

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

PRESUDA SUDA

21. lipnja 1974.*

„Pravo poslovnog nastana“

U predmetu 2/74,

povodom zahtjeva koji je sukladno članku 177. Ugovora o osnivanju EEZ-a Sudu uputio Conseil d'État (Belgija), u postupku između

Jeana Reynersa, doktora prava, direktora društava, s prebivalištem u Woluwé-Saint-Lambertu (Bruxelles),

protiv

État belge (Belgijske države), koju zastupa ministar pravosuđa,

intervenijent:

Ordre national des avocats de Belgique (Belgijska odvjetnička komora),

za donošenje prethodne odluke radi tumačenja članka 52. i 55. Ugovora o osnivanju EEZ-a u vezi s Kraljevskim dekretom od 24. kolovoza 1970. o zvanju odvjetnika i obavljanju odvjetništva kojim se predviđa iznimka od uvjeta državljanstva predviđenog člankom 428. Sudskog kodeksa,

SUD

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, A. M. Donner i M. Sørensen, predsjednici vijeća, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (izvjestitelj), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh i A. J. Mackenzie Stuart, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Mayras,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

PRESUDU

- 1 Presudom od 21. prosinca 1973., koju je tajništvo Suda zaprimilo 9. siječnja 1974., belgijski Conseil d'État (Državno vijeće) postavio je, u skladu s člankom 177. Ugovora o EEZ-u, dva pitanja koja se odnose na tumačenje članaka 52. i 55. Ugovora o EEZ-u, a koja se tiču prava na poslovni nastan u svezi s obavljanjem odvjetništva.
- 2 Pitanja su postavljena u okviru postupka povodom tužbe nizozemskog državljanina, imatelja diplome prava koja u Belgiji omogućuje obavljanje odvjetništva, a kojemu je to uskraćeno zbog njegova državljanstva u skladu s Kraljevskim dekretom od 24. kolovoza 1970. o zvanju odvjetnika i obavljanju odvjetništva (*Moniteur belge*, 1970., str. 9060.).

Tumačenje članka 52. Ugovora o EEZ-u

- 3 Conseil d'État postavlja pitanje je li nakon isteka prijelaznog razdoblja članak 52. Ugovora o EEZ-u „izravno primjenjiva odredba“ i to bez obzira na to što direktive predviđene člankom 54. stavkom 2. i člankom 57. stavkom 1. Ugovora nisu donesene.
- 4 Iz razloga u kojima se u većem dijelu slažu, belgijska i irska vlada smatraju da se članku 52. ne može priznati takav učinak.
- 5 Ako se uzme u obzir kontekst poglavlja o pravu poslovnog nastana na koje se izričito upućuje izrazom „u okviru niže navedenih odredaba“ ovaj članak s obzirom na složenost predmeta predstavlja izraz običnog načela čija provedba nužno zahtijeva niz dodatnih odredbi, kako Zajednice tako i nacionalnih odredbi predviđenih člancima 54. i 57.
- 6 Oblik koji Ugovor predviđa za ove provedbene akte – utvrđivanje „općeg programa“ koji bi se onda provodio nizom direktiva – potvrđuje činjenicu da je članak 52. bez izravnog učinka.
- 7 Sudac ne raspolaze ovlašću prosudbe kakvu imaju zakonodavne institucije Zajednice i države članice.
- 8 Ovim argumentima u bitnom su se dijelu pridružili britanska i luksemburška vlada te Ordre national des avocats de Belgique (Belgijska odvjetnička komora) kao intervenijent u glavnom postupku.
- 9 Nasuprot tome, tužitelj u glavnom postupku navodi da se u njegovom slučaju radi isključivo o diskriminaciji prema državljanstvu s obzirom na to da se na njega primjenjuju uvjeti za primanje u odvjetništvo koji se ne traže od belgijskih državljana.

