Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 3. decembra 2020[1]

Zadeva C-739/19

VK
proti
An Bórd Pleanála,
ob udeležbi
General Council of the Bar of Ireland,
Law Society of Ireland in Attorney General

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev odvetnikov – Direktiva 77/249/EGS – Člen 5 – Obveznost odvetnika s sedežem v drugi državi članici, ki zastopa stranko v sodnem postopku pred nacionalnimi sodišči, da dela skupaj z domačim odvetnikom – Možnost, da stranko, ki jo v postopku predhodnega odločanja zastopa tuji odvetnik, isti odvetnik zastopa v nadaljevanju nacionalnega postopka“

I. Uvod

1. V obravnavani zadevi, katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, je Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska) Sodišču predložilo štiri vprašanja za predhodno odločanje o razlagi člena 5 Direktive Sveta z dne 22. marca 1997 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov (77/249/EGS)[2]. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med tožečo stranko v postopku v glavni stvari, VK, in An Bord Pleanála (pritožbeni organ za prostorsko načrtovanje, Irska), v zvezi z obveznostjo, da tuji odvetnik te tožeče stranke pri zastopanju navedene tožeče stranke pred predložitvenim sodiščem dela skupaj z odvetnikom, vpisanim v irsko odvetniško zbornico.

2. Člen 5 Direktive 77/249 ne pojasnjuje, kaj natančno pomeni obveznost iz te določbe, da odvetnik s sedežem v drugi državi članici, in oseba, ki opravlja storitve, delata skupaj, kar državam članicam pri izvrševanju prenosa pušča določen manevrski prostor. Obravnavana zadeva Sodišču daje priložnost, da pojasni obseg tega manevrskega prostora in, konkretneje, določi okoliščine, v katerih je upravičeno naložiti tako obveznost. Posebno pozornost bo treba nameniti vprašanju, kako uskladiti svobodo opravljanja storitev, določeno v členu 56, prvi odstavek, PDEU, z drugimi legitimnimi interesi, ki jih ta določba varuje, kot je potreba po zagotavljanju varstva posameznika, ki uporablja pravne storitve, in po učinkovitem izvajanju sodne oblasti.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 52.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Člen 1 Direktive 77/249 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja v mejah in pod pogoji, ki so v njej določeni za dejavnosti odvetnikov, ki jih opravljajo z zagotavljanjem storitev.

[…]

2. ‚Odvetnik' je oseba, ki je pooblaščena za opravljanje poklicnih dejavnosti pod enim od naslednjih nazivov:

[…]

[V Zvezni republiki Nemčiji]: Rechtsanwalt,

[…]".

4. Člen 5 Direktive 77/249 določa:

„Za opravljanje dejavnosti, povezanih z zastopanjem stranke v sodnih postopkih, lahko država članica zahteva od odvetnikov, za katere se uporablja člen 1, da:

se skladno z lokalnimi pravili ali običaji predstavijo predsedujočemu sodniku in, kadar je to primerno, predsedniku pristojne odvetniške zbornice v državi članici gostiteljici;

delajo skupaj z odvetnikom, ki bodisi opravlja poklic pred zadevnimi sodnimi organi in je po potrebi odgovoren tem organom, ali sodelujejo z ‚avoué' ali ‚procuratore', ki opravljata poklic pred temi organi."

B. Irsko pravo

5. Člen 2(1) European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulation 1979 (uredba iz leta 1979 o svobodi opravljanja storitev (odvetniki) (Evropska skupnost), v nadaljevanju: uredba iz leta 1979), s katero so v irsko pravo prenesene določbe Direktive 77/249, opredeljuje „gostujočega odvetnika" (visiting lawyer) kot osebo, ki je pooblaščena za zastopanje pred sodišči druge države članice, pri čemer napotuje na seznam iz člena 1(2) Direktive 77/249.

6. Člen 6 uredbe iz leta 1979 določa:

„Kadar gostujoči odvetnik v [Irski] opravlja dejavnost, ki se nanaša na zastopanje stranke v sodnem postopku, dela skupaj z odvetnikom, ki je upravičen opravljati storitve pred zadevnimi sodnimi organi in je po potrebi odgovoren tem organom."

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

7. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, VK, je stranka v pritožbenem postopku pred Supreme Court (vrhovno sodišče), katerega predmet je določitev stroškov sodnega postopka, ki je bil začet zoper dovoljenje za gradnjo inšpekcijske enote za poginule živali v bližini njegove kmetije.

8. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe spada v okvir spora, v zvezi s katerim je Supreme Court (vrhovno sodišče) vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi katerega je bila nato izdana sodba z dne 17. oktobra 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. Oseba VK se je odločila, da bo dejanja v postopku pred Supreme Court (vrhovno sodišče) opravljala sama.

10. Pred Sodiščem Evropske unije jo je zastopala O, nemška odvetnica s sedežem v Nemčiji (Rechtsanwältin).

11. Zadeva je bila po sodbi z dne 17. oktobra 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), vrnjena na Supreme Court (vrhovno sodišče), da bi se to sodišče ob upoštevanju razlage upoštevnih določb prava Unije, ki izhaja iz sodbe Sodišča, izreklo o pritožbi, ki jo je vložila oseba VK.

12. V tem okviru je oseba VK želela za zastopanje svojih interesov pred Supreme Court (vrhovno sodišče) zadolžiti odvetnico O, ki nima ustreznega dovoljenja za opravljanje svoje dejavnosti na Irskem.

13. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je skladen s pravom Unije člen 6 uredbe iz leta 1979, ki določa, da mora „tuji odvetnik“ v postopku, v katerem ima ena od strank pravico, da dejanja v postopku opravlja sama, delati skupaj z domačim odvetnikom.

14. Zlasti postavlja vprašanje, kako razlagati sodbo z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98), v kateri je Sodišče preučilo pravico države članice zahtevati, da gostujoči odvetnik dela skupaj z domačim odvetnikom. To sodišče se v bistvu sprašuje, ali je posledica te sodbe ta, da obveznost delovanja skupaj ne velja v primeru, ko bi bila stranka, ki bi jo gostujoči odvetnik želel zastopati, v skladu z nacionalno zakonodajo upravičena, da dejanja v postopku opravlja sama.

15. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da je zahteva „delati skupaj“ omejena. Tako naj ne bi bilo potrebno, da ima domači odvetnik pooblastilo za zastopanje ali da mora stranko zastopati na obravnavi. Obema zadevnima odvetnikoma, to je gostujočemu odvetniku in odvetniku, ki opravlja poklic v skladu z irskim pravom, naj bi bilo treba prepustiti skrb, da razmejita svoji vlogi. Vloga odvetnika, ki opravlja poklic v skladu z irskim pravom, naj bi bila, da pomaga gostujočemu odvetniku, če bi bila za dobro zastopanje stranke in pravilno izvajanje obveznosti pred zadevnimi sodnimi organi potrebna znanja ali nasveti, ki bi se izkazali za potrebne prav zato, ker bi gostujoči odvetnik imel pomanjkljivo znanje in morda ne bi poznal potencialno upoštevnih vidikov prava, prakse in postopkov ali pravil poklicne etike na nacionalni ravni. Zato naj bi bil obseg tega sodelovanja zelo odvisen od okoliščin posameznega primera, pri čemer se razume, da bi obstajalo dejansko tveganje, da gostujoči odvetnik nenamerno opusti svoje obveznosti do stranke ali zadevnih sodnih organov, če ni vsaj navedel odvetnika, ki opravlja poklic po irskem pravu, da mu pomaga na teh področjih.

16. Nazadnje, predložitveno sodišče navaja, da je eno od pravil poklicne etike, ki jih mora upoštevati vsak odvetnik, ki zastopa stranko pred irskimi sodnimi organi, to, da mora raziskati vsa ustrezna pravna področja in pozornost sodišča usmeriti na vse pravne ali zakonodajne elemente ali sodno prakso, ki bi lahko vplivali na učinkovit potek postopka. Ta obveznost naj bi veljala, tudi če bi bil zadevni element neugoden za stališče, ki ga ta odvetnik zagovarja. Ta obveznost naj bi se štela kot značilnost postopkov v državah s sistemom *common law*, pri katerih večji del poizvedb, potrebnih za to, da se sodišče pravilno izreče o pravnih vprašanjih, opravijo stranke same in ne sodišče. To očitno ne velja v primerih, kadar stranke dejanja v postopku opravljajo same. V teh primerih morajo sodišča za to, da bi lahko pravna vprašanja obravnavala brez pomoči odvetnika, za eno ali drugo stranko ali pa za obe stranki storiti vse, kar je v njihovi moči.

17. V teh okoliščinah je Supreme Court (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je mogoče državi članici prepovedati, da uporabi možnost iz člena 5 Direktive 77/249 […], ki državi članici omogoča, da odvetniku, ki opravlja dejavnost zastopanja stranke v sodnem postopku, naloži, da ‚del[a] skupaj z odvetnikom, ki […] opravlja poklic pred zadevnimi sodnimi organi' v vseh okoliščinah, v katerih bi stranka, ki jo želi v tem postopku zastopati gostujoči odvetnik, imela pravico, da dejanja v postopku opravlja sama?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: na podlagi katerih dejavnikov bi moralo nacionalno sodišče presojati, ali je dovoljeno naložiti zahtevo po skupnem opravljanju storitev?

