



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

М. ВОВЕК

представено на 16 септември 2020 година<sup>1</sup>

**Дело C-218/19**

**Adina Onofrei**

срещу

**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**

(Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Касационен съд, Франция))

„Преюдициално запитване — Свободно движение на хора — Свобода на установяване — Достъп до адвокатската професия — Освобождаване от обучение и от професионално удостоверение — Национална практика, свеждаща освобождаването до длъжностни лица, които са практикували националното право на националната територия и в националната публична служба“

### I. Въведение

1. Г-жа Adina Onofrei (наричана по-нататък „жалбоподателката“) е португалска и румънска гражданка. Тя има две магистратури и докторат по право от Universités Paris 1 и Paris II. В продължение на повече от осем години работи като администратор в Европейската комисия. Иска да бъде вписана в регистъра на Ordre des avocats au barreau de Paris (наричана по-нататък „Парижка адвокатска колегия“), като се позовава на едно от предвидените във френското законодателство освобождавания от задължението за притежаване на професионално удостоверение (и съответно от задължителното професионално обучение) за „длъжностни лица от категория А или лица, приравнени на длъжностни лица от тази категория, които са упражнявали правни дейности в продължение на поне осем години в администрация, публична служба или международна организация“.

2. Искането на жалбоподателката е отхвърлено от Парижката адвокатска колегия с мотива, че тя нито е била служител на френската публична служба, нито е била командирована от френската публична служба в международна организация, нито е практикувала на френска територия. Решението на Парижката адвокатска колегия е потвърдено при обжалването му по съдебен ред с мотива, че жалбоподателката не е доказала никакво предходно практикуване на френско право. Сезиран с касационна жалба, Cour de cassation (Касационен съд, Франция) понастоящем иска да се установи дали тази национална правна уредба — или по-скоро практиката относно нейното тълкуване и прилагане — е съвместима с членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

## II. Правна уредба

3. Член 11 от Loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Закон № 71-1130 от 31 декември 1971 г. за реформа на някои професии в съдебната система и юридически професии, наричан по-нататък „Закон № 71-1130“) гласи:

„Адвокатска професия може да упражнява само лице, което отговаря на следните условия:

1. Да бъде французин, гражданин на държава, която е членка на Европейския съюз или страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, [...];

2. Да има, при съблюдаване на подзаконовите разпоредби, приети за прилагане на Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година, изменена, и тези относно лицата, изпълнявали определени функции или дейности във Франция, поне магистратура по право или титли или дипломи, признати за еквивалентни за упражняването на професията, [...];

3. Да притежава удостоверение за адвокатска правоспособност, при съблюдаване на посочените в параграф 2 подзаконови разпоредби, или при реципрочност, да е издържало изпита, предвиден в последната алинея от настоящия член;

4. Да не е извършвало деяния, довели до осъдителна присъда за постъпки, накърняващи честта, почтеността и добрите нрави;

[...]

6. Да не е изпадало в лична несъстоятелност или да са му налагани други санкции [...].“

4. Член 98 от Décret no 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d’avocat (Декрет № 91-1197 от 27 ноември 1991 г. за организация на адвокатската професия, наричан по-нататък „Декрет № 91-1197“) предвижда, че „[o]т теоретичното и от практическото обучение и от удостоверението за адвокатска правоспособност са освободени:

1. Нотариуси, съдебни изпълнители, секретари на търговските съдилища, съдебни управители и съдебни пълномощници, извършващи оздравяване и ликвидиране на предприятия, бивши синдици и съдебни управители, представители по индустриална собственост и бивши патентни представители, упражнявали функциите си в продължение на поне пет години;

2. Университетски лектори, асистенти и хонорувани преподаватели, ако притежават диплома като доктор по право, икономически науки или управление, с доказан петгодишен преподавателски стаж в областта на правото в това качество в звената за обучение и научни изследвания;

3. Юристи в предприятия с доказан поне осемгодишен професионален опит в правния отдел на едно или няколко предприятия;

4. Длъжностни лица и бивши длъжностни лица от категория А или лица, приравнени на длъжностни лица от тази категория, които в това качество са упражнявали правни дейности в продължение на поне осем години в администрация, публична служба или международна организация;

5. Юристи, участвали в продължение на поне осем години в правната дейност на синдикална организация;

6. Юристи, които са служители на адвокат, сдружение или адвокатска кантора, на кантора на съдебен повереник или адвокат в Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) и в Cour de cassation (Касационен съд), с доказан поне осемгодишен професионален опит в това качество след придобиване на титлата или дипломата, посочена в член 11, параграф 2 от Закона от 31 декември 1971 г.;

7. Сътрудници на депутат или помощници на сенатор, които докажат, че са извършвали основно правна дейност със статут на ръководител в продължение на поне осем години на тези длъжности;

Възможно е лицата, посочени в параграфи 3, 4, 5, 6 и 7, да са упражнявали дейностите си на няколко от длъжностите, посочени в тези разпоредби, стига общата продължителност на тези дейности да е поне осем години“.

5. Член 98-1, параграф 1 от същия декрет предвижда:

„Лицата, които се ползват от някое от предвидените в член 98 освобождавания, трябва да са положили успешно изпит за проверка на познанията относно професионалната етика и правната уредба на професията пред комисията, предвидена в член 69 [...]“.

### **III. Факти, национално производство и преюдициални въпроси**

6. Жалбоподателката, португалска и румънска гражданка, има две магистратури и докторат по право от Universités Paris 1 и Paris II. В продължение на повече от осем години работи като администратор в Европейската комисия, по-специално в генерална дирекция „Вътрешен пазар“ и генерална дирекция „Конкуренция“. През този период тя работи основно по случаи в областта на държавните помощи и картелите.

7. Жалбоподателката иска да бъде вписана в регистъра на Парижката адвокатска колегия. Тъй като очевидно отговаря на всички други условия по член 11 от Закон № 71—1130, включително необходимостта да е получила всички необходими дипломи по право във Франция, въз основа на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 тя иска да бъде освободена от иначе задължителното професионално удостоверение, а именно, „certificat d'aptitude à la profession d'avocat“ (удостоверение за адвокатска правоспособност) (наричано по-нататък „удостоверението за правоспособност“).

8. Тя иска също да бъде освободена от иначе задължителното подготвително обучение, след успешното завършване на което се получава въпросното удостоверение за правоспособност. Съветът на Парижката адвокатска колегия и нейният председател обясняват, че това обучение е с продължителност 18 месеца, включва стаж в адвокатска кантора и завършва след успешно полагане на окончателен изпит.

9. Жалбоподателката счита, че работата ѝ в Европейската комисия отговаря на условията за освобождаване по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197.

10. Съветът на Парижката адвокатска колегия обаче отхвърля кандидатурата ѝ с мотива, че жалбоподателката нито е била служител на френската публична служба, нито е била командирована от френската публична служба в международна организация. Освен това Съветът на Парижката адвокатска колегия посочва също, че професионалният ѝ опит не е придобит на френска територия.

11. Жалбоподателката оспорва това решение пред Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж, Франция). С решение от 11 май 2017 г. този съд потвърждава решението. Той посочва, че професионалният опит на жалбоподателката следва да се разгледа *in concreto*, за да се установи дали съответства на обучението, уменията и отговорностите, присъщи за длъжностните лица от категория А. Той също така посочва, че е необходимо да се осигури задоволително познаване на националното право от адвоката, за да се гарантира пълно, подходящо и ефективно упражняване на правата на страните в съдебния процес.

