



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MICHALA BOBEKA  
od 16. rujna 2020.<sup>1</sup>

**Predmet C-218/19**

**Adina Onofrei**  
**protiv**  
**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**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Sloboda poslovnog nastana – Pristup odvjetničkoj djelatnosti – Oslobođenje od uvjeta osposobljavanja i posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti – Nacionalna praksa koja primjenu oslobođenja ograničava na dužnosnike koji imaju praksu u području nacionalnog prava, na domaćem državnom području i u domaćoj javnoj službi”

### I. Uvod

1. Adina Onofrei (u daljnjem tekstu: žaliteljica) ima i portugalsko i rumunjsko državljanstvo. Nositeljica je dviju titula magistra prava i titule doktora prava koje je stekla na Universités Paris 1 odnosno Paris II. Više od osam godina radila je kao administratorica u Europskoj komisiji. Zatražila je pristup Ordre des avocats au barreau de Paris (u daljnjem tekstu: odvjetnička komora u Parizu), pozivajući se na jedno od oslobođenja koje francusko zakonodavstvo predviđa od obveze posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti (te time i od obveznog stručnog osposobljavanja) za „dužnosnike kategorije A, ili osobe izjednačene s dužnosnicima te kategorije, koji su najmanje osam godina obavljali pravne poslove u upravi ili javnoj službi ili međunarodnoj organizaciji”.

2. Odvjetnička komora u Parizu odbila je žaliteljičin zahtjev uz obrazloženje da nije radila u francuskoj javnoj službi, da je francuska javna služba nije uputila međunarodnoj organizaciji te da nema nikakvu praksu na francuskom državnom području. Odluka odvjetničke komore u Parizu potvrđena je u žalbenom postupku, uz obrazloženje da žaliteljica nije dokazala da ima ikakvu praksu na francuskom državnom području. Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska), kojem je podnesena kasacijska žalba, sada se pita o sukladnosti takvih nacionalnih pravila, to jest njihova tumačenja i primjene u praksi, s člancima 45. i 49. UFEU-a.

<sup>1</sup> Izvorni jezik: engleski

## II. Pravni okvir

3. Članak 11. Loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Zakon br. 71-1130 od 31. prosinca 1971. o reformi određenih pravosudnih i pravnih zanimanja) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 71-1130) propisuje:

„Odvjetničku djelatnost može obavljati samo osoba koja ispunjava sljedeće uvjete:

1. Ima francusko državljanstvo, državljanstvo države članice Europske unije ili države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [...];

2. Podložno regulatornim odredbama donesenima radi provedbe izmijenjene Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. i regulatornim odredbama koje se odnose na osobe koje su obavljale određene dužnosti ili djelatnosti u Francuskoj, nositelj je barem titule magistra prava ili titule odnosno diplome koja je jednakovrijedna za potrebe obavljanja odvjetničke djelatnosti [...];

3. Podložno regulatornim odredbama navedenima u stavku 2., nositelj je potvrde o stručnoj osposobljenosti za obavljanje odvjetničke djelatnosti ili je, u kontekstu uzajamnog priznavanja, položila ispit predviđen u zadnjem stavku ovog članka;

4. Nije kazнено osuđena za djela protivna standardima časti, poštenja ili morala;

[...]

6. Nije u osobnom stečaju niti je protiv nje izrečena bilo koja druga sankcija [...]"

4. U skladu s člankom 98. Décreta no 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat (Uredba br. 91-1197 od 27. studenoga 1991. o uređenju odvjetničke djelatnosti) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 91-1197), „[o]d uvjeta teorijskog i praktičnog osposobljavanja te od posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti za obavljanje odvjetničke djelatnosti oslobađaju se:

1. Javni bilježnici, javni ovršitelji, službenici trgovačkih sudova, sudski administratori i pravni zastupnici za restrukturiranje i likvidaciju poduzeća, bivši povjerenici i sudski administratori, pravnici u području industrijskog vlasništva i bivši odvjetnici za patente (izume) koji su najmanje pet godina obavljali odnosne dužnosti;

2. Predavači na sveučilištima, pomoćni predavači i nastavno osoblje ako imaju titulu doktora prava, ekonomije ili menadžmenta uz pet godina pravnog obrazovanja u tom svojstvu u jedinicama za osposobljavanje i istraživanje;

3. Korporativni pravnici koji imaju barem osam godina stručne prakse u pravnom odjelu jednog ili više poduzeća;

4. Dužnosnici i bivši dužnosnici kategorije A, ili osobe izjednačene s dužnosnicima te kategorije, koji su najmanje osam godina u tom svojstvu obavljali pravne poslove u upravi ili javnoj službi ili međunarodnoj organizaciji;

5. Pravnici koji su barem osam godina sudjelovali u pravnim poslovima sindikata;

6. Pravnici zaposleni kod odvjetnika, u udruzi ili u odvjetničkom društvu, u uredu savjetnika ili odvjetnika pri Conseilu d'Etat (Državno vijeće, Francuska) i Couru de cassation (Kasacijski sud) koji u tom svojstvu imaju barem osam godina prakse nakon stjecanja titule ili diplome u smislu članka 11. stavka 2. Zakona od 31. prosinca 1971.;

7. Zaposlenici člana parlamenta ili pomoćnici senatora koji su u toj ulozi barem osam godina obavljali pravnu djelatnost na pretežno višem položaju;

Osobe iz stavaka 3., 4., 5., 6. i 7. predviđene uvjete mogu ispuniti obavljajući svoje djelatnosti na više funkcija obuhvaćenih tim odredbama, pod uvjetom da je ukupno trajanje tih djelatnosti barem osam godina.”

5. Članak 98-1 stavak 1. te uredbe propisuje:

„Osobe za koje vrijedi oslobođenje predviđeno člankom 98. moraju pred selekcijskim odborom iz članka 69. uspješno položiti test znanja profesionalne etike i propisa [...]”

### III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

6. Žaliteljica, koja ima portugalsko i rumunjsko državljanstvo, nositeljica je dviju titula magistra prava i titule doktora prava koje je stekla na Universités Paris 1 odnosno Paris II. Ona je više od osam godina radila kao administratorica u Europskoj komisiji, osobito u Glavnoj upravi za unutarnje tržište i Glavnoj upravi za tržišno natjecanje. Tijekom tog razdoblja pretežito se bavila državnim potporama i zabranjenim sporazumima.

7. Žaliteljica je zatražila pristup odvjetničkoj komori u Parizu. Budući da je, kako se čini, ispunjavala sve ostale uvjete iz članka 11. Zakona br. 71-1130, uključujući obvezu stjecanja svih potrebnih pravnih diploma u Francuskoj, pozivala se na članak 98. stavak 4. Uredbe br. 91-1197 kako bi zahtijevala oslobođenje od inače obveznog uvjeta posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti, to jest „certificat d’aptitude à la profession d’avocat” (potvrda o stručnoj osposobljenosti za obavljanje odvjetničke djelatnosti) (u daljnjem tekstu: potvrda o stručnoj osposobljenosti).

8. U tom istom smislu, tražila je da je se oslobodi od inače obveznog uvjeta pripremnog osposobljavanja na temelju kojeg se, kada se uspješno završi, dobiva potvrda o stručnoj osposobljenosti. Vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu objašnjavaju da to osposobljavanje traje 18 mjeseci, uključuje vježbeništvo u odvjetničkom uredu, te završava kada se uspješno položi završni ispit.

9. Žaliteljica smatra da poslovi koje je obavljala u Europskoj komisiji ispunjavaju uvjete za oslobođenje predviđene člankom 98. stavkom 4. Uredbe br. 91-1197.

10. Međutim, vijeće odvjetničke komore u Parizu odbilo je njezin zahtjev jer nije radila u francuskoj javnoj službi niti ju je francuska javna služba uputila međunarodnoj organizaciji. Osim toga, vijeće odvjetničke komore u Parizu navelo je i da ona svoje profesionalno iskustvo nije stekla na francuskom državnom području.

11. Žaliteljica je tu odluku pobijala pred Courrom d’appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska). Taj je sud presudom od 11. svibnja 2017. potvrdio spornu odluku. Utvrdio je da se žaliteljičino profesionalno iskustvo mora konkretno ocijeniti kako bi se utvrdilo odgovara li osposobljavanju, vještinama i odgovornostima svojstvenima dužnosnicima kategorije A. Dalje je utvrdio da je potrebno osigurati da odvjetnik zadovoljavajuće poznaje nacionalno pravo kako bi se zajamčilo puno, relevantno i djelotvorno ostvarivanje prava stranaka u sporovima.

12. Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) potom je naveo relevantne položaje koje je žaliteljica držala u okviru službi Europske komisije. Nakon toga ocrtao je konkretne zadatke koje je žaliteljica izvršavala na tim položajima. Na temelju toga je zaključio da te zadatke nisu uključivale nikakvu primjenu francuskog prava, zbog čega se nije moglo smatrati da je žaliteljica imala ikakvu stvarnu praksu u području francuskog prava. Pravna praksa koju je žaliteljica stekla stoga nije odgovarala kriterijima iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197.

13. Žaliteljica je podnijela kasacijsku žalbu Couru de cassation (Kasacijski sud). Prema njezinu mišljenju, Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) u svojoj je presudi previše restriktivno protumačio relevantno oslobođenje. Ona smatra da tumačenje prema kojem je potrebno imati praksu u području francuskog prava, kao i profesionalno iskustvo stečeno u Francuskoj, previda činjenicu da je pravo Unije dio nacionalnog prava. To dovodi do neizravne diskriminacije u korist dužnosnika francuske javne službe, a na štetu dužnosnika Unijine javne službe, te čini ograničenje slobode kretanja radnika i slobode poslovnog nastana. Iako žaliteljica uvažava da je cilj da se osigura djelotvorna obrana prava stranaka u sporovima legitiman, propisana sredstva njegova ostvarenja nisu prikladna te prekoračuju ono što je u tu svrhu nužno. Žaliteljica u tom pogledu osporava način na koji je ocijenjeno njezino profesionalno iskustvo. Tvrdi da bi obveza posjedovanja potvrde o vještinama činila manje ograničavajuće sredstvo za postizanje tog cilja.

14. Sud koji je uputio zahtjev ističe činjenicu da se doista mogu pojaviti dvojbe o tome može li se uređenje o kojem je riječ smatrati ograničenjem slobode kretanja radnika i slobode poslovnog nastana. Prema njegovu mišljenju, članak 98. stavak 4. Uredbe br. 91-1197 primjenu oslobođenja o kojem je riječ podvrgava trima kumulativnim uvjetima, koji zahtijevaju da su podnositelji zahtjeva (i.) radili u francuskoj javnoj službi, (ii.) profesionalno iskustvo stekli u francuskoj te da (iii.) imaju praksu u području francuskog prava. Taj sud usto ističe da članak 98. stavak 4. Uredbe br. 91-1197 ne zahtijeva da podnositelj zahtjeva dokaže poznavanje nacionalnih sudova i postupaka koji se pred njima vode.

15. U tim okolnostima, Cour de cassation (Kasacijski sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se načelu prema kojem je Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici, koji je nakon izmjena postao Ugovor o funkcioniranju Europske unije, stvoren vlastiti pravni poredak koji je uključen u pravne sustave država članica i koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati, nacionalno zakonodavstvo kojim se odobravanje oslobođenja od uvjeta osposobljavanja i posjedovanja diplome, koji su u načelu predviđeni za pristup odvjetničkoj djelatnosti, podvrgava zahtjevu da podnositelj zahtjeva za oslobođenje dovoljno poznaje francusko nacionalno pravo, čime se stoga isključuje uzimanje u obzir sličnog poznavanja samo prava Europske unije?

2. Protivi li se člancima 45. i 49. UFEU-a nacionalno zakonodavstvo kojim se pravo na oslobođenje od uvjeta osposobljavanja i posjedovanja diplome, koji su u načelu predviđeni za pristup odvjetničkoj djelatnosti, dodjeljuje samo određenim javnim službenicima iste države članice koji su u tom svojstvu u Francuskoj obavljali pravne poslove u upravi ili javnoj službi ili međunarodnoj organizaciji, a ne dodjeljuje se službenicima ili bivšim službenicima europske javne službe koji su u tom svojstvu u okviru Europske komisije obavljali pravne poslove u jednom ili više područja obuhvaćenih pravom Europske unije?”

16. Pisana očitovanja podnijeli su žaliteljica, vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu, grčka i francuska vlada te Europska komisija. Te su stranke, uz iznimku grčke vlade, iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 17. lipnja 2020.

#### IV. Ocjena

17. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Prvo ću se usredotočiti na konkretne uvjete koji proizlaze iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 te ću u vezi s time ujedno pojasniti konkretan predmet prethodnih pitanja suda koji je uputio zahtjev (A). Potom ću razmatrati sukladnost uvjeta o kojima je riječ, kako ih je izložio sud koji je uputio zahtjev, s člancima 45. i 49. UFEU-a (B).

##### A. Uvodne napomene

18. Prije razmatranja je li nacionalno uređenje koje je predmet glavnog postupka u skladu s pravom Unije, mora se, naravno, odrediti stvaran sadržaj tog uređenja. Nažalost, to u ovom predmetu nije jednostavna zadaća, kako će se objasniti u sljedećem odjeljku.

##### 1. Uvjeti iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197

19. Članak 11. stavak 3. Zakona br. 71-1130 predviđa da je mogućnost obavljanja odvjetničke djelatnosti u Francuskoj uvjetovana, podložno odstupanjima, posjedovanjem potvrde o stručnoj osposobljenosti. Ta odstupanja od uvjeta posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti navedena su u članku 98. Uredbe br. 91-1197.

20. Oslobođenje koje se razmatra u glavnom postupku predviđeno je člankom 98. stavkom 4. Uredbe br. 91-1197. Iz njegova teksta proizlaze tri uvjeta: (i.) „dužnosnici kategorije A, ili osobe izjednačene s dužnosnicima te kategorije”, (ii.) koji su „najmanje osam godina obavljali pravne poslove” te (iii.) koji su te pravne poslove obavljali „u upravi ili javnoj službi ili međunarodnoj organizaciji”.

21. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se za to odstupanje, u skladu sa sudskom praksom, smatra da podnositeljima zahtjeva nalaže ispunjenje triju kumulativnih uvjeta: (i.) da su radili u *francuskoj* javnoj službi, (ii.) da su pravne poslove obavljali na *francuskom* državnom području te (iii.) da imaju praksu u području *francuskog* prava.

22. Moram priznati da mi nije na prvu razvidno iz kojih uvjeta sadržanih u tekstu članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 proizlaze takvi uvjeti iz sudske prakse. Osim toga, ni predmetni slučaj ni šira primjena u praksi na nacionalnoj razini ne pomažu da bi se razumjelo koji se zapravo uvjeti na temelju članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 primjenjuju na nacionalnoj razini.

23. Na *konkretnoj* razini predmetnog slučaja ističem, kao prvo, da je vijeće odvjetničke komore u Parizu odbilo žaliteljičin zahtjev jer ona nije radila u francuskoj javnoj službi niti je kao njezina zaposlenica upućena međunarodnoj organizaciji. Osim toga, to je vijeće naglasilo, u tom se pogledu načelno pozivajući na „sudsku praksu Coura de cassation (Kasacijski sud)”, da žaliteljica svoje profesionalno iskustvo nije stekla na francuskom državnom području.

24. Kao drugo, iako je Cour d’appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) potvrdio odluku o odbijanju žaliteljičina zahtjeva, on je svoj zaključak utemeljio na drukčijem razlogu, to jest na tome da žaliteljica nije ispunjavala uvjet u pogledu prakse u području francuskog prava. Inzistirao je na tome da se relevantna ocjena prakse u području francuskog prava mora konkretno provesti. Nakon što je proveo takvu ocjenu, taj je sud zaključio da žaliteljica nije dokazala nikakvo iskustvo u području francuskog prava.

25. Kao treće, sud koji je uputio zahtjev navodi da podnositelj zahtjeva, da bi oslobođenje o kojem je riječ bilo primjenjivo, mora ispunjavati tri *kumulativna* uvjeta navedena u točki 21. ovog mišljenja.



26. Na *općenitijoj razini*, točan način na koji oslobođenje o kojem je riječ djeluje nije mnogo jasniji ni kada se promotre neki primjeri nacionalne sudske prakse koje su pružili sud koji je uputio zahtjev i stranke predmetnog postupka. Ti primjeri otkrivaju znatnu raznolikost pristupa u tumačenju uvjeta iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197.

27. Što se tiče, kao prvo, *uvjeta koji se tiče rada u francuskoj javnoj službi*, francuska vlada žestoko osporava samo njegovo postojanje. Ta vlada navodi da taj uvjet, prema njezinu mišljenju, ne proizlazi ni iz članka 11. Zakona br. 71-1130, u kojem se spominje samo obavljanje djelatnosti u Francuskoj<sup>2</sup>, ni iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, u kojem se načelno upućuje na osobe *izjednačene* s dužnosnicima „kategorije A” („*les personnes assimilées*” u francuskom izvorniku).