3. Zlasti: ali bi naložitev omejene obveznosti za skupno opravljanje storitev na način, predhodno opisan v [predložitveni odločbi], pomenila sorazmeren poseg v svobodo odvetnikov do opravljanja storitev, tako da bi bila upravičena ob upoštevanju s tem povezanega splošnega interesa, ki je izkazan s potrebo po varstvu uporabnikov pravnih storitev in potrebo po zagotovitvi učinkovitega izvajanja sodne oblasti?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen: ali tako stališče velja v vseh okoliščinah, in če ni tako, katere dejavnike bi moralo upoštevati nacionalno sodišče pri ugotavljanju, ali je v posameznem primeru mogoče naložiti tako zahtevo?“

IV. Postopek pred Sodiščem

18. Predložitvena odločba z dne 4. oktobra 2019 je v sodno tajništvo Sodišča prispela 8. oktobra 2019.

19. VK, General Council of the Bar of Ireland, Law Society of Ireland, irska in španska vlada ter Evropska komisija so pisna stališča predložili v roku, določenem v členu 23 Statuta Sodišča Evropske unije.

20. Sodišče je z ukrepom procesnega vodstva z dne 14. julija 2020 irski vladi postavilo vprašanja za pisni odgovor. Pisna stališča glede vprašanj, postavljenih v okviru navedenih ukrepov procesnega vodstva, so bila predložena v za to določenem roku.

21. Na obravnavi 23. septembra 2020 so stališča predstavili zastopniki *ad litem* osebe VK, General Council of the Bar of Ireland, Law Society of Ireland, irske in španske vlade ter Komisije.

V. Pravna analiza

A. Uvodne ugotovitve

22. Enotni trg Unije je temelj evropskega povezovanja in gibalo rasti ter ustvarjanja delovnih mest, v okviru katerega velja, med drugim, svoboda opravljanja storitev, ki je določena v členu 56, prvi odstavek, PDEU. Opravljanje pravnih storitev – natančneje, pravno svetovanje ter zastopanje in obramba stranke pred sodnimi organi s strani odvetnikov, ki sta v središču obravnavane zadeve[3] – izhaja torej iz temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbama.

3 Pojasniti je treba, katere so odvetniške storitve, ki so pomembne v tej zadevi, saj odvetnik v okviru svojih dejavnosti opravlja številne naloge. Kot je že navedel generalni pravobranilec P. Léger v svojih sklepnih predlogih v zadevi Wouters in drugi (C-309/99, EU:C:2001:390, točka 50), odvetnik v okviru svojih dejavnosti običajno opravlja dve osnovni funkciji, in sicer, na eni strani, pravno svetovanje (ki vključuje posvetovanje, pogajanja in sestavljanje nekaterih aktov) in, na drugi strani, pomoč stranki in njeno zastopanje pred sodnimi in zunajsodnimi organi.

23. Za opravljanje pravnih storitev je značilno, da so nekatere njihove posebnosti neločljivo povezane z različnimi tradicijami držav članic. Opravljanje odvetniškega poklica namreč na splošno zahteva odlično poznavanje vseh pravil, ki izhajajo iz navedenih tradicij. Ob tem ima Evropa zaradi svoje dolge in zapletene zgodovine številne tradicije, ki jih lahko pripišemo raznovrstnosti pravnih kultur, od katerih ima vsaka svoje posebne značilnosti [4]. Kljub različnim kulturnim izmenjavam med evropskimi narodi [5] in približevanju zakonodaj v okviru postopka povezovanja ostajajo pravni in pravosodni sistemi povezani s svojimi tradicijami, kar se izraža na institucionalni ravni, pa tudi na ravni prava ter pravil poklicne etike. Čeprav je ohranjanje take raznovrstnosti pravnih tradicij pomembno, pa ni dvoma, da to lahko ovira opravljanje odvetniškega poklica. Odvetnik se mora običajno seznaniti s pravili, ki veljajo v drugi državi članici, preden lahko tam opravlja svoje storitve, kar pomeni določen napor prilagajanja.

24. Da bi zakonodajalec Unije čim bolj zagotovil čezmejno opravljanje pravnih storitev in premostil ovire, ki izhajajo iz razlik med nacionalnimi pravnimi redi, je sprejel več aktov sekundarnega prava, vključno z Direktivo 77/249 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov. Ta direktiva določa vzajemno in samodejno priznavanje poklicnih nazivov odvetnikov, ki so se usposobili v svojih državah članicah, in možnost izvajanja te dejavnosti v drugih državah članicah pod določenimi pogoji. Med pogoji, ki jih države članice lahko naložijo na podlagi člena 5 te direktive, je obveznost, da odvetnik, ki opravlja storitve, „dela skupaj z odvetnikom, ki bodisi opravlja poklic pred zadevnimi sodnimi organi in je po potrebi odgovoren tem organom“

25. Ta zadeva daje Sodišču priložnost, da pojasni obseg diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice glede podrobnih pravil za izvajanje tega pogoja. Posebno pozornost bo treba nameniti vprašanju, kako uskladiti svobodo opravljanja storitev z drugimi legitimnimi interesi, priznanimi na tem področju, kot sta potrebi po zagotavljanju varstva posameznika, ki uporablja te storitve, in po učinkovitem izvajanju sodne oblasti, ki naj bi se s tem pogojem načeloma varovali.

26. S tega vidika bi se lahko obveznost delovanja skupaj z odvetnikom, ki opravlja poklic pred zadevnimi sodnimi organi, katere cilj je zagotoviti upoštevanje veljavnih pravil, izkazala za preveč omejevalno glede na cilje, ki se želijo doseči. Ne smemo pozabiti, da ta pogoj navsezadnje pomeni, da mora posameznik poleg stroškov, vezanih na vloženo pravno sredstvo, nositi tudi stroške obeh odvetnikov, kar ga lahko odvrne od obrambe svojih pravic. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah pa varuje pravico vsakogar do svetovanja, obrambe in zastopanja pred sodiščem. Ta pravica zagotavlja učinkovit dostop do sodnega varstva, ki je bistven element pravne države. [6] Namen teh uvodnih ugotovitev je poudariti vpliv, ki ga bodo imeli odgovori Sodišča na vprašanja predložitvenega sodišča za predhodno odločanje.

4 Glej v zvezi s tem Visegrády, A., „Legal Cultures in the European Union“, *Acta Juridica Hungarica*, 42, št. 3-4, 2001, str. 203, ki zelo na splošno razlikuje med sistemi rimskega, germanskega in nordijskega prava ter pravnim sistemom *common law*.

5 Pisatelj, filozof in glasbenik iz Ženeve, Jean-Jacques Rousseau je v 18. stoletju zapisal: „Danes kljub temu, kar se govori, ni več Francozov, Nemcev, Špancev, Angležev – so samo še Evropejci.“

6 Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, točki 37 in 39), in sodbo z dne 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, točki 31 in 59). Glede, med drugim, vloge odvetnika, člen 1.1 Charter of Core Principles of the European Legal Profession and Code of Conduct for European Lawyers, Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), 2019 (Listina temeljnih načel evropskih odvetnikov in kodeks poklicne etike evropskih odvetnikov, Svet odvetniških združenj Evrope, 2019) določa: „V družbi, ki temelji na spoštovanju pravičnosti, ima odvetnik pomembno vlogo. Njegova naloga ni, da zgolj verodostojno izvršuje pooblastilo v okviru zakona. Odvetnik mora zagotavljati spoštovanje pravne države in interesov tistih, katerih pravice in svoboščine brani. Naloga odvetnika ni, da zgolj brani svojo stranko, ampak da je tudi njen pravni svetovalec. Spoštovanje nalog odvetnika je bistven pogoj pravne države in demokratične družbe.“

B. Prvo, drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje

27. Predložitveno sodišče s prvimi tremi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je pravico odvetnika, da na podlagi Direktive 77/249 stranko zastopa v drugi državi, mogoče pogojevati z obveznostjo, ki jo nalaga ta država, da mora delati skupaj z domačim odvetnikom, kadar lahko stranka, ki bi jo želel zastopati gostujoči odvetnik, pred sodiščem, ki mu je zadeva predložena, dejanja v postopku opravlja tudi sama, in če je odgovor pritrdilen, kakšen je lahko obseg te obveznosti.

1. Obveznost delovanja skupaj z domačim odvetnikom je sama po sebi omejitev svobode opravljanja pravnih storitev

28. Direktiva 77/249 je bila sprejeta na podlagi člena 59 EGS, ki je postal člen 56 PDEU. Kot sem že navedel v svojih uvodnih ugotovitvah, Direktiva 77/249 uresničuje svobodo opravljanja storitev, saj je njen namen odvetnikom omogočiti učinkovito uresničevanje te svobode. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da člen 56 PDEU ne določa samo odprave vsakršne diskriminacije ponudnika zaradi državljanstva ali zaradi tega, ker ima sedež v drugi državi članici kot tisti, kjer naj bi bila storitev opravljena, temveč tudi odpravo vsakršnih omejitev, tudi če se te omejitve uporabljajo brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če te omejitve prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja ustrezne storitve[7].

29. V tem okviru se mi zdi pomembno poudariti, da vsakršna obveznost delovanja „skupaj“ z domačim odvetnikom že sama po sebi omejuje svobodo opravljanja storitev odvetnikov v smislu prej navedene sodne prakse, ker zahteva, da posameznik, ki želi najeti odvetnika s sedežem v drugi državi članici, plača dodatne stroške, povezane s tem, da mora hkrati pooblastiti domačega odvetnika. Ta okoliščina ima lahko odvračilni učinek na posameznika, zlasti v čezmejnih zadevah, ki pogosto zahtevajo uporabo prava Unije in zakonov različnih pravnih redov. Ne samo, da je posamezniku onemogočeno najeti storitve „tujega“ odvetnika, ampak je prizadet tudi zadnji, ker svojih storitev ne more ponujati v državi članici, ki ni njegova matična država članica. V zvezi s položajem odvetnika s sedežem v drugi državi članici je treba posebej opozoriti, da ta v nasprotju z določbo iz člena 57 PDEU ne more začasno izvajati svoje dejavnosti v državi članici, v kateri se ta storitev opravlja, pod enakimi pogoji, kakršne ta država predpisuje svojim državljanom.

30. Ob tem je treba spomniti, da je lahko svoboda opravljanja storitev, ki je eno od temeljnih načel, določenih s Pogodbama, omejena le s pravili, *upravičenimi* z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki so primerni za zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in *sorazmerni* glede tega cilja.[8] To, da je zakonodajalec Unije državam članicam dal možnost, da na podlagi člena 5 Direktive 77/249 uvedejo tako omejitev, ne pomeni, da je diskrecijska pravica držav članic pri izvajanju te pravice neomejena. Nasprotno, taka omejitev mora biti v skladu z navedenimi zahtevami, kot je Sodišče spomnilo v sodbi Komisija/Nemčija,[9] ki je še posebej upoštevna za analizo v obravnavani zadevi.

31. Predmet zadeve Komisija/Nemčija je bila tožba Komisije zaradi neizpolnitve obveznosti, v okviru katere je bilo Sodišče pozvano, naj podrobneje preuči skladnost nemške zakonodaje, ki je odvetnikom s sedežem v drugi državi članici, ki so opravljali storitve v zvezi z zastopanjem stranke v sodnih postopkih, naložila obveznost, da lahko delajo samo skupaj z nemškim odvetnikom, s členoma 59 in 60 EGS in Direktivo 77/249. Sodišče je v sodbi ugotovilo, da Zvezna Republika

7 Sodbe z dne 26. februarja 2020, Stanleyparma in Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, točka 17); z dne 10. marca 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, točka 98); z dne 12. septembra 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, točka 44); z dne 18. marca 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, točka 57), in z dne 19. decembra 2012, Komisija/Belgija (C-577/10, EU:C:2012:814, točka 38).

8 Sodba z dne 19. septembra 2017, Komisija/Irska (Davek ob registraciji) (C-552/15, EU:C:2017:698, točka 74).

9 Glej sodbo z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98, točki 12 in 13).

Nemčija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi navedenih standardov. V tej sodbi se je Sodišče pri preučitvi osredotočilo na analizo upravičenosti in sorazmernosti omejitve, uvedene z nemško zakonodajo. Ker je sekundarno pravo, razlagano glede na primarno pravo, referenčno merilo za ugotavljanje skladnosti upoštevnega irskega prava s pravom Unije, predlagam, da pri analizi sledimo ustaljenemu zaporedju, navedenemu v prejšnji točki.

32. Poudariti je treba, da se obravnavana zadeva ne glede na vzporednice z zadevo Komisija/Nemčija od nje razlikuje s procesnega vidika. Pravila, ki urejajo tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, med njimi pristojnosti Sodišča, se namreč ne uporabljajo. Predložitveno sodišče želi s predlogom za sprejetje predhodne določbe, ki ga je vložilo na podlagi člena 267 PDEU, pridobiti razlago prava Unije, da bi jo uporabilo v sporu, o katerem odloča. Zato se lahko Sodišče le posredno izreče glede vprašanja skladnosti irske zakonodaje s pravom Unije, pri čemer se omeji na to, da predložitvenemu sodišču zagotovi elemente razlage, na podlagi katerih lahko samo odloči o tem vprašanju. [10]

33. Za jasen odgovor na vprašanja za predhodno odločanje je treba najprej ugotoviti točno vsebino zadevne irske zakonodaje ob upoštevanju tega, kako to zakonodajo razlagajo nacionalna sodišča. Kot je Sodišče pripomnilo v zadevi, v kateri je bila sprejeta sodba Komisija/Nemčija, Direktiva 77/249 nikjer ne pojasnjuje izrazov „delati skupaj z“ in „odgovoren tem organom“ [11], s čimer dopušča državam članicam določeno širino v zvezi s prenosom. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da irska zakonodaja v bistvu povzema besedilo člena 5 Direktive 77/249. Po informacijah predložitvenega sodišča, ki se očitno sklicuje na svoja „praktična navodila“, ki določajo podrobne postopkovne zahteve v zvezi z uresničevanjem pravic iz Direktive 77/249, določba, ki nalaga to obveznost, in sicer člen 6 uredbe iz leta 1979, „natančno sledi besedilu iz člena 5 Direktive 77/249“.

34. Vendar naj bi se zdelo, da je uporaba te določbe na splošno prožna. Po navedbah predložitvenega sodišča irska zakonodaja „določa minimalno obveznost, da je zagotovljen dostop do odvetnika, ki opravlja dejavnost v skladu z irskim pravom, ki po potrebi zagotavlja pomoč na področju nacionalnega prava, nacionalne prakse ali na področju postopka ali pravil poklicne etike“. Poleg tega predložitveno sodišče navaja, da so „obveznosti, ki so bile določene v nemškem pravu v obdobju odločitve sodišča v zadevi 427/85, Komisija/Nemčija, precej presegale obveznosti, ki bi veljale po irskem pravu, če bi Irska imela pravico naložiti obveznost skupnega dela“. Na podlagi teh informacij je treba preučiti zadevno irsko zakonodajo z vidika člena 56 PDEU in Direktive 77/249.

35. Ne glede na težo posega, ki ga lahko povzroči obveznost skupnega delovanja iz irske zakonodaje, iz razlogov, ki sem jih že predstavil v teh sklepnih predlogih, z gotovostjo izhaja, da ta pogoj že sam po sebi pomeni omejitev svobode opravljanja storitev [12]. Bistveno vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi, je, ali obstajajo nujni razlogi v splošnem interesu, ki tako omejitev upravičujejo, in, če je to tako, ali je ta omejitev sorazmerna glede na cilje nacionalnega zakonodajalca. Teža posega v svobodo opravljanja storitev ima lahko pomembno vlogo v okviru preučitve sorazmernosti in jo je treba ugotoviti glede na podrobna pravila, ki so za skupno delovanje predpisana v irski zakonodaji.

2. Učinkovito izvajanje sodne oblasti in varstvo posameznika so nujni razlogi v splošnem interesu

36. V zvezi z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki lahko upravičijo tako omejitev, je iz predložitvene določbe razvidno, da je namen irske zakonodaje varovati dva interesa, in sicer učinkovito izvajanje sodne oblasti in varstvo posameznika kot uporabnika. Nato je treba preveriti, ali so ti cilji v pravnem redu Unije priznani kot nujni razlogi v splošnem interesu.

10 Sodbe z dne 15. decembra 1993, Hünermund in drugi (C-292/92, EU:C:1993:932, točka 8); z dne 31. januarja 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, ECLI:EU:C:2008:59, točka 50), in z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 23).

11 Glej sodbo z dne 25. februarja 1988 (427/85, EU:C:1988:98, točka 22).

12 Glej točko 29 teh sklepnih predlogov.

37. V zvezi s tem najprej ugotavljam, da je Sodišče v točki 23 sodbe Komisija/Nemčija navedlo da „čeprav [Direktiva 77/249] omogoča, da nacionalne zakonodaje od gostujočega odvetnika zahtevajo, da dela skupaj z [domačim] odvetnikom, pa je njen namen prvonavedenemu omogočiti, da izpolni naloge, ki mu jih je zaupala stranka *ob upoštevanju učinkovitega delovanja sodne oblasti*“.[13] Sodišče je poleg tega navedlo: „S tega vidika je namen obveznosti, ki mu je naložena, da dela skupaj z [domačim] odvetnikom, ta, da mu slednji zagotavlja potrebno podporo za delovanje v pravosodnem sistemu, ki se razlikuje od tega, katerega je vajen, in da *sodišču, ki odloča o zadevi, zagotovi, da je gostujoči odvetnik to podporo dejansko dobil in lahko tako v celoti spoštuje veljavna postopkovna pravila in pravila poklicne etike*.“

38. Ta odlomek iz te sodbe, v kateri Sodišče pojasnjuje zakonodajni cilj člena 5 Direktive 77/249, razumem kot izrecno priznavanje, da je učinkovito izvajanje sodne oblasti nujni razlog v splošnem interesu, s katerim je načeloma mogoče upravičiti to, da se gostujočemu odvetniku naloži, da dela skupaj z domačim odvetnikom.

39. V zvezi z varstvom posameznika kot uporabnika moram ugotoviti, da se ta interes nekako prekriva z interesom, povezanim z učinkovitim izvajanjem sodne oblasti, glede na to, da sta obramba in učinkovito zastopanje stranke pred nacionalnimi sodišči v veliki meri odvisni tudi od dobre poklicne usposobljenosti pooblaščenega odvetnika. Odvetnik s temeljitim poznavanjem prava in veljavnih pravil poklicne etike bo vsekakor lahko izpolnil zahteve tako pravosodnega sistema kot prejemnika pravnih storitev.[14] Ta interesa sta neločljivo povezana in sta nekako dve plati iste medalje, kot dokazujejo številne zadeve, ki jih je obravnavalo Sodišče in se nanašajo na pogoje, ki urejajo pravne storitve v državah članicah. V navedenih zadevah se je na oba interesa hkrati sklicevalo kot na nujna razloga v splošnem interesu, s katerima je mogoče upravičiti omejitev te temeljne svoboščine, čemur je Sodišče pritrdilo.

40. Najprej bi opozoril na združeni zadevi, v katerih je bila izdana sodba Cipolla in drugi,[15] v kateri je Sodišče ugotovilo, da „sta varstvo potrošnikov, zlasti prejemnikov pravnih storitev, ki jih opravljajo osebe, ki delajo v pravosodju, in učinkovito izvajanje sodne oblasti dva od ciljev, ki jih je mogoče šteti za nujne razloge v splošnem interesu in bi lahko upravičili omejitev svobode opravljanja storitev“. Nato bi rad opozoril, da je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Reisebüro Broede[16], ugotovilo, da „uporaba poklicnih pravil s strani odvetnikov, zlasti glede organizacije, strokovne usposobljenosti, poklicne etike, nadzora in odgovornosti, zagotavlja potrebno jamstvo glede integritete in izkušenosti končnim uporabnikom pravnih storitev in učinkovito izvajanje sodne oblasti“. Nedavno je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Lahorge,[17] ugotovilo, da sta „varstvo posameznika, kot končnega prejemnika pravnih storitev, in učinkovito izvajanje sodne oblasti […] povezana zlasti z zahtevami po nadzoru izvajalca storitve.“ V obravnavani zadevi ni nobene posebnosti, ki bi lahko privedla do drugačne ugotovitve. Zato se morajo načela, ki izhajajo iz te sodne prakse, uporabljati v obravnavanem primeru.

41. Iz tega sledi, da sta učinkovito izvajanje sodne oblasti in varstvo posameznika kot uporabnika v pravnem redu Unije nujna razloga v splošnem interesu, s katerima je mogoče upravičiti, da se gostujočemu odvetniku naloži obveznost, da dela skupaj z domačim odvetnikom.

13 Sodba z dne 25. februarja 1988 (427/85, EU:C:1988/98). Moj poudarek

14 Generalni pravobranilec M. Wathelet je v zadevi Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, točka 56) navedel, da v pravu Unije obstaja skupno pojmovanje vloge odvetnika, in sicer sodelavca pravosodja, ki je poklican, da popolnoma neodvisno in v višjem interesu varstva prava nudi stranki potrebno pravno pomoč. To varstvo na drugi strani terja poklicna pravila, ki se naložijo in katerih izvajanje se nadzoruje v splošnem interesu.

15 Sodba z dne 5. decembra 2006 (C-94/04 in C-202/04, EU:C:2006:758, točka 64).

16 Sodba z dne 12. decembra 1996 (C-3/95, EU:C:1996:487, točka 38).

17 Sodba z dne 18. maja 2017 (C-99/16, EU:C:2017:391, točka 35).

3. Preučitev podrobnih pravil, ki jih določa irska zakonodaja v zvezi z obveznostjo skupnega delovanja, z vidika interesov, na katere se ta zakonodaja sklicuje

42. Na vprašanje, ali je obveznost delovanja skupaj z domačim odvetnikom glede na navedena interesa dejansko upravičena, je treba odgovoriti na podlagi preučitve podrobnih pravil, določenih z irsko zakonodajo, ob upoštevanju določenih objektivnih meril. Kot sem že navedel, Direktiva 77/249 nikjer ne pojasnjuje pojma „delati skupaj z“, in s tem na ravni prenosa državam članicam dopušča določen manevrski prostor, če bi se te odločile, da uporabijo pravico, ki jim jo daje člen 5 Direktive 77/249. Zato so teoretično mogoča različna podrobna pravila za delovanje skupaj z domačim odvetnikom, pri čemer so med njimi nekatera bolj omejevalna za opravljanje storitev kot druga.

43. Ob upoštevanju te okoliščine se zdi, da je treba ta pravila preučiti glede na objektivna merila, da se prepreči to, da bi bilo zaradi morebitnih nepremostljivih ovir uresničevanje te temeljne svoboščine zgolj navidezno. Med objektivnimi merili, ki jih priznava sodna praksa Sodišča in se mi zdijo upoštevna v obravnavani zadevi, sta zahtevi po *doslednosti* in *sorazmernosti*, ki ju je treba uporabiti v nadaljevanju.[18] V skladu z ustaljeno sodno prakso je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje uresničitve navedenih ciljev le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično.[19] V skladu z načelom sorazmernosti omejitve temeljnih svoboščin ne smejo presegati tistega, kar je nujno potrebno za doseganje zastavljenega cilja.[20] V nadaljevanju bom preučil nekatere vidike podrobnih pravil, določenih z irsko zakonodajo, ki po mojem mnenju vzbujajo pomisleke glede njihove skladnosti s pravom Unije.

a) Nedoslednost zahteve delovanja skupaj z domačim odvetnikom kljub možnosti, da posameznik dejanja v postopku opravlja sam

44. Obveznost delovanja skupaj z domačim odvetnikom kljub možnosti, da posameznik dejanja v postopku opravlja sam, je eden od najbolj opaznih vidikov zadevne zakonodaje. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da ta možnost izhaja iz temeljne pravice dostopa do sodišč, med drugim do vrhovnih sodišč, ki jo zagotavlja irsko ustavno pravo. Fizične osebe lahko drugače kot pravne osebe v vseh postopkih „nastopajo same pred sodiščem“, v vseh drugih postopkih, pri katerih stranka mora biti zastopana (družbe) ali želi biti zastopana (fizične osebe), pa mora pooblastiti odvetnika z ustreznim pooblastilom za opravljanje poklica na Irskem.

45. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je irska zakonodaja zelo podobna nemški zakonodaji, ki jo je Sodišče preučilo v sodbi Komisija/Nemčija, ker naj bi nacionalni pravni red v nekaterih primerih posamezniku omogočal, da pred sodišči te države članice dejanja v postopku opravlja sam.[21] Druga podobnost, ki se mi jo zdi pomembno poudariti v tem okviru, je dejstvo, da je nemška zakonodaja za primer, da se je posameznik odrekel svoji pravici, da se pred sodiščem brani sam, in se je raje odločil za pravne storitve odvetnika s sedežem v drugi državi članici, določala obveznost pooblastitve domačega odvetnika brez izjem.

18 Ker se, prvič, stališča predložitvenega sodišča in zainteresiranih strank nanašajo izključno na zahtevi po *doslednosti* in *sorazmernosti*, in, drugič, nihče ne izpodbija *primernosti* irske zakonodaje za doseganje ciljev, navedenih v točki 36 teh sklepnih predlogov, se bom osredotočil na analizo teh dveh meril.

19 Sodbe z dne 19. julija 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, točka 37); z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 43); z dne 12. junija 2014, Digibet in Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 26), in z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, točka 52).

20 Sodbe z dne 6. novembra 2003, Gambelli in drugi (C-243/01, EU:C:2003:597); z dne 27. oktobra 2005, Komisija/Španija (C-158/03, neobjavljena, EU:C:2005:642, točka 48), in z dne 19. decembra 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, točka 76).

21 Sodba z dne 25. februarja 1988 (427/85, EU:C:1988:98, točka 13).

46. Sodišče je menilo, da v teh pogojih z javnim interesom ni mogoče upravičiti obveznosti, da mora odvetnik, ki je v odvetniško zbornico včlanjen v drugi državi članici in poklicno opravlja svoje storitve, delati skupaj z nemškim odvetnikom.[22] Zato je Sodišče razsodilo, da iz člena 4 Direktive 77/249 izhaja, da gostujočemu odvetniku, ki mora sicer pri vseh svojih opravilih pred nemškimi sodišči spoštovati poklicna pravila, ki veljajo v tej državi članici, z nemško zakonodajo ni mogoče naložiti obveznosti, da dela skupaj z odvetnikom, ki opravlja poklic pred zadevnim sodiščem, če gre za spore, za katere ta zakonodaja ne nalaga obvezne pomoči odvetnika.[23] Sodišče je sklenilo, da je nemška zakonodaja, ker je njeno besedilo tako splošno, da je ta obveznost razširjena na te spore, v nasprotju z Direktivo 77/249 in členoma 59 in 60 EGS (postala člena 56 in 57 PDEU).[24]

47. Ugotoviti je treba, da je Sodišče to sodno prakso ponovno uporabilo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Francija,[25] katere predmet je bila francoska zakonodaja, s katero je bilo gostujočemu odvetniku prav tako naloženo, naj pri opravljanju dejavnosti, za katere francosko pravo ne zahteva obvezne pomoči odvetnika, dela skupaj z odvetnikom, včlanjenim v francosko odvetniško zbornico.[26] Preprosto povedano, bistvene značilnosti, ki sem jih ravnokar navedel in ki so pritegnile pozornost Sodišča v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Nemčija,[27] so obstajale tudi v francoskem pravnem redu. Glede na to okoliščino sodba Sodišča ni mogla biti drugačna. Sodišče je s sklicevanjem na razloge iz zgoraj navedene sodbe razsodilo, da Francoska republika ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 59 in 60 EGS (postala člena 56 in 57 PDEU) in Direktive 77/249.[28]

48. Sodišče je svojo obrazložitev očitno utemeljilo na nedoslednosti zadevne nacionalne zakonodaje. Dejansko se mi zdi nerazumno predlagati, da je treba – če cilja varstva uporabnikov in dobrega izvajanja sodne oblasti ne nasprotujeta temu, da stranka pred sodiščem dejanja v postopku opravlja sama – stranki vseeno onemogočiti, da uporabi storitve odvetnika, ki je pooblaščen za opravljanje poklica v drugi državi članici in za katerega veljajo vse obveznosti poklicne etike, povezane z njegovim poklicnim statusom.

49. Zato predlagam, da se v obravnavani zadevi uporabijo načela, ki jih je Sodišče določilo v sodbah z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98), in z dne 10. julija 1991, Komisija/Francija (C-294/89, EU:C:1991:302), in da se predložitveno sodišče opozori, naj natančno preuči zakonodajo v postopku v glavni stvari z vidika merila doslednosti, pri čemur se mu v ta namen zagotovijo elementi, ki jih potrebuje za razlago. Namen ugotovitev, predstavljenih v teh sklepnih predlogih, je pomagati Sodišču, da določi elemente, ki so potrebni za to razlago.

b) Neobstoj možnosti v nacionalnem pravu, da posameznika zastopa oseba, ki ni odvetnik, ni odločilni dejavnik za ugotovitev doslednosti tega prava

50. V nasprotju s tem, kar trdijo nekatere zainteresirane stranke, in sicer Law Society of Ireland in General Council of the Bar of Ireland, nisem prepričan, da je to, da nacionalna zakonodaja izrecno ne določa možnosti, da posameznika zastopa oseba, ki ni odvetnik, odločilni dejavnik za ugotovitev njene doslednosti.

22 Glej sodbo z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98, točka 14).

23 Glej sodbo z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98, točka 15).

24 Glej sodbo z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98, točka 15).

25 Sodba z dne 10. julija 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

26 Sodba z dne 10. julija 1991, Komisija/Francija (C-294/89, EU:C:1991:302, točka 18).

27 Sodba z dne 25. februarja 1988 (427/85, EU:C:1988:98, točka 13).

28 Sodba z dne 10. julija 1991, Komisija/Francija (C-294/89, EU:C:1991:302, točke od 17 do 20).

51. Trditev, ki so jo navedle navedene stranke, katere namen je v obravnavani zadevi izključiti uporabo načel, ki jih je Sodišče določilo v sodbi z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98), temelji na razlagi te sodbe, da naj bi Sodišče za odločilno štelo dejstvo, da nemška zakonodaja posamezniku omogoča, da bodisi dejanja v postopku opravlja sam bodisi da ga zastopa oseba, ki po poklicu ni odvetnik. Po tej utemeljitvi uporaba navedenih načel v obravnavani zadevi ne bi bila dopustna, ker irsko pravo zadnjenavedenega primera ne omogoča. Posameznik naj bi imel na izbiro le možnost, da dejanja v postopku opravlja sam ali da ga zastopa odvetnik.

52. Vendar, kot sem že navedel zgoraj,[29] je Sodišče ugotovilo, da nemška zakonodaja ni bila skladna z zahtevo po doslednosti zaradi tega, ker je kljub možnosti, da posameznik dejanja v postopku opravlja sam, vsebovala zahtevo po delovanju skupaj z domačim odvetnikom. Iz obrazložitve sodbe Komisija/Nemčija je razvidno, da je bila možnost, ki jo je določalo nemško pravo, da posameznika zastopa oseba, ki ne opravlja poklica kot odvetnik, le dodatni element, ki je podprl prepričanje Sodišča.[30] Prva značilnost zadostuje za ugotovitev nedoslednosti pravil nacionalnega sistema.

53. To razlago potrjuje obrazložitev iz sodbe Komisija/Francija, iz katere je razvidno, da sta v francoski zakonodaji, ki jo je preučilo Sodišče, med drugim obstajala oba zgoraj navedena elementa, pri čemer se je kljub možnosti, da posameznik dejanja v postopku opravlja sam, zahtevalo, da gostujoči odvetnik dela skupaj z domačim odvetnikom, kar je tudi pritegnilo pozornost Sodišča. Večkratna ponovitev navedbe te posebnosti francoske zakonodaje kaže na to, kateri dejavnik je bil odločilen pri analizi.[31]

54. Na podlagi tega se zdi, da utemeljitev zainteresiranih strank temelji na napačni razlagi sodne prakse Sodišča, in jo je treba zavrniti. Zato dejstvo, da se irska zakonodaja glede tega razlikuje od zakonodaje, ki je bila preučena v zgoraj navedenih sodbah, ne nasprotuje uporabi načel, ki so se izoblikovala v sodni praksi Sodišča, in posledično ugotovitvi, da se z irsko zakonodajo cilji, navedeni v točki 36 teh sklepnih predlogov, ne uresničujejo dosledno.

c) Zdi se, da irska pravna ureditev izjemoma določa možnost, da posameznika zastopa oseba, ki ni odvetnik

55. Neodvisno od zgornjih preudarkov naj poudarim dejstvo, da irska pravna ureditev ni tako preprosta, kot jo opisujejo navedene zainteresirane stranke. Na podlagi nekaterih protislovij pri predstavitvi pravne ureditve v zvezi z možnostjo, da posameznika zastopa oseba, ki ne opravlja odvetniškega poklica, menim, da je tudi ta element mogoče upoštevati pri preučitvi doslednosti zadevne nacionalne zakonodaje.

56. Iz pisnih stališč navedenih strank je na eni strani razvidno, da je lahko laična stranka upravičena do omejene pomoči, tako da ji na primer lahko oseba, ki ni pooblaščena za njeno zastopanje na sodišču, svetuje ali dela zabeležke. Ta oseba, ki se v irskem pravu imenuje „McKenzie friend“, pa naj ne bi imela pravice delovati kot odvetnik ali opravljati procesnih dejanj v zadevi. Ta podatek potrjujejo informacije, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, da naj bi taka oseba delovala le kot administrativni pomočnik, da bi zadevni stranki omogočila čim boljšo obrambo njenega interesa. Takšen „McKenzie friend“ naj zlasti ne bi imel pravice nastopati pred Supreme Court (vrhovno sodišče) kot zastopnik stranke. Kljub temu lahko posreduje v omejenih primerih, ampak samo če je oseba, ki sama opravlja dejanja v postopku, invalidna, kar ji onemogoča predstavitev in obrambo svoje zadeve.

29 Glej točke od 44 do 49 teh sklepnih predlogov.

30 Glej sodbo z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98, točka 13 in izrek), v kateri Sodišče nemško pravo brez podrobnejšega pojasnila opiše preprosto, kot da „ne nalaga obvezne pomoči odvetnika“, brez nadaljnjih podrobnosti.

31 Glej sodbo z dne 10. julija 1991, Komisija/Francija (C-294/89, EU:C:1991:302, točki 18 in 19 ter izrek), v kateri Sodišče francosko pravo opiše kot da „ne zahteva obvezne pomoči odvetnika“, ne da bi podrobno določilo njegove značilnosti.

57. Na drugi strani, tožeča stranka v postopku v glavni stvari trdi, da je na Irskem mogoče, da laično stranko zastopa oseba, ki ni odvetnik po poklicu, čeprav gre za izjemo od pravila. Natančneje, zdi se, da se tako zastopanje dovoli v redkih primerih, če oseba, ki sama opravlja dejanja v postopku, za to zaprosi pri sodišču, ki odloča o zadevi. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari meni, da ta možnost ni določena z zakonom, ampak spada v diskrecijsko pravico sodišča. Ugotavljam, da se ta stališča opirajo na informacije, ki jih je med drugimi predložil Attorney General (generalni tožilec) kot zainteresirana stranka v obravnavani zadevi. Poleg tega je treba opozoriti, da je to informacijo v zvezi z irskim pravosodnim sistemom izrecno potrdila irska vlada v pisnem odgovoru na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo v okviru ukrepa procesnega vodstva.[32] Zato je treba izhajati iz predpostavke, da ta stališča pravilno izražajo irski pravni okvir.