12. След това Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж) изброява релевантните позиции, които жалбоподателката е заемала в службите на Европейската комисия. По-нататък той припомня конкретните задачи, които жалбоподателката е изпълнявала на тези позиции. Въз основа на това посоченият съд заключава, че въпросните задачи не свидетелстват за никакво прилагане на френско право и съответно не позволяват да се приеме, че жалбоподателката действително е практикувала някакво национално право. Следователно натрупаната от жалбоподателката правна практика не съответствала на критериите по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197.

13. Жалбоподателката подава касационна жалба до Cour de cassation (Касационен съд, Франция). Според нея в решението на Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж) разглежданото освобождаване се тълкува твърде стеснително. Според нея тълкуването, изискващо практикуването на френско право и професионалният опит да са реализирани във Франция, пренебрегва факта, че правото на ЕС е част от националното право. Това водело до непряка дискриминация, благоприятстваща длъжностните лица от френската публична служба в ущърб на длъжностните лица от публичната служба на Европейския съюз, и представлявало ограничение на свободното движение на работници и на свободата на установяване. Макар целта за гарантиране на ефективна защита на правата на страните в съдебния процес действително да била легитимна, използваните за тази цел средства не били подходящи и надхвърляли необходимото за постигането ѝ. В това отношение жалбоподателката оспорва начина, по който е оценен професионалният ѝ опит. Тя изтъква, че искане да докаже своите умения би представлявало по-малко ограничително средство за постигането на тази цел.

14. Запитващата юрисдикция отбелязва, че действително е възможно да възникнат съмнения дали разглежданият режим може да се счита за ограничение на свободното движение на работници и на свободата на установяване. Според нея в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 разглежданото спорно освобождаване е подчинено на три кумулативни условия, които изискват кандидатите: i) да принадлежат към френската публична служба, ii) да са придобили професионален опит във Франция и iii) да са практикували френско право. Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 не изисква кандидатът да доказва познания за националните юрисдикции или производствата пред тях.

15. При тези обстоятелства Cour de cassation (Касационен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Допуска ли принципът, че Договорът за Европейската икономическа общност, понастоящем, след изменения, Договорът за функционирането на Европейския съюз, създава собствен правен ред, който е част от правните системи на държавите членки и е задължителен за техните юрисдикции, национално законодателство, което обуславя освобождаването от спазване на условията за обучение и за диплома, предвидени по принцип за достъпа до адвокатската професия, от изискването лицето, което иска освобождаване, да познава достатъчно приетото във Франция национално право, като по този начин изключва възможността да се вземе предвид подобно познаване само на правото на Европейския съюз?

2. Допускат ли членове 45 и 49 от Договора за функционирането на ЕС национално законодателство, което запазва възможността за освобождаване от условията за обучение и за диплома, предвидени по принцип за достъпа до адвокатската професия, за определени служители на публичната служба на същата държава членка, упражнявали в това качество във Франция правни дейности в администрация, публична служба или международна организация, и изключва възможността от това освобождаване да се ползват служителите или бившите служители на европейската публична служба, които в това качество са упражнявали правни дейности в Европейската комисия в една или повече области на правото на Европейския съюз?“.

16. Жалбоподателката, Съветът и председателят на Парижката адвокатска колегия, гръцкото и френското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища. Тези страни, с изключение на гръцкото правителство, представят и устни становища в съдебното заседание, проведено на 17 юни 2020 г.

#### IV. Анализ

17. Настоящото заключение е структурирано по следния начин. Най-напред ще се съсредоточа върху точните условия, произтичащи от член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, и във връзка с това ще изясня и точния предмет на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси (А). След това ще разгледам съвместимостта на въпросните условия, описани от запитващата юрисдикция, с членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС (Б).

##### A. Предварителни бележки

18. Преди да се прецени дали разглежданият в главното производство национален режим е съвместим с правото на Съюза, очевидно следва да се определи действителното съдържание на този режим. За съжаление в конкретния случай това не е лесно начинание, както ще бъде обяснено в следващия раздел.

##### 1. Условията по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197

19. Член 11, параграф 3 от Закон № 71-1130 уточнява, че възможността за упражняване на адвокатската професия във Франция е обусловена, освен при изключения, от притежаването на удостоверение за правоспособност. Член 98 от Декрет № 91-1197 уточнява тези изключения по отношение на посоченото удостоверение за правоспособност.

20. Разглежданото в главното производство освобождаване е предвидено в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197. В неговия текст се определят три изисквания: i) „длъжностни лица от категория А или лица, приравнени на длъжностни лица от тази категория“, ii) „които са упражнявали правни дейности в продължение на поне осем години“, и iii) които са упражнявали тези дейности „в администрация, публична служба или международна организация“.

21. Както посочва запитващата юрисдикция, в съдебната практика се приема, че това освобождаване изисква кандидатите да отговорят на три кумулативни условия: i) да са служители на *френската* публична служба, ii) да са упражнявали правни дейности на *френска* територия и iii) да са практикували *френско* право.

22. Трябва да призная, че не става веднага ясно от кое от условията, определени в текста на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, произтичат такава съдебна практика и такива условия. Освен това нито конкретният случай в главното производство, нито това, което, изглежда, е по-широката практика по прилагане на национално равнище, реално помагат на тълкувателя да разбере кои са действително приложимите на национално равнище условия по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197.

23. По отношение на *конкретния случай* в главното производство отбелязвам, първо, че искането на жалбоподателката е отхвърлено от Съвета на Парижката адвокатска колегия, тъй като тя нито е била служител на френската публична служба, нито е била командирована като такава в международна организация. Освен това Съветът на Парижката адвокатска колегия подчертава, позовавайки се общо на „практиката на Cour de cassation (Касационен съд)“ в това отношение, че професионалният опит на жалбоподателката също не е придобит на френска територия.

24. Второ, макар Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж) да потвърждава решението за отхвърляне, той все пак основава заключението си на друг мотив, а именно че жалбоподателката не отговаря на условието за практикуване на френско право. Той подчертава, че преценката на релевантното практикуване на френско право трябва да се направи *in concreto*. След като извършва такава преценка, този съд стига до извода, че жалбоподателката не е доказала никакъв опит по френско право.

25. Трето, запитващата юрисдикция посочва, че за да бъде приложимо разглежданото освобождаване, кандидатите трябва да отговарят на трите *кумулятивни* условия, припомнени по-горе в точка 21 от настоящото заключение.

26. В *по-общ план* точното функциониране на разглежданото освобождаване не става много по-ясно от представянето на някои примери от националната съдебна практика, дадени от запитващата юрисдикция и от страните в настоящото производство. Тези примери разкриват значително многообразие от подходи за тълкуване на условията, определени в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197.

27. Що се отнася, на първо място, до *условието за принадлежност към френската публична служба*, самото съществуване на това условие сериозно е оспорено от френското правителство. Според него подобно изискване не произтича нито от член 11 от Закон № 71-1130, в който се споменава само упражняването на дейности във Франция<sup>2</sup>, нито от член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, в който по принцип се имат предвид лицата, *приравнени на длъжностни лица* „от категория А“ („*les personnes assimilées*“ в оригинала на френски език).

28. Някои от примерите от съдебната практика, предоставени в настоящото производство, се отнасят до искания, направени от длъжностни лица на Организацията на обединените нации или на Европейския съюз<sup>3</sup>. Причините, поради които тези искания не са били одобрени, изглежда, всъщност се основават не на липсата на принадлежност към френската публична служба, а на липсата на практикуване на френско право или на неизпълнението на условието за териториалност. Отбелязвам обаче също, че Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Апелативен съд Екс-ан-Прованс, Франция) приема, че длъжностно лице на Княжество Монако, френски гражданин, отговаря на разглежданите условия. В решение, по което имаше известно разискване в съдебното заседание, този съд отбелязва, че правото на Монако е много сходно с

2 Разбирам това като препратка към член 11, параграф 2 от Закон № 71-1130, в който се предвижда евентуално изключение от изискването за диплома по право за лица, упражнявали определени дейности във Франция.