28. Neki od primjera sudske prakse koji su izloženi u predmetnom postupku odnose se na zahtjeve dužnosnika Ujedinjenih naroda ili Europske unije<sup>3</sup>. Čini se da se razlozi zbog koji su ti zahtjevi odbijeni nisu temeljili na činjenici da njihovi podnositelji nisu radili u francuskoj javnoj službi, nego na tome da nisu imali prakse u području francuskog prava ili na neispunjenju uvjeta teritorijalnosti. Međutim, također ističem da je Cour d’appel d’Aix-en-Provence (Žalbeni sud u Aix-en-Provenceu, Francuska) u jednom predmetu prihvatio da je dužnosnik Kneževine Monako, koji je bio francuski državljanin, ispunjavao uvjete o kojima je riječ. Taj je sud nakon podosta rasprave donio odluku kojom je utvrdio da je pravo Monaka veoma usporedivo s francuskim pravom te da se podnositelj zahtjeva, s obzirom na dužnosti koje je obavljao, mogao svrstati u francuske dužnosnike kategorije A ili osobe izjednačene s njima<sup>4</sup>. Dakle, prihvaćen je zahtjev za oslobođenje koji je podnijela osoba koja očito *nije* radila u francuskoj javnoj službi.

29. Iz teksta članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 proizlazi da je oslobođenje o kojem je riječ primjenjivo i na dužnosnike koji su svoje djelatnosti obavljali u međunarodnoj organizaciji. Nije jasno primjenjuje li se taj element na sve dužnosnike međunarodne organizacije (locirane u Francuskoj) ili pak samo na osobe koje su radile u francuskoj javnoj službi te su *upućene* u međunarodnu organizaciju. Čini se da odluka vijeća odvjetničke komore u Parizu koja se razmatra u glavnom postupku počiva na potonjem shvaćanju.

30. Što se tiče, kao drugo, *uvjeta teritorijalnosti*, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se on primjenjuje i kada je pravna praksa stečena u međunarodnoj organizaciji. Navodi da takvo tumačenje proizlazi iz članka 11. stavka 2. Zakona br. 71-1130. Ta se odredba odnosi na oslobođenje od obveze posjedovanja *pravne diplome* te predviđa, u dijelu koji je ovdje relevantan, da se primjenjuje na osobe koje su u Francuskoj obavljale određene dužnosti. Čini se da se u nacionalnoj sudskoj praksi upućivalo na tu odredbu i u kontekstu razmatranja oslobođenja od obveze posjedovanja *potvrde o stručnoj osposobljenosti*, premda se u članku 98. stavku 4. Uredbe br. 91-1197 ništa o tome ne govori.

2 To shvaćam kao upućivanje na članak 11. stavak 2. Zakona br. 71-1130, koji predviđa mogućnost da se osobama koje su obavljale određene djelatnosti u *Francuskoj* prizna oslobođenje od uvjeta posjedovanja diplome.

3 Vidjeti, primjerice, odluke Coura d’appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) od 12. svibnja 2016., br. 15/1546; Cass. 1ère Civ, od 14. prosinca 2016., br. 15-26.635, FR:CCASS:2016:C101411; Cass. 1ère Civ, od 11. svibnja 2017., br. 16-17.295, FR:CCASS:2017:C100576; Cass. 1ère Civ, od 5. srpnja 2017., br. 16-20.441, FR:CCASS:2017:C100576.

4 Odluka Coura d’appel d’Aix-en-Provence od 2. travnja 2015., br. 14/15403

31. Koliko shvaćam, nadležna francuska tijela sličan su pristup<sup>5</sup> primijenila u pogledu oslobođenja namijenjenog za unutarnje odvjetnike (predviđenog člankom 98. stavkom 3. Uredbe br. 91-1197<sup>6</sup>) i oslobođenja namijenjenog za osobe koje su pravne poslove obavljale u sindikatima (predviđenog člankom 98. stavkom 5. iste uredbe<sup>7</sup>). Stoga, slično članku 98. stavku 4., stavci 3. i 5. tog članka također su protumačeni na način da predviđaju uvjet teritorijalnosti, iako ga ne sadržavaju, za razliku od članka 11. stavka 2. Zakona br. 71-1130<sup>8</sup>.

32. Što se tiče, kao treće, uvjeta posjedovanja *prakse u području francuskog prava*, čini se da je utvrđeno da pojam „francusko pravo”, iako ga se može tumačiti na način da obuhvaća pravo Unije, nije moguće ograničiti na potonje. Koliko shvaćam, to tumačenje pojma „francusko pravo”, u vezi s nužnosti strogog tumačenja oslobođenja o kojem je riječ, dovelo je do opetovanih odbijanja zahtjeva dužnosnika Unije.

33. Ovaj Sud vezan je prikazom nacionalnog prava koji je sud koji je uputio zahtjev pružio. U nastavku ću stoga sukladnost triju (kumulativnih) uvjeta s pravom Unije razmatrati prema načinu na koji su ti uvjeti prikazani u odluci kojom je upućen zahtjev, a koji je potvrđen u pisanim očitovanjima Coura de cassation (Kasacijski sud) i njegova *procureura général* (glavni državni odvjetnik) podnesenima povodom zahtjeva Suda.

34. Međutim, u tom kontekstu ističem dva elementa, kojima ću se vratiti na kraju ovog mišljenja. Kao prvo, čini se da postoji određeni nesklad između uvjeta za priznavanje oslobođenja kako glase u tekstu članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 i načina na koji su se, kako se čini, ti uvjeti primjenjivali u praksi. Kao drugo, praktična primjena tih uvjeta veoma je raznolika, i to ne samo u smislu različitih ishoda u činjenično različitim predmetima: razlika se tiče tumačenja samih pravnih uvjeta.

## 2. Preoblikovanje prethodnih pitanja

35. Sud koji je uputio zahtjev svojim se prvim pitanjem pita o obvezi *poznavanja* francuskog prava, predviđenoj člankom 98. stavkom 4. Uredbe br. 91-1197. Sud koji je uputio zahtjev želi doznati vodi li ta obveza računa o činjenici da je, ukratko, pravo Unije sastavni dio nacionalnih prava država članica.

36. Kao prvo, iz odluke kojom je upućen zahtjev i očitovanja podnesenih Sudu čini se da pojam „poznavanje francuskog prava” iz teksta tog pitanja treba shvatiti kao „*praksu* u području francuskog prava”.

37. Naime, iz očitovanja podnesenih u ovom predmetu, kao i iz rasprave, proizlazi da se podnositelji zahtjeva za oslobođenje o kojem je riječ ne podvrgavaju testiranju poznavanja francuskog prava. Čini se da se podvrgavaju samo testiranju u pogledu pravila deontologije iz članka 98. stavka 1. Uredbe br. 91-1197<sup>9</sup>.

38. Kao drugo, smatram da u kontekstu ovog predmeta prvo prethodno pitanje nije potrebno posebno razmatrati. Problematika povezana s naravi odnosa između pravnog poretka Unije i nacionalnih pravnih poredaka i razinom njihove uzajamne integracije i međuovisnosti doista jest zanimljiva. Međutim, proučavanje takve problematike, koje bi bilo dostojno galilejanskog dijaloga, u okvirima ovog predmeta nije potrebno. Ta se problematika u kontekstu u ovom predmeta zapravo javlja tek u

5 Čija je sukladnost s nacionalnim ustavom potvrđena odlukom Conseil Constitutionnel (Ustavno vijeće) od 6. srpnja 2016., br. 2016-551 QPC, FR:CC:2016:2016.551.QPC

6 Cass. 1ère Civ, odluka od 28. ožujka 2008., br. 06-21.051, bilten 2008., I br. 90; Cass. 1ère Civ, odluka od 14. siječnja 2016., br. 15-11.305, FR:CCASS:2016:C100036

7 Cass. 1ère Civ, odluka od 14. prosinca 2016., br. 14-25.800, FR:CCASS:2016:C101410

8 Isti je uvjet teritorijalnosti primijenjen i na oslobođenja za neke kategorije predavača na sveučilištu u smislu članka 98. stavka 2. Uredbe br. 91-1197. Cass, 1ère Civ, odluka od 15. srpnja 1999., br. 97-13.079, bilten 1999., I br. 235, str. 152.

9 Vidjeti točku 5. ovog mišljenja.

mного ograničenijem kontekstu relevantne pravne prakse koja bi se razumno mogla zahtijevati za pristup odvjetničkoj komori u državi članici. Sukladno tomu, odgovor na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev u bitnome se može dati, ali iz mnogo užeg i pragmatičnijeg kuta, u okviru analize drugog pitanja.

39. Stoga, s obzirom na te elemente, smatram prikladnim oba prethodna pitanja razmotriti zajedno, kao da pitaju jesu li tri kumulativna uvjeta iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, kako ih je sud koji je uputio zahtjev izložio, u skladu s člancima 45. i 49. UFEU-a.

### **B. Sukladnost s člancima 45. i 49. UFEU-a**

40. Za početak valja istaknuti da ovaj predmet nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 98/5/EZ<sup>10</sup>. Njezina pravila odnose se samo na osobe koje već imaju odvjetničke kvalifikacije u državama članicama svojeg podrijetla<sup>11</sup>. Ovaj se predmet odnosi na uvjete *prvog* pristupa odvjetničkoj djelatnosti u državi članici.

41. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, „države članice imaju pravo odrediti, ako uvjeti za pristup profesiji nisu usklađeni, znanja i kvalifikacije koji su potrebni za izvršavanje te profesije”<sup>12</sup>.

42. Unatoč tomu, pravo Unije predviđa granice izvršavanju tih ovlasti. Odredbe nacionalnog prava ne smiju ometati djelotvorno ostvarivanje temeljnih sloboda koje su zajamčene, u dijelu koji je relevantan u ovom predmetu, člancima 45. i 49. UFEU-a<sup>13</sup>.

43. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se odvjetnička djelatnost u Francuskoj može obavljati i u okviru samostalnog i u okviru nesamostalnog rada. Stoga se nacionalno uređenje u pitanju mora razmotriti u svjetlu obiju navedenih odredbi Ugovora. Međutim, ključna ocjena, osobito ona u pogledu ograničenja i njihovih opravdanja, uvelike je jednaka za obje odredbe.

#### *1. Diskriminacija ili prepreka pristupu?*

44. Ovaj se predmet odnosi na osobu koja se ne želi iz profesionalnog okruženja jedne države članice preseliti u profesionalno okruženje druge države članice. Žaliteljica želi osigurati mogućnost preseljenja iz javne službe Europske komisije u odvjetničku djelatnost u državi članici.

45. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da dužnosnik Unije ima status radnika migranta. Naime, „građanin [Unije] koji radi u državi članici koja nije država njegova podrijetla ne gubi svoj status radnika [...] zaposlenjem u međunarodnoj organizaciji [...]”<sup>14</sup>. Isto treba vrijediti i u pogledu ostvarivanja prava koja građanima Unije dodjeljuje članak 49. UFEU-a.

<sup>10</sup> Direktiva 98/5/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija (SL 1998., L 77, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 65.)

<sup>11</sup> Presuda od 13. studenoga 2003., Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, t. 45.)

<sup>12</sup> Vidjeti, primjerice, presude od 10. prosinca 2009., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, t. 34. i navedenu sudsku praksu); od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 48. i navedenu sudsku praksu) i od 17. prosinca 2015., X-Steuerberatungsgesellschaft (C-342/14, EU:C:2015:827, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

<sup>13</sup> U pogledu članka 45. UFEU-a (tadašnjeg članka 39. UEZ-a) vidjeti presudu od 10. prosinca 2009., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

<sup>14</sup> Vidjeti, primjerice, presude od 3. listopada 2000., Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, t. 42. i navedenu sudsku praksu); od 16. prosinca 2004., My (C-293/03, EU:C:2004:821, t. 37. i navedenu sudsku praksu, u pogledu izjave o načelima); od 16. veljače 2006., Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107, t. 12. i navedenu sudsku praksu) i od 21. siječnja 2016., Komisija/Cipar (C-515/14, EU:C:2016:30, t. 45.). Vidjeti također presudu od 30. travnja 2019., Wattiau/Parlament (T-737/17, EU:T:2019:273, t. 82. i sljedeće).



46. Za potrebe ovog predmeta smatram da se rasprava o tome čine li uvjeti o kojima je riječ neizravnu diskriminaciju i/ili prepreku slobodnom kretanju može svesti na minimum. To je zato što ti uvjeti, prema mojemu mišljenju, čine oboje.

47. Kao prvo, što se tiče navoda o neizravnoj diskriminaciji, ističem da žaliteljica ima rumunjsko i portugalsko državljanstvo.

48. Članak 45. UFEU-a (te također članak 49. UFEU-a) „zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve druge prikrivene oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, u stvarnosti dovode do istog rezultata”<sup>15</sup>. O neizravnoj diskriminaciji radi se ako nacionalno pravilo o kojem je riječ „kao takvo može na radnike migrante utjecati više nego na domaće radnike te ako postoji rizik da bi ono prvonavedene moglo staviti u posebno nepovoljan položaj”<sup>16</sup>.

49. Slažem se sa žaliteljicom i Komisijom da uvjeti o kojima je riječ kao takvi u većoj mjeri utječu na osobe koje nisu francuski državljani, kao što je žaliteljica. S popriličnom se sigurnošću može pretpostaviti da je većina osoba zaposlenih u francuskoj javnoj službi francuskog državljanstva. Stoga, čak i ako se primjenjivo pravilo temelji na kriteriju različitom od državljanstva (rad u francuskoj javnoj službi, a ne posjedovanje francuskog državljanstva), ono očito čini neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva.

50. Vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu na raspravi su naglasili da se odluka o žaliteljčinu zahtjevu nije temeljila na njezinu državljanstvu te da bi bila jednaka čak i da je ona francuska državljanka.

51. Ne vidim na koji je način taj argument relevantan. Za donošenje zaključka o mogućoj neizravnoj diskriminaciji dovoljno je da postoji vjerojatnost da će žaliteljica biti u nepovoljnijem položaju zbog razloga koji je zaštićeni razlog (ovdje je to državljanstvo). Činjenica da i druge osobe mogu biti u istoj situaciji iako ne pripadaju zaštićenoj skupini nije relevantna za zaključak da se radi o pravilu koje neizravno pogoduje domaćim državljanima.

52. Francuska vlada te vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu dalje isključuju mogućnost da bi uvjeti koji se odnose na praksu mogli činiti neizravnu diskriminaciju jer osobe koje su praksu stekle u Francuskoj, te stoga poznaju francusko pravo, i one koje su je stekle u drugoj državi članici (ili služeći u Europskoj komisiji), te stoga ne poznaju francusko pravo, nisu u usporedivim situacijama za potrebe pristupa odvjetničkoj djelatnosti jer se njihove odnosne pravne vještine odnose na različite pravne poretke.

53. Ne slažem se.

54. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, usporedivost situacija mora se ocijeniti vodeći računa o predmetu i svrsi nacionalnog zakonodavstva koje predviđa različito postupanje kao i o, ako je to prikladno, načelima i ciljevima područja na koje se to nacionalno zakonodavstvo odnosi<sup>17</sup>.

15 Vidjeti, primjerice, presude od 28. lipnja 2012., Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, t. 39.); od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 25.) ili od 5. veljače 2014., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, t. 30.).

16 Presuda od 23. svibnja 1996., O’Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, t. 20.)

17 Vidjeti u tom pogledu presude od 7. ožujka 2017., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, t. 42. i navedenu sudsku praksu); od 26. lipnja 2018., MB (Promjena spola i starosna mirovina) (C-451/16, EU:C:2018:492, t. 42.) i od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, t. 42.).

55. To u ovom predmetu podrazumijeva, ovisno o razini apstrakcije na kojoj odlučimo provesti analizu, bilo raspravu o tome jesu li francuski dužnosnici i Komisijini dužnosnici usporedivi za potrebe pristupanja francuskoj odvjetničkoj komori (opća svrha) ili pak raspravu o tome jesu li te dvije skupine ljudi usporedive u odnosu na konkretno oslobođenje na koje se žaliteljica poziva (konkretna svrha).

56. Što se tiče *opće* svrhe, ne vidim zašto se ijednog odvjetnika načelno ne bi moglo smatrati usporedivim za potrebe pristupa odvjetničkoj komori i odvjetničkoj djelatnosti.

57. Što se pak tiče *konkretne* svrhe oslobođenja, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da to oslobođenje, podvrgavajući pristup odvjetničkoj djelatnosti uvjetima u kojima se raspravlja u ovom predmetu, nastoji zajamčiti djelotvornu obranu stranaka u sporovima te time dobro sudovanje.

58. Ako se taj cilj, kako se sugeriralo na nekim mjestima u ovom mišljenju, konkretno razmotri<sup>18</sup>, i dalje ne vidim zašto se francuske dužnosnike i dužnosnike Unije ne bi moglo smatrati strukturno usporedivima. Posjedovanje prakse u području francuskog prava navodno se ne pretpostavlja, već se mora dokazati. Međutim, ako bi se i pretpostavljalo, bez ikakve provjere, takva pretpostavka, iako je sama po sebi problematična, ipak ne bi negirala nužnu usporedivost u vidu proklamiranog cilja posebnog odstupanja: osiguravanje da osoba kojoj se priznaje odstupanje doista posjeduje vještine potrebne za obavljanje odvjetničke djelatnosti.

59. Međutim, u svakom slučaju, ta rasprava ilustrira dva problema. Kao prvo, takva razmatranja zapravo se već odnose na opravdanje konkretnog uvjeta, ne na opću usporedivost. Ta se usporedivost obično poprilično široko shvaća, upravo s ciljem da se cijela rasprava ne prebaci s razine opravdanja na razinu usporedivosti, koje bi obje obilježavali uvelike istovrsni argumenti<sup>19</sup>. Kao drugo, zakonodavni odabiri države članice u tom kontekstu ne mogu se smatrati relevantnima. Kategorije osmišljene u nacionalnom pravu u suprotnom bi rezultirale isključenjem usporedivosti na europskoj razini, čime bi svako ocjenjivanje bilo isključeno<sup>20</sup>.

60. S obzirom na ta razmatranja, moram potvrditi da tri uvjeta za primjenu članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, kako ih je sud koji je uputio zahtjev izložio, doista izazivaju neizravnu diskriminaciju u pogledu pristupa odvjetničkoj djelatnosti u Francuskoj u korist francuskih državljana.

61. Kao drugo, ujedno se slažem sa žaliteljčinim i Komisijinim navodom da ti uvjeti čine i prepreku pristupu odvjetničkoj djelatnosti u Francuskoj.

62. Doseg članaka 45. i 49. UFEU-a nije ograničen na slučajeve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju državljanstva. Tim se odredbama protive i mjere koje, iako se primjenjuju bez diskriminacije na temelju državljanstva, „mogu otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda koje Ugovor jamči državljanima Unije”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Vidjeti točke 11., 12. i 24. ovog mišljenja.

<sup>19</sup> Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Hornbach-Baumarkt (C-382/16, EU:C:2017:974, t. 131.), koje pokazuje da se u okviru tradicionalne analize koju Sud provodi u pogledu četiriju sloboda isti argumenti razmatraju i u ocjeni usporedivosti (ako se zasebno provodi) i u ocjeni opravdanja (proporcionalnosti).

<sup>20</sup> Vidjeti moje mišljenje u predmetu MB (C-451/16, EU:C:2017:937, t. 47.), u kojem je naglašena cirkularnost koja dovodi do praktične nemogućnosti bilo kakvog ocjenjivanja ako bi se kategorije uspostavljene nacionalnim pravom smatrale referentnima za analizu usporedivosti na razini Unije.

<sup>21</sup> Vidjeti, primjerice, presude od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, t. 15.); od 5. veljače 2015., Komisija/Belgija (C-317/14, EU:C:2015:63, t. 22.) ili od 20. prosinca 2017., Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, t. 35. i navedenu sudsku praksu). Za sažetak sudske prakse u tom pogledu, vidjeti također moje mišljenje u predmetu Krah (C-703/17, EU:C:2019:450, t. 53. do 85.).

63. Primjena članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 može osobe koje žele ostvariti svoju slobodu kretanja ili poslovnog nastana spriječiti da napuste državu članicu svojeg podrijetla (odnosno, za potrebe ovog predmeta, javnu službu Unije) kako bi se zaposlile ili poslovno nastanile kao odvjetnici u Francuskoj, ili ih od toga odvratiti.

64. Dakle, uvjeti primjene članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 koji se odnose na rad u francuskoj javnoj službi, teritorijalnost profesionalnog iskustva i posjedovanje prakse u području francuskog prava ujedno čine ograničenje slobodnog kretanja radnika i slobode poslovnog nastana u smislu članaka 45. i 49. UFEU-a.

## 2. Opravdanje

65. Neovisno o tome promatraju li se uvjeti o kojima je riječ kao neizravna diskriminacija ili kao prepreka slobodnom kretanju, u svakom je slučaju potrebno provjeriti mogu li se opravdati jednim od legitimnih ciljeva navedenih u Ugovoru ili važnim razlozima u općem interesu. Nadalje, uređenje o kojem je riječ mora biti prikladno za ostvarenje tog cilja te ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje<sup>22</sup>.

66. Navedeno je da je cilj oslobođenja o kojem je riječ osigurati djelotvornu obranu prava stranaka u sporovima i dobro sudovanje. U tom pogledu i kako to sud koji je uputio zahtjev ističe, zaštita potrošača, uključujući primatelje pravnih usluga, i dobro sudovanje neki su od ciljeva koje je moguće smatrati važnim razlozima u općem interesu koji mogu opravdati ograničenje temeljnih sloboda<sup>23</sup>.

67. U potpunosti se slažem. Ističem i da nijedna stranka ne osporava legitimnost takvih ciljeva, koji definitivno mogu opravdati mjere i uvjete koji ograničavaju pristup odvjetničkoj djelatnosti u državi članici.

68. Međutim, ostaje ispitati zadovoljavaju li uvjeti o kojima je riječ kriterij proporcionalnosti, koji zahtijeva provjeru odnosa između *proklamiranih ciljeva* i *sredstava odabranih* za njihovo ostvarenje. U tom je kontekstu poprilično važno pojasniti da se (i.) zaštita potrošača kao primatelja pravnih usluga kao i (ii.) dobro sudovanje u slučaju poput predmetnoga u biti svode na pitanje relevantnog iskustva koje će nekomu tko se želi baviti odvjetništvom u državi članici omogućiti da bude razumno i samostalno djelatnik u tom sustavu. Uostalom, primjena oslobođenja o kojem je riječ izuzima podnositelje zahtjeva od obveze prethodnog osposobljavanja i testiranja po njegovu završetku.

69. U nastavku ću stoga provesti provjeru u pogledu svakog od triju uvjeta o kojima je riječ, kako ih je sud koji je uputio zahtjev izložio: može li se takav uvjet smatrati prikladnim i nužnim u odnosu na proklamirani cilj da se osigura da osobe koje žele da im se prizna oslobođenje o kojem je riječ imaju prikladnu količinu relevantnog iskustva za bavljenje odvjetničkom djelatnosti?

### a) Rad u francuskoj javnoj službi

70. Kako je to navedeno u točkama 27. i 28. ovog mišljenja, točan opseg uvjeta koji se odnosi na rad u francuskoj javnoj službi moguće je različito tumačiti.

71. Sud koji je uputio zahtjev navodi da taj uvjet zahtijeva da se rad u francuskoj javnoj službi shvaća drukčije od rada u drugim službama, bilo europskim ili nacionalnim.

<sup>22</sup> Vidjeti, primjerice, presude od 31. ožujka 1993., Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, t. 32. i navedenu sudsku praksu); od 12. rujna 2013., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, t. 50.) ili od 13. srpnja 2016., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, t. 29.).

<sup>23</sup> U pogledu opravdanja ograničenja slobode pružanja usluga, vidjeti presudu od 18. svibnja 2017., Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, t. 34. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također presude od 12. prosinca 1996., Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, t. 38. i navedenu sudsku praksu) i od 25. srpnja 1991., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331 t. 16.).

72. Francuska vlada pak osporava to tumačenje. Ona smatra da taj uvjet treba široko tumačiti, tako da obuhvaća i europsku javnu službu i službe drugih država članica. Prema mišljenju te vlade, pojmom osoba izjednačenih s dužnosnicima kategorije A (*personnes assimilées*), koji se pojavljuje u tekstu članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, mogli bi se obuhvatiti i dužnosnici Europske komisije iz kategorije AD. Francuska vlada na raspravi je objasnila da ne postoji jasna definicija potonje kategorije. Jasno je samo da isključuje dužnosnike kategorija B i C te da bi mogla uključivati dužnosnike koji se ne mogu svrstati u kategorije A, B i C, kao što su dužnosnici uprava zatvora i vojni dužnosnici.

73. U kontekstu ovog predmeta čini se da sud koji je uputio zahtjev zagovara tumačenje na kojem počiva odluka vijeća odvjetničke komore u Parizu. Nasuprot tomu, francuska vlada zagovara ono iz odluke Coura d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu): činjenica da žaliteljica nije radila u francuskoj javnoj službi nije sprečavala taj sud da provede konkretnu ocjenu njezina prethodnog iskustva.

74. Nije zadaća Suda da odlučuje o tumačenju nacionalnog prava. Međutim, istaknuo bih tri stvari.

75. Kao prvo, ako konačno usvojeno tumačenje bude usko, u smislu da rad u francuskoj javnoj službi praktički dovodi do automatskog priznavanja oslobođenja, bez istinskog konkretnog ocjenjivanja uvjeta posjedovanja prakse u bilo kojem području francuskog prava relevantnom za odvjetničku djelatnost, takav bi uvjet, prema mojem mišljenju, bio *neprikladan* za ostvarenje proklamiranog cilja. S obzirom na broj javnih službenika obuhvaćenih kategorijom A te raznolik i katkad uzak opis poslova koji su uglavnom povezani s određenim položajima, doista je teško pretpostaviti da sve te osobe automatski imaju praksu i vještine potrebne za obavljanje odvjetničke djelatnosti, osobito za opći i samostalan rad pod okriljem odvjetničke komore. Automatsko priznavanje oslobođenja na temelju puke činjenice rada u francuskoj javnoj službi stoga bi, s obzirom na ciljeve koji se žele postići, bilo, blago rečeno, previše uključivo.

76. Kao drugo, vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu navode da priznavanje oslobođenja nije automatsko te da se svi zahtjevi za oslobođenje konkretno razmatraju. Ističem da su se sve stranke na raspravi složile da konkretno razmatranje doista treba provesti. Međutim, razilaze se u pogledu toga *što* točno treba konkretno razmatrati, čime se bavim u nastavku u kontekstu trećeg uvjeta.

77. Međutim i u svakom slučaju, smatram da uvjet koji se tiče rada u francuskoj javnoj službi, čak i ako nema automatizma, prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje gore navedenog cilja. Taj je cilj osigurati da osobe koje žele da im se oslobođenje prizna imaju relevantno, praktično poznavanje francuskog prava kako bi se mogle baviti odvjetništvom. Međutim, izjednačavanje tog cilja s radom u francuskoj javnoj službi je, kako je već rečeno, *previše uključivo* u odnosu na osobe koje su radile u francuskoj javnoj službi, a *nedovoljno uključivo* u odnosu na sve koji nisu u njoj radili. Smatram poprilično jasnim da se praksa u području francuskog prava i poznavanje francuskog prava mogu steći i izvan francuske javne službe. Nipošto ne treba isključiti da ima nekih dužnosnika Europske komisije koji su radili na pitanjima povezanim s francuskim pravom ili da su čak sudjelovali u sporovima pred francuskim sudovima u ime svojeg poslodavca.

78. U okviru te potonje perspektive, uvjet koji se odnosi na rad u francuskoj javnoj službi ograničavao bi slobode o kojima je riječ više nego što je to nužno, u smislu da bi isključivao podnositelje zahtjeva koji nisu radili u francuskoj javnoj službi iako možda imaju relevantnu praksu<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Vidjeti u tom pogledu, primjerice, presude od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, t. 15.); od 13. studenoga 2003., Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, t. 62. i navedenu sudsku praksu); od 10. prosinca 2009., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, t. 36. i navedenu sudsku praksu); od 17. prosinca 2009., Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, t. 34.). Vidjeti također presudu od 12. svibnja 2005., Komisija/Italija (C-278/03, EU:C:2005:281, t. 14. i navedenu sudsku praksu).

79. Kao treće, problem u vezi s trećim uvjetom, kako ga je sud koji je uputio zahtjev izložio, ipak potpuno nestaje ako se, kako to francuska vlada navodi, taj uvjet široko tumači, na način da obuhvaća dužnosnike Unijine javne službe u mjeri u kojoj se oni mogu smatrati „osobama izjednačenima s dužnosnicima kategorije A”. To bi značilo da priznavanje oslobođenja o kojem je riječ takvim osobama ne bi bilo automatski isključeno te da bi se ujedno, za potrebe određivanja njihove kvalificiranosti, mogla provesti konkretna ocjena prakse koju su stekle.

80. Sukladno tomu, donosim međuzaključak (koji je i poprilično uvjetan) da se člancima 45. i 49. UFEU-a protivi uvjet iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 koji priznavanje oslobođenja od obveze stručnog osposobljavanja i posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti za odvjetničku djelatnost podvrgava radu u francuskoj javnoj službi jer praktična primjena tog uvjeta ne dopušta da se provjeri imaju li osobe koje nisu radile u francuskoj javnoj službi potrebnu praksu u području (nacionalnog) prava.

#### *b) Uvjet teritorijalnosti*

81. Kada je riječ o uvjetu teritorijalnosti, on se, koliko shvaćam, neovisno primjenjuje te mora biti *kumulativno* ispunjen zajedno s drugim dvama uvjetima. Dalje shvaćam da se taj uvjet tumači na način da je podnositelj zahtjeva potrebnu praksu u području francuskog prava morao steći dok je u Francuskoj *boravio u svrhu obavljanja profesije*. Drugim riječima, potrebno iskustvo ne može se steći ako javnopravni poslodavac podnositelja zahtjeva ima sjedište izvan francuskog državnog područja, čak i ako se podnositelj zahtjeva zapravo bavio francuskim pravom, bilo pred francuskim sudovima te time i na francuskom državnom području ili radeći na pitanjima povezanim s francuskim pravom.

82. Ako je to doista tako, smatram da takav uvjet prate isti problemi poput onih koji potencijalno postoje, kako je to gore objašnjeno, u vezi s uvjetom koji se odnosi na rad u francuskoj javnoj službi<sup>25</sup>. Problem je u automatizmu, koji jednostavno nije prikladan proklamiranom cilju.

83. Tom zapažanju u prilog ide zadnji dio članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, iz kojeg proizlazi da se oslobođenje o kojem je riječ može priznati, barem sudeći prema tekstu te odredbe, podnositeljima zahtjeva koji se pozivaju na iskustvo u međunarodnim organizacijama. Nije isključeno da se osoba dok radi u organizaciji poput UNESCO-a ili OECD-a, koje imaju sjedište u Francuskoj, bavi pitanjima povezanim s francuskim pravom te da sudjeluje u sporovima pred francuskim sudovima. Međutim, ako bi priznavanje oslobođenja u tim slučajevima bilo automatsko (te usto možda ograničeno na osobe koje su radeći u francuskoj javnoj službi upućene takvim organizacijama), ciljevi kojima teže uvjeti o kojima je riječ teško da bi se mogli postići.

84. Sukladno tomu donosim još jedan međuzaključak (opet pomalo uvjetan), prema kojem se člancima 45. i 49. UFEU-a protivi uvjet teritorijalnosti iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, kojemu je podvrgnuto priznavanje oslobođenja od obveze stručnog osposobljavanja i posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti za odvjetničku djelatnost.

#### *c) Praksa u području francuskog prava*

85. Koliko shvaćam, uvjet koji se odnosi na praksu u području francuskog prava povezan je s obvezom „obavljanja pravnih poslova”, predviđenom u tekstu članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-9711 („*activités juridiques*” u francuskom izvorniku).

<sup>25</sup> Osim toga, Komisija dvoji oko toga moraju li uvjet teritorijalnosti doista ispunjavati osobe koje su u francuskoj javnoj službi radile obavljajući svoje dužnosti izvan francuskog državnog područja. Ona u tom kontekstu upućuje na odluku Coura d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) od 12. svibnja 2016., br. 15/15468, kojom je opovrgnuto da razlikovanje između osoba koje su radile u francuskoj javnoj službi i onih koje su radile u međunarodnim organizacijama može činiti diskriminaciju jer svaki od tih statusa odražava različite vještine.



86. U tom se pogledu mora naglasiti da je važnost koju praksa u području nacionalnog prava i njegovo poznavanje imaju za obavljanje odvjetničke djelatnosti načelno uvažena u sudskoj praksi Suda<sup>26</sup>. U tom smislu, uvjet posjedovanja poprilično velike količine relevantnog pravnog iskustva za potrebe ishođenja oslobođenja od redovnog uvjeta u pogledu prakse stečene prije upisa u odvjetničku komoru načelno bi bio prikladno i nužno ograničenje.

87. Međutim, situacija iz predmetnog postupka nije tako jasna. U biti, pomalo je upitno kakvu točno prethodnu pravnu praksu, kako u sadržajnom tako i u formalnom smislu, zahtijeva relevantno nacionalno pravo.

88. Kao prvo, uvažavajući nužnu fleksibilnost koja je potrebna za rješavanje zahtjeva ljudi raznolikih pozadina, nejasno je što se točno podrazumijeva pod izrazom „obavljeni pravni poslovi”.

89. Intuitivno tumačenje pojma „pravni poslovi” jest da su oni suprotnost „upravnim poslovima”. Međutim, kako to proizlazi iz objašnjenja koje su, među ostalima, pružili vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu, samo se na temelju pravnih poslova određene vrste može utvrditi da je podnositelja zahtjeva njegovo profesionalno iskustvo djelotvorno pripremljeno za obavljanje odvjetničke djelatnosti.

90. Međutim, tekst članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 ne upućuje na praksu u području *nacionalnog prava*. To je logično slučaj kada je riječ o podnositeljima zahtjeva koji su dužnosnici kategorije A te su se bavili pravom u međunarodnim organizacijama ili koji su se dok su radili u Francuskoj uglavnom ili ujedno bavili drugim pravnim područjima, kao što su pravo Unije ili međunarodno pravo. Naime, iz navoda iznesenih na raspravi proizlazi da se praksa u području prava Unije može (ili čak mora) uzeti u obzir u tu svrhu, čak i ako nije jasno u kojoj mjeri ta praksa može nadoknaditi nedostatak prakse u području nacionalnog prava.