58. Glede na zgornje ugotovitve se strinjam s presojo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki pozornost Sodišča usmerja na dejstvo, da irsko pravo, kot je to bilo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98), posamezniku omogoča, da ga zastopa oseba, ki ni odvetnik. To, da je ta možnost na Irskem dovoljena le izjemoma, ne nasprotuje primerjavi nacionalnih pravnih redov. Nasprotno, kot pravilno trdi tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je zastopanje stranke s strani oseb, ki se poklicno ne ukvarjajo s pravom, tudi v Nemčiji izjema od pravila in je tudi tam dovoljena le, če javni interes učinkovitega izvajanja sodne oblasti ne zahteva zastopanja s strani pravnega strokovnjaka.[33]

59. Zato je treba ob upoštevanju presoje nacionalnega prava, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, ugotoviti, da je morebitna možnost, da posameznika zastopa oseba, ki ni odvetnik, element, ki bi ga prav tako bilo mogoče upoštevati pri preučitvi doslednosti irske zakonodaje.

d) Upoštevnost postopkovnih pravil v sistemu **common law** *za preučitev skladnosti*

1) Povzetek trditev, ki so jih predstavili predložitveno sodišče in nekatere zainteresirane stranke

60. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je lahko irski pravosodni sistem, ki temelji na sistemu *common law*, ovira za to, da bi se načela, ki jih je Sodišče uporabilo v sodbi z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98), uporabila v obravnavani zadevi, kot trdijo nekatere zainteresirane stranke. V zvezi s tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da morajo v skladu z irskim pravosodnim sistemom odvetniki strank preučiti pravna vprašanja in pred sodiščem, ki odloča o zadevi, navesti pravne vidike, ki so za posameznika ugodni in (neugodni), medtem ko je vloga sodišča precej pasivna. Povedano drugače, s procesnimi pravili je v glavnem strankam naložena preučitev pravnih vprašanj, kot se zdi, da je običajno v državah s sistemom *common law*. Če pa posameznika ne zastopa odvetnik, mora to opraviti sodišče, ki odloča o zadevi. V tem okviru predložitveno sodišče navaja težave, s katerimi se v zadnjenavedenem primeru srečuje sodišče, ki odloča o zadevi, in izraža svoje pomisleke glede tega, da se posamezniku omogoči, da se odreče možnosti zastopanja po odvetniku, tako da dejanja v postopku bodisi opravlja sam bodisi s pomočjo osebe, ki po poklicu ni odvetnik.

32 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari in irska vlada se sklicujeta na sodbo, ki jo je izdalo Supreme Court (vrhovno sodišče) v zadevi Coffey/Environmental Protection Agency (2014) 2 IR 125. Zdi se, da možnost, da laično stranko zastopa oseba, ki po poklicu ni odvetnik, izhaja iz točke 38 te sodbe.

33 Nemško pravo na področju civilnega postopka razlikuje med „Bevollmächtigte“ (pooblaščenec) in „Beistand“ (kurator), ki ju urejata člen 79(2) in člen 90 Zivilprozessordnung (zakon o civilnem postopku). Njuna naloga je na splošno zastopati in podpirati posameznika pred sodišči in oba lahko v njegovem imenu podajata izjave, čeprav se njune pristojnosti močno razlikujejo. Ni nujno, da gre za pravne strokovnjake. Izrecno je določeno, da lahko to vlogo prevzamejo polnoletni člani družine. Če zakon to zahteva, mora biti odvetnik le „Bevollmächtigte“ (pooblaščenec). „Beistand“ (kurator) je na splošno oseba, ki je posamezniku zelo blizu in ji ta zaupa ter je zmožna predstaviti zadevo. Sodišče lahko njuno posredovanje zavrne, če ne izpolnjujeta meril, določenih z zakonom, ali če nista zmožni ustrezno predstaviti zadeve (glej Krüger, W., in Rauscher, T. (ur.), Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 6. izdaja, München, C. H. Beck, 2020). Podobne določbe obstajajo tudi v drugih zakonikih, na primer v členu 67(2) in (7) Verwaltungsgerichtsordnung (zakonik o upravnem postopku) in členu 22(1) Bundesverfassungsgerichtsgesetz (zakon o zveznem ustavnem sodišču) (glej Posser, H., in Wolff, H. A., (ur.), Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 54. izdaja, München, C. H. Beck, 2020).

2) Odgovor na argumente, ki se opirajo na domnevne posebnosti irskega pravnega reda

i) Povzetek ugotovitev na podlagi analize sodne prakse

61. Najprej moram ugotoviti, da je namen tega argumenta, ki temelji na zatrjevani posebnosti irskega pravnega reda, dejansko izpodbijati prav to, kar je bilo v teh sklepnih predlogih ravnokar ugotovljeno na podlagi analize sodne prakse Sodišča. Vendar se mi zdi, da ima irska zakonodaja enake bistvene značilnosti, kot so tiste, zaradi katerih je Sodišče v zgoraj navedenih zadevah ugotovilo neskladnost nemške in francoske zakonodaje, in sicer vsebuje zahtevo po delovanju skupaj z domačim odvetnikom, kljub temu, da ima posameznik možnost, da dejanja v postopku opravlja sam.[34] Poleg tega nisem mogel najti nobene posebnosti irskega pravnega reda v primerjavi z drugimi pravnimi ureditvami, na podlagi katere bi bilo mogoče z vidika spoštovanja zahteve po skladnosti mogoče upravičiti drugačno ugotovitev, kot je ta v zgoraj navedenih zadevah.

62. Ugotavljam tudi, da je namen tega argumenta v bistvu poudariti, da irska zakonodaja ne določa možnosti, da posameznika zastopa oseba, ki ni odvetnik. V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je že bilo dokazano, da, prvič, ta okoliščina ni odločilna za ugotavljanje skladnosti nacionalne zakonodaje,[35] in, drugič, da se v nasprotju s tem kar se trdi, zdi, da irski pravni red izjemoma določa to možnost, tako kot nemški pravni red.[36] Ker s tem argumentom ni mogoče ovreči ugotovitev, do katerih sem prišel v okviru svoje analize, ga je treba zavrniti. Da bi se izognil ponavljanju, se sklicujem na svoje prejšnje ugotovitve v zvezi s tem.

ii) Zatrjevane posebnosti pravosodnega sistema common law

63. Glede na navedeno pripominjam, da se zdi, da predložitveno sodišče želi prikazati, da se izraz „*iura novit curia*“ v pravosodnem sistemu *common law* sploh ne uporablja ali pa se v primerjavi s sistemom evropskega kontinentalnega prava uporablja le samo v zelo omejenem obsegu, kadar je v okviru spora predvideno zastopanje po odvetniku. Vendar dvomim, da je mogoče to trditi s tako gotovostjo. Zato menim, da je treba glede tega navesti nekaj kratkih pripomb.

64. Kot je navedel generalni pravobranilec F. G. Jacobs v sklepnih predlogih v združenih zadevah C-430/93 in C-431/93, van Schijndel in van Veen[37]: „[M]orda bi bilo mikavno trditi, da v državah članicah obstaja temeljna razlika med dvema vrstama bistveno različnih procesnih ureditev: razlikovanje med *grosso modo* kontinentalnimi sistemi na eni strani ter angleškim, irskim in škotskim sistemom na drugi strani. Po tem pojmovanju se šteje, da v kontinentalnih sistemih sodišče pozna pravo (‚*iura novit curia*‘ ali ‚*curia novit legem*‘) in da mora upoštevna pravna pravila uporabiti za dejstva, kot mu jih predstavijo stranke (‚*da mihi factum, dabo tibi ius*‘), po potrebi pa v ta namen samo opravi preučitev pravnih vprašanj. Nasprotno pa ima sodišče v angleškem, irskem in škotskem sistemu manj dejavno ali celo pasivno vlogo: procesno pravo na splošno temelji na predpostavki, da sodišče samo ne pozna prava, da je odvisno od trditev zastopnikov strank in da je njegova naloga v bistvu ta, da odloči izključno na podlagi njihovih trditev. Po mnenju nekega komentatorja: ‚Najbolj presenetljiva značilnost angleškega procesnega prava je, da pravilo ‚*curia novit legem*‘ nikoli ni bilo in tudi ni del angleškega prava‘“[38]. Zdi se mi, da ta argument predložitvenega sodišča, da se sodišče, ki odloča o zadevi, zaradi procesnih pravil, ki zanj veljajo, v okviru spora ne more opirati na lastna pravna znanja, izhaja prav iz te predpostavke.

34 Glej točke od 46 do 49 teh sklepnih predlogov.

35 Glej točke od 50 do 54 teh sklepnih predlogov.

36 Glej točki 57 in 58 teh sklepnih predlogov.

37 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:185).