3 Вж. например Cour d'appel de Paris, решение от 12 май 2016 г., № 15/1546; Cass. 1ère Civ, решение от 14 декември 2016 г., № 15-26.635, FR:CCASS:2016:C101411; Cass. 1ère Civ, решение от 11 май 2017 г., № 16-17.295, FR:CCASS:2017:C100576; Cass. 1ère Civ, решение от 5 юли 2017 г., № 16-20.441, FR:CCASS:2017:C100576.

френското право и че изпълняваните от кандидата функции могат да бъдат класирани в категория А за френските длъжностни лица или приравнените на тях лица<sup>4</sup>. Следователно искането за освобождаване е удовлетворено по отношение на лице, което явно *не е било* служител на френската публична служба.

29. Формулировката на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 прави разглежданото освобождаване приложимо и за длъжностни лица, които са упражнявали дейностите си в международна организация. Не е ясно дали това е приложимо за всяко длъжностно лице в международна организация (във Франция) или само за лица, които са служители на френската публична служба и са били *командирвани* в международна организация. Решението на Съвета на Парижката адвокатска колегия в главното производство, изглежда, се основава на последното разбиране.

30. На второ място, що се отнася до *условието за териториалност*, запитващата юрисдикция обяснява, че то е приложимо и когато правната практика е натрупана в международна организация. Подобно тълкуване се разбира като произтичащо от член 11, параграф 2 от Закон № 71-1130. Тази разпоредба се отнася до освобождаването от задължението за притежаване на *диплома по право*, като в относимата ѝ в случая част се уточнява, че се прилага за лица, упражнявали определени функции във Франция. Изглежда националната съдебна практика се позовава на тази разпоредба и при разглеждането на освобождаването относно *удостоверението за правоспособност*, въпреки че в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 не се посочва нищо по този въпрос.

31. Разбирам, че компетентните френски органи са възприели подобна логика<sup>5</sup> при освобождаванията, предвидени за юристи в предприятия (по член 98, параграф 3 от Декрет № 91-1197<sup>6</sup>) и за лица, упражнявали правни дейности в синдикални организации (по член 98, параграф 5 от същия декрет<sup>7</sup>). Така подобно на параграф 4 от член 98, параграфи 3 и 5 от член 98 също са тълкувани в смисъл, че установяват изискване за териториалност, макар тези разпоредби да не съдържат такова, за разлика от член 11, параграф 2 от Закон № 71-1130<sup>8</sup>.

32. На трето място, що се отнася до условието, свързано с *практикуването на френско право*, изглежда, се приема, че макар понятието „френско право“ да може да се тълкува като включващо правото на Съюза, то не може да се ограничи до последното. Разбирам, че това тълкуване на понятието „френско право“, съчетано с необходимостта от стриктно тълкуване на разглежданото освобождаване, е довело до многократни отхвърляния на искания на длъжностни лица на Съюза.

33. Съдът е обвързан с представената от запитващата юрисдикция национална правна уредба. Ето защо в изложението по-долу ще направя оценка на съвместимостта с правото на ЕС на трите (кумулятивни) условия, посочени в акта за преюдициално запитване и (пре)потвърдени в писмени разяснения, предоставени от Cour de cassation (Касационен съд) и от неговия procureur général (главен прокурор) по искане на Съда.

4 Cour d'appel d'Aix-en Provence, решение от 2 април 2015 г., № 14/15403.

5 Чиего съответствие с националната конституция е потвърдено от Conseil constitutionnel (Конституционен съвет, Франция) с решение от 6 юли 2016 г., № 2016-551 QPC, FR:CC:2016:2016.551.QPC.

6 Cass. 1ère Civ, решение от 28 март 2008 г., № 06-21.051, Bulletin 2008 I № 90; Cass. 1ère Civ, решение от 14 януари 2016 г., № 15-11.305, FR:CCASS:2016:C100036.

7 Cass. 1ère Civ, решение от 14 декември 2016 г., № 14-25.800, FR:CCASS:2016:C101410.

8 Същото условие за териториалност се прилага и при освобождаването за някои категории университетски преподаватели съгласно член 98, параграф 2 от Декрет № 91-1197. Cass, 1ère Civ, решение от 15 юли 1999 г., № 97-13.079, Bulletin 1999 I № 235, стр. 152.

34. В този контекст обаче ще отбележа и два аспекта, към които ще се върна в края на настоящото заключение. На първо място, изглежда, е налице известно несъответствие между условията за освобождаване, формуирани в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, и тези, които очевидно се прилагат на практика. На второ място, съществува значително многообразие в практическото прилагане на тези условия, което очевидно надхвърля достигането до различни резултати във фактически различни случаи: разликата засяга тълкуването на самите правни условия.

## *2. Преформулиране на преюдициалните въпроси*

35. Първият въпрос на запитващата юрисдикция се отнася до предвиденото в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 задължение за *познаване* на френско право. Запитващата юрисдикция иска да установи дали при това изискване надлежно е отчетен фактът, че в крайна сметка правото на Съюза е неразделна част от националното право на държавите членки.

36. На първо място, от акта за преюдициално запитване и от представените пред Съда становища е видно, че съдържащият се във формулировката на този въпрос израз „познаване на френско право“ следва по-скоро да се разбира като „*практикуване* на френско право“.

37. Всъщност от представеното по настоящото дело становище и от съдебното заседание следва, че познанията по френско право на кандидатите за въпросното освобождаване не са проверявани. Единственият изпит, на който те следва да се явят, изглежда, се отнася до деонтологичните норми съгласно член 98-1 от Декрет № 91-1197<sup>9</sup>.

38. На второ място, в контекста на настоящото заключение не смятам за необходимо първият преюдициален въпрос да се разглежда отделно. Въпросът за естеството на отношенията между правния ред на Съюза и националните правни системи, както и за степента им на взаимна интеграция и взаимозависимост, наистина е интересен. В рамките на настоящото дело обаче не е необходимо задълбочаване в такъв въпрос, който действително е достоен за Галилеев диалог. В контекста на настоящото дело този въпрос всъщност възниква само в много по-ограничения контекст на това какво разумно може да се изисква като релевантен правен опит за целите на приемане в адвокатска колегия в държава членка. Следователно на практика отговорът на първия поставен от запитващата юрисдикция въпрос по необходимост ще бъде разгледан, но в много по-тясна и прагматична перспектива в рамките на втория поставен въпрос.

39. Ето защо с оглед на тези съображения считам за уместно да разгледам заедно двата преюдициални въпроса, за да се установи дали трите посочени от запитващата юрисдикция условия, които се прилагат на основание член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, са в съответствие с членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС.

## ***Б. Съвместимост с членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС***

40. В самото начало следва да се припомни, че настоящият случай не попада в обхвата на Директива 98/5/ЕО<sup>10</sup>. Този режим се отнася само за адвокати, квалифицирани като такива в своите държави членки на произход<sup>11</sup>. Настоящият случай се отнася до условията за *първоначален* достъп до адвокатската професия в държава членка.

<sup>9</sup> Вж. точка 5 от настоящото заключение по-горе.

<sup>10</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 година относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията (ОВ L 77, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 24).

<sup>11</sup> Решение от 13 ноември 2003 г., Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, т. 45).



41. Съгласно постоянната съдебна практика „при липса на хармонизация на условията за достъп до дадена професия държавите членки имат право да определят знанията и квалификациите, необходими за упражняването на тази професия“<sup>12</sup>.

42. Правото на Съюза обаче налага ограничения на упражняването на тези правомощия. Националните разпоредби не трябва да възпрепятстват ефективното упражняване на основните свободи, гарантирани, доколкото е относимо в случая, от членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС<sup>13</sup>.

43. Запитващата юрисдикция посочва, че адвокатската професия може да се упражнява във Франция като самостоятелно заето лице и като наето лице. Следователно националният режим, предмет на главното производство, трябва да се разгледа в светлината и на двете разпоредби от Договора. Ключовата преценка обаче, по-специално тази относно ограниченията и тяхната обосновка, до голяма степен е една и съща и за двете разпоредби.

### *1. Дискриминация или пречка за достъпа?*

44. Настоящото дело се отнася до лице, което не е изявило желание да мигрира между професионални среди от две различни държави членки. Жалбоподателката иска да получи възможност за миграция между публичната служба на Европейската комисия и адвокатската професия в държава членка.

45. От постоянната съдебна практика следва, че длъжностно лице на Съюза има качеството на работник мигрант. Всъщност „гражданин на [Съюза], който работи в държава членка, различна от държавата по произход, не губи качеството си на работник [...] поради обстоятелството, че заема длъжност в международна организация [...]“<sup>14</sup>. Същото важи и за упражняването на правата, предоставени на гражданите на Съюза с член 49 ДФЕС.

46. За целите на настоящото дело считам, че обсъждането на въпроса дали разглежданите условия представляват непряка дискриминация и/или пречка за свободното движение може да бъде сведено до минимум. Това е така, тъй като по мое мнение разглежданите условия представляват и двете.

47. Първо, що се отнася до твърдението за наличие на непряка дискриминация, отбелязвам, че жалбоподателката е румънска и португалска гражданка.

<sup>12</sup> Вж. например решения от 10 декември 2009 г., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, т. 34 и цитираната съдебна практика), от 6 октомври 2015 г., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, т. 48 и цитираната съдебна практика), и от 17 декември 2015 г., X-Steuerberatungsgesellschaft (C-342/14, EU:C:2015:827, т. 44 и цитираната съдебна практика).

<sup>13</sup> Вж. относно член 45 ДФЕС (предишен член 39 ЕО) решение от 10 декември 2009 г., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, т. 35 и цитираната съдебна практика).

<sup>14</sup> Вж. например решения от 3 октомври 2000 г., Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, т. 42 и цитираната съдебна практика), от 16 декември 2004 г., Му (C-293/03, EU:C:2004:821, т. 37 и цитираната съдебна практика по отношение на принципната позиция), от 16 февруари 2006 г., Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107, т. 12 и цитираната съдебна практика) и от 21 януари 2016 г., Комисия/Кипър (C-515/14, EU:C:2016:30, т. 45). Вж. също така решение от 30 април 2019 г., Wattiau/Парламент (T-737/17, EU:T:2019:273, т. 82 и сл.).

48. Член 45 ДФЕС (както и член 49 ДФЕС) „забранява не само явните дискриминационни практики, основани на гражданството, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат“<sup>15</sup>. Непряка дискриминация е налице, когато разглежданата разпоредба от националното право „поради самото си естество може да засегне в по-голяма степен работниците мигранти, отколкото работниците местни граждани, и следователно може да постави по-специално първата категория в по-неблагоприятно положение“<sup>16</sup>.

49. Споделям мнението на жалбоподателката и на Комисията, че разглежданите условия естествено ще засягат поради самото си естество в по-голяма степен лица с гражданство, различно от френското, като жалбоподателката. Може с доста голяма степен на сигурност да се допусне, че повечето от френските длъжностни лица са френски граждани. Следователно, дори приложимата норма да се основава на критерий, различен от гражданството (принадлежност към френската публична служба, а не притежаване на френско гражданство), такава норма очевидно представлява случай на непряка дискриминация, основана на гражданство.

50. В съдебното заседание Съветът и председателят на Парижката адвокатска колегия подчертават, че решението по искането на жалбоподателката не е основано на нейното гражданство и би било точно същото, дори ако тя беше френска гражданка.

51. Не намирам този довод за относим. За да се започне преценката за евентуална непряка дискриминация, е достатъчно жалбоподателят да може да се окаже в по-лоша позиция поради причина, която е защитен признак (в случая, гражданството). Фактът, че и друго лице би могло да бъде в същото положение, макар да не принадлежи към защитената група, в действителност не е от значение, за да се заключи, че съществува правна норма, която непряко облагодетелства собствените граждани.

52. Френското правителство, както и Съветът и председателят на Парижката адвокатска колегия освен това изключват възможността условията, основаващи се на практиката, да представляват непряка дискриминация, тъй като лицата, които практикуват във Франция и следователно познават добре френското право, и тези, които практикуват в друга държава членка (или в служба на Европейската комисия) и следователно не познават добре френското право, не се намирали в сходно положение по отношение на достъпа до адвокатската професия, тъй като съответните им правни умения били свързани с различни правни системи.

53. Не съм съгласен.

54. Съгласно постоянната съдебна практика сходността на положенията трябва да се анализира с оглед на предмета и целта на националната правна уредба, която установява разглежданото различие, както евентуално с оглед на принципите и целите в областта, към която се отнася тази национална правна уредба<sup>17</sup>.

55. В настоящия случай в зависимост от избраното равнище на абстракция това означава или обсъждане дали френските длъжностни лица и длъжностните лица на Комисията са в сходно положение, що се отнася до искането за приемане във френска адвокатска колегия (обща цел), или при условията на евентуалност, дали двете групи лица са сходни, що се отнася до конкретното освобождаване, на което се позовава жалбоподателката (конкретна цел).

15 Вж. например решения от 28 юни 2012 г., Emy (C-172/11, EU:C:2012:399, т. 39), от 5 декември 2013 г., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, т. 25) или от 5 февруари 2014 г., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, т. 30).

16 Решение от 23 май 1996 г., O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, т. 20).

17 Вж. в този смисъл решения от 7 март 2017 г., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, т. 42 и цитираната съдебна практика), от 26 юни 2018 г., МВ (Промяна на пола и пенсия за възраст) (C-451/16, EU:C:2018:492, т. 42), и от 22 януари 2019 г., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, т. 42).

56. Що се отнася до *общата* цел, не виждам защо всеки юрист да не може по принцип да се счита в сходно положение за целите на приемането в адвокатската колегия и допускането до адвокатската професия.

57. По-нататък, що се отнася до *конкретната* цел на освобождаването, запитващата юрисдикция обяснява, че като подчинява достъпа до адвокатската професия на обсъжданите в настоящия случай условия, това освобождаване има за цел да гарантира ефективна защита на страните в съдебния процес, а оттам и добро правораздаване.

58. Ако тази цел действително бъде разгледана *in concreto*, както се предлага в някои от посочените в настоящото заключение примери<sup>18</sup>, отново не виждам липса на структурна сходност между френските длъжностни лица и длъжностните лица на Съюза. От значение би трябвало да са доказателствата за практикуване на френско право, а не презумпцията за това. Ако обаче просто се презумира, че само френско длъжностно лице познава френското право, без това по някакъв начин да се проверява, такова предположение, макар и само по себе си да повдига въпроси, все още не отрича присъщата сходност с оглед на заявената цел на конкретното изключение: да се гарантира, че лице, което се възползва от изключението, действително притежава умения, необходими за упражняването на адвокатската професия.

59. Във всеки случай обаче това обсъждане извежда на преден план два въпроса. На първо място, подобни съображения всъщност вече са свързани с обосноваването на конкретно условие, а не с обща сходност. Тази сходност обикновено се възприема доста широко именно за да не се измества цялото обсъждане от равнището на обосноваване към равнището на сходност, тъй като доводите в двете направления до голяма степен са от същото естество<sup>19</sup>. На второ място, законодателният избор, направен от държава членка в подобен контекст, не може да се счита за определящ. Ако той беше такъв, тогава установените в националното право категории биха довели до изключване на сходността на европейско равнище, като по този начин би бил изключен всякакъв контрол<sup>20</sup>.

