



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NILSA WAHLA,  
predstavljeni 10. aprila 2014<sup>1</sup>

**Združeni zadevi C-58/13 in C-59/13**

**Angelo Alberto Torresi**  
**proti**  
**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata**  
**Pierfrancesco Torresi**  
**proti**  
**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata (Predloga za sprejetje predhodne odločbe,**  
ki ju je vložilo Consiglio Nazionale Forense (Italija))

„Pojem ‚sodišče države članice‘ — Consiglio Nazionale Forense — Neodvisnost — Nepristranskost — Člen 3 Direktive 98/5/ES — Veljavnost — Trajno opravljanje poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena — Zloraba pravic — Spoštovanje nacionalne identitete“

1. Angelo Alberto Torresi in Pierfrancesco Torresi (v nadaljevanju: A. A. in P. F. Torresi) sta italijanska državljana, ki sta po pridobitvi poklicnega naziva „*abogado*“ v Španiji pri pristojni odvetniški zbornici v Italiji zaprosila za vpis v imenik odvetnikov za opravljanje poklica odvetnika v Italiji. Njuni vloži sta temeljili na italijanskih zakonih o izvajanju Direktive 98/5/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena.<sup>2</sup>
2. Lokalna odvetniška zbornica o njunih vlogah ni odločila v predpisanem roku, zato sta A. A. in P. F. Torresi vložila pritožbo pri Consiglio Nazionale Forense (v nadaljevanju: CNF) (nacionalna odvetniška zbornica). CNF je med postopkoma odločila, da Sodišču v okviru postopka predhodnega odločanja postavi vprašanja v zvezi z razlago in veljavnostjo Direktive 98/5 glede na načeli, ki prepovedujeta „zlorabo pravic“ in zahtevata „spoštovanje nacionalne identitete“.
3. Menim, da je odgovor na ti vprašanja dokaj jasen. Vendar je treba pred obravnavanjem vsebinskih vprašanj, ki jih zastavlja ta primer, najprej obravnavati procesno vprašanje, in sicer, ali je CNF iz postopka v glavni stvari pristojna za predložitev vprašanj Sodišču v okviru postopka predhodnega odločanja.
4. To vprašanje zahteva, da se najprej in predvsem preučita obseg in namen merila neodvisnosti in nepristranskosti v zvezi s pojmom „sodišče države članice“ v smislu člena 267 PDEU.

1 — Jezik izvornika: angleščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 83.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

5. Člen 2, prvi odstavek, Direktive 98/5 določa:

„Vsak odvetnik ima pravico, da v kateri koli drugi državi članici pod poklicnim nazivom iz svoje matične države trajno opravlja dejavnosti iz člena 5.“

6. Člen 3 Direktive 98/5 z naslovom „Registracija pri pristojnem organu“ določa:

„1. Odvetnik, ki želi opravljati poklic v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je pridobil svojo poklicno kvalifikacijo, se mora registrirati pri pristojnem organu v tej državi.

2. Pristojni organ v državi članici gostiteljici registrira odvetnika po predložitvi potrdila, ki dokazuje njegovo registracijo pri pristojnem organu v matični državi članici. [...]“

7. Člen 9 Direktive 98/5 z naslovom „Obrazložitev in pravna sredstva“ določa:

„V odločbah o zavrnitvi registracije iz člena 3 ali o preklicu takšne registracije in v odločbah, s katerimi se nalagajo disciplinski ukrepi, je treba navesti razloge, na katerih temeljijo.

Proti takšnim odločbam mora biti na voljo pravno sredstvo pred sodiščem v skladu z določbami nacionalne zakonodaje.“

### B – Italijansko pravo

8. Italija je Direktivo 98/5 prenesla z zakonsko uredbo št. 96 z dne 2. februarja 2001 (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 96/2001).<sup>3</sup>

9. V skladu s členom 6(1) in (3) zakonske uredbe št. 96/2001 morajo državljani držav članic za opravljanje poklica odvetnika v Italiji, na podlagi naziva, pridobljenega v matični državi članici, v okrožju, kjer imajo stalno prebivališče ali poslovno enoto, zaprositi za vpis v posebni oddelek imenika odvetnikov, ki so kvalifikacijo pridobili zunaj Italije. Vlogi je treba priložiti dokumente, ki dokazujejo vlagateljevo državljanstvo EU, njegov kraj bivanja ali poslovno enoto ter vpis v imenik pri poklicni organizaciji v matični državi članici.

10. V skladu s členom 6(6) zakonske uredbe št. 96/2001 lokalna odvetniška zbornica v tridesetih dneh po predložitvi vloge ali njeni dopolnitvi „odredi vpis v posebni oddelek in o tem obvesti ustrezni organ matične države članice, potem ko ugotovi, da so izpolnjeni zahtevani pogoji in da ni ovir zaradi nezdržljivosti“. Vendar člen 6(8) te uredbe določa, da lahko vlagatelj v 10 dneh po poteku tega roka vloži pritožbo pri CNF, ki mora „vsebinsko odločiti o vpisu“, če svet lokalne odvetniške zbornice o tem ne odloči v predvidenem roku.

3 — Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale (GURI št. 79 z dne 4. aprila 2001, redni dodatek).

11. V času dejanskega stanja v glavni stvari so sestavo, vlogo in dejavnosti CNF urejali predvsem kraljeva uredba-zakon št. 1578 z dne 27. novembra 1933 (v nadaljevanju: kraljeva uredba-zakon št. 1578/1933),<sup>4</sup> kraljevi odlok št. 37 z dne 22. januarja 1934 (v nadaljevanju: odlok št. 37/1934)<sup>5</sup> in druga sekundarna zakonodaja.<sup>6</sup>

12. CNF, ki ima urad pri Ministrstvu za pravosodje v Rimu, sestavlja 26 članov (kar ustreza številu okrožij, ki imajo pritožbena sodišča), ki jih izmed sebe izvolijo pravniki s pravico do zastopanja pred italijanskimi višjimi sodišči.

13. V skladu s členoma 31 in 54 uredbe-zakona št. 1578/1933 CNF obravnava pravna sredstva proti odločitvam lokalnih odvetniških zbornic o vpisih v imenik odvetnikov in disciplinske zadeve. Na podlagi člena 56 te uredbe-zakona je proti odločitvam CNF mogoče vložiti pritožbo pri Corte di Cassazione, Sezioni Unite (Kasacijsko sodišče, združeni senati) zaradi „neprijetnosti, zlorabe pooblastil ali napačne uporabe prava“.

## II – Dejansko stanje, postopek in vprašani za predhodno odločanje

14. A. A. in P. F. Torresi sta oba pridobila univerzitetno izobrazbo s področja prava (Licenciado en Derecho) v Španiji in 1. decembra 2011 sta se kot „*abogado ejerciente*“ vpisala pri Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife (odvetniška zbornica Santa Cruz Tenerife).

15. A. A. in P. F. Torresi sta 17. marca 2012 pri Ordine degli avvocati di Macerata (odvetniška zbornica Macerata) vložila prošnjo za vpis v posebni oddelek imenika odvetnikov, ki so kvalifikacijo pridobili v tujini. Vendar odvetniška zbornica iz Macerate o prošnjah ni odločila v roku 30 dni, ki ga določa italijansko pravo.<sup>7</sup>

16. Zato sta A. A. in P. F. Torresi 19. aprila 2012 pri CNF vložila prošnjo za vsebinsko odločitev o njunem vpisu.<sup>8</sup>

17. CNF je zaradi dvoma o razlagi in veljavnosti člena 3 Direktive 98/5 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 3 [Direktive 98/5] glede na splošno načelo prepovedi zlorabe pravic in člen 4(2) PEU o spoštovanju nacionalne identitete razlagati tako, da so nacionalni upravni organi zavezani, da v imenik odvetnikov, ki so pridobili poklicni naziv v drugi državi članici, vpišejo italijanske državljane, ki so zlorabili pravo Unije, in da nasprotuje nacionalni praksi, ki tem organom dopušča, da zavrnejo vloge za vpis v imenik odvetnikov, ki so pridobili poklicni naziv v drugi državi članici, če obstajajo objektivne okoliščine, ki omogočajo ugotovitev, da gre za zlorabo prava Unije, brez poseganja v spoštovanje načela sorazmernosti in prepovedi diskriminacije ali brez poseganja v pravico zadevne osebe, da pred sodiščem sproži postopek zaradi morebitnih kršitev pravice do ustanavljanja in torej sodni nadzor nad upravno dejavnostjo?

4 — Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (GURI št. 281 z dne 5. decembra 1933).

5 — Norme integrative e di attuazione del r.d.l. št. 1578 z dne 27. novembra 1933, sull'ordinamento della professione di avvocato (GURI št. 24 z dne 30. januarja 1934).

