstvu zahtijeva upis odvjetnika u odvjetničku komoru može propisati isti zahtjev za odvjetnike iz drugih država članica koji ostvaruju pravo poslovnog nastana zajamčeno Ugovorom kako bi na državnom području prve države članice uspostavili poslovni nastan kao odvjetnici.
- 32 S obzirom na taj odgovor, nije potrebno odgovoriti na podredno pitanje koje je uputio nacionalni sud.

Troškovi

- 33 Troškovi Vlade Savezne Republike Njemačke, grčke vlade, španjolske vlade, Vlade Ujedinjene Kraljevine, francuske vlade, nizozemske vlade i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD (šesto vijeće),

odlučujući o pitanjima koja mu je presudom od 17. studenoga 1986. uputio Cour d'appel de Colmar (Žalbeni sud u Colmaru, Francuska), odlučuje:

- 1. Državljanin dviju država članica kojem je u jednoj od njih odobreno obavljanje odvjetničke djelatnosti može se na državnom području druge države pozvati na odredbe Direktive 77/249 o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga ako su ispunjeni uvjeti za primjenu te direktive koji su njome utvrđeni.**
- 2. Direktivu 77/249 valja tumačiti u smislu da se na njezine odredbe ne može pozvati odvjetnik s poslovnim nastanom u jednoj državi članici kako bi obavljao svoju djelatnost kao pružatelj usluga na državnom području druge države članice ako mu je u potonjoj zabranjen pristup odvjetničkoj djelatnosti zbog razloga koji se odnose na dostojanstvo, dobar ugled i integritet.**
- 3. Članak 52. Ugovora o EEZ-u treba tumačiti u smislu da država članica koja u svojem zakonodavstvu zahtijeva upis odvjetnika u odvjetničku komoru može propisati isti zahtjev za odvjetnike iz drugih država članica koji ostvaruju pravo poslovnog nastana zajamčeno Ugovorom kako bi na državnom području prve države članice uspostavili poslovni nastan kao odvjetnici.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. siječnja 1988.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski