



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

17 päivänä joulukuuta 2020\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Sijoittautumisvapaus – Pääsy asianajajan ammattiin – Koulutuksesta ja tutkinnosta myönnettävä erivapaus – Erivapauden myöntäminen – Edellytykset – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään erivapaudesta, joka voidaan myöntää nykyisille ja entisille A-ura-alueen virkamiehille tai heihin rinnastettaville henkilöille, jotka ovat käyttäneet työssään kansallista oikeutta kyseisen jäsenvaltion alueella ja sen julkishallinnossa tai kansainvälisessä organisaatiossa

Asiassa C-218/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Ranska) on esittänyt 20.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.3.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Adina Onofrei**

vastaa

**Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris,**

**Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris ja**

**Procureur général près la cour d'appel de Paris,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), C. Toader, M. Safjan ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Adina Onofrei, edustajinaan J. Jourdan ja F. Abouzeid, avocats,
- conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris ja bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, edustajinaan H. Farge ja C. Waquet, avocates,

\* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- Ranskan hallitus, asiamiehinään A. Daniel ja A.-L. Desjonquères,
  - Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Tassopoulou ja D. Tsagkaraki,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään B.-R. Killmann, E. Gippini Fournier ja H. Støvlbæk,
- kuultuaan julkisasiamiehen 16.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan tulkintaa kansallisessa lainsäädännössä asianajajan ammattiin pääsulle asetettujen edellytysten osalta.
- 2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat yhtäältä Adina Onofrei ja toisaalta conseil de l'ordre des avocats de Paris (Pariisin asianajajayhdistyksen hallitus, Ranska), bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris (Pariisin asianajajayhdistyksen puheenjohtaja) ja procureur général près la cour d'appel de Paris (Pariisin ylioikeuden syyttäjä) ja joka koskee Onofrein hakemusta tulla merkityksi asianajajayhdistyksen asianajajaluetteloon.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Ranskan lainsäädäntö*

- 3 Tiettyjen oikeudellisten ammattien uudistamisesta 31.12.1971 annetun lain nro 71-1130 (loi n° 71-1130, du 31 décembre 1971, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä laki nro 71-1130), 11 §:ssä säädetään asianajan ammattiin pääsyn osalta seuraavaa:

”Asianajajan ammattiin voi päästä vain henkilö,

1° joka on Ranskan, Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolen kansalainen – –

2° joka on suorittanut vähintään maîtrise en droit -tutkinnon tai tutkinnon, joka on oikeusministerin ja yliopistoja koskevista asioista vastaavan ministerin yhteisellä päätöksellä tunnustettu sitä vastaavaksi, ellei [ammattipätevyyden tunnustamisesta] 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY [(EUVL 2005, L 255, s. 22)], sellaisena kuin se on muutettuna, soveltamiseksi annetuista sekä tietyissä viroissa tai tehtävissä Ranskassa toimineista henkilöistä annetuista täytäntöönpanosäännöksistä muuta johdu

3° joka on suorittanut asianajajan ammatillisen pätevytymistutkinnon, ellei edellä 2 kohdassa tarkoitetuista säännöksistä muuta johdu – –

– –”

- 4 Siltä osin kuin on kyse näistä täytäntöönpanosäännöksistä, asianajajan ammatin järjestämisestä 27.11.1991 annetun asetuksen nro 91-1197 (décret n° 91-1197, du 27 novembre 1991, organisant la profession d’avocat), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä asetus nro 91-1197), 98 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Teoreettisesta ja käytännön koulutuksesta sekä asianajajan ammatillisen pätevyystutkinnon suorittamisesta vapautetaan

--

4° nykyiset ja entiset A-ura-alueen virkamiehet tai näihin virkamiehiin rinnastettavat henkilöt, jotka ovat tässä ominaisuudessa työskennelleet oikeudellisissa tehtävissä vähintään kahdeksan vuoden ajan julkishallinnossa, julkisissa palveluissa tai kansainvälisessä organisaatiossa

--”

- 5 Virkamiesten oikeuksista ja velvollisuuksista 13.7.1983 annetun lain nro 83-634 (loi n° 83-634, du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä laki nro 83-634), 5 bis §:ssä säädetään, että ”muiden Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion kuin Ranskan kansalaisilla on yleisten henkilöstösääntöjen mukaisin edellytyksin pääsy virkaryhmiin, tehtäväryhmiin ja tehtäviin. Heillä ei kuitenkaan ole pääsyä tehtäviin, joihin kuuluu toimivaltuuksia, joita ei voida erottaa suvereniteetin käyttämisestä tai joihin sisältyy suoraa tai välillistä osallistumista valtiolle tai muille julkisyhteisöille kuuluvan julkisen vallan käyttöön.

--”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 6 Euroopan komission virkamies Adina Onofrei pyysi, että hänet merkittäisiin Pariisin asianajajayhdistyksen asianajajaluetteloon asetuksen nro 91-1197 98 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyn erivapauden perusteella.
- 7 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että todettuaan, että Onofrei, jolla on ranskalaisten yliopistojen antamat todistukset maîtrise en droit -tutkinnosta (oikeustieteen maisteri), diplôme d’études approfondies -tutkinnosta (korkea-asteen teoreettinen jatkotutkinto, DEA) ja doctorat en droit -tutkinnosta (oikeustieteen tohtori), täytti lain nro 71-1130 11 §:n 2 kohdassa säädetyn tutkintoa koskevan edellytyksen, Pariisin asianajajayhdistyksen hallitus kuitenkin hylkäsi hänen hakemuksensa sillä perusteella, ettei hän täyttänyt tällaiselle poikkeukselliselle asianajan ammattiin pääsulle säädettyjä edellytyksiä, koska hän ei ollut milloinkaan työskennellyt Ranskan julkishallinnon henkilöstöön sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan kuuluvassa julkishallinnossa tai julkisissa palveluissa ja koska Ranskan julkishallinto tai julkinen palvelu ei ollut milloinkaan lähettänyt häntä komennukselle kansainväliseen organisaatioon.
- 8 Cour d’appel de Paris (Pariisin ylioikeus, Ranska) pysytti tämän päätöksen. Sen päättely perustui lähtöoletukseen, jonka mukaan sillä, että halutaan varmistaa asianajajan riittävä perehtyneisyys kansalliseen oikeuteen, pyritään takaamaan, että oikeudenkäynnin osapuolet voivat käyttää puolustautumisoikeuksiaan täysimääräisesti, asianmukaisesti ja tehokkaasti, joten kansallinen oikeus siitä huolimatta, että siihen sisältyy lukuisia unionin oikeuden sääntöjä, säilyy erityisenä eikä rajoitu vain viimeksi mainittuihin sääntöihin. Cour d’appel de Paris totesi, että Onofrei oli komissiossa hoitanut vain unionin oikeuden alaan kuuluvia tehtäviä, jotka koskivat sisämarkkinoita, valtiontukia, kilpailunvastaisia menettelytapoja ja parempaa sääntelyä koskevia unionin uusia sääntöjä, ja päätteli tämän perusteella, ettei Onofrei ollut osoittanut käyttäneensä työssään kansallista oikeutta.

- 9 Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Ranska), johon tehty valitus koskee erityisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden loukkaamista, pohtii, onko se, että Onofreitä on kieltäydytty merkitsemästä Pariisin asianajajayhdistyksen asianajajarekisteriin, yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa.
- 10 Cour de cassation on kansallista oikeutta tutkittuaan todennut ensinnäkin, että laista nro 71-1130 ilmenee, että asianajaja voi harjoittaa ammattiaan joko itsenäisenä ammatinharjoittajana tai työntekijänä. Se on seuraavaksi todennut, että saman lain 11 §:ssä asetetaan tähän ammattiin pääsyn edellytykseksi, että hakija on toiminut tietyissä viroissa tai tehtävissä Ranskassa, ja että voidaan katsoa, että asetuksen nro 91-1197 98 §:n 1 momentin 4 kohdassa yhtäältä asetetaan asianajan ammattiin pääsemistä varten koulutuksesta ja tutkinnosta myönnettävän erivapauden edellytykseksi, että hakija kuuluu vain Ranskan julkishallinnon henkilöstöön, ja toisaalta asetetaan tämän erivapauden edellytykseksi, että hakija on perehtynyt ”Ranskan” kansalliseen oikeuteen. Cour de cassation päättelee tästä, että näiden säädöstekstien yhdistelmästä muodostuvan kansallisen toimenpiteen voidaan katsoa merkitsevän työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen tai sijoittautumisvapauteen kohdistuvaa rajoitusta.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on ratkaistava ensin, sovelletaanko kyseistä toimenpidettä vastaanottavan jäsenvaltion tai sijoittautumisjäsenvaltion kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin erotuksetta vai onko se syrjivä.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä erityisesti, että lain nro 83-634 5 bis §:stä ilmenee, että lukuun ottamatta tiettyjä tehtäviä, jotka liittyvät suvereniteetin tai julkisen vallan käyttämiseen, unionin jäsenvaltioiden kansalaisilla on pääsy Ranskan julkishallinnon palvelukseen, joten pääasian kohteena olevan kaltainen erivapaus edellyttää työskentelyä julkishallinnossa, joka siitä huolimatta, että se on kansallinen, on suurelta osin avoin kaikille jäsenvaltioiden kansalaisille.
- 13 Kun otetaan huomioon, että erivapauden saaminen perustuu arviointiperusteisiin, jotka koskevat toimimista tietyissä viroissa tai tehtävissä Ranskassa, perehtyneisyyttä kansalliseen oikeuteen ja työskentelyä Ranskan julkishallinnon palveluksessa, tästä seuraa kuitenkin, että tosiasiallisesti erivapaus voidaan myöntää vain Ranskan julkishallinnon työntekijöille, jotka ovat työskennelleet Ranskan alueella ja joista suuri enemmistö on Ranskan kansalaisia, ja että se evätään unionin julkishallintoon kuuluvilta henkilöiltä, vaikka nämä olisivat toimineet Ranskan alueen ulkopuolella ”Ranskan” kansallisen oikeuden alaan kuuluvissa oikeudellisissa tehtävissä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, että pääasian kohteena olevan kansallisen lainsäädännön voitaisiin katsoa merkitsevän kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää. Tämä edellyttäisi, että Ranskan julkishallintoa ja unionin julkishallintoa voitaisiin pitää objektiivisesti toisiinsa rinnastettavissa olevina yksikköinä.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee lopuksi, että se, että tarkasteltavana olevat rajoitukset voisivat olla oikeutettuja yleistä etua koskevien pakottavien syiden tai yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvien syiden vuoksi, edellyttää joka tapauksessa, että niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja ettei niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tähdentää tästä näkökulmasta, ettei pääasian kohteena olevassa kansallisessa lainsäädännössä vaadita koulutusta ja tutkintoa koskevaa erivapautta koskevaa hakemusta tutkittaessa hakijalta perehtyneisyyttä mihinkään kansallisen oikeuden alaan, joka liittyisi erityisesti kansallisten tuomioistuinten organisaatioon tai niissä käytäviin menettelyihin.
- 15 Tässä tilanteessa Cour de cassation on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko periaate, jonka mukaan [ETY:n perustamissopimuksella], josta on muutettuna tullut [EUT-sopimus], on perustettu oma, jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin nivoutunut oikeusjärjestys, jota kansallisten tuomioistuinten on sovellettava, esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa

asetetaan asianajajan ammattiin pääsylvä lähtökohtaisesti edellytetystä koulutuksesta ja tutkinnosta myönnettävän erivapauden edellytykseksi, että erivapauden hakija on riittävän perehtynyt Ranskan kansalliseen oikeuteen, ja rajataan näin pois mahdollisuus ottaa huomioon vastaava perehtyneisyys yksinomaan Euroopan unionin oikeuteen?

- 2) Ovatko [SEUT] 45 ja [SEUT] 49 artikla esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa varataan mahdollisuus saada erivapaus asianajajan ammattiin pääsylvä lähtökohtaisesti edellytetystä koulutuksesta ja tutkinnosta tietyille kyseisen jäsenvaltion julkishallinnon virkamiehille, jotka ovat toimineet tässä ominaisuudessa Ranskassa oikeudellisissa tehtävissä julkishallinnon, julkisten palvelujen tai kansainvälisen organisaation palveluksessa, ja evätään mahdollisuus tällaiseen erivapauteen Euroopan unionin nykyisiltä tai entisiltä virkamiehiltä, jotka ovat toimineet tässä ominaisuudessa oikeudellisissa tehtävissä yhdellä tai usealla Euroopan unionin oikeuden alalla Euroopan komission palveluksessa?”

### Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 16 Siltä osin kuin on kyse ”asianajajan ammattiin pääsylvä lähtökohtaisesti edellytetystä koulutuksesta ja tutkinnosta myönnettävästä erivapaudesta”, joka mainitaan kummassakin ennakkoratkaisukysymyksessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on unionin tuomioistuimen pyynnöstä täsmentänyt, että tämä ilmaus viittaa asetuksen nro 91-1197 98 §:n 1 momentissa säädettyyn erivapauteen alueellisten ammatillisen koulutuksen keskusten antamasta teoreettisesta ja käytännön koulutuksesta ja asianajajan ammatillisesta pätevytymistutkinnosta.
- 17 Siltä osin kuin on kyse edellytyksestä, jonka mukaan asianajajan ammattiin pääsyä varten myönnettävä erivapaus teoreettisesta ja käytännön koulutuksesta sekä asianajajan ammatillisesta pätevytymistutkinnosta on – toisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodon mukaan – tarkoitettu tietyille Ranskan julkishallinnon virkamiehille, Ranskan hallitus kiistää kansallisen lainsäädännön tämän tulkinnan ja väittää, että edellytystä on tulkittava laajasti siten, että se kattaa Ranskan julkishallinnon lisäksi unionin ja muiden jäsenvaltioiden julkishallinnon.
- 18 On muistutettava, että ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuin voi lausua yksinomaan unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevydestä kansallisen tuomioistuimen kuvaaman tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen valossa, jotta se voisi antaa kansalliselle tuomioistuimelle asian ratkaisemisen kannalta hyödyllisiä ohjeita (ks. tuomio 6.7.2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, 41 kohta).
- 19 Toista kysymystä on näin ollen tutkittava sen lähtöolettamuksen perusteella, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on käyttänyt ja jonka mukaan pääasiassa relevantissa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että asianajajan ammattiin pääsyä varten myönnettävä erivapaus teoreettisesta ja käytännön koulutuksesta sekä asianajajan ammatillisesta pätevytymistutkinnosta on tarkoitettu vain tietyille Ranskan julkishallinnon virkamiehille.
- 20 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa, ennakkoratkaisupyynnöstä ja unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee sitä paitsi, että ensimmäisen kysymyksen sanamuodossa esiintyvä käsite ”perehtynyt Ranskan kansalliseen oikeuteen” olisi pikemminkin ymmärrettävä ”työskentelyksi Ranskan oikeuden alalla”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Conseil constitutionnelin (perustuslakituomioistuin, Ranska) oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että lainsäätäjät on aikonut taata asianajajan ammattia harjoittavien henkilöiden pätevyden Ranskan oikeuden alalla nimenomaan edellyttämällä oikeudellisen toimen tai tehtävän riittävän pitkää hoitamista Ranskan alueella.
- 21 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin varsinaisesti kysyy kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, onko SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa varataan mahdollisuus saada erivapaus asianajajan ammattiin pääsylvä

lähtökohtaisesti edellytetystä ammatillisesta koulutuksesta ja asianajajan ammatillisesta pätevyystutkinnosta tietyille jäsenvaltion julkishallinnon virkamiehille, jotka ovat toimineet tässä ominaisuudessa kyseisessä jäsenvaltiossa kansallisen oikeuden alalla oikeudellisissa tehtävissä julkishallinnon, julkisten palvelujen tai kansainvälisen organisaation palveluksessa, ja evätään mahdollisuus tällaiseen erivapauteen unionin virkamiehiltä ja nykyisiltä tai entisiltä toimihenkilöiltä, jotka ovat toimineet tässä ominaisuudessa oikeudellisissa tehtävissä yhdellä tai usealla unionin oikeuden alalla.

- 22 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee siten, että voidakseen hyödyntää mahdollisuutta päästä asianajajan ammattiin – ja näin harjoittaa tätä ammattia joko työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana – käymättä alueellisten ammatillisen koulutuksen keskusten antamaa teoreettista ja käytännön koulutusta ja suorittamatta asianajajan ammatillista pätevyystutkintoa, hakijan on täytettävä kolme kumulatiivista edellytystä, eli hänen on tullava Ranskan julkishallinnosta ja hänen on täytynyt työskennellä Ranskassa julkishallinnon tai kansainvälisen organisaation palveluksessa ja käyttää työssään Ranskan oikeutta.
- 23 Tässä yhteydessä on muistutettava, että pääasian kaltaisessa tilanteessa asianajajan säännellyssä ammatissa harjoitettava toiminta, josta tavallisesti joko asiakas tai asianajajan työpaikkana toimiva asianajotoimisto maksaa palkkion, kuuluu SEUT 49 artiklan soveltamisalaan. Koska palkkiot voidaan maksaa myös palkkana, myös SEUT 45 artiklaa voidaan soveltaa (ks. vastaavasti tuomio 13.11.2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, 43 ja 60 kohta).
- 24 On lisäksi muistutettava, että kun tiettyyn ammattiin pääsyn edellytyksiä ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltioilla on oikeus määrätä tämän ammatin harjoittamisen edellyttämistä tiedoista ja pätevydestä ja vaatia mainitut tiedot ja pätevyden osoittavan tutkintotodistuksen esittämistä (tuomio 10.12.2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, 34 kohta ja tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, 48 kohta).
- 25 Koska asianajajan ammattiin pääsyn edellytyksiä sellaisen henkilön – kuten Onofrein – osalta, jolla ei ole missään jäsenvaltiossa kelpoisuutta tämän ammatin harjoittamiseen, ei ole tähän mennessä yhdenmukaistettu unionin tasolla, jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta määrätä näistä edellytyksistä.
- 26 Tästä seuraa, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan asianajajan ammattiin pääsyn edellytykseksi, että henkilöllä on tarpeelliseksi katsotut tiedot ja pätevyys.
- 27 Jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa tällä alalla EUT-sopimuksessa taattuina perusvapauksina kunnioittaen, eivätkä tässä tarkoituksessa annetut kansalliset säännökset saa olla perusteettomana esteenä SEUT 45 ja SEUT 49 artiklassa taattujen perusvapauksien tehokkaalle käytölle (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, 35 kohta).
- 28 Unionin tuomioistuin on katsonut, ettei henkilöiden vapaa liikkuvuus toteutuisi täysimääräisesti, jos jäsenvaltiot voisivat kieltäytyä soveltamasta mainittuja määräyksiä sellaisiin kansalaisiinsa, jotka ovat käyttäneet hyväkseen unionin oikeudessa säädettyjä mahdollisuuksia ja jotka ovat tällä tavoin hankkineet ammattipätevyuden muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisuus heillä on (ks. analogisesti tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, 27 kohta).
- 29 Tätä toteamusta sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion kansalainen, joka on opiskellut ja oleskellut toisessa jäsenvaltiossa, on hankkinut jossain muussa jäsenvaltiossa kuin edellä mainituissa työkokemusta, jota hän haluaa käyttää jäsenvaltiossa, jossa hän on opiskellut ja oleskellut (ks. analogisesti tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, 27 kohta).
- 30 On siten todettava, että SEUT 45 ja SEUT 49 artikla ovat lähtökohtaisesti esteenä sellaiselle kansalliselle toimenpiteelle, joka koskee edellytyksiä, joilla muussa kuin tämän toimenpiteen toteuttaneessa jäsenvaltiossa hankittu työkokemus otetaan huomioon asianajajan ammattiin pääsyn

osalta, ja joka on omiaan tekemään unionin kansalaisille – toimenpiteen toteuttaneen jäsenvaltion kansalaiset mukaan lukien – vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia.

- 31 Koska tämän tuomion 22 kohdassa mainituin tavoin Ranskan lainsäädännössä asetetaan kolme kumulatiivista edellytystä mahdollisuudelle päästä asianajajan ammattiin – ja näin harjoittaa tätä ammattia joko työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana – käymättä alueellisten ammatillisen koulutuksen keskusten antamaa teoreettista ja käytännön koulutusta ja suorittamatta asianajajan ammatillista pätevyystutkintoa, kyseinen lainsäädäntö todella on toimenpide, joka on omiaan tekemään unionin kansalaisille – toimenpiteen toteuttaneen jäsenvaltion kansalaiset mukaan lukien – vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia, kuten SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan mukaisia perusvapauksia.
- 32 Liikkumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos se ensinnäkin voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä ja jos se toiseksi on suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä edellyttää, että sillä on voitava johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti taata tavoitellun päämäärän saavuttaminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, C-169/08, EU:C:2009:709, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 6.10.2020, *komissio v. Unkari (Korkea-asteen opetus)*, C-66/18, EU:C:2020:792, 178 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Pariisin asianajajayhdistyksen hallitus ja puheenjohtaja sekä Ranskan hallitus väittävät pääasiallisesti, että pääasian kohteena oleva kansallinen toimenpide voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jotka liittyvät oikeudellisten palvelujen vastaanottajien suojelemiseen ja hyvään lainkäyttöön. Erityisesti Ranskan hallitus huomauttaa, että tämän tuomion 22 kohdassa mainituilla edellytyksillä, jotka Ranskan lainsäädännössä asetetaan asianajajan ammattiin pääsulle niin, että hakija vapautetaan asianajajan ammatillisen pätevyystutkinnon suorittamisvelvollisuudesta, voidaan taata niillä tavoitellun päämäärän saavuttaminen ja että ne ovat tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Oikeuspalvelujen vastaanottajat eivät nimittäin itse kykene varmistamaan palvelujen laadusta, joten lainsäätäjän kuuluu luoda palvelun korkean laadun edellytykset heidän suojelunsa varmistamiseksi. Lisäksi tuomioistuimilla täytyy optimaalisesti toimiakseen olla käytettävissään luotettavia, koulutettuja ja päteviä ammattihenkilöitä lainkäytön eri avustavissa tehtävissä.
- 34 Tässä yhteydessä on todettava, että yhtäältä kuluttajansuoja, joka koskee muun muassa avustavien lainkäytön ammattihenkilöiden tarjoamien oikeudellisten palvelujen vastaanottajia, ja toisaalta hyvä lainkäyttö ovat tavoitteita, joita voidaan pitää yleistä etua koskevinä pakottavina syinä, joilla voidaan oikeuttaa sekä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen (tuomio 18.5.2017, *Lahorgue*, C-99/16, EU:C:2017:391, 34 kohta) että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa – työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden rajoittaminen (ks. vastaavasti tuomio 12.7.1984, *Klopp*, 107/83, EU:C:1984:270, 20 kohta ja tuomio 19.2.2002, *Wouters ym.*, C-309/99, EU:C:2002:98, 122 kohta).
- 35 Ranskan lainsäädännössä asetetut edellytykset, joiden perusteella erityisesti *maîtrise en droit* -tutkinnon tai asianajajan ammatin harjoittamisen kannalta vastaavaksi tunnustetun tutkinnon suorittaneet hakijat vapautetaan asianajajan ammatillisen pätevyystutkinnon suorittamisesta, eli edellytykset, että hakija tulee Ranskan julkishallinnosta, on työskennellyt Ranskassa julkishallinnon virkamiehenä ja käyttänyt työssään Ranskan oikeutta, eivät sellaisinaan vaikuta soveltumattomilta takaamaan sekä oikeudellisten palvelujen vastaanottajien suojelua että hyvää lainkäyttöä koskevien tavoitteiden saavuttamista.
- 36 Siitä, ovatko nämä edellytykset oikeasuhteisia, on kuitenkin todettava, että koska niillä unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineiston ilmenevin tavoin pyritään varmistamaan asianajan riittävä perehtyneisyys kansalliseen oikeuteen, jotta taattaisiin sekä oikeudellisten palvelujen vastaanottajien suojelua että hyvää lainkäyttöä koskevien tavoitteiden saavuttaminen, edellytykset, joiden mukaan hakijan on tultava Ranskan julkishallinnosta ja on täytynyt työskennellä Ranskassa

julkishallinnon virkamiehenä, ylittävät sen, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Käsiteltävässä asiassa ei voida sulkea lähtökohtaisesti pois, että muusta julkishallinnosta kuin Ranskan julkishallinnosta tuleva hakija, erityisesti Onofrein kaltainen unionin julkishallinnosta tuleva hakija, on käyttänyt työssään Ranskan oikeutta Ranskan alueen ulkopuolella siten, että hän on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden siihen, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä siksi, ettei – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – pääasian kohteena olevassa kansallisessa lainsäädännössä vaadita koulutusta ja tutkintoa koskevaa erivapautta koskevaa hakemusta tutkittaessa hakijalta perehtyneisyyttä mihinkään kansallisen oikeuden alaan, joka liittyy erityisesti kansallisten tuomioistuinten organisaation tai niissä käytäviin menettelyihin.

- 37 Edellytyksestä, jonka mukaan hakijan on täytynyt käyttää työssään Ranskan oikeutta, on todettava, että jäsenvaltiolla joka tapauksessa on asianajajan ammatin harjoittamiseen tarvittavia tietoja määrittäessään oikeus vaatia riittävää perehtyneisyyttä kansalliseen oikeuteen, koska kelpoisuuteen harjoittaa asianajajan ammattia sisältyy mahdollisuus harjoittaa kansallista oikeutta koskevaa neuvontaa tai avustamista (ks. analogisesti tuomio 10.12.2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, 46 kohta ja vastaavasti tuomio 22.12.2010, Koller, C-118/09, EU:C:2010:805, 39 kohta).
- 38 Ranskan lainsäätäjät sai siten autonomisesti vahvistaa alaa koskevat laatustandardinsa ja näin ollen katsoa, että asianajajan ammatin harjoittamiseen oikeuden antava riittävä perehtyneisyys Ranskan oikeuteen voitiin hankkia käyttämällä Ranskan oikeutta työssä vähintään kahdeksan vuoden ajan.
- 39 Tässä yhteydessä toimenpidettä, jossa suljetaan pois, että asianajajan ammatin harjoittamiseen oikeuden antava riittävä perehtyneisyys Ranskan oikeuteen voitaisiin hankkia pelkkää unionin oikeutta käyttämällä, ei ole pidettävä suhteettomana tämän tuomion 35 kohdassa mainittujen tavoitteiden kannalta, kunhan toimenpiteessä ei suljeta pois sitä, että huomioon otetaan niiden alojen relevanssi, joilla asianomainen on työskennellyt jossain muussa julkishallinnossa kuin Ranskan julkishallinnossa.
- 40 On erityisesti todettava, että – kuten julkisasiamies on tuonut esiin ratkaisuehdotuksensa 77 ja 78 kohdassa – virkamies tai toimihenkilö voi unionin toimielimessä työskennellessään joutua suorittamaan jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen tiiviisti liittyviä tehtäviä.
- 41 On näin ollen tähdennettävä, ettei SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan tehokas vaikutus edellytä, että ammattitoiminnan aloittamiseen jäsenvaltiossa sovelletaan lievempiä vaatimuksia kuin ne, jotka henkilöiden, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauksiaan, on täytettävä (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, 50 kohta).