- 10 S tim u svezi, članak 52. jasna je i potpuna odredba koja može proizvoditi izravan učinak.
- 11 Njemačka vlada, koju u bitnom dijelu podržava nizozemska vlada, podsjećajući na odluku Suda od 16. lipnja 1966. u predmetu *Lütticke* (57/65, *Recueil*, 1966., str. 293.), smatra da odredbe koje državama članicama nameću obvezu koju one u određenom roku moraju ispuniti postaju izravno primjenjive ako nakon isteka tog roka obveza nije ispunjena.
- 12 Nakon isteka prijelaznog razdoblja države članice više nemaju mogućnost zadržati ograničenja slobode poslovnog nastana s obzirom na to da je članak 52. od tog trenutka stekao značaj po sebi potpune i pravno primjenjive odredbe.
- 13 U tim su okolnostima „opći program“ i direktive predviđene člankom 54. relevantni samo u prijelaznom razdoblju s obzirom na to da je sloboda poslovnog nastana na kraju tog razdoblja u potpunosti ostvarena.
- 14 Unatoč sumnjama glede izravnog učinka odredbe za koju se traži tumačenje – dijelom zbog toga što Ugovor upućuje na „opći program“ i provedbene direktive, a dijelom zbog sadržaja određenih direktiva koje su već donesene radi liberalizacije, ali kojima se u svim točkama ne postiže savršeno jednako postupanje – Komisija smatra da članak 52. ipak ima barem djelomičan izravni učinak u dijelu kojim izričito zabranjuje diskriminaciju s obzirom na državljanstvo.
- 15 Člankom 7. Ugovora, koji pripada „načelima“ Zajednice, određeno je da je u području primjene Ugovora, bez učinka na posebne odredbe predviđene Ugovorom, „zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva“.
- 16 Članak 52. osigurava provedbu navedene opće odredbe u posebnom području prava poslovnog nastana.
- 17 Riječima „u okviru niže navedenih odredaba“ navedeni članak upućuje na cijelo poglavlje koje se odnosi na pravo poslovnog nastana pa se zbog toga mora tumačiti u navedenom općem okviru.
- 18 Nakon što određuje da se „ograničenja slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na području druge države članice postupno stavljaju izvan snage tijekom prijelaznog razdoblja“, članak 52. izražava rukovodeće načelo u tom području određujući da sloboda poslovnog nastana podrazumijeva pristup djelatnostima samozaposlene osobe i njihovom obavljanju „sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljanane“.
- 19 Radi postupnog ostvarenja ovog cilja tijekom prijelaznog razdoblja, člankom 54. predviđeno je da će Vijeće izraditi „opći program“ i direktive za provedbu tog

programa koje imaju za cilj ostvariti slobodu poslovnog nastana u odnosu na različite djelatnosti o kojima je riječ.

- 20 Pored navedenih mjera liberalizacije, članak 57. predviđa donošenje direktiva koje imaju za cilj osigurati uzajamno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama te općenito usklađivanje propisâ o poslovnom nastanu i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba.
- 21 Iz navedenog proizlazi da u sustavu poglavlja o pravu poslovnog nastana „opći program“ i direktive predviđene Ugovorom imaju za cilj ispuniti dva zadatka, od kojih se prvi sastoji u uklanjanju prepreka ostvarivanju slobode poslovnog nastana u prijelaznom razdoblju, a drugi u uvođenju niza odredbi u pravo država članica koje bi imale za cilj olakšati učinkovito izvršavanje slobode poslovnog nastana radi promicanja uzajamne ekonomske i društvene isprepletenosti unutar Zajednice u području samostalnih djelatnosti.
- 22 Ostvarenju ovog drugog cilja s jedne strane teže i neke odredbe članka 54. stavka 3., osobito vezano za suradnju nadležnih nacionalnih upravnih tijela i prilagodbu upravnih postupaka i prakse, a s druge strane i sve odredbe članka 57.
- 23 Učinak odredbi članka 52. treba utvrditi u okviru tog sustava.
- 24 Pravilo nacionalnog tretmana jedna je od temeljnih pravnih odredbi Zajednice.
- 25 Kao upućivanje na ukupnost pravnih propisa koje država poslovnog nastana stvarno primjenjuje na svoje vlastite državljane, na ovo pravilo mogu se u osnovi izravno pozivati državljani svih drugih država članica.
- 26 Predvidjevši ostvarivanje slobode poslovnog nastana na kraju prijelaznog razdoblja, članak 52. zapravo propisuje obvezu s preciznim rezultatom čije se ispunjenje moglo olakšati, ali ne i uvjetovati, provedbom programa postupnih mjera.
- 27 Ako se navedena postupnost i nije poštovala, to ne može utjecati na potpunost same obveze nakon što je rok za njezino ispunjenje istekao.
- 28 Ovo je tumačenje u skladu s člankom 8. stavkom 7. Ugovora prema kojem istek prijelaznog razdoblja predstavlja krajnji rok za stupanje na snagu svih odredbi predviđenih Ugovorom i za provedbu svih mjera koje podrazumijeva uspostavljanje zajedničkog tržišta.
- 29 Protiv takvog učinka ne može se pozivati na okolnost da je Vijeće propustilo donijeti direktive predviđene člancima 54. i 57. ili pak na činjenicu da neke direktive koje su doista donesene ne bi potpuno ostvarile cilj nediskriminacije kako ga postavlja članak 52.