60. С оглед на тези обстоятелства мога само да потвърдя, че трите посочени от запитващата юрисдикция условия за прилагането на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 действително пораждаат непряка дискриминация, поставяща в по-благоприятно положение френските граждани по отношение на достъпа до адвокатската професия във Франция.

61. Второ, споделям и становището на жалбоподателката и на Комисията, че тези условия също така представляват пречка за достъпа до адвокатската професия във Франция.

62. Обхватът на членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС не се ограничава до случаи на пряка и непряка дискриминация, основана на гражданство. Тези разпоредби също така не допускат мерки, които — макар и приложими без дискриминация, основана на гражданство — „мо[гат] да затрудн[ят] или да направ[ят] по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираните от Договора [...] основни свободи“<sup>21</sup>.

18 Вж. точки 11—12 и 24 по-горе от настоящото заключение.

19 Вж. също заключението ми по дело Hornbach-Baumarkt (C-382/16, EU:C:2017:974, т. 131), което показва как в обичайния анализ на Съда в контекста на четирите свободи едни и същи доводи се обсъждат по същество при преценката за сходност (ако се обсъжда отделно) и обоснованост (пропорционалност).

20 Вж. заключението ми по дело MB (C-451/16, EU:C:2017:937, т. 47), относно подчертаващо кръговия характер на преценката, водещ до реална невъзможност за какввто и да било контрол, ако установените в националното законодателство категории трябва да се считат за определящи за преценката на сходността на равнището на Съюза.

21 Вж. например решения от 7 май 1991 г., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, т. 15), от 5 февруари 2015 г., Комисия/Белгия (C-317/14, EU:C:2015:63, т. 22) или от 20 декември 2017 г., Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, т. 35 и цитираната съдебна практика). За обобщение на съдебната практика в това отношение вж. също моето заключение по дело Krah (C-703/17, EU:C:2019:450, т. 53—85).

63. Прилагането на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 може да възпрепятства или да възпре лицата, които желаят да упражнят свободата си на движение или на установяване, да напуснат своята държава членка по произход (или, което е релевантно в случая — публичната служба на Съюза), за да упражняват професионална дейност или да се установят като адвокати във Франция.

64. Следователно условията за прилагане на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 относно принадлежност към френската публична служба, териториалност на професионалния опит и практикуване на френско право представляват също ограничение на свободното движение на работници и на свободата на установяване съгласно членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС.

## 2. Обосновка

65. Независимо дали въпросните условия се разглеждат като непряка дискриминация или като пречка за свободното движение, при всички положения следва да се провери дали те могат да бъдат обосновани с някоя от посочените в Договора легитимни цели или с императивни съображения от общ интерес. Освен това разглежданият режим би трябвало да е в състояние да гарантира осъществяването на тази цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане<sup>22</sup>.

66. Беше заявено, че целта, преследвана с разглежданото освобождаване, е ефективна защита на правата на страните в съдебния процес и добро правораздаване. В това отношение, както отбелязва и запитващата юрисдикция, защитата на потребителите, включително получателите на правни услуги, и доброто правораздаване са сред целите, които могат да се считат за императивни съображения от общ интерес и да обосноват ограничаване на основните свободи<sup>23</sup>.

67. Напълно споделям това мнение. Отбелязвам също, че никоя от страните не оспорва легитимността на такива цели, които със сигурност могат да обосноват мерки и условия за ограничаване на достъпа до адвокатската професия в държава членка.

68. След това уточнение остава да се провери дали разглежданите условия отговарят на критерия за пропорционалност, който изисква да се провери съотношението между *заявените цели* и *избраните средства* за тяхното постигане. В този контекст е доста важно да се уточни че: i) защитата на потребителите *като* получатели на правни услуги, както и ii) доброто правораздаване в случай като настоящия по същество се свеждат до въпроса за релевантния опит, който би трябвало да позволи на лице, желаещо да практикува право в държава членка, да може в разумна степен и независимо да извършва дейност в рамките на тази система. Всъщност задействането на разглежданото освобождаване предоставя на кандидатите дерогация от задължителното първоначално юридическо обучение и от окончателния изпит след приключването му.

69. Така по-долу ще се постарая да извърша проверка на всяко от трите разглеждани условия, посочени от запитващата юрисдикция: може ли подобно условие да бъде прието за едновременно подходящо и необходимо с оглед на заявената цел да се гарантира, че лицата, които желаят да се ползват от разглежданото освобождаване, имат достатъчно натрупан релевантен опит за практикуване на адвокатската професия?

<sup>22</sup> Вж. например решения от 31 март 1993 г., Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, т. 32 и цитираната съдебна практика), от 12 септември 2013 г., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, т. 50) или от 13 юли 2016 г., Röpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, т. 29).

<sup>23</sup> Що се отнася до обосноваването на ограничения на свободното предоставяне на услуги, вж. решение от 18 май 2017 г., Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, т. 34 и цитираната съдебна практика). Вж. също решения от 12 декември 1996 г., Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, т. 38 и цитираната съдебна практика), и от 25 юли 1991 г., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 16).

*a) Качество на служител на френската публична служба*

70. Както вече беше посочено в точки 27 и 28 от настоящото заключение, точният обхват на условието за принадлежност към френската публична служба е предмет на различно тълкуване.

71. Запитващата юрисдикция посочва, че това условие всъщност изисква принадлежността към френската публична служба да се разбира като различна от всяка друга публична служба, била тя европейска или национална.

72. Френското правителство обаче оспорва това тълкуване. Според него това условие трябва да се разбира широко, така че да включва и европейските или националните публични служби, а не само френската. Според това правителство категория AD на длъжностните лица на Европейската комисия би могла също да попада в обхвата на понятието „лица, приравнени на длъжностни лица от категория А“ (*personnes assimilées*), съдържащо се в текста на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197. В съдебното заседание френското правителство обяснява, че не съществува ясно определение на последната категория. Ясно било само, че тя изключва длъжностните лица от категории В и С, докато вероятно включва длъжностни лица, които не могат да бъдат класирани в някоя от категориите А, В и С, каквито са длъжностните лица от администрацията на местата за лишаване от свобода или военните длъжностни лица.

73. В контекста на настоящото дело тълкуването, възприето в решението на Съвета на Парижката адвокатска колегия, изглежда, е предложено от запитващата юрисдикция. Напротив, решението на Cour d'Appel de Paris (Апелативен съд Париж) съответства на това, което предлага френското правителство: обстоятелството, че жалбоподателката очевидно не е била член на френската публична служба, не е попречило на този съд да извърши преценка *in concreto* на нейния предходен опит.

74. Съдът няма задачата да се произнася по тълкуването на националното право. Все пак бих искал да отбележа три аспекта.

75. На първо място, ако в крайна сметка се възприеме стеснителното тълкуване, което *de facto* би означавало, че принадлежността към френската публична служба води до автоматично предоставяне на освобождаването, без действително разглеждане *in concreto* на условието за практикуване на някакво френско право, релевантно за адвокатската професия, според мен такова условие *не би било подходящо* за постигане на заявената цел. С оглед на броя на длъжностните лица от категория А и на разнообразните и понякога тесните длъжностни характеристики, които вероятно са свързани с работата в определени служби, всъщност би било много трудно да се приеме, че всички тези лица ще придобият автоматично практиката и уменията, необходими за адвокатската професия, по-специално за общо и независимо практикуване в адвокатската колегия в качеството на самостоятелно заети лица. Автоматичното предоставяне на освобождаване, основано само на принадлежността към френската публична служба, следователно би било, меко казано, прекомерно широко с оглед на преследваните цели.

76. На второ място, Съветът и председателят на Парижката адвокатска колегия подчертават, че освобождаването всъщност не се предоставя автоматично и че всички искания за освобождаване се подлагат на анализ *in concreto*. Отбелязвам, че в съдебното заседание всички страни се съгласяват, че на практика действително трябва да се извършва преценка *in concreto*. Въпреки това продължават да съществуват различия в мненията относно това *какво* точно следва да се разглежда *in concreto*, на което ще се спра по-нататък във връзка с третото условие.

77. При всички положения обаче считам, че дори да се изключи всякаква автоматичност, условието за принадлежност към френската публична служба надхвърля необходимото с оглед на посочената по-горе цел. Тази цел е да се гарантира, че лицата, които желаят да се ползват от освобождаването, имат релевантни и практически познания по френско право, така че да могат

да упражняват това право. Приравняването на тази цел на принадлежност към френската публична служба обаче, както вече посочих, е *прекомерно широко* за френски длъжностни лица и значително *по-тясно* за всеки, който не е френско длъжностно лице. Според мен е съвсем очевидно, че практикуването и познаването на френското право могат да се придобият и другаде, а не само в рамките на френската публична служба. Несъмнено не може да се изключи възможността някои длъжностни лица на Европейската комисия да са работили по въпроси от френското право или дори да са участвали в съдебни спорове пред френските съдилища от името на своя работодател.

78. От последната гледна точка условието, свързано с принадлежност към френската публична служба, би ограничило разглежданите свободи повече от необходимото, доколкото би изключило кандидати, които не са служители на френската публична служба, но които биха могли действително да са придобили релевантна практика<sup>24</sup>.

79. На трето място, проблемът, свързан с първото изложено от запитващата юрисдикция условие, все пак изчезва напълно, ако, както предлага френското правителство, въпросното условие се тълкува разширително като включващо и длъжностните лица от публичната служба на ЕС, доколкото те могат да се считат за „други лица, приравнени на длъжностни лица от категория А“. Това би означавало, че тези лица не биха били автоматично изключвани от разглеждането за целите на въпросното освобождаване, както и че би могло да се извършва преценка *in concreto* на предходната им практика с оглед на тяхната квалификация.

80. Така стигам до междинния (и всъщност доста условен) извод, че членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС не допускат условието за принадлежност към френската публична служба, на което е подчинено освобождаването от професионалното обучение и от удостоверението за адвокатска правоспособност по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, доколкото практическото прилагане на това условие не позволява да се провери изискваното практикуване на (националното) право от лица, които не са служители на френската публична служба.

#### б) Условие за териториалност

81. Що се отнася до условието за териториалност, разбирам, че то се прилага самостоятелно и трябва да бъде изпълнено *кумулятивно* заедно с другите две условия. Разбирам освен това, че това условие се тълкува в смисъл, че кандидатът трябва да е натрупал необходимата практика по френско право, докато *професионалното му пребиваване* е във Франция. С други думи, изискваният опит никога не може да бъде придобит, ако работодателят в публичния сектор на кандидата се намира извън територията на Франция, дори и ако всъщност кандидатът действително е можел да практикува френското право било пред френските съдилища, тоест на френска територия, или като работи по друг начин по въпроси от френското право.

82. Ако това наистина е така, смятам, че подобно условие поражда същите проблеми като потенциално установените по отношение на условието, свързано с принадлежността към френската публична служба, изложени по-горе<sup>25</sup>. Проблемът е в присъщия автоматичен характер, който просто не постига заявената цел.

<sup>24</sup> Вж. в този смисъл например решения от 7 май 1991 г., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, т. 15), от 13 ноември 2003 г., Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, т. 62 и цитираната съдебна практика), от 10 декември 2009 г., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, т. 36 и цитираната съдебна практика), от 17 декември 2009 г., Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, т. 34). Вж. също решение от 12 май 2005 г., Комисия/Италия (C-278/03, EU:C:2005:281, т. 14 и цитираната съдебна практика).

<sup>25</sup> Освен това Комисията изразява съмнение дали условието за териториалност действително се поставя на служители на френската публична служба, които упражняват функциите си извън територията на Франция. В този контекст тя се позовава на решение на Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж) от 12 май 2016 г., № 15/15468, където се приема, че разграничение, направено между служители на френската публична служба и международни длъжностни лица, не може да поражда дискриминация, тъй като двата статута отразяват различни умения.

83. Тази констатация се потвърждава и от последната част от член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, от която следва, че разглежданото освобождаване може да бъде предоставено, поне с оглед на формулировката на тази разпоредба, на кандидати, които се позовават на опит в международна организация. Не е изключено лице да се занимава с въпроси от френското право и да участва в съдебни спорове пред френски съдилища, докато работи за организация като UNESCO или ОИСП, чиито седалища са във Франция. При това положение, ако гаранцията за освобождаване в тези случаи е автоматична (и освен това евентуално ограничена до служители на френската публична служба, командировани в такива организации), преследваните с разглежданите изисквания цели трудно могат да бъдат постигнати.

84. Така стигам до следващото междинно (и отново донякъде условно) заключение, че членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС не допускат условието за териториалност, на което е подчинено освобождаването от професионалното обучение и от удостоверението за адвокатска правоспособност по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197.

#### в) Практикуване на френско право

85. Разбирам, че условието относно практикуването на френско право е свързано с изискването за „упражняване на правни дейности“, съдържащо се в текста на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-9711 („*activités juridiques*“ в оригинала на френски език).

86. В това отношение може само да се подчертае, че значението на практикуването и познаването на национално право за целите на упражняването на адвокатската професия по принцип е признато в практиката на Съда<sup>26</sup>. Следователно изискването да е придобит значителен релевантен правен опит за освобождаване от обичайното изискване за практикуване преди вписването в адвокатската колегия по принцип би било подходящо и необходимо ограничение.

87. Положението обаче не е толкова ясно в настоящото производство. Всъщност именно точният предмет на предходната правна практика, която се изисква в приложимото национално законодателство, остава в известна степен неясен по отношение както на съдържанието, така и на процедурата.

88. Първо, като се прояви пълно разбиране за присъщата гъвкавост, необходима за обработването на искания на лица от всякакви житейски области, пак остава неясно какво именно се изисква в рубриката „упражнявани правни дейности“.

89. Интуитивният прочит на понятието „правни дейности“ може да бъде в противовес на „административни дейности“. Както обаче следва от представеното по-специално от Съвета и от председателя на Парижката адвокатска колегия обяснение, всъщност се изискват правни дейности с определено качество, така че да може да се установи дали професионалният опит действително е подготвил кандидата за упражняването на адвокатската професия.

90. Във формулировката на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197 обаче не се посочва практикуване на *национално право*. Нещата логично стоят така за кандидати, които са длъжностни лица от категория А и са упражнявали правна дейност в международни организации или които са практикували основно или успоредно и в други области на правото,

<sup>26</sup> Вж. решения от 10 декември 2009 г., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, т. 46), и от 22 декември 2010 г., Koller (C-118/09, EU:C:2010:805, т. 39).

като например право на ЕС или международно право, докато работят във Франция. Всъщност от дискусията, проведена в съдебното заседание, е видно, че практикуването на правото на ЕС може (или дори трябва) да бъде взето предвид за тази цел, макар да остава неясно до каква степен то може да компенсира липсата на практикуване на националното право.

91. Също така за мен не е ясно и дали упражняването на професионални дейности в *която и да е област на правото* е достатъчно, за да се изпълни изискваният стандарт. И отново, в съдебното заседание бяха проведени някои доста неубедителни разисквания в това отношение, включващи примери за лица, които евентуално са работили само в много тясна област на правото през целия осемгодишен период<sup>27</sup>, и коментари дали действително е необходима по-широкообхватна практика.

92. Също така не е ясно дали трябва да се докаже известен *опит в съдебни спорове* пред френски съдилища и в каква степен, или е достатъчен друг опит (тоест, извън съдебни спорове). Отбелязвам, че Съветът и председателят на Парижката адвокатска колегия, изглежда, възприемат първата възможност, но представените в настоящото производство примери от съдебната практика не са нито изрични, нито пък убедителни в това отношение<sup>28</sup>.

93. Така само в този контекст може да се даде полезен отговор на първия въпрос на запитващата юрисдикция<sup>29</sup>. Ако, що се отнася до същността на изискваната практика, националните органи, натоварени с прилагането на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, трябва систематично да изискват от всички кандидати да имат опит по френско право било в смисъл на доказан опит в съдебни спорове пред френски съдилища или ограничен до правни области, тясно свързани с такива области, и тогава изключването на практическия опит само в областта на правото на Съюза би било напълно логично. Ако обаче се приема *всякакво практикуване* на националното право в практически всички негови области, включително в области, които са твърде отдалечени от всякаква релевантна практика в съдебни спорове, тогава няма никаква причина практикуването само на правото на Съюза да се изключва от областите с релевантен опит<sup>30</sup>.

94. Второ, що се отнася до процеса на проверка на условието, свързано с практикуването на френско право, Съветът и председателят на Парижката адвокатска колегия, както и френското правителство обясняват, че той се осъществява *in concreto* за всеки отделен случай. Всяко заявление се приема първо от адвокат, назначен от Парижката адвокатска колегия, чиято задача е да провери дали преписката е пълна, да прикани кандидата да я допълни, ако е необходимо, и да изготви информационна бележка. След това заявлението се предава на комитет, съставен от членове и бивши членове на адвокатската колегия, и се разпределя на един от тях, който провежда събеседване с кандидата и представя становището си по този въпрос пред комитета.

27 В това отношение жалбоподателката припомня решения на запитващата юрисдикция, в които в контекста на предвиденото в член 98, параграф 3 от Декрет № 91-9711 освобождаване в полза на юристите в предприятия се посочва, че не може да се изискват разнообразни дейности в различни области на правото. Вж. Cass. 1ère Civ, решение от 13 март 1996 г., pourvoi № 94-13.856, Bulletin 1996 I № 131, стр. 93; Cass. 1ère Civ, решение от 26 януари 1999 г., pourvoi a № 96-14.188, *non publié au bulletin*; Cass. 1ère Civ, решение от 11 февруари 2010 г., pourvoi № 09-11.324, *non publié au bulletin*.

28 Освен това жалбоподателката се позовава на становище от 18 януари 2018 г. на Conseil national des barreaux (Национален адвокатски съвет) и Commission Règles et usages (Комисия по правила и практики), което не изглежда толкова еднозначно в това отношение. В този документ се уточнява, че „адвокатската колегия, в която е получено заявлението за вписване, трябва да проучи кои са действително осъществяваните дейности въз основа на доказателство за извършената професионална правна дейност под формата на консултации, изготвяне *или* работа със съдебни преписки. Доказателството, което кандидатът трябва да представи, по принцип е удостоверение, издадено от работодателя или бивши служители“. Курсивът на съюза „или“ е мой.

29 Вж. точка 38 по-горе от настоящото заключение.

30 Казано направо с помощта на хипотетичен пример, ако е възможно, например, данъчен служител от Saint-Claude в Jura, който има осем години опит само в преписки по ДДС, без никога да се е явявал пред френски съд, за да пледира от името на държавата, да се възползва от предвиденото в член 98, параграф 4 от Декрет 91-1197 изключение, тъй като би се приело, че е упражнявал „правни дейности“, то същото без съмнение би трябвало да важи и за длъжностно лице на Комисията, което работи изключително по въпроси, свързани с правото на ЕС, без никога да е пледирало пред френски съдилища. Това е така, просто защото с оглед на *заявената цел* на подобно ограничение (т. 68 и 69 по-горе от настоящото заключение) и двете дадени за пример лица в еднаква степен притежават (или по-скоро еднакво не притежават) някакъв относим опит в съдебни спорове по френското право.



Последният или одобрява заявлението, или, ако това се окаже невъзможно, предава преписката на административен орган, пред който кандидатът може да бъде изслушан. Тогава този административен орган приема официално решение по въпроса, което подлежи на съдебен контрол. Според Съвета и председателя на Парижката адвокатска колегия подобна индивидуална и подробна преценка изключва всякаква автоматичност. В подкрепа на това твърдение тази страна посочва в съдебното заседание няколко примера за решения за отхвърляне, приети от Парижката адвокатска колегия по отношение на кандидати, които не са били в състояние да представят доказателства за техни правни дейности, които да са упражнявани непрекъснато, достатъчно, пряко или лично<sup>31</sup>.

95. От обяснението, представено по-специално в съдебното заседание, разбирам, че целта на преценката *in concreto* е да се провери дали кандидатът е извършвал „правни дейности“, за разлика от други дейности. В това отношение никоя от страните, изглежда, не оспорва, че такава преценка действително се извършва *in concreto*, въпреки че, както вече бе посочено и независимо от описаната по-горе процедура по разглеждане, остава известна неяснота какъв точно е обхватът ѝ<sup>32</sup>.

96. В крайна сметка, условието за релевантно практикуване на френско право като цяло е условие, което със сигурност би могло да бъде едновременно подходящо и необходимо за заявените цели. Съзнателно подчертавам *френското* право: ако някой желае да практикува в дадена правна система и иска да бъде освободен от общоприложимото изискване за приемане в адвокатската колегия в тази система, свързано с необходимо обучение и успешното му завършване под формата на окончателен изпит, то е напълно подходящо и необходимо да се изисква разумна степен на практически опит в рамките на тази правна система.

97. Същевременно, каквото и да е изискването, определено в това отношение в дадена система, както условията, така и прилагането им трябва да бъдат предвидими и последователни за всички кандидатстващи за приемане лица. Последното обстоятелство ме води до окончателен и универсален аспект в настоящото заключение, който заслужава да бъде разгледан отделно.

### 3. Последователни и предвидими условия

98. Контекстът на настоящото дело е малко по-особен. Както вече беше изложено в уводните бележки<sup>33</sup> и допълнително очертано по-нататък в последвалото обсъждане, условията, които изглежда са приложими по силата на член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, не само са донякъде разнообразни, но също така имат доста ограничена текстова обосновка в тази разпоредба. Освен това, както Комисията уместно подчертава в съдебното заседание, изглежда, всички разглеждани условия се прилагат с немалка степен на гъвкавост.

99. Трите разглеждани в случая условия са изведени от съдебната практика. Те повдигат въпроси относно последователността и предвидимостта на тяхното прилагане, по-специално когато се разглеждат с оглед на съдържащите се в тях ограничения на гарантираните от Договора свободи. Що се отнася до изискването за *последователност*, Съдът е постановил, че

<sup>31</sup> В това отношение Съветът и председателят на адвокатската колегия в Париж се позовават на Cass. 1ère Civ, решение от 22 януари 2014 г., *pourvoi* № 12-26.622, FR:CCASS:2014:C100056 и Cass. 1ère Civ, решение от 8 декември 2009 г., *pourvoi* № 08-70.088, *non publié au bulletin*.

<sup>32</sup> Вж. точки 10 и 23 по-горе, в които се посочва, че що се отнася до жалбоподателката в главното производство, тази преценка, изглежда, се свежда до констатацията, че тя не е била *in concreto* служител на френската публична служба.

<sup>33</sup> Вж. по-специално точка 34 от настоящото заключение по-горе.

обосновката на ограниченията на гарантираните от Договорите свободи трябва действително да преследва заявената цел по последователен и систематичен начин<sup>34</sup>. Що се отнася до изискването за *предвидимост*, то разбира се, е засилено, когато съответните ограничения са ясно определени от норми с общо приложение.

100. Със сигурност не искам да кажа, че съдебната практика не може да осигури подходяща степен на последователност и предвидимост, а такава трябва да произтича единствено от законодателството. Всъщност например в по-строгия контекст на ограниченията на правата, които трябва да бъдат „предвидени в закона“, Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) приема, че такова ограничение не трябва да бъде непременно определено в законодателството. То може да бъде наложено и по силата на съдебната практика. Според ЕСПЧ обаче изразът „предвидени в закона“ изисква законът да бъде „достатъчно достъпен“, а „дадена норма може да се счита за „закон“ само ако е формулирана достатъчно точно, за да може правният субект да съобрази поведението си“<sup>35</sup>. Всъщност „правните норми, на които се основава намесата, следва да бъдат достатъчно достъпни, точни и предвидими при прилагането им“. В този контекст „правило е „предвидимо“, когато предоставя мярка за защита срещу произволни намеси от страна на публичните органи“<sup>36</sup>.

101. Като се има предвид гореизложеното, има случаи, в които Съдът е настоявал за по-строги изисквания по отношение на предвидимостта на приложимите правила<sup>37</sup>. Ако обаче се оставят настрана тези случаи, свързани с лишаване от свобода в различни хипотези, при които естествено трябва да се прилагат по-високи стандарти<sup>38</sup>, същото не се отнася непременно за определянето на условията за достъп до дадена професия. Така, макар със сигурност да може да се приеме, че подобни стандарти биха били допълнително нюансирани в съдебната практика, все пак трябва да се спазва една основна линия на предвидимост (съответно достъпност и точност)<sup>39</sup>.

102. Извършвайки преценка с оглед на тези критерии трябва да призная, че според мен е доста трудно да се разбере по какъв начин обсъжданите в настоящото дело условия биха могли да отговорят на тези изисквания. Смятам, че е невъзможно да се пренебрегне значителното разминаване между писмените правила, съдържащи се в член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, от една страна, и прилагането на тези правила към обсъжданите в настоящото дело условия, от друга страна, редом с множество неясноти относно това какво всъщност означават тези условия и как се прилагат.

34 Вж. например решения от 6 ноември 2003 г., Gambelli и др. (C-243/01, EU:C:2003:597, т. 67), от 10 март 2009 г., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, т. 55 и цитираната съдебна практика), от 18 май 2017 г., Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, т. 31 и цитираната съдебна практика), от 29 юли 2019 г., Комисия/Австрия (строителни инженери, представители по индустриална собственост и ветеринарни лекари) (C-209/18, EU:C:2019:632, т. 94 и цитираната съдебна практика) и от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаване) (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 76 и цитираната съдебна практика).

35 ЕСПЧ, 26 април 1979 г., The Sunday Times c/y Обединеното кралство (No 1), жалба № 6538/74, (CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, §§ 47—49 (в контекста на член 10, параграф 2 от ЕКПЧ и ограничаването на свободата на изразяване). Вж. също в контекста на член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и коментарите по относимата практика на ЕСПЧ в тази област заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, т. 94—100).

36 ЕСПЧ, 11 юни 2020 г., Markus c/y Латвия, жалба № 17483/10, (CE:ECHR:2020:0611JUD001748310, § 66 и цитираната съдебна практика (в контекста на наказателна санкция и ограничаване на правото на собственост).

37 Решение от 15 март 2017 г., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213). Вж. също решение от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, т. 46).

38 Решение от 15 март 2017 г., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, т. 42 и 43), в което се посочва, че „само разпоредба с общо приложение може да отговори на изискванията за яснота, предвидимост, достъпност и по-специално защита от произвол“.

39 Вж. например по аналогия решения от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др. (C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 88), от 11 април 2019 г., Cobra Servicios Auxiliares (C-29/18, C-30/18 и C-44/18, EU:C:2019:315, т. 45 и 46 и цитираната съдебна практика), от 7 октомври 2019 г., Safeway (C-171/18, EU:C:2019:839, т. 25 и цитираната съдебна практика), и от 19 декември 2019 г., GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, т. 42 и цитираната съдебна практика).

103. Разбира се, признавам широкото право на преценка, с което разполагат държавите членки при определяне на условията за достъп до регулирана професия като адвокатската, включително изключенията от тези условия, за да се уверят, че достъп до нея могат да имат само лицата, които предоставят гаранции за необходимите умения.

104. Не възнамерявам също така да отричам и правомощията на държавите членки да определят, когато е уместно, доста строги критерии по отношение на опита и познаването на националното право, както подчертава френското правителство в съдебното заседание, и да ги прилагат по начин, който да засилва ефективно защитата на правата на правните субекти и доброто правораздаване.

105. Съображенията в този раздел и в цялото заключение по никакъв начин съответно не са продиктувани от убеждението, че следва да се предостави възможно най-широк достъп до националните адвокатски колегии, включително на лица, които не отговарят на изискваните стандарти и които поради това не могат да представят необходимите гаранции, свързани със защитата на правата на страните в съдебния процес и с доброто правораздаване. Всъщност по-скоро е обратното. Считам, че държава членка има пълното право да установи доста стриктен стандарт за професионален опит за приемане в националната адвокатска колегия, включително ако тази държава членка реши да настоява не само за действително практикуване на *националното* право, но дори и за практически опит в *съдебни спорове* и явяване пред националните съдилища.

106. Основният акцент в настоящото заключение е следният: колкото и строга да реши да бъде държавата членка, тя трябва да прави това последователно и прозрачно, като разглежда всички кандидати, граждани и такива, които не са граждани, спрямо една и съща съвкупност от предвидими условия, които да се прилагат по един и същ начин. Държава членка може да реши да бъде снизходителна или строга, но трябва да го прави *без дискриминация*. Държава членка същевременно не може чрез система от необосновани презумпции, които имат само ограничена връзка със заявената цел за относим опит (сама по себе си независеща от гражданството), ефективно да прилага система, която съгласно всички представени пред Съда фактически обстоятелства изглежда доста снизходителна към собствените ѝ граждани, но много по-строга или дори изключваща към лицата, които не са нейни граждани.

107. Така, като отново се изтъкне обхватът на правото на преценка на държавите членки в тази област, това право трябва да се упражнява по начин, който съобразява тези условия с посочените по-горе изисквания, така че да осигурява ясно формулирани критерии, позволяващи на кандидатите да знаят какво се очаква от тях и на каква основа и при какви условия ще бъде разгледано и решено тяхното искане.

## V. Заключение

108. Предлагам на Съда да отговори на Cour de cassation (Касационен съд, Франция) по следния начин:

„Условията за принадлежност към френската публична служба и за териториалност, на които е подчинено освобождаването от професионалното обучение и от удостоверение за адвокатска правоспособност по член 98, параграф 4 от Декрет № 91-1197, противоречат на членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, доколкото практическото прилагане на тези условия не позволява проверка на релевантното практикуване на националното право от служители на публичната служба на Европейската комисия.

Във всеки случай членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС не допускат достъпът до регулирана професия в държава членка да бъде подчинен на условия, които не се основават на последователни и предвидими критерии и чието разумно установяване *ex ante* от всички заинтересовани кандидати е невъзможно“.