38 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:185, točka 33).

65. Vseeno moram opozoriti, da je generalni pravobranilec F.G. Jacobs ugotovil, da „[p]oglobljena preučitev pogosto pokaže, da so taka nasprotja med različnimi kategorijami pravnih sistemov *pretirana*." Pojasnil je, da „[t]udi v civilnih postopkih, v katerih je nasprotje še najbolj razvidno – v kazenskih postopkih ali pred upravnimi sodišči se uporabljajo drugačna načela, zato je skoraj neupoštevno – *razlikovanje med obema pristopoma težko vzdrži*."[39] Generalni pravobranilec F. G. Jacobs je v ta namen navedel nekaj konkretnih primerov, s katerimi izpodbija zatrjevane razlike med pravnim sistemom *common law* in kontinetalnimi pravosodnimi sistemi.

66. Na splošno bi v zvezi z zatrjevanimi posebnostmi irskega pravosodnega sistema opozoril, da ima vsak pravni red države članice svoje značilnosti. V zvezi s tem opozarjam na svoje uvodne ugotovitve, v katerih omenjam bogato evropsko kulturno dediščino, vključno s pravnimi tradicijami.[40] Ob upoštevanju obveznosti Unije, da spoštuje svojo bogato kulturno raznolikost, ki je določena v členu 3(3) in (4) PEU, bi se mi zdelo neprimerno želeti, da se enemu nacionalnemu pravosodnemu sistemu zagotovi „privilegiran položaj" glede na druge. Tak pristop bi bil vsekakor v nasprotju z načelom enakosti držav članic pred Pogodbama, ki ga mora Unija spoštovati v skladu s členom 4(2) PEU.

67. Vseeno menim, da tak pristop tudi ni nujen za namene obravnavane zadeve, ker je zakonodajalec Unije s tem, ko je s členom 5 Direktive 77/249 državam članicam zagotovil pravico, da gostujočemu odvetniku s sedežem v drugi državi članici naložijo obveznost, da dela skupaj z domačim odvetnikom, že upošteval izzive, ki izhajajo iz te raznovrstnosti v zvezi z uresničevanjem notranjega trga na področju opravljanja pravnih storitev. Cilj takega sodelovanja med pravnimi strokovnjaki iz različnih držav članic je prav to, da se zagotovi spoštovanje zahtev, ki jih nalagajo posamezni pravosodni sistemi, in da se ob tem omogoči, da je svoboda opravljanja pravnih storitev v največji možni meri učinkovita. Možnost, da se gostujoči odvetnik s sedežem v drugi državi članici – če je potrebno in kadar je to objektivno upravičeno – opre na nasvete domačega odvetnika, ki ima potrebna znanja o zadevnem pravnem sistemu, je namreč prednost, ki lahko olajša njegovo prilagoditev novemu poklicnemu okolju in s tem omogoči čezmejno opravljanje pravnih storitev.[41] Zato se mi zdijo glede na dejstvo, da je učinek člena 5 Direktive 77/249 uvedba mehanizma, ki omogoča zadostno upoštevanje morebitnih posebnosti, povezanih z nacionalnimi pravnimi tradicijami, pomisleki predložitvenega sodišča in nekaterih zainteresiranih strank neutemeljeni.

68. Glede na zgornje preudarke menim, da zatrjevanim razlikam med zadevnimi pravnimi sistemi držav članic ni primerno dajati pretiranega pomena. To drži še toliko bolj v zadevi, kakršna je obravnavana, v kateri je bilo ugotovljeno, da preučena procesna pravila kažejo enake neskladnosti. Menim, da bi moralo Sodišče svojo pozornost nameniti bolj preučitvi skladnosti in sorazmernosti zadevne irske zakonodaje.

e) Irska zakonodaja lahko posameznika postavi v negotov položaj, ki lahko posega v pravici do obrambe in dostopa do sodnega varstva

69. Poleg tega imam zaradi ugotovitev, povezanih s sorazmernostjo irske zakonodaje, pomisleke glede skladnosti zadevne irske zakonodaje. Natančneje, ugotavljam, da je posameznik neizogibno soočen z izbiro, da bodisi dejanja v postopku opravlja sam bodisi da pooblasti domačega odvetnika. Ni mogoče zares trditi, da posamezniku ni onemogočeno uporabiti storitve „tujega" odvetnika, ki mu zaupa (poleg tega, da mora pooblastiti domačega odvetnika). S praktičnega vidika je zelo verjetno, da se bo posameznik zaradi obveznosti plačila stroškov dveh odvetnikov primoran na sodišču braniti sam.

39 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:185, točka 34). Moj poudarek.

40 Glej točko 23 teh sklepnih predlogov.

41 Glej točki 23 in 24 teh sklepnih predlogov.

Poleg tega ni mogoče izključiti možnosti, da lahko to privede do nevzdržnih položajev z vidika pravic do obrambe in dostopa do sodnega varstva. Kot kažejo okoliščine v obravnavani zadevi, in sicer nezmožnost, da se tožeča stranka sama brani ali da plača dva odvetnika, je lahko posameznik močno prikrajšan, zlasti v upravnih sporih, v katerih ima nasproti državo z njenimi precejšnjimi sredstvi.

70. Strinjam se s trditvijo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, da se posameznik znajde v posebej negotovem položaju z vidika varstva uporabnikov pravnih storitev, če je zaradi praktične nezmožnosti, da najame storitve čezmejnega izvajalca pravnih storitev, prisiljen dejanja v postopku opravljati sam in se soočiti z vsemi izzivi zagotavljanja lastne obrambe. Kot pravilno trdi tožeča stranka v postopku v glavni stvari, se ti posamezniki znajdejo v težkem položaju v državah s pravnim sistemom *common law*, kjer je poudarek zlasti na ustni argumentaciji pred sodišči.[42]

71. Če mora laična stranka izbirati med tem, da dejanja v postopku opravlja sama ali da jo zastopa odvetnik, ki mu zaupa in s storitvami katerega je bila v preteklosti zadovoljna, je odgovor na vprašanje, katera možnost zagotavlja večjo varnost, jasen. Očitno je, da je tako interes varstva uporabnikov pravnih storitev kot dobrega izvajanja sodne oblasti bolje izpolnjen, če je na sodišču prisoten odvetnik – ne glede na to, ali je to domači odvetnik ali odvetnik s sedežem v drugi državi članici – ki je najbolj zmožen predstaviti jasne in upoštevne pravne argumente ter zagotoviti, da se sodišču predložijo ustrezne informacije.[43]

72. V tem okviru se mi zdi očitno, da je idealni scenarij, ki najbolje upošteva zgoraj navedene interese, tisti, pri katerem lahko posameznik uporabi storitve odvetnika po svoji izbiri. Tak scenarij upošteva načela, ki so značilna za poseben odnos med odvetnikom in njegovo stranko, to je pogodbena svoboda in zlasti medsebojno zaupanje.[44] Če ta odvetnik ni domači odvetnik, to je, če ima sedež v drugi državi članici, kar se lahko zgodi pri čezmejnih zadevah, bi moralo načeloma zadostovati zagotovilo, da izpolnjuje objektiva merila, iz katerih je mogoče sklepati, da je zmožen prevzeti zastopanje posameznika. Tak ukrep se mi z vidika sorazmernosti zdi precej manj omejevalen kot obveznost gostujočega odvetnika, da dela skupaj z domačim odvetnikom. K vidiku sorazmernosti se bom vrnil in ga podrobneje obravnaval. Ker domačega odvetnika pogosto ne poznata, bosta morala uporabnik pravnih storitev in gostujoči odvetnik zaradi obveznosti skupnega delovanja vložiti precejšen napor v usklajevanje, kar lahko postane nadležna in draga upravna ovira za vse stranke in se v nekaterih primerih lahko izkaže za pretirano. Pravica do učinkovitega sodnega varstva pa ne bi smela biti odvisna od finančnih sredstev posameznika.

42 Glej v tem smislu Bakshi, P., „Pleadings: role and significance“, Journal of the Indian Law Institute, zv. 34, št. 3 (julij–september 1992), str. 355, kjer je navedeno, da je bil v Angliji način nastopanja na sodišču nekoč zelo pomemben, kar je pritegnilo pozornost sodnikov in odvetnikov; Clark C. E., „History, Systems and Functions of Pleading“, Virginia Law Review, št. 11, 1925, str. 525 in naslednje, kjer je pojasnjeno da se je sistem nastopanja na sodišču v Angliji oblikoval po normanskem osvajanju Anglije in je postal prava „znanost“, vredna pozornosti; Thornburg, E. G., „Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions“, *Melbourne University Law Review*, zv. 35, št. 1, november 2011, str. 211, kjer je uvodoma pojasnjeno, da je bil pri postopku v angleškem sistemu *common law* predviden samo ustni del. Od 15. stoletja pa je postopek predvideval fazo, ki je strankam v sporu omogočila, da predložijo pisna stališča.