6 — Zakonska uredba št. 382 z dne 23. novembra 1944, Norme sui Consigli degli Ordini e Collegi e sulle Commissioni centrali professionali (GURI št. 98 z dne 23. decembra 1944) (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 382/1944) in zakonska uredba št. 597 z dne 28. maja 1947 Norme sui procedimenti dinanzi ai Consigli degli ordini forensi ed al Consiglio nazionale forense (GURI št. 155 z dne 10. julija 1947) (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 597/1947). Področje je zdaj urejeno z zakonom št. 247 z dne 31. decembra 2012, Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense (GURI št. 15 z dne 18. januarja 2013), ki je začel veljati 2. februarja 2013 (v nadaljevanju: zakon št. 247/2012).

7 — Člen 6(6) zakonske uredbe št. 96/2001.

8 — Člen 6(8) zakonske uredbe št. 96/2001.

2. Če je odgovor na prvo vprašanje [pritrديلen], ali je treba tako razloženi člen 3 [Direktive 98/5/ES] šteti za neveljaven glede na člen 4(2) PEU, ker dopušča izmikanje predpisom države članice, ki dostop do odvetniškega poklica pogojuje z opravljenim državnim izpitom, če je ta določen v ustavi navedene države članice ter je del temeljnih načel varstva uporabnikov poklicnih storitev in učinkovitega izvajanja sodne oblasti?“

18. A. A. in P. F. Torresi, italijanska, španska, avstrijska, poljska in romunska vlada ter Parlament, Svet in Komisija so predložili pisna stališča. A. A. in P. F. Torresi, italijanska in španska vlada ter Parlament, Svet in Komisija so na obravnavi 11. februarja 2014 podali ustne navedbe.

### III – Analiza

#### A – Pristojnost

19. Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso pri presoji, ali je predložitveni organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, kar je vprašanje, ki se nanaša izključno na pravo Unije, upošteva vse elemente, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, uporaba pravnih pravil s strani organa in njegova neodvisnost.<sup>9</sup>

20. Sodišče je predvsem pojasnilo, da je nacionalni organ lahko sodišče v smislu člena 267 PDEU, kadar opravlja sodno funkcijo, čeprav mu tega, ko opravlja druge, zlasti upravne funkcije, ni mogoče priznati. Vendar je v primeru organa, ki mu pravo nalaga različne vrste funkcij – kot velja za CNF – Sodišče opozorilo, da je treba ugotoviti, v kakšni vlogi ta organ nastopa v posebnem pravnem okviru, v katerem predlaga sprejetje predhodne odločbe v smislu člena 267 PDEU.<sup>10</sup> V zvezi s tem je Sodišče poseben pomen pripisalo vprašanju, ali se „spor“ obravnava pred tem organom in ali mora ta organ odločiti v postopku, ki bo pripeljal do izdaje sodne odločbe.<sup>11</sup>

21. V tem primeru A. A. in P. F. Torresi navajata dva razloga v utemeljitev, da CNF ni „sodišče države članice“ v smislu člena 267 PDEU. Prvič, po njunem mnenju pri CNF ni izpolnjeno merilo neodvisnosti, ker ni mogoče šteti, da so njegovi člani nepristranski. Drugič, navajata, da CNF opravlja le upravne naloge, zato je odločitev, ki je sprejeta na koncu postopka, upravna odločba.

22. V nadaljevanju bom predstavil razloge, zaradi katerih menim, da lahko CNF v postopku v glavni stvari sproži postopek za sprejetje predhodne odločbe. Zato bom naprej preučil merili, glede katerih A. A. in P. F. Torresi menita, da nista izpolnjeni. Zatem bom na kratko analiziral, ali so izpolnjena druga merila, ki jih določa sodna praksa Sodišča.

#### 1. Neodvisnost in nepristranskost

23. Najprej, A. A. in P. F. Torresi dvomita o nepristranskosti CNF. Ta organ dejansko sestavljajo le usposobljeni odvetniki, ki bi lahko imeli skupni interes, da bi s trga izključili morebitne tekmece, ki so kvalifikacije pridobili v tujini. A. A. in P. F. Torresi se v zvezi s tem sklicujeta predvsem na sodbo Sodišča v zadevi Wilson.<sup>12</sup>

9 — Glej med drugim sodbe z dne 17. septembra 1997 v zadevi Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, str. I-4961, točka 23); z dne 31. maja 2005 v zadevi Syfait in drugi (C-53/03, ZOdl., str. I-4609, točka 29) in z dne 14. junija 2011 v zadevi Miles in drugi (C-196/09, ZOdl., str. I-5105, točka 37).

10 — Glej na primer sklep z dne 26. novembra 1999 v zadevi ANAS (C-192/98, Recueil, str. I-8583, točki 22 in 23) in sodbo z dne 31. januarja 2013 v zadevi Belov (C-394/11, točki 40 in 41).

11 — Glej zlasti sodbi z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Job Centre (C-111/94, Recueil, str. I-3361, točke od 9 do 11) in z dne 14. junija 2001 v zadevi Salzmann (C-178/99, Recueil, str. I-4421, točki 14 in 15).

12 — Sodba z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson (C-506/04, ZOdl., str. I-8613).

24. Uvodoma je treba opozoriti, da je Sodišče v sodbi Gebhard<sup>13</sup> že sprejelo predlog za sprejetje predhodne odločbe v smislu člena 267 PDEU, ki ga je CNF predložila v zvezi z razlago Direktive 77/249/EGS o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov.<sup>14</sup> Kljub dejstvu, da odločitev v zadevi Gebhard izrecno ne obravnava sposobnosti Sodišča za obravnavanje predloga, ni mogoče sklepati, da je Sodišče ta vidik spora spregledalo. Generalni pravobranilec Léger se je v sklepnih predlogih ukvarjal s tem vidikom in ugotovil, da je treba CNF v postopku v glavni stvari šteti za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.<sup>15</sup> Poleg tega je dobro znano, da spadajo vprašanja pristojnosti Sodišča, vključno s pristojnostjo v okviru člena 267 PDEU, v okvir javnega reda in jih Sodišče kot taka lahko obravnava oziroma jih glede na okoliščine mora obravnavati po uradni dolžnosti.<sup>16</sup> Zato menim, da če bi bil predlog v zadevi Gebhard zaradi nepristojnosti nedopusten, bi ga Sodišče smelo (moralo) obravnavati na svojo pobudo, zlasti ker je generalni pravobranilec v tistem času na to vprašanje opozoril.

25. Ker je bila sodba Gebhard izdana leta 1995, se je mogoče vprašati, ali se je pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU v vmesnem času razvil. Še zlasti se je mogoče vprašati, ali ni bila sodba Gebhard glede tega implicitno zavrnjena z novejšo sodbo Wilson.

26. Osebno načeloma ne nasprotujem temu, da se lahko razlaga meril, ki jih je Sodišče določilo, v sodni praksi s časom razvija in da je včasih lahko primerno, glede na sedanje razmere, ta merila uporabiti bolj strogo.

27. Menim, da je dejansko najpomembneje, da Sodišče pri presoji upoštevni meril iz člena 267 PDEU zadrži določen manevrski prostor. Razlog je dvojen. Po eni strani so razlike med pravnimi sistemi – zdaj – 28 držav članic prevelike, da bi jih bilo mogoče zajeti z enotno in splošno opredelitvijo „sodišča“. Na drugi strani ni mogoče zanikati, da se ti pravni sistemi, vključno s strukturo in organizacijo sodišč, nenehno razvijajo. Menim, da mora sodna praksa Sodišča nujno upoštevati spremembe, ki se dogajajo na nacionalni ravni, in se v skladu z njimi razvijati.

28. Poleg tega sem se večkrat zavzemal za strožji pristop pri obravnavanju različnih vidikov dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe.<sup>17</sup>

29. Vendar v nasprotju z A. A. in P. F. Torresi nisem prepričan, da se je zaradi sodbe Wilson merilo neodvisnosti na podlagi člena 267 PDEU razvilo – čeprav naj bi se – v smeri večje strogosti. Zato bom najprej razložil, zakaj menim, da Sodišče v sodbi Wilson ni nameravalo odločiti drugače kot v sodbi Gebhard. Nato bom pojasnil razloge, zakaj menim, da Sodišče ne bi smelo odločiti drugače kot v zadevi Gebhard, tako da bi obrazložitev v sodbi Wilson razširilo na drugačen pravni okvir.

a) Sodba Wilson ne pomeni drugačne odločitve kot sodba Gebhard

30. V zadevi Wilson je Luxembourg Cour administrative (Višje upravno sodišče) Sodišču predložilo vprašanja v zvezi s sistemom nadzora nad odločbami o zavrnitvi opravljanja poklica odvetnika v Luksemburgu. Ta vprašanja so se v bistvu nanašala na usklajenost nekaterih določb luksemburškega prava z zahtevami Direktive 98/5.