91. Nije mi jasno ni je li obavljanje profesionalnih djelatnosti u *bilo kojem pravnom području* dovoljno da bi se zadovoljio traženi standard. Rasprava je i u tom pogledu iznjedrila poprilično nedorađena razmišljanja, uključujući primjere osoba koje su tijekom cijelog osmogodišnjeg razdoblja radile samo u veoma uskom pravnom području<sup>27</sup> i komentare o tome je li potreban širok raspon prakse.

92. Jednako je nejasno mora li se dokazati određeno *iskustvo u sporovima* pred francuskim sudovima te je li i u kojoj mjeri drugo iskustvo (to jest ono koje se ne odnosi na sudjelovanje u sporovima) zadovoljavajuće. Ističem kako se čini da vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu zagovaraju prvu opciju, ali primjeri sudske prakse izloženi u predmetnom postupku ne pružaju izričite i definitivne odgovore u tom pogledu<sup>28</sup>.

93. Stoga se samo u tom kontekstu može dati koristan odgovor na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev<sup>29</sup>. Ako bi nacionalna tijela zadužena za primjenu članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 u pogledu sadržaja potrebne prakse od svih podnositelja zahtjeva dosljedno zahtijevala praksu u području francuskog prava, bilo u smislu dokazanog iskustva u sporovima pred francuskim sudovima ili ograničenu na s time povezana pravna područja, isključivanje praktičnog iskustva ograničenog samo

26 Vidjeti presude od 10. prosinca 2009., Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, t. 46.) i od 22. prosinca 2010., Koller (C-118/09, EU:C:2010:805, t. 39.).

27 Žaliteljica je u tom pogledu uputila na presude suda koji je uputio zahtjev kojima je u kontekstu oslobođenja za unutarnje odvjetnike na temelju članka 98. stavka 3. Uredbe br. 91-9711 utvrđeno da se ne može zahtijevati širok spektar djelatnosti u različitim pravnim područjima. Vidjeti Cass. 1ère Civ, odluku od 13. ožujka 1996., br. 94-13.856, bilten 1996., I br. 131, str. 93.; Cass. 1ère Civ, odluku od 26. siječnja 1999., br. 96-14.188, nije objavljena u biltenu; Cass. 1ère Civ, odluku od 11. veljače 2010., br. 09-11.324, nije objavljena u biltenu.

28 Osim toga, žaliteljica je uputila na mišljenje Conseil national des barreaux (Nacionalno vijeće odvjetničkih komora) i Commission des Règles et usages (Komisija za pravila i prakse) od 18. siječnja 2018., koje se ne čini tako nedvosmislenim u tom pogledu. U skladu s tim dokumentom, „[o]dvjetnička komora po primitku zahtjeva za upis istražuje, na temelju dostavljenih dokaza o obavljanim pravnim poslovima u obliku savjetovanja, izrade ili razmatranja parničnih spisa, koje je djelatnosti podnositelj zahtjeva stvarno obavljao. Dokazi koje podnositelj zahtjeva načelno mora dostaviti su potvrde poslodavca ili bivših zaposlenika.” Ja sam istaknuo veznik „ili”.

29 Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

na pravo Unije bilo bi posve logično. Međutim, ako je pak *bilo kakva* praksa u praktički bilo kojem području nacionalnog prava prihvatljiva, uključujući područja koja su poprilično nepovezana s ikakvom relevantnom praksom u sporovima, onda nema razloga praksu ograničenu samo na pravo Unije isključiti iz relevantnog iskustva<sup>30</sup>.

94. Kao drugo, kada je riječ o provjeri za potrebe drugog uvjeta, koji se odnosi na praksu u području francuskog prava, vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu te francuska vlada objašnjavaju da se ona konkretno provodi, s obzirom na okolnosti danog slučaja. Zahtjeve najprije zaprima odvjetnik zaposlen u odvjetničkoj komori u Parizu, čija je zadaća provjeriti potpunost spisa, pozvati podnositelja zahtjeva da ga prema potrebi dopuni te pripremiti kratak komentar. Zahtjev se potom prosljeđuje odboru sastavljenom od članova i bivših članova odvjetničke komore te se povjerava jednom od njih, koji intervjuira podnositelja zahtjeva te odboru podnosi svoje mišljenje o zahtjevu. Odbor prihvaća zahtjev ili, ako to nije moguće, spis prosljeđuje upravnom tijelu pred kojim se podnositelja zahtjeva može saslušati. To upravno tijelo potom donosi formalnu odluku o zahtjevu, koja se može preispitivati pred sudom. Prema navodu vijeća i predsjednika odvjetničke komore u Parizu, takva pojedinačna i detaljna ocjena isključuje svaki automatizam. Te su stranke u prilog tom navodu na raspravi uputile na nekoliko primjera odluka odvjetničke komore u Parizu kojima su odbijeni zahtjevi osoba koje nisu mogle podnijeti dokaz da su pravnu djelatnost obavljale dosljedno, dovoljno, izravno ili osobno<sup>31</sup>.

95. Koliko shvaćam objašnjenje koje je osobito pruženo na raspravi, predmet je konkretne ocjene provjera je li se podnositelj zahtjeva bavio „pravnim poslovima” u suprotnosti s drugim poslovima. Čini se da nijedna stranka u tom pogledu ne osporava da se takva konkretna ocjena doista provodi, premda je, kako je to već navedeno, a neovisno o gore opisanom postupku razmatranja, pomalo neodređena u smislu toga koliki je njezin točan opseg<sup>32</sup>.

96. Ukratko, uvjet posjedovanja relevantne prakse u području francuskog prava načelno je uvjet koji bi definitivno mogao biti i prikladan i nužan za ostvarenje proklamiranih ciljeva. Posebno naglašavam *u području francuskog prava*: ako pojedinac želi raditi u pravnom sustavu te biti oslobođen općeprimjenjivog uvjeta za pristup odvjetničkoj komori u tom sustavu koji se odnosi na pohađanje potrebnog osposobljavanja i njegov uspješan dovršetak u obliku završnog ispita, potpuno je prikladno i nužno zahtijevati razuman stupanj praktičnog iskustva u tom pravnom sustavu.

97. Međutim, kakav god uvjet sustav u tom pogledu predviđao, i uvjeti i njihova primjena moraju biti dosljedni i predvidljivi svima koji žele raditi u tom sustavu. Potonji me element dovodi posljednjem, transverzalom pitanju ovog mišljenja, koje treba zasebno razmotriti.

### 3. Dosljedni i predvidljivi uvjeti

98. Kontekst predmetnog slučaja pomalo je specifičan. Kako je to već navedeno u uvodnim napomenama<sup>33</sup> te dodatno ocrtano u daljnjim razmatranjima, uvjeti koji su, kako se čini, primjenjivi na temelju članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 nisu samo pomalo raznoliki, nego imaju i poprilično ograničenu tekstualnu osnovu u toj odredbi. Osim toga, kako je to Komisija relevantno istaknula na raspravi, čini se da se svi uvjeti o kojima je riječ primjenjuju podosta fleksibilno.

30 Jednostavno rečeno uz pomoć hipotetskog primjera, ako bi se oslobođenje iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197 moglo priznati i, primjerice, poreznom dužnosniku iz Saint-Claudea u departmanu Jura koji ima osam godina iskustva u radu samo s pitanjima povezanim s PDV-om te nije nikada pred francuskim sudom nastupao u ime države, zato što se može smatrati da je obavljao „pravne poslove”, tada bi se ono moglo priznati i Komisijinu dužnosniku koji se isključivo bavio pitanjima povezanim s pravom Unije te nije nikada nastupao pred francuskim sudovima. To je zato što su oba ta primjera, s obzirom na *proklamirani cilj* takvog ograničenja (vidjeti točke 68. i 69. ovog mišljenja), jednako bliska (ili bolje rečeno jednako udaljena) od posjedovanja relevantnog iskustva u sporovima na temelju francuskog prava.

31 Vijeće i predsjednik odvjetničke komore u Parizu u tom su pogledu uputili na Cass. 1ère Civ, odluku od 22. siječnja 2014., br. 12-26.622, FR:CCASS:2014:C100056, i Cass. 1ère Civ, odluku od 8. prosinca 2009., br. 08-70.088, nije objavljena u biltenu.

32 Vidjeti točke 10. i 23. ovog mišljenja, koje sugeriraju da je ta ocjena u odnosu na žaliteljicu iz predmetnog postupka bila ograničena na izjavu da ona konkretno nije radila u francuskoj javnoj službi.