- 30 Naime, nakon isteka prijelaznog razdoblja direktive predviđene poglavljem o pravu poslovnog nastana postale su nepotrebne za provedbu pravila o nacionalnom tretmanu jer to pravilo sada ima izravan učinak i proizlazi iz samog Ugovora.
- 31 Ipak, navedene direktive nisu izgubile sav svoj smisao s obzirom na to da za njih ostaje važno područje primjene vezano za sve mjere koje imaju za cilj promicanje učinkovitog ostvarivanja prava na slobodno biranje poslovnog nastana.
- 32 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti u smislu da je nakon isteka prijelaznog razdoblja članak 52. Ugovora o EEZ-u izravno primjenjiva odredba i to bez obzira na to što u određenom području eventualno nisu donesene direktive predviđene člankom 54. stavkom 2. i člankom 57. stavkom 1. Ugovora.

Tumačenje članka 55. stavka 1. Ugovora o osnivanju EEZ-a

- 33 Conseil d'État, nadalje, postavlja pitanje radi pojašnjenja što treba shvaćati kao „djelatnosti koje su u državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti“ iz članka 55. stavka 1.
- 34 Točnije, pitanje se odnosi na to jesu li od primjene poglavlja o pravu poslovnog nastana u sklopu profesije poput odvjetništva izuzete samo one djelatnosti unutar te profesije koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti ili se iznimka odnosi na cijelu profesiju s obzirom na to da ona uključuje djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.
- 35 Luksemburška vlada i Ordre national des avocats de Belgique smatraju da je odvjetništvo u cjelini izuzeto od pravila Ugovora o pravu poslovnog nastana s obzirom na to da je svojim ustrojstvom povezano s djelovanjem pravosuđa kao javne službe.
- 36 Takav položaj proizlazi kako iz pravnog ustrojstva odvjetničke komore, što uključuje niz strogih uvjeta za primanje u komoru i disciplinu, tako i iz poslova koje odvjetnik ispunjava u sklopu sudskog postupka u kojem je njegovo sudjelovanje u velikoj mjeri obvezno.
- 37 Navedene djelatnosti, zbog kojih je odvjetnik nužan pomoćnik pravosudnog sustava, čine jedinstvenu cjelinu čiji se dijelovi ne mogu razdvojiti.
- 38 Tužitelj u glavnom postupku navodi da su prema njegovom shvaćanju samo neki poslovi unutar odvjetničke djelatnosti povezani s izvršavanjem javnih ovlasti, pa stoga samo oni potpadaju pod iznimku od načela slobode poslovnog nastana predviđenu člankom 55.
- 39 Prema mišljenju njemačke, belgijske, britanske, irske i nizozemske vlade, kao i Komisije, iznimka iz članka 55. ograničena je samo na djelatnosti unutar različitih

profesija o kojima može biti riječ koje doista sudjeluju u izvršavanju javnih ovlasti, pod uvjetom da ih se može izdvojiti od redovnog obavljanja profesije.

- 40 Ipak, vlade se razilaze u gledištima vezano za narav djelatnosti koje su na taj način izuzete od načela slobode poslovnog nastana s obzirom na različito ustrojstvo odvjetništva u državama članicama.
- 41 Tako njemačka vlada smatra da zbog obveznog sudjelovanja odvjetnika u određenim sudskim postupcima, osobito u području kaznenog ili javnog prava, postoji uska povezanost između odvjetništva i obavljanja sudbene vlasti, pa bi, ako ništa, od liberalizacije trebalo izdvojiti velike dijelove te profesije.
- 42 U skladu s člankom 55. stavkom 1., od primjene odredbi poglavlja o pravu poslovnog nastana izuzimaju se, „što se tiče konkretne države članice, djelatnosti koje su u toj državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.“
- 43 Uzimajući u obzir da su sloboda poslovnog nastana i pravilo nacionalnog tretmana od temeljnog značaja u sustavu Ugovora, odstupanjima koja su dopuštena člankom 55. stavkom 1. ne može se dati doseg koji bi prelazio cilj zbog kojeg je takva iznimka predviđena.
- 44 Članak 55. stavak 1. mora državama članicama omogućiti da strance isključe od pristupa određenim poslovima ako su oni povezani s izvršavanjem javnih ovlasti u sklopu jedne od samostalnih djelatnosti iz članka 52.
- 45 Ovoj je svrsi potpuno udovoljeno ako je isključenje državljana drugih država članica ograničeno na one djelatnosti koje same po sebi predstavljaju izravno i konkretno sudjelovanje u izvršavanju javnih ovlasti.
- 46 Proširenje iznimke iz članka 55. na cijelu profesiju bilo bi dopušteno samo u slučaju ako bi tako kvalificirane djelatnosti bile u toj mjeri povezane da bi liberalizacija poslovnog nastana dovela do nametanja obveze konkretnoj državi članici da dopusti državljanima drugih država članica čak i povremeno izvršavanje javnih ovlasti.
- 47 S druge strane, takvo proširenje nije dopušteno ako je u okviru samostalne profesije od svih profesionalnih djelatnosti koje čine cjelinu moguće izdvojiti djelatnosti koje su eventualno povezane s obavljanjem javnih ovlasti.
- 48 U nedostatku direktive koja bi bila donesena na temelju članka 57. radi usklađivanja nacionalnih odredbi, posebice o odvjetništvu, obavljanje odvjetništva i dalje je uređeno pravima različitih država članica.
- 49 Stoga eventualnu primjenu ograničenjâ slobode poslovnog nastana predviđenih člankom 55. stavkom 1. valja procjenjivati u odnosu na svaku državu članicu