13 — Sodba z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard (C-55/94, Recueil, str. I-4165).

14 — Direktiva Sveta 77/249/EGS z dne 22. marca 1977 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 52).

15 — Glej sklepane predloge generalnega pravobranilca Légerja, predstavljene v zadevi Gebhard, točke od 12 do 16 (zlasti točka 16).

16 — Glej sodbo z dne 7. novembra 2013 v zadevi Romeo (C-313/12, točka 20 in navedena sodna praksa).

17 — Glej sklepane predloge z dne 5. decembra 2013 v združenih zadevah Venturini in drugi (od C-159/12 do C-161/12, točke od 16 do 63) in z dne 27. februarja 2014 v zadevi Pohotovost (C-470/12, še nerešena zadeva, točke od 20 do 38) ter sklep z dne 7. februarja 2014 v zadevi Macinský in Macinská, (C-482/12, predlog umaknjen 31. decembra 2013, točke od 32 do 58).

31. Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da postopki nadzora pri „disciplinskem in upravnem odboru“ ali „disciplinskem in upravnem pritožbenem odboru“ (v nadaljevanju: odbora), ki sta bila ustanovljena z luksemburškim zakonom z dne 10. avgusta 1991 o odvetniškem poklicu, ne ustrezajo „pravnemu sredstvu pred sodiščem“ v smislu člena 9 Direktive 98/5. Sodišče je ugotovilo, da odbora, ki so ju sestavljali izključno ali večinoma odvetniki z luksemburškim državljanstvom, ne zagotavljata zadostne nepristranskosti.<sup>18</sup>

32. Na začetku je treba opozoriti, da Sodišče v sodbi Wilson ni zavrglo predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil eden od odborov, zaradi nepristojnosti, ampak ga je upravno sodišče vprašalo le glede usklajenosti upoštevnega luksemburškega zakona s členom 9 Direktive 98/5. V tem posebnem kontekstu si je Sodišče „sposodilo“ načela, ki so bila v okviru člena 267 PDEU določena za razlago te določbe. Vendar je Sodišče analizo tega primera opravilo z drugačnega vidika. To je ključno izhodišče, h kateremu se bom vrnil pozneje.

33. Menim, da spada sodba Wilson v bistvu v sodno prakso, s katero je Sodišče odločilo, da nacionalni organi, ki odločajo o pritožbah proti odločitvam poklicnih združenj, glede na okoliščine posameznega primera lahko<sup>19</sup> ustrezajo pojmu „sodišča“ v smislu člena 267 PDEU ali mu ne morejo ustrezati<sup>20</sup>.

34. V zvezi s tem bi opozoril, da je Sodišče najprej s sodbo Corbiau pojasnilo, da je treba pojem neodvisnosti razumeti kot zahtevo, da mora nacionalni organ v postopku v glavni stvari ravnati „kot tretja stranka v odnosu do organa, ki je sprejel odločbo, proti kateri je vložena tožba“.<sup>21</sup>

35. Sodišče je v sodbi Wilson opozorilo, da ima pojem neodvisnosti dva vidika, in sicer zunanji in notranji. Zunanji vidik neodvisnosti predpostavlja, da je organ, ki mora sprejeti odločitev, zaščiten pred zunanjimi posredovanji ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost sojenja njegovih članov glede sporov, ki so jim predloženi. To vprašanje bom obravnaval kot vprašanje neodvisnosti v ožjem pomenu besede.

36. Notranji vidik neodvisnosti je povezan s pojmom nepristranskosti in se nanaša na to, da je zagotovljena enaka distanca med strankami spora in njihovimi posameznimi interesi glede predmeta spora. Ta vidik zahteva, da se upošteva objektivnost in da razen stroge uporabe pravnega pravila ni interesa za rešitev spora. Ta vidik bom poimenoval nepristranskost.

37. Sodišče meni, da take varovalke neodvisnosti (v ožjem smislu) in nepristranskosti predpostavljajo, da obstajajo „pravila, zlasti v zvezi s sestavo organa, imenovanjem, trajanjem funkcij in razlogov za vzdržanje, zavrnitev in odstavitev njenih članov, na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak upravičen dvom pri posameznikih o zavarovanosti navedenega organa pred zunanjimi vplivi in o njegovi nevtralnosti glede interesov, ki se uveljavljajo pred njim“.<sup>22</sup>

38. Sodišče je v sodbi Wilson z analizo upoštevnega pravnega okvira ugotovilo, da te varovalke niso bile izpolnjene. Prvič, v luksemburškem pravu ni niti posebnih določb v zvezi z zavrnitvijo in odstopom članov odbora niti ni določb v zvezi z varstvom pred zavrnitvijo in vzdržanostjo glasu članov odbora ter varstvom pred nedopustnimi posegi ali nedopustnim pritiskom uprave, morda

18 — Zgoraj navedena sodba Wilson, točka 54 in naslednje.

19 — Sodbe z dne 30. junija 1966 v zadevi Vaassen-Göbbels (61/65, Recueil, str. 261); z dne 6. oktobra 1981 v zadevi Broekmeulen (246/80, Recueil, str. 2311) in z dne 8. aprila 1992 v zadevi Bauer (C-166/91, Recueil, str. I-2797); zgoraj navedena sodba Gebhard; novejša sodba z dne 22. decembra 2010 v zadevi Koller (C-118/09, ZOdl., str. I-13627). Zlasti v zadnji sodbi, ki je bila izdana po sodbi v zadevi Wilson, je Sodišče razsodilo, da je avstrijski Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission (odvetniški disciplinski odbor in odbor za pritožbe) „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

20 — Sodbi z dne 18. junija 1980 v zadevi Borker (138/80, Recueil, str. 1975) in z dne 5. marca 1986 v zadevi Greis Unterweger (318/85, Recueil, str. 955).

21 — Sodba z dne 30. marca 1993 v zadevi Corbiau (C-24/92, Recueil, str. I-1277, točka 15). Glej tudi sodbo z dne 30. maja 2002 v zadevi Schmid (C-516/99, Recueil, str. I-4573, točka 36) in zgoraj navedeno sodbo Wilson, točka 49.

22 — Zgoraj navedena sodba Wilson, točke od 51 do 53. Glej tudi sklepa z dne 14. maja 2008 v zadevi Pilato (C-109/07, ZOdl., str. I-3503, točka 24) in z dne 14. novembra 2013 v zadevi MF 7 (C-49/13, točka 23).

z zakonsko urejeno svobodo, da ne prejemajo nikakršnih navodil ali ukazov. Drugič, Sodišče je ugotovilo, da so imeli v skladu z luksemburškim pravom vsi ali je imela večina članov odborov luksemburško državljanstvo<sup>23</sup> in da sta jih izvolili tisti lokalni odvetniški zbornici, katerih odločbe naj bi nadzirala. Poleg tega je Sodišče opozorilo, da so imeli člani lokalnih odvetniških zbornic in odborov skupni interes, in sicer potrditi odločbo, da se s trga odstrani tekmeč, ki je poklicno kvalifikacijo pridobil v drugi državi članici.

39. Nasprotno pa italijanski zakoni, ki so upoštevní v tem primeru, vsebujejo določbe glede varstva neodvisnosti v ožjem smislu in glede nepristranskosti članov CNF.

40. Poleg tega člen 49 uredbe-zakona št. 1578/1933 in člen 2 zakonske uredbe št. 597/1947 določata, da lahko stranke v postopkih pri CNF predlagajo izločitev enega ali več članov, ki odločajo o zadevi, enako kot lahko v skladu z italijanskim zakonom o civilnem postopku predlagajo izločitev sodnikov splošnih sodišč. V teh členih je določeno tudi, da se morajo člani CNF, ki odločajo o zadevi, izločiti, če jim je znana katera od navedenih okoliščin, tudi če stranke temu niso ugovarjale.<sup>24</sup>

41. Poleg tega obstajajo pravila, ki zagotavljajo varnost položaja članov CNF. Člani so izvoljeni za obdobje treh let in ostanejo na položaju, dokler po volitvah položaja ne prevzame organ v novi sestavi.<sup>25</sup> Minister za pravosodje ali drug javni organ ne moreta razrešiti člana CNF ali ga prisiliti k odstopu.<sup>26</sup> Dejansko ni hierarhične ali funkcionalne povezave s temi javnimi organi. Tudi predsednik CNF nima nikakršnih pooblastil glede drugih članov CNF ali glede odločitev CNF, s katerimi se ne strinja.<sup>27</sup>