33 Vidjeti osobito točku 34. ovog mišljenja.

99. Tri uvjeta koji se razmatraju u ovom predmetu proizlaze iz sudske prakse. Oni otvaraju pitanja u pogledu dosljednosti i predvidljivosti svoje primjene, osobito ako ih se promatra kroz prizmu ograničenja sloboda zajamčenih Ugovorom koja čine. Što se tiče uvjeta *dosljednosti*, Sud je utvrdio da se cilj predviđen kao opravdanje ograničenja sloboda zajamčenih Ugovorom mora ostvarivati dosljedno i sustavno<sup>34</sup>. Što se tiče uvjeta *predvidljivosti*, ona je veća ako su odnosna ograničenja jasno definirana općeprimjenjivim normama.

100. Nipošto ne sugeriram da se prikladna razina dosljednosti i predvidljivosti ne može postići sudskom praksom, nego samo zakonodavstvom. Naime, u, primjerice, mnogo strožem kontekstu u kojem ograničenja prava mogu biti isključivo „propisana zakonom”, Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: EKLJP) prihvatio je da se takvo ograničenje ne mora nužno odrediti samo zakonodavstvom. Može se nametnuti i sudskom praksom. Međutim, prema navodu EKLJP-a, izraz „propisana zakonom” ipak zahtijeva da zakon mora biti „adekvatno pristupačan” te da se „norma ne može smatrati ‚zakonom’, osim ako je oblikovana dovoljno precizno da građaninu omogućiti da prilagodi svoje ponašanje”<sup>35</sup>. Naime, „pravne norme na kojima se ograničenje temelji trebaju biti dovoljno pristupačne, precizne i predvidljive u svojoj primjeni”. U tom kontekstu, „pravilo je ‚predvidljivo’ kada pruža određeni stupanj zaštite od arbitrarnih zadiranja javnih tijela”<sup>36</sup>.

101. Ipak, bilo je slučajeva u kojima je Sud inzistirao na strožim zahtjevima u pogledu predvidljivosti primjenjivih pravila<sup>37</sup>. Međutim, ostavljajući po strani slučajeve koji su se ticali oduzimanja slobode, u kojima, naravno, moraju vrijediti viši standardi<sup>38</sup>, isto ne vrijedi nužno u pogledu određivanja uvjeta za obavljanje djelatnosti. Sukladno tomu, iako je definitivno moguće prihvatiti konkretiziranje tih uvjeta putem sudske prakse, minimum predvidljivosti (te stoga i pristupačnosti i preciznosti) ipak se mora poštovati<sup>39</sup>.

102. Ako ih promatram s obzirom na ta mjerila, moram priznati da baš i ne vidim na koji bi način uvjeti koji se razmatraju u ovom predmetu mogli ispunjavati te zahtjeve. Smatram da nije moguće previdjeti znatan nesklad koji postoji između pisanih pravila članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, s jedne strane, i primjene tih pravila putem uvjeta koji se razmatraju u ovom predmetu, s druge, u kombinaciji s mnogim nejasnim aspektima točnog značenja tih uvjeta i načina njihove primjene.

103. Naravno, uvažavam znatnu marginu prosudbe koju države članice imaju prilikom određivanja uvjeta za pristup reguliranoj djelatnosti, kao što je to odvjetnička djelatnost, uključujući oslobođenja od tih uvjeta, s ciljem osiguravanja da samo osobe koje dokazano posjeduju potrebne vještine mogu obavljati tu djelatnost.

34 Vidjeti, primjerice, presude od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 67.); od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 55. i navedenu sudsku praksu); od 18. svibnja 2017., Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, t. 31. i navedenu sudsku praksu); od 29. srpnja 2019., Komisija/Austrija (Inženjeri građevinarstva, patentni zastupnici i veterinari) (C-209/18, EU:C:2019:632, t. 94. i navedenu sudsku praksu) i od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarka (Transparentnost financiranja udruženja) (C-78/18, EU:C:2020:476, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

35 Presuda ESLJP-a od 26. travnja 1979., Sunday Times protiv Ujedinjene Kraljevine (br. 1), tužba br. 6538/74 (CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, t. 47. do 49. (u kontekstu članka 10. stavka 2. EKLJP-a i ograničenja slobode izražavanja)). Vidjeti također, u kontekstu članka 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima s komentarima o relevantnoj sudskoj praksi ESLJP-a, mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, t. 94. do 100.).

36 Presuda ESLJP-a od 11. lipnja 2020., Markus protiv Latvije, tužba br. 17483/10 (CE:ECHR:2020:0611JUD001748310, t. 66. i navedena sudska praksa (u kontekstu kaznene sankcije i ograničenja prava vlasništva))

37 Presuda od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213). Vidjeti također presudu od 19. prosinca 2019., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, t. 46.).

38 Presuda od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213 t. 42. i 43.), gdje je navedeno da „samo odredba opće primjene može zadovoljiti zahtjeve jasnoće, predvidljivosti, pristupačnosti i, osobito, zaštite od arbitrarnosti”.

39 Vidjeti po analogiji, primjerice, presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 88.); od 11. travnja 2019., Cobra Servicios Auxiliares (C-29/18, C-30/18 i C-44/18, EU:C:2019:315, t. 45. i 46. i navedenu sudsku praksu); od 7. listopada 2019., Safeway (C-171/18, EU:C:2019:839, t. 25. i navedenu sudsku praksu) i od 19. prosinca 2019., GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

104. Isto tako, ne namjeravam negirati ovlast država članica da odrede, ako je to prikladno, poprilično stroge kriterije u pogledu iskustva u području nacionalnog prava i njegova poznavanja, kako je to francuska vlada naglasila na raspravi, te da ih provode kako bi djelotvorno osnažile zaštitu prava stranaka u sporovima i dobro sudovanje.

105. Sukladno tomu, zapažanja iznesena u ovom odjeljku i u cijelom mišljenju ni na koji način ne proizlaze iz uvjerenja da treba omogućiti najširi mogući pristup nacionalnim odvjetničkim komorama, uključujući za osobe koje ne zadovoljavaju potrebne standarde te koje stoga ne mogu pružiti potrebna jamstva u pogledu zaštite prava stranaka u sporovima i dobrog sudovanja. Naprotiv. Smatram da država članica ima puno pravo zahtijevati poprilično strog standard profesionalnog iskustva za potrebe pristupa nacionalnoj odvjetničkoj komori, koji može uključivati, ako država članica tako odluči, inzistiranje ne samo na stvarnoj praksi u području *nacionalnog prava* nego čak i na praktičnom iskustvu u *sporovima* i nastupanju pred nacionalnim sudovima.

106. Bit je ovog mišljenja drukčija: koliko god stroga država članica odluči biti, takva mora biti na skladan i transparentan način, tako da sve kandidate, neovisno o tomu jesu li njezini državljani ili ne, podvrgne istom skupu predvidljivih uvjeta koji će se jednako primjenjivati. Država članica može odlučiti biti blaga ili stroga, ali takva mora biti na *nediskriminirajući* način. Međutim, država članica ne može, putem sustava teško opravdivih pretpostavki, koje su samo donekle povezane s proklamiranim ciljem u pogledu relevantnog iskustva (koji kao takav ne pravi razliku s obzirom na državljanstvo), praktički uvesti sustav koji se, u vidu svih činjenica iznesenih Sudu, čini poprilično blagim prema domaćim državljanima, a mnogo strožim, pa čak i isključivim, prema onima koji to nisu.

107. Sukladno tomu, iako ponovno naglašavam opseg margine prosudbe koju države članice imaju u tom području, ta margina prosudbe mora se koristiti na način da odnosni uvjeti budu u skladu s gore navedenim zahtjevima, kako bi se zajamčili jasno utvrđeni kriteriji koji će podnositeljima zahtjeva omogućiti da znaju što se od njih očekuje te na kojem će se temelju i prema kojim uvjetima njihovi zahtjevi razmatrati i riješiti.

## V. Zaključak

108. Predlažem da Sud na sljedeći način odgovori Couru de cassation (Kasacijski sud, Francuska):

Člancima 45. i 49. UFEU-a protive se uvjet koji se tiče rada u francuskoj javnoj službi i uvjet teritorijalnosti iz članka 98. stavka 4. Uredbe br. 91-1197, kojima je podvrgnuto priznavanje oslobođenja od obveze stručnog osposobljavanja i posjedovanja potvrde o stručnoj osposobljenosti za odvjetničku djelatnost, u mjeri u kojoj praktična primjena tih uvjeta ne uključuje provjeru imaju li dužnosnici javne službe Europske komisije relevantnu praksu u području nacionalnog prava.

U svakom slučaju, člancima 45. i 49. UFEU-a protivi se to da se pristup reguliranoj djelatnosti u državi članici podvrgne uvjetima koji se temelje na kriterijima koji nisu dosljedni i predvidljivi te koje ne mogu svi zainteresirani podnositelji zahtjeva unaprijed smisljeno dokučiti.