odvojeno uzimajući u obzir mjerodavne nacionalne odredbe o ustrojstvu i obavljanju navedene profesije.

- 50 Pri takvoj ocjeni treba imati na umu da su iznimkama od načela slobode poslovnog nastana člankom 55. postavljena ograničenja na razini Zajednice kako bi se izbjeglo situaciju u kojoj bi države članice jednostranim odredbama izigrale svrhu Ugovora.
- 51 Iako profesionalne usluge podrazumijevaju redovne kontakte sa sudovima pa čak i obveznu suradnju u obavljanju dužnosti, to samo po sebi ne znači da su one povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.
- 52 Osobito se ne može smatrati da su najtipičnije odvjetničke usluge poput pravnog savjetovanja i pravne pomoći ili zastupanja i obrane stranaka pred sudom, čak i ako su sudjelovanje ili pomoć odvjetnika obvezni ili su predmet zakonskog monopola, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.
- 53 Naime, obavljanje ovih djelatnosti ne utječe na slobodnu ocjenu suda i slobodno obavljanje sudbene vlasti.
- 54 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti na način da iznimku od slobode poslovnog nastana predviđenu člankom 55. stavkom 1. Ugovora o EEZ-u treba ograničiti na one djelatnosti obuhvaćene člankom 52. koje su same po sebi izravno i konkretno povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.
- 55 U sklopu slobodne djelatnosti poput odvjetništva ne može se ni u kojem slučaju takvima okvalificirati djelatnosti poput pravnog savjetovanja i pomoći ili zastupanja i obrane stranaka pred sudom, čak i ako je obavljanje takvih djelatnosti podvrgnuto zakonskoj obvezi ili je predmet zakonskog monopola.

Troškovi

- 56 Troškovi vlade Kraljevine Belgije, vlade Savezne Republike Njemačke, vlade Irske, vlade Velikog Vojvodstva Luksemburg, vlade Kraljevine Nizozemske, vlade Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske te Komisije Europskih zajednica, koji su podnijeli očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se.
- 57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred belgijskim Conseil d'État koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD

odgovarajući na pitanja koja mu je presudom od 21. prosinca 1973. podnio belgijski Conseil d'État (upravni odjel, treće vijeće) odlučuje:

- 1. Nakon isteka prijelaznog razdoblja, članak 52. Ugovora o EEZ-u izravno je primjenjiva odredba i to bez obzira na to što u određenom području eventualno nisu donesene direktive predviđene člankom 54. stavkom 2. i člankom 57. stavkom 1. Ugovora.**
- 2. Iznimku od slobode poslovnog nastana predviđenu člankom 55. stavkom 1. Ugovora o osnivanju EEZ-a treba ograničiti na one djelatnosti koje su same po sebi izravno i konkretno povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. Tako se u sklopu slobodne djelatnosti poput odvjetništva ne može takvima okvalificirati djelatnosti poput pravnog savjetovanja i pomoći ili zastupanja i obrane stranaka pred sudom, čak i ako je obavljanje takvih djelatnosti podvrgnuto zakonskoj obvezi ili je predmet zakonskog monopola.**

Potpisi

Lecourt

Donner

Sørensen

Monaco

Mertens de Wilmars

Pescatore

Kutscher

Ó Dálaigh

Mackenzie Stuart

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg, 21. lipnja 1974.

Tajnik

Predsjednik

A. Van Houtte

R. Lecourt