42. Dalje, med CNF in lokalnimi odvetniškimi zbornicami ne sme biti osebne povezave, saj je v skladu s členom 13 zakonske uredbe št. 382/1944 članstvo v lokalni odvetniški zbornici nezdružljivo s članstvom v CNF. Poleg tega italijansko pravo članstva v CNF ne omejuje na odvetnike z italijanskim državljanstvom.<sup>28</sup> Morda je pomembno, da se ne spregleda dejstvo, da imajo odvetniki, ki so vpisani v posebni oddelek imenika odvetnikov in ki so kvalifikacijo pridobili v tujini, enako kot drugi odvetniki, ki so vpisani v imenik odvetnikov, pravico voliti na volitvah za člane CNF.<sup>29</sup> Prav tako bi bilo pretirano trditi, da je vsak član v bolj ali manj neposredni konkurenci z odvetniki, ki so kvalifikacijo pridobili v tujini in prosijo za vpis v imenik odvetnikov; poleg tega, da so vpisani v različne dele odvetniškega imenika,<sup>30</sup> delujejo tudi na različnih območjih višjih sodišč.<sup>31</sup>

43. Zakonska zahteva, da mora biti CNF v sporih, ki jih obravnava, nevtralna, je potrjena tudi z dejstvom, da v nasprotju s svetom lokalne odvetniške zbornice CNF ne more biti stranka v posebnih pritožbenih postopkih pri Corte di Cassazione proti svojim odločbam „zaradi položaja tretje stranke, ki ga ima glede na spor“.<sup>32</sup>

23 — Zgoraj navedena sodba Wilson, točki 18 in 54.

24 — O pomenu podobnih določb glej sodbo z dne 4. februarja 1999 v zadevi Köllensperger in Atzwanger (C-103/97, Recueil, str. I-551, točka 22). Glej tudi sklep z dne 14. maja 2008 v zadevi Pilato (C-109/07, ZOdl., str. I-3503, točki 24 in 29) in zgoraj navedeno sodbo Schmid, točka 41.

25 — Člen 15 zakonske uredbe št. 382/1944. O pomenu takšne okoliščine glej sodbo z dne 14. junija 2007 v zadevi Häupl (C-246/05, ZOdl., str. I-4673, točka 18) in zgoraj navedeni sklep MF 7, točke od 22 do 24.

26 — Minister za pravosodje lahko v skladu s členom 8 zakonske uredbe št. 382/1944 razpusti lokalno združenje odvetnikov le, če ti organi „ne morejo redno delovati“ in v tem času njihovo funkcijo največ 90 dni, do izvolitve novega sveta opravlja začasno imenovani posebni komisar. Kolikor mi je znano, glede CNF podobne določbe ni.

27 — Glej zgoraj navedeno sodbo Schmid, točki 41 in 42.

28 — Glej člena 33 in 34 uredbe-zakona št. 1578/1933 in člen 21 zakonske uredbe št. 382/1944.

29 — Člen 6(9) zakonske uredbe št. 96/2001.

30 — Vlagatelja želita vpis v posebni oddelek imenika odvetnikov, ki so kvalifikacijo pridobili v tujini in ga vodi lokalna odvetniška zbornica (glej člen 6 zakonske uredbe št. 96/2001), medtem ko morajo biti člani CNF vpisani v posebni oddelek imenika odvetnikov, ki imajo pravico zastopanja pred najvišjimi sodišči in jo vodi CNF (glej člen 33 zakonske uredbe št. 1578/1933 in člen 21 zakonske uredbe št. 382/1944).

31 — V skladu z uveljavljeno prakso CNF člani CNF, ki so bili izvoljeni na okrožju višjega sodišča, na območje katerega spada odvetniška zbornica, ki je izdala odločbo, ki se presoja, ne sodelujejo v senatih, ki obravnavajo primer.

32 — Sklep št. 12 Cassazione Civile, Sezioni Unite, z dne 11. januarja 1997. O pomenu tega vidika glej zgoraj navedeno sodbo Belov, točka 49, in sklepe predloge generalnega pravobranilca A. Tizzana k sodbi Schmid, točka 31.

44. Nazadnje menim, da je treba sodbi Gebhard in Wilson razlikovati, zaradi očitne razlike v pravnem in dejanskem okviru. V besedilu novejše sodbe ne najdem nobenega elementa, ki bi ga bilo mogoče razlagati v smislu, da je Sodišče nameravalo razveljaviti prejšnjo sodbo.

b) Odločitev v sodbi Wilson ne bi smela biti drugačna od odločitve v sodbi Gebhard

45. Predvsem menim, da Sodišče nikakor ne bi smelo odločiti drugače v zadevi Gebhard, tako da *ipso facto* uporabi obrazložitev iz sodbe Wilson za drug pravni okvir.

46. Kot je navedeno zgoraj, v sodbi Wilson Sodišče ni odločilo, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten, pač pa je le odgovorilo na vprašanja, ki mu jih je v zvezi z usklajenostjo upoštevnega luksemburškega prava s členom 9 Direktive 98/5 predložilo Luxembourg Cour administrative.

47. Zdi se mi očitno, da mora imeti za pravilen prenos člena 9(2) Direktive 98/5 v nacionalno pravo ta določba tudi pravno sredstvo, kar je – med drugimi lastnostmi – popolnoma združljivo z zahtevami člena 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP) in člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).<sup>33</sup> Nasprotno se mi ne zdi očitno, da bi v pravnem redu Unije člen 267 PDEU nacionalnemu sodišču določal tako visok prag, da bi se nacionalno sodišče sploh lahko obrnilo na Sodišče v okviru postopka predhodnega odločanja.

48. Nasprotno se zdi, da isti razlogi, ki govorijo v prid dosledni uporabi člena 6 EKČP in člena 47 Listine, zahtevajo manj togo razlogo pojma „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

49. Dosledna uporaba zahtev iz člena 6 EKČP in člena 47 Listine je potrebna za krepitev varstva posameznikov in zagotavljanje visokega standarda pri varovanju temeljnih pravic. Vendar bi preveč dosledna uporaba meril, ki jih sodna praksa Sodišča določa za dopustnost vlaganja predlogov v smislu člena 267 PDEU, lahko pripeljala do nasprotnega rezultata: posameznikom bi bila odvzeta pravica, da bi njihove zahteve na podlagi prava Unije obravnaval „naravni sodnik“ (Sodišče), zaradi česar bi bila posledično oslABLJENA učinkovitost prava Unije v celotni Evropski uniji.

50. Da pojasnim, ne predlagam, da bi moralo Sodišče zavzeti ohlapno stališče do merila neodvisnosti (ali glede katerega koli drugega merila).

51. Avtorji Pogodb so postopek predhodnega odločanja očitno predvideli kot instrument „medsodniškega“ dialoga. V tem okviru ne gre spregledati, da sta bistveni načeli, ki tvorita jedro sodne arhitekture Unije, načeli subsidiarnosti in procesne avtonomije.<sup>34</sup> Zato je postopek predhodnega odločanja, bolj kot kateri koli drug postopek, ki ga določajo Pogodbe Unije, zasnovan tako, da nacionalnim sodiščem in sodiščem Unije omogoča, da delujejo skupaj, kot bi pripadali eni sami pravni skupnosti.<sup>35</sup> V tem okviru vsi dokazi kažejo, da imata merila neodvisnosti v ožjem smislu in nepristranskosti pomembno vlogo, ker gre za zahteve, ki so povezane s pojmom „sodišče“ v sodobnem pravnem in političnem razmišljanju.<sup>36</sup>

33 — Glej sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je navedena v točki 57 sodbe Wilson.

34 — Glej Rodríguez Iglesias, G. C., „L'évolution de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne“, v: A. Rosas, E. Levits, Y. Bot (ur.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Asser Press, Haag 2013, str. od 37 do 48 ter 43 in 44.

35 — Kot je Sodišče odločno navedlo v mnenju št. 1/09, ZOdl., str. I-1137, točka 85, ki se nanaša na sistem iz člena 267 PDEU, „so naloge, ki so dodeljene nacionalnim sodiščem in Sodišču, nujne za ohranitev značilnosti prava, uvedenega s Pogodbama“.

36 — Na primer, v skladu z načeloma 1 in 2 Temeljnih načel za neodvisnost sodstva, ki jih je v resolucijah št. 40/32 z dne 29. novembra 1985 in št. 40/146 z dne 13. decembra 1985 določila Generalna skupščina Združenih narodov: „1. Neodvisnost sodstva mora biti zagotovljena s strani države in vključena v ustavo ali zakon države. [...] 2. Sodstvo mora o zadevah odločati nepristransko, na podlagi dejstev in v skladu s pravom, brez kakršnih koli omejitev, neprimernih vplivov, spodbud, pritiskov, groženj, neposrednega ali posrednega vmešavanja, od kogar koli ter iz katerega koli razloga.“



52. Vendar opozarjam, da sodbe Wilson ne gre razumeti kot precedens, ki pomeni novost glede na prejšnjo sodno prakso in bi zdaj Sodišču nalagal poglobljeno analizo vseh mogočih razlogov, ki bi lahko zbudili dvom o nepristranskosti (ali neodvisnosti v ožjem smislu) predložitvenega organa.