- 42 Edellä todetun perusteella kysymyksiin on vastattava siten, että SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että
- ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa varataan mahdollisuus saada erivapaus asianajajan ammattiin pääsystä lähtökohtaisesti edellytetystä ammatillisesta koulutuksesta ja asianajajan ammatillisesta pätevyystutkinnosta tietyille jäsenvaltion julkishallinnon virkamiehille, jotka ovat työskennelleet tässä ominaisuudessa kyseisessä jäsenvaltiossa julkishallinnon, julkisten palvelujen tai kansainvälisen organisaation palveluksessa, ja evätään mahdollisuus tällaiseen erivapauteen Euroopan unionin virkamiehiltä ja nykyisiltä tai entisiltä toimihenkilöiltä, jotka ovat työskennelleet tässä ominaisuudessa unionin toimielimessä ja Ranskan alueen ulkopuolella
  - ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan tällaisen erivapauden edellytykseksi, että asianomainen on toiminut kansallisen oikeuden alalla oikeudellisissa tehtävissä, ja evätään mahdollisuus tällaiseen erivapauteen Euroopan unionin virkamiehiltä ja nykyisiltä tai entisiltä toimihenkilöiltä, jotka ovat toimineet tässä ominaisuudessa oikeudellisissa tehtävissä yhdellä tai usealla unionin oikeuden alalla, kunhan siinä ei suljeta pois sellaisten oikeudellisten tehtävien huomioon ottamista, joihin sisältyy kansallisen oikeuden käyttämistä.



## Oikeudenkäyntikulut

- 43 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että**

- ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa varataan mahdollisuus saada erivapaus asianajajan ammattiin pääsystä lähtökohtaisesti edellytetyistä ammatillisesta koulutuksesta ja asianajajan ammatillisesta pätevyystutkinnosta tietyille jäsenvaltion julkishallinnon virkamiehille, jotka ovat työskennelleet tässä ominaisuudessa kyseisessä jäsenvaltiossa julkishallinnon, julkisten palvelujen tai kansainvälisen organisaation palveluksessa, ja evätään mahdollisuus tällaiseen erivapauteen Euroopan unionin virkamiehiltä ja nykyisiltä tai entisiltä toimihenkilöiltä, jotka ovat työskennelleet tässä ominaisuudessa unionin toimielimessä ja Ranskan alueen ulkopuolella
- ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan tällaisen erivapauden edellytykseksi, että asianomainen on toiminut kansallisen oikeuden alalla oikeudellisissa tehtävissä, ja evätään mahdollisuus tällaiseen erivapauteen Euroopan unionin virkamiehiltä ja nykyisiltä tai entisiltä toimihenkilöiltä, jotka ovat toimineet tässä ominaisuudessa oikeudellisissa tehtävissä yhdellä tai usealla unionin oikeuden alalla, kunhan siinä ei suljeta pois sellaisten oikeudellisten tehtävien huomioon ottamista, joihin sisältyy kansallisen oikeuden käyttämistä.

Allekirjoitukset