53. Kadar je jasno, da je nacionalnemu organu formalno podeljen *status* sodnega organa v lastnem pravnem sistemu in da so – v skladu s sodno prakso Sodišča – v nacionalnem pravu zadostna pravila za zagotavljanje neodvisnosti v ožjem smislu in nepristranskosti organa ter njegovih članov, menim, da v zvezi s tem ni potrebe po poglobljeni analizi Sodišča v tem delu. Kot je Sodišče navedlo v sodbi Köllensperger in Atzwanger, Sodišče ne odloči, da taka nacionalna pravila nasprotujejo načelom, ki so v notranjem pravnem redu določena kot „načela pravne države“.<sup>37</sup>

54. Če torej ni posebnih določb prava Unije (kot je člen 9(2) Direktive 98/5), ki zahtevajo tako presojo, lahko nacionalni zakonodajalec (ali nacionalno sodišče) oceni in po potrebi popravi nacionalni sistem pravnih sredstev v smislu neodvisnosti in nepristranskosti, vendar je jasno, da pri tem ne gre za vprašanje prava Unije.

55. S tema predložitvenima odločbama Sodišče ni vprašano, ali je pritožbeni sistem CNF usklajen s členom 9(2) Direktive 98/5, niti ne gre za vprašanje, ki bi ga Sodišče lahko obravnavalo po uradni dolžnosti. V obsegu, v katerem so zahtevana jamstva sodne prakse Sodišča izpolnjena (in menim, da so v primeru CNF izpolnjena), ni podlage, da bi Sodišče zaradi domnevne nepristranskosti ali neodvisnosti v ožjem smislu na strani predložitvenega sodišča zavrnilo izdajo predhodne odločbe.

56. Dejansko bi bilo to skrb zbujujoče. Bežen pregled pravnih sistemov držav članic pokaže, da sodišč v mnogih državah članicah deloma ali v celoti ne sestavljajo poklicni sodniki, pač pa predstavniki poklicnih ali socialnih in gospodarskih združenj. Kot primer, veliki senat Sodišča je leta 2007 izdal ključno sodbo v zadevi Laval Un Partneri,<sup>38</sup> v kateri je predlog za izdajo predhodne odločbe vložilo Arbetsdomstolen, švedsko delovno sodišče, ki ga poleg poklicnih sodnikov sestavljajo tudi člani, ki zastopajo interese delodajalcev in delavcev.

57. Če bi do skrajnosti raztegnili obrazložitev v sodbi Wilson, kot predlagata A. A. in P. F. Torresi, bi morale Sodišče preučiti, ali nimajo nekateri člani *Arbetsdomstolen* skupnega interesa glede izključitve tuje konkurence iz švedskega gradbenega sektorja. Takšno ugibanje bi Sodišče lahko vodilo k temu, da bi se izreklo za nepristojno.

58. Podobno ugotavljam, da je Sodišče sprejelo predloge za sprejetje predhodnih odločb, ki sta jih vložili Arbejdsret (dansko delovno sodišče)<sup>39</sup> in Faglige Voldgiftsret (danski industrijski arbitražni odbor),<sup>40</sup> ki nista le podobno sestavljena kot Arbetsdomstolen,<sup>41</sup> ampak sta tudi del sistema reševanja sporov, ki – čeprav ga določa in ureja zakon – deloma obstaja vzporedno s sistemom reševanja sporov, ki ga imajo danska redna sodišča.

59. Vendar bi bila prestroga razlaga merila nepristranskosti težko združljiva s stališčem, da se v nekaterih okoliščinah tudi arbitraža šteje za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

37 — Glej zgoraj navedeno sodbo Köllensperger in Atzwanger, točka 24.

38 — Sodba z dne 18. decembra 2007 v zadevi Laval un Partneri (C-341/05, ZOdl., str. I-11767).

39 — Sodba z dne 17. decembra 1987 v zadevi Ny Mølle Kro (287/86, Recueil, str. 5465).

40 — Sodba z dne 17. oktobra 1989 v zadevi Danfoss (109/88, Recueil, str. 3199).

41 — Zaradi celovitosti bi lahko dodali, da Sodišče trenutno obravnava številne primere, ki se nanašajo na predloge, ki jih je predložilo Työtuomioistuun (finsko delovno sodišče), ki ima podoben statut kot Arbetsdomstolen in Arbejdsretten; zadeva AKT (C-533/13) in sodba z dne 13. januarja 2014 v združenih zadevah Ylemmät Toimihenkilöt YTN in Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö TSN (C-513/11 in C-512/11). Kolikor vem, nobena od strank ni načela vprašanja vrste predložitvenega organa. Tudi generalna pravobranilka J. Kokott je v sklepnih predlogih Ylemmät Toimihenkilöt YTN in Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö TSN na lastno pobudo štela, da je treba to vprašanje načeti.

60. Če bi sodbo v zadevi Wilson razlagali tako, da Sodišču nalaga izvedbo nove, poglobljene analize zaradi ugotovitve, ali ima nacionalno sodišče zahtevano neodvisnost in nepristranskost, ki bi presegala formalno preverjanje, ali nacionalna zakonodaja zagotavlja zadostna jamstva v zvezi s tem, bi to imelo daljnosežne posledice. Znatno število nacionalnih sodnih organov bi lahko izpadlo iz pojma „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, kar bi povzročilo, da bi bil sistem varstva posameznikov oslavljen, kar bi oviralo učinkovitost prava Unije.

61. Zato naj sklenem, da CNF očitno izpolnjuje merilo neodvisnosti.

## 2. Izvajanje sodne funkcije

62. Drugič, A. A. in P. F. Torresi zatrjujeta, da CNF pri vpisih v imenik odvetnikov, v nasprotju z disciplinskimi zadevami, izvaja le upravne funkcije. Dejansko je treba odločbo, ki jo je CNF izdala ob koncu postopka, obravnavati kot upravni akt.

63. Vendar ne gre spregledati, da je CNF v zadevi Gebhard odločala o dveh tožbah, ki ju je vložil R. Gebhard, nemški odvetnik s sedežem v Italiji: z eno je izpodbijal disciplinsko kazen, ki mu jo je naložila odvetniška zbornica iz Milana, z drugo pa zavrnilno odločbo zaradi molka istega sveta odvetniške zbornice v zvezi z njegovo prošnjo za vpis v imenik odvetnikov.

64. Če bi šteli, da so trditve, ki sta jih podala A. A. in P. F. Torresi, pravilne, bi to pomenilo, da je Sodišče v zadevi Gebhard svojo pristojnost določilo izključno na podlagi zadnje tožbe, in ne na podlagi prve tožbe. Vendar se zdi, da v sodbi Gebhard take razlage te odločitve nič ne potrjuje. Nasprotno je Sodišče v tej sodbi poudarilo povezave med tožbama, ki ju je vložil Gebhard.<sup>42</sup> Poleg tega je generalni pravobranilec P. Léger v sklepnih predlogih v zadevi, navedeni zgoraj, ugotovil, da je CNF pri obravnavanju obeh tožb izvajala sodno funkcijo.<sup>43</sup> Ugotovitve, ki jih je v zvezi s tem podal generalni pravobranilec P. Léger, se mi zdijo prepričljive.

65. Vsekakor menim, da podobnost med postopkoma, ki ju je CNF obravnavala v zadevi Gebhard, izhaja iz veljavnega – italijanskega prava. V bistvu oba postopka urejajo iste določbe: člena 54 in 56 zakonske uredbe št. 1578/1933 in členi od 59 do 65 uredbe št. 37/1934.

66. Nazadnje, v vsakodnevni praksi CNF med postopkoma ni zaslediti razlike. Poslovnik CNF jasno razlikuje med „sodnimi obravnavami“ (členi od 9 do 11) in „upravnimi obravnavami“ (členi od 12 do 16) tega organa.<sup>44</sup> Na razporedu obravnav CNF je bila sobota – 29. septembra 2012, dan, ko je bila obravnavana zadeva A. A. in P. F. Torresi – rezervirana za sodne obravnave.

67. Vendar A. A. in P. F. Torresi opozarjata na eno mogočo razliko med postopkoma: kadar CNF obravnava tožbe v disciplinskih zadevah, vedno preverja upravne odločbe lokalne odvetniške zbornice, saj bi ta element manjkal, če lokalna odvetniška zbornica ne bi odločila o prošnji za vpis v imenik odvetnikov. A. A. in P. F. Torresi se sklicujeta na člen 6(8) zakonske uredbe št. 2001/96, ki določa, da lahko predlagatelj v roku 10 dni po poteku 30-dnevnega roka od vložitve prošnje začne postopek pri CNF, ki vsebinsko odloči o prošnji, če lokalna odvetniška zbornica o njej še ni odločila.

42 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Gebhard, točke od 10 do 12.

43 — Glej sklepane predloge generalnega pravobranilca P. Légerja, predstavljene v zadevi Gebhard, točke od 12 do 17 (zlasti točka 16).

44 — Glej Regolamento interno per le attività del Consiglio Nazionale Forense (1992), objavljeno v *Rassegna forense*, 1992, str. 135.

68. Kot razumem italijansko zakonodajo, pomeni neodločitev lokalne odvetniške zbornice o prošnji odvetnika v zvezi z vpisom v imenik odvetnikov odločbo o zavrnitvi prošnje na podlagi molka organa. Torej CNF ne odloča le namesto lokalne odvetniške zbornice (zaradi njenega molka). CNF nadzira odločbo o zavrnitvi prošnje (čeprav izdano z molkom), ki jo je izdala lokalna odvetniška zbornica. Le če ugotovi, da je lokalna odvetniška zbornica zmotno zavrnila prošnjo, CNF vsebinsko odloči o prošnji na način, ki je podoben upravnim sodiščem, ki so po italijanskem pravu v nekaterih primerih za to pooblaščen.<sup>45</sup>

69. Moje razumevanje upoštevnega italijanskega prava je podprto tudi z zapisnikom obravnave pri CNF 29. septembra 2012, vključenim v nacionalni spis, ki je bil posredovan Sodišču, v katerem je navedeno, da se je zaslišanje nanašalo na „*tožbo Angela Alberta Torresija proti odločbi odvetniške zbornice Macerata na podlagi molka*“. V zvezi s tem se mi zdi še zgovornejši jezik, ki ga je CNF uporabila v nekaterih sodbah, ki so se nanašale na podobne primere, kot je primer A. A. in P. F. Torresi. CNF izrecno govori o „*odločbah na podlagi molka – zavrnitvah*“, ki jih je izdala lokalna odvetniška zbornica v zvezi z vstopom v zbornico, proti katerim so pritožniki vložili pritožbe pri CNF.<sup>46</sup>

70. V zvezi s tem je nujno opozoriti, da pravila o „zavrnitvi zaradi molka organa“ in „ugoditvi zaradi molka organa“ niso pogosta le v italijanskem upravnem pravu,<sup>47</sup> pač pa tudi v upravnem pravu drugih držav članic<sup>48</sup> in tudi v pravnem redu Unije.<sup>49</sup>

71. V povezavi s tem je morda zanimivo navesti, da se pravilo zavrnitve zaradi molka uporablja za vloge, vložene pri lokalni odvetniški zbornici, medtem ko se ne uporablja za vloge, vložene pri CNF.<sup>50</sup> Ta element podpira idejo, da so odločbe prve upravne narave, medtem ko so odločbe druge sodne narave.

72. Nazadnje, res je, da v nasprotju z zakonom št. 247/2012<sup>51</sup> zakonska uredba št. 1578/1933 dejavnosti CNF v zvezi s pritožbami proti odločbam lokalnih odvetniških zbornic glede vpisa v imenik odvetnikov ni izrecno opredelila kot „sodne“ dejavnosti.<sup>52</sup> Vendar ni sporno, da je CNF v italijanskem pravnem redu dosledno priznana kot organ, ki ima status „posebnega sodnega organa“, ki sprejema odločitve, „ki niso upravni akti, ampak sodbe“,<sup>53</sup> izdane v postopku *inter partes*.<sup>54</sup> Kot je odločilo italijansko ustavno sodišče, CNF izvaja „sodno funkcijo v javnem interesu, pri čemer je ta interes drugačen in višji kot interes poklicne skupine [ki jo predstavlja]“.<sup>55</sup>

45 — Glej zlasti člen 7 italijanskega zakona o upravnem postopku.

46 — Glej zlasti sodbe št. 128 Consiglio Nazionale Forense z dne 10. oktobra 1996 (predsednik Ricciardi, poročevalec Sanino); št. 133 z dne 15. oktobra 1996 (predsednik Cagnani, poročevalec De Mauro) in št. 179 z dne 15. decembra 2011 (predsednik Alpa, poročevalec Merli).

47 — V skladu z italijanskim pravom lahko državljani na splošno vložijo pritožbo proti odločbam javne uprave na podlagi molka organa pri pristojnih upravnih sodiščih: glej zlasti člen 31 italijanskega zakona o upravnem postopku.

48 — Kot primer v zvezi s španskim pravom glej sodbo z dne 24. marca 2011v zadevi Komisija proti Španiji (C-400/08, ZOdl., str. I-1915, točka 119 in naslednje).

49 — Kot primer v zvezi z ugoditvijo zaradi molka organa glej člen 10(6) Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40); člen 8(3) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

50 — Glej sklep št. 157 Cassazione Civile z dne 4. marca 1994.

51 — Člen 36 zakona št. 247/2012 izrecno določa, da je CNF „pristojna“ (*competenza giurisdizionale*) za odločanje o disciplinskih zadevah in vpisih v imenik odvetnikov. Poleg tega člen 37 določa, da „CNF glede tožb iz člena 36 odloča v skladu s členih od 59 do 65 uredbe št. 37/1934 in po potrebi uporablja pravila in načela [italijanskega] zakona o civilnem postopku“. To pomeni, da novosprejeti zakon št. 247/2012 ne spreminja postopka, ki je veljal, ko sta A. A. in P. F. Torresi vložila tožbe, temveč v bistvu potrjuje njegovo veljavnost.

52 — Člen 54 zakona-uredbe št. 1578/1933 med drugim določa, da CNF „na podlagi veljavnega zakona odloča o tožbah, ki so ji predložene“.

53 — Dejansko so sodbe, ki jih izda CNF, kot vse druge sodbe v Italiji razglašene „*in nome del popolo italiano*“ („v imenu italijanskega ljudstva“) v skladu s členom 101 italijanske ustave.

54 — Glej zlasti sodbo št. 1639 Cassazione Civile, Sezioni Unite, z dne 12. marca 1980. Glej novejšo sodbo št. 26182 Cassazione Civile, Sezioni Unite, z dne 7. decembra 2006 in sodbo št. 26810 Cassazione Civile, Sezioni Unite, z dne 20. decembra 2007.

55 — Sodba št. 114 Corte Costituzionale z dne 18. junija 1970. Glej tudi novejšo sodbo št. 171, od 16. do 27. maja 1996.

73. Dejstvo, da CNF v skladu z italijanskim pravom izvaja sodno funkcijo, očitno ni odločilno v smislu člena 267 PDEU. Vendar menim, da Sodišče tudi ne bi smelo nekoliko spregledati opredelitev organa v nacionalnem pravu. Zlasti če Sodišče nima jasnih in sočasnih indicij, ki kažejo na drugačno ugotovitev na podlagi prava Unije.<sup>56</sup> Vendar elementi nacionalnega prava, ki so bili obravnavani v tem primeru, drugačne ugotovitve ne podpirajo.

### 3. Druga merila

74. Poleg tega se mi zdi, da v tem primeru merila sodne prakse Sodišča v zvezi s pojmom „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU prav tako kažejo na tako ugotovitev.

75. Če začnem z zakonsko uredbo št. 1578/1933 (in novejšim zakonom št. 247/2012), ne more biti dvoma, da je CNF ustanovljena z zakonom in da je stalna.

76. Prav tako je jasno tudi, da so odločitve CNF za stranke zavezujoče. Dejansko je pristojnost CNF v zvezi z vpisi v imenik odvetnikov obvezna<sup>57</sup> in ni odvisna od soglasja strank za ta namen.<sup>58</sup> Zato je za A. A. in P.F. Torresi to edino pravno sredstvo za izpodbijanje odločb sveta odvetniške zbornice Macerata v zvezi z njunima prošnjama.<sup>59</sup>

77. Res je, da je proti odločbam CNF mogoča posebna pritožba pri Corte di Cassazione, Sezioni Unite. Vendar je taka pritožba mogoča le glede pravnih vprašanj.<sup>60</sup> To bi pomenilo, da bi bila učinkovitost mehanizma predhodnega odločanja, ki je urejen v členu 267 PDEU, oslABLJENA, če Sodišče CNF ne bi priznalo statusa „sodišča“.<sup>61</sup>

78. Poleg tega ni sporno, da mora CNF uporabljati pravna pravila. V primeru A. A. in P.F. Torresi mora CNF odločiti na podlagi zakonske uredbe št. 96/2001 v skladu s pravili, ki so določena v Direktivi 98/5.

79. V tem okviru je pomembno poudariti tudi, da pravila, ki urejajo postopek pri CNF, določajo postopek *inter partes*.<sup>62</sup> Lokalna odvetniška zbornica, katere odločitev je predmet nadzora, je obvezno stranka postopka (kot tožena stranka), in posledica vsake napake pri obveščanju o postopku od vlagatelja do odvetniške zbornice je ničnost postopka zaradi „resne kršitve pravice do obrambe in načela *audi alteram partem*“.<sup>63</sup>

80. Poleg tega postopek obsega pisni in ustni del, v katerem lahko stranke podajo navedbe v zvezi z uveljavljanjem napak, ki jih je domnevno zagrešila lokalna odvetniška zbornica, in za svoje navedbe predložijo dokaze. Obstajajo posebna pravila za razkritje teh dokazov in minimalen rok, ki ga je treba strankam odobriti za pregled spisa in pripravo obrambe, preden je o zadevi mogoče razpravljati na obravnavi.<sup>64</sup>

56 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Tesaura, predstavljene v zadevi Dorsch Consult, točka 20.

57 — Glej sklep z dne 11. julija 2013 v zadevi Cafom in Samsung (C-161/03, točka 14).

58 — O tem glej zgoraj navedeno sodbo Danfoss, točka 7, in sodbo z dne 23. marca 1982 v zadevi Nordsee (102/81, Recueil, str. 1095, točka 11).

59 — Glej sodbo z dne 27. januarja 2005 v zadevi Denuit in Cordenier (C-125/04, ZOdl., str. I-923, točka 15).

60 — Vendar je Corte di Cassazione načeloma vezano na ugotovitve CNF glede dejanskega stanja. O pomenu tega elementa glej sodbo z dne 14. novembra 2002 v zadevi Felix Swoboda (C-411/00, Recueil, str. I-10567, točke od 26 do 28).

61 — Glej zgoraj navedeno sodbo Belov, točka 52.

62 — Opozarjam, da je v nasprotju s postopkom pri lokalni odvetniški zbornici stranka postopka pri CNF v zvezi z vpisi v imetnik odvetnikov (kot tudi v posebnem pritožbenem postopku pri Corte di Cassazione) tudi Pubblico Ministero (državno tožilstvo). Kot je opozorila italijanska vlada, bi bila udeležba državnega tožilstva v upravnem postopku malce nenavadna.

63 — Sodba št. 10959 Cassazione Civile z dne 8. avgusta 2001.

64 — Glej določbe, navedene v točki 65 zgoraj.

81. Glede na navedeno menim, da je treba v tem postopku CNF šteti za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

## B – Vprašanja za predhodno odločanje

82. Zdaj se bom posvetil vsebinski obravnavi vprašanj, ki ju je predložila CNF. Odgovor nanju je po mojem mnenju dokaj očiten. Zato bo ta del mojih sklepnih predlogov razmeroma kratek.

### 1. Prvo vprašanje

83. CNF s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 3 Direktive 98/5 prepoveduje prakso države članice, ki zaradi zlorabe pravic zavrne vpis v imenik odvetnikov, in sicer vpis v posebni oddelek imenika odvetnikov, ki so naziv pridobili v tujini in so se kmalu po pridobitvi poklicnega naziva v drugi državi članici vrnil v prejšnjo državo članico, katere državljani so („sporna nacionalna praksa“).

84. V skladu z ustaljeno sodno prakso sklicevanje na pravo Unije za zlorabo ali goljufijo ni dovoljeno. Da bi bila zloraba dokazana, mora obstajati, prvič, skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da čeprav so bili formalno upoštevani pogoji, ki jih določa ureditev Unije, cilj te ureditve ni bil dosežen.<sup>65</sup> Po drugi strani pa je potreben subjektivni element, ki je v namenu pridobiti korist, ki izhaja iz ureditve Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi.<sup>66</sup>

85. Nacionalno sodišče je načeloma pristojno za to, da v skladu s pravili dokazovanja nacionalnega prava, če to ne ogroža učinkovitosti prava Unije, ugotovi obstoj teh dveh elementov.<sup>67</sup> Nacionalna sodišča še zlasti ne smejo spreminjati obsega te določbe ali ogrožati ciljev, ki jim ta določba sledi, kadar ocenjujejo izvajanje pravice, ki izhaja iz določbe prava Unije.<sup>68</sup>

86. Vendar je v obravnavani zadevi očitno, da lahko praksa, kakršna je zadevna nacionalna praksa v tej državi članici, ogroža pravilno delovanje sistema, ki ga določa Direktiva 98/5, in zato resno ogrozi cilje, ki jim sledi ta pravni instrument.

87. Dejansko člen 1 Direktive 98/5 določa, da je „namen te direktive olajšati trajno opravljanje odvetniškega poklica s samozaposlitvijo ali redno zaposlitvijo v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila pridobljena poklicna kvalifikacija“. Kot sta pravilno ugotovili poljska in romunska vlada, se sporna praksa v bistvu šteje za zlorabo, ki nasprotno pomeni eno od ravnanj, ki jih je zakonodajalec Unije nameraval dovoliti. Z drugimi besedami bi glede pripomb Sodišča v zvezi z Direktivo 89/48 o priznavanju diplom<sup>69</sup> rekel, da je pravica državljanov države članice do izbire države članice, v kateri želijo pridobiti poklicni naziv na enotnem trgu, sestavni del temeljnih pravic, ki jih zagotavljata Pogodbi EU.<sup>70</sup>

88. V zvezi s tem ni mogoče pripisati nikakršnega pomena dejstvu, da je odvetnik državljan države članice gostiteljice; ali dejstvu, da je morda izbral pridobitev poklicnega naziva v tujini, da bi imel korist od ugodnejše zakonodaje; ali nazadnje dejstvu, da je njegova prošnja za vpis vložena kmalu po pridobitvi poklicnega naziva v tujini.

65 — Glej sodbo z dne 21. februarja 2006 v zadevi Halifax in drugi (C-255/02, ZOdl., str. I-1609, točka 68 in navedena sodna praksa).

66 — Sodba z dne 14. decembra 2000 v zadevi Emsland-Stärke (C-110/99, Recueil, str. I-11569, točki 52 in 53).

67 — Prav tam, točka 54.

68 — Sodba z dne 12. maja 1998 v zadevi Kefalas in drugi (C-367/96, Recueil, str. I-2843, točka 22).

69 — Direktiva Sveta z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 337).

70 — Sodba z dne 23. oktobra 2008 v zadevi Komisija proti Španiji (C-286/06, ZOdl., str. I-8025, točka 72).

89. V zvezi s prvo točko opozarjam, da člen 1(2)(a) Direktive 98/5 opredeljuje „odvetnika“ kot „vsako osebo, ki je državljanka kake države članice in je pooblaščen za opravljanje poklicnih dejavnosti pod enim od naslednjih poklicnih nazivov [našteti v isti določbi]“. Podobno člen 2 Direktive 98/5 določa, da „[ima] vsak odvetnik pravico, da v kateri koli drugi državi članici pod poklicnim nazivom iz svoje matične države trajno opravlja dejavnosti iz člena 5 [te iste direktive]“.<sup>71</sup>

90. Zato ni nobenega znaka, da je zakonodajalec Unije državam članicam želel omogočiti nasprotno diskriminacijo tako, da bi svojim državljanom odvzele pravice, ki so zagotovljene z Direktivo 98/5.<sup>72</sup> Poleg tega bi bilo to v nasprotju s ciljem vzpostavitve notranjega trga.

91. Sodišče je v bistvu razsodilo, da samo dejstvo, da želi državljan Unije pridobiti koristi od ugodnejšega sistema, ki velja v državi članici, ki ni država članica, v kateri je rezident, ne dopušča, da bi se mu odvzela možnost sklicevanja na Pogodbe Unije.<sup>73</sup> To me napeljuje k drugi točki.

92. V zvezi s tem na podlagi ustaljene sodne prakse verjamem, da dejstvo, da državljan izbere pridobitev poklicnega naziva v drugi državi članici z namenom, da bi pridobil korist od ugodnejšega sistema, samo po sebi ne zadošča za obstoj zlorabe pravic.<sup>74</sup>

93. Nazadnje bi na tretjem mestu opozoril, da je Sodišče razjasnilo, da je zakonodajalec Unije s členom 3 Direktive 98/5 uskladil pogoje za izvajanje podeljene pravice. Predložitev potrdila pristojnemu organu države članice gostiteljice o registraciji pri pristojnem organu v matični državi članici se tako kaže kot edini pogoj, od katerega je odvisna registracija zadevne osebe v državi članici gostiteljici, ki ji omogoča, da v tej državi opravlja poklic pod poklicnim nazivom iz matične države.<sup>75</sup>

94. Zato je Sodišče odločilo, da Direktiva 98/5 ne dopušča, da bi bil vpis odvetnika pri pristojnem organu v državi članici gostiteljici lahko odvisen od izpolnitve drugih pogojev, kakršen je razgovor, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, da zadevna oseba obvlada jezike.<sup>76</sup> Iz istega razloga bi dodal, da Direktiva 98/5 ne dovoljuje pogojevanja takšne registracije s pridobitvijo nekaterih praktičnih izkušenj ali z opravljanjem odvetniške dejavnosti v matični državi članici.<sup>77</sup> Če se torej na primer za opravljanje dejavnosti kot „*abogado*“ v Španiji ne zahtevajo izkušnje, zakaj bi se te lahko zahtevale za opravljanje dejavnosti z enakim poklicnim nazivom („*abogado*“) v drugi državi članici?

95. Glede na to je skorajda treba dodati, da lahko organi države članice gostiteljice vseeno zavrnejo prošnjo zaradi zlorabe pravic, če v posameznem primeru ugotovijo, da sta prva dva pogoja iz točke 84 zgoraj izpolnjena. Dejansko lahko obstajajo posebne okoliščine v posameznih primerih, ki vzbujajo upravičen dvom, da gre za goljufivo ravnanje. V teh (kot je mogoče domnevati razmeroma redkih) primerih je, preden se dovoli vpis, upravičena poglobljenejša obravnava morebitnega nepoštenega ravnanja. V zvezi s tem lahko organi države članice gostiteljice na podlagi člena 13 Direktive 98/5 organe matične države članice zaprosijo za sodelovanje.<sup>78</sup> Če organi države članice gostiteljice pridobijo nedvoumne dokaze, da je vlagatelj poklicni naziv v izvorni državi članici pridobil na goljufiv ali nezakonit način (kot je poneverba, podkupnina ali napačni podatki), lahko zaradi zlorabe pravic vpis zavrnejo.

71 — V obeh določbah sta dodana moja poudarka.

72 — Glej po analogiji sodbo z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točki 15 in 16).

73 — Sodba z dne 12. septembra 2006 v zadevi Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, ZOdl., str. I-7995, točka 36 in navedena sodna praksa).

74 — Prav tam, točka 37.

75 — Zgoraj navedena sodba Wilson, točki 66 in 67.

76 — Prav tam, točka 70.

77 — Glej zgoraj navedeno sodbo Koller, točki 34 in 40. Glej tudi po analogiji sodbo z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros (C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 29).

78 — V skladu z upoštevnim delom člena 13, „[d]a bi olajšali uporabo te direktive in preprečili, da bi se njene določbe zlorabljele z edinim namenom zaobiti pravila, ki veljajo v državi članici gostiteljici, pristojni organ v državi članici gostiteljici in pristojni organ v matični državi članici tesno sodelujeta in drug drugemu vzajemno pomagata“.

96. Zato predlagam, da Sodišče na prvo vprašanje odgovori tako, da člen 3 Direktive 98/5 prepoveduje prakso države članice, ki zaradi zlorabe pravic zavrne vpis v imenik odvetnikov, in sicer v posebni del imenika odvetnikov, ki so naziv pridobili v tujini in so se kmalu po pridobitvi poklicnega naziva v drugi državi članici vrnili v prejšnjo državo članico, katere državljani so.

## 2. Drugo vprašanje

97. Z drugim vprašanjem, ki je postavljeno za primer pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje, CNF v bistvu sprašuje, ali je člen 3 Direktive 98/5 neveljaven, ker krši člen 4(2) PEU, ki Evropski uniji nalaga spoštovanje nacionalne identitete držav članic, ki je del njihove temeljne politične in ustavne strukture.

98. CNF zatrjuje, da člen 33(5) italijanske ustave določa, da „je treba za pridobitev poklica opraviti državni izpit“ in da se izraz „poklic“ nanaša tudi na poklic odvetnika. Zatrjuje, da bi v primeru, če bi italijanskim državljanom, ki pridobijo naziv v tujini, dopustili poklic opravljati v Italiji, s tem obšli italijansko ustavo, ki zahteva državni izpit, s čimer bi spodkopali ustavno nacionalno identiteto.

99. Na začetku moram priznati, da težko sledim utemeljitvi, ki jo je podala CNF. Ni mi jasno, zakaj bi vpis državljanov Unije v imenik odvetnikov, ki so poklicni naziv pridobili v drugi državi članici, tako ogrožal italijanski pravni red, da bi lahko spodkopal italijansko nacionalno identiteto.

100. V zvezi s tem drži, da je Sodišče v nekaterih okoliščinah državam članicam omogočilo, da odstopijo od obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije, kot je na primer spoštovanje temeljnih pravic zaradi varstva njihove nacionalne identitete.<sup>79</sup> Vendar to ne pomeni, da lahko pravilo, ki je določeno v nacionalni ustavi, omejuje enotno uporabo določb Unije,<sup>80</sup> kaj šele, da bi bilo kazalnik zakonitosti teh pravil.<sup>81</sup>

101. Kot sta navedla Parlament in Svet, zato zgolj dejstvo, ker italijanska ustava določa, da je treba za opravljanje odvetniškega poklica opraviti državni izpit, ne pomeni, da Direktiva 98/5 ogroža italijansko narodno identiteto v smislu člena 4(2) PEU. To stališče je na obravnavi potrdila tudi italijanska vlada, ki je navedla, da ni soglašala z navedbami predložitvenega sodišča v predlogih za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z mogočo neuskkljenostjo med Direktivo 98/5 in členom 33(5) italijanske ustave.

102. Vendar se v bistvu zdi, da vprašanje, ki ga je predložil CNF, temelji na napačni predpostavki.

103. A. A. in P. F. Torresi nista zaprosila za vpis v imenik odvetnikov s poklicnim nazivom države gostiteljice („*avvocato*“), pač pa za vpis v posebni oddelek tega imenika odvetnikov, ki so naziv pridobili v tujini. Zato sta zaprosila, naj se jima dovoli opravljanje poklica odvetnika v Italiji s poklicnim nazivom matične države članice („*abogado*“) v skladu s členom 4(1) Direktive 98/5. To pomeni, da lahko opravljata le poklicno dejavnost iz člena 5 Direktive 98/5, medtem ko zanju veljajo pravila poklicnega ravnanja iz člena 6 te direktive.

104. Zato ne vidim nikakršnega obida pravil, ki jih določa italijanska ustava, kaj šele poseganje v italijansko nacionalno identiteto. Španska in poljska vlada ter Parlament in Komisija so pravilno opozorili, da bo Italija še naprej izvajala pristojnost v zvezi z dostopom do opravljanja poklica „*avvocato*“. Vendar bi zanikanje možnosti državljanov, da bi opravljali poklic „*abogado*“ v Italiji – če je

79 — Glej zlasti sodbi z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Omega (C-36/02, ZOdl., str. I-9609, točka 35 in naslednje) in z dne 22. decembra 2010 v zadevi Sayn-Wittgenstein (C-208/09, ZOdl., str. I-13693, točka 83 in naslednje).

80 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poyaresa Madura v sodbi z dne 16. decembra 2008 v zadevi Michaniki (C-213/07, ZOdl., str. I-9999, točka 33).

81 — Glej zlasti sodbi z dne 17. decembra 1970 v zadevi Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Recueil, str. 1125, točka 3) in z dne 1. aprila 2008 v zadevi Gouvernement de la Communauté française in Gouvernement wallon (C-212/06, ZOdl., str. I-1683, točka 58).

bil naziv zakonito pridobljen v Španiji – v bistvu zastavilo vprašanje izpolnjevanja zahtev za ta poklicni naziv, glede česar nima Italija nikakršne pristojnosti. To ne bi le posegalo v pristojnosti, ki so pridržane Kraljevini Španiji, pač pa bi tudi spodkopalo načelo vzajemnega priznavanja, ki je bistvo sistema, ki ga določa Direktiva 98/5.

105. Na tej podlagi menim, da člen 3 Direktive 98/5 ne pomeni kršitve člena 4(2) PEU in da zato ni neveljaven.

#### IV – Predlog

106. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje Consiglio Nazionale Forense odgovori tako:

1. Člen 3 Direktive 98/5/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena, prepoveduje prakso države članice, ki zaradi zlorabe pravic zavrne vpis v imenik odvetnikov, in sicer v posebni del imenika odvetnikov, ki so poklicni naziv pridobili v tujini in so se kmalu po tem vrnil v prejšnjo državo članico.
2. Pri obravnavi drugega postavljenega vprašanja ni bilo ugotovljeno nič, kar bi vplivalo na veljavnost člena 3 Direktive 98/5.