43 Kot je v svojih sklepnih predlogih v združenih zadevah Uniwersytet Wrocławski in Poljska/REA (C-515/17 P in C-561/17 P, EU:C:2019:774, točka 103) navedel generalni pravobranilec M. Bobek, „ima pravno zastopanje na splošno temeljno vlogo pri učinkovitem izvajanju sodne oblasti. Brez ustreznega pravnega zastopanja tožeča stranka morda ne bo mogla uveljavljati vseh potrebnih trditev v svojo korist, sodnik pa jih ne bo mogel upoštevati“. Glej v zvezi s tem Listino temeljnih načel evropskih odvetnikov in kodeks poklicne etike evropskih odvetnikov, op. cit., opomba 11, str. 7, točka 6, v kateri je odvetnik med drugim opisan kot „nepogrešljiv za učinkovito izvajanje sodne oblasti“. Glej tudi str. 9, načelo (i), „Spoštovanje pravne države in prispevanje k učinkovitemu izvajanju sodne oblasti“.

44 Kot je poudaril generalni pravobranilec M. Bobek v sklepnih predlogih v združenih zadevah Uniwersytet Wrocławsk in Poljska/REA (C-515/17 in C-561/17 P, EU:C:2019:774, točka 111), „[č]e je torej mogoče iz [elementov] prakse v državah članicah […] izpeljati sploh kar koli skupnega, je to dejstvo, da gre pri pravnem zastopanju v prvi vrsti za zasebno izbiro in (dvostransko) pogodbeno svobodo. *Stranka lahko svobodno izbere odvetnika, odvetnik pa lahko načeloma svobodno izbere stranke.* To razmerje *temelji na zaupanju*. Kakršno koli poseganje vanj bi bilo treba utemeljiti z resnimi razlogi, zakaj je treba očitno in nujno ‚tožečo stranko zavarovati pred njenim odvetnikom‘. Še več, če so ugotovljeni kakršni koli problematični vidiki, jih lahko bolje obravnavajo ustrezni regulativni organi v disciplinskem ali drugem postopku.“ Moj poudarek.

73. Iz zgornjih preudarkov je razvidno, da ima lahko zadevna irska zakonodaja škodljive učinke na cilj, ki se ga z njo v teoriji želi doseči. Namesto da bi zagotavljala učinkovit dostop do sodnega varstva, ga omejuje, s tem da omejuje možnosti posameznika, s čimer se lahko posega v njegovo pravico do obrambe.

74. Res je, da je morebitni obstoj takega scenarija odvisen od okoliščin posameznega primera. Način, kako nacionalna sodišča uporabljajo irsko zakonodajo, je odločilni dejavnik. Zato ni mogoče zanesljivo ugotoviti, ali irska zakonodaja dejansko posega v pravico do obrambe. Predložitveno sodišče mora to preučiti ob upoštevanju tudi tega vidika.

f) Irska zakonodaja je splošna in ne upošteva dovolj okoliščin posameznega primera

75. Za zadevno irsko zakonodajo je značilno tudi, da je *splošna*, ker se zdi, da za obveznost delovanja skupaj z domačim odvetnikom ni določena *nobena izjema* od pravila. *Pretirana togost* same zakonodaje ali na ravni njenega izvajanja s strani nacionalnih sodišč bi se lahko izkazala za sporno glede merila sorazmernosti. Ta vidik zahteva poglobljeno preučitev.

76. Po informacijah, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, bi moral gostujoči odvetnik nacionalnim sodiščem sporočiti ime odvetnika, ki opravlja poklic v skladu z irskim pravom in bi mu bil pripravljen pomagati, če bi ta odvetnik potreboval pomoč pri vprašanjih, ki izhajajo iz nacionalnega prava, prakse in postopka ali pravil poklicne etike na nacionalni ravni. Zdi se, da irska zakonodaja gostujočemu in domačemu odvetniku prepušča skrb, da opredelita svoji vlogi v vsakem primeru posebej, kar zadevnima strokovnjakoma omogoča sorazmerno prožno sodelovanje. V tem okviru je treba ugotoviti, da poseg v svobodo opravljanja storitev ne presega tistega, kar je nujno potrebno za doseganje zastavljenih ciljev splošnega interesa.

77. Dodaten argument v podporo temu, da je nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ki omogoča *prožno sodelovanje* med gostujočim in domačim odvetnikom, sorazmerna, je mogoče izpeljati iz sodne prakse Sodišča. Iz sodb Komisija/Nemčija [45] in Komisija/Francija [46] je namreč razvidno, da je „treba šteti, da sta gostujoči in [domači] odvetnik, ki morata oba upoštevati pravila poklicne etike v državi članici gostiteljici, ob upoštevanju teh pravil poklicne etike in njune poklicne samostojnosti sposobna *skupaj opredeliti ustrezen način sodelovanja*, ki ustreza danemu pooblastilu“. Zgoraj navedeni odlomek razlagam tako, da je Sodišče v bistvu naklonjeno sprejetju nacionalnega regulativnega okvira, ki upošteva tako tradicionalno samostojnost odvetniškega poklica kot interese uporabnika pravnih storitev. Ob tem varstvo navedenih pravic zahteva precejšnjo stopnjo prožnosti, da bi se upoštevale posebnosti posamičnega primera. Pravna vsebina posamezne zadeve, specializacija in izkušnje odvetnikov ter zaupanje posameznika vanje zahtevajo, da je posredovanje temu ustrezno in prilagojeno posameznim položajem.

78. Čeprav je Sodišče dodalo, da „[t]a ugotovitev ne izključuje možnosti, da nacionalni zakonodajalci določijo splošni okvir sodelovanja med dvema odvetnikoma“, je treba pojasniti, da, prvič, to zadeva le „splošni okvir sodelovanja“ in, drugič, da za izvajanje tega pooblastila velja pogoj, da „dolžnosti, ki izhajajo iz teh določb, niso nesorazmerne glede na cilje, ki se jih želi doseči z obveznostjo skupnega dela“. [47] Ker se zdi, da se irska zakonodaja vzdrži podrobnega urejanja tega sodelovanja med odvetnikoma, saj jima prepušča skrb, da to uredita, se mi ne zdi potrebno, da jo preučim z vidika teh pogojev.

45 Sodba z dne 25. februarja 1988 (427/85, EU:C:1988:98, točka 24). Moj poudarek.

46 Sodba z dne 10. julija 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302, točka 31).

47 Sodbi z dne 25. februarja 1988, Komisija/Nemčija (427/85, EU:C:1988:98, točka 25), in z dne 10. julija 1991, Komisija/Francija, (C-294/89, EU:C:1991:302, točka 32).

79. Kot uvodno ugotovitev naj navedem, da irska zakonodaja *na splošno* izpolnjuje zahteve načela sorazmernosti. Z njo se namreč izvaja prav to, kar je Sodišče takrat štelo za *idealen pristop*, saj odvetnikoma prepušča skrb, da v okviru danega pooblastila ob upoštevanju pravil poklicne etike in na podlagi svoje poklicne samostojnosti skupaj opredelita ustrezen način sodelovanja.

80. Ne glede na prožnost pri uporabe tega predpisa se strinjam z mnenjem različnih zainteresiranih strank, med drugim tožeče stranke in Komisije, da lahko *obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bila lahko obveznost, da gostujoči in domači odvetnik delata skupaj, nepotrebna*. Zlasti mislim na primer, v katerem ima „tuji“ odvetnik zaradi svoje izobrazbe ali poklicnih izkušenj strokovno znanje, potrebno za zastopanje in obrambo posameznika v sporih, ki potekajo pred nacionalnimi sodišči. Poleg tega si lahko predstavljamo tudi manj zapletene zadeve, ki bi jih lahko „tuji“ odvetnik sam obravnaval.

81. Zdi se mi, da bi v teh okoliščinah zahteva po uporabi storitev domačega odvetnika povzročila, da bi bila njegova vloga zgolj „simbolična“, to je nepotrebna za potrebe sodnega postopka in posameznika. Vendar to ne bi spremenilo finančnih in praktičnih težav posameznika in gostujočega odvetnika, ki so že bile navedene v teh sklepnih predlogih. Iz tega sledi, da če bi ta zahteva v zgoraj navedenih okoliščinah precej presegala tisto, kar je potrebno za uresničevanje legitimnih interesov, zaščitenih z irsko zakonodajo, bi jo bilo treba šteti za nesorazmerno.

82. Ti preudarki še zlasti veljajo v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerem ni sporno, da je odvetnica, ki zastopa tožečo stranko, čeprav se je poklicno usposabljala v Nemčiji, več kot deset let opravljala odvetniški poklic na Irskem na podlagi pravic, ki ji jih daje Direktiva 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 [48]. Opozoriti je namreč treba, da je namen Direktive 98/5 izvajati pravico do ustanavljanja, določeno s členom 57 EGS, ki je postal člen 53 PDEU. V nasprotju s svobodo opravljanja storitev, ki izvajalcu storitev omogoča *začasno* opravljanje svoje dejavnosti v državi članici, v kateri se storitev opravlja, pod enakimi pogoji, kakršne ta država predpisuje svojim državljanom, pa pravica ustanavljanja vključuje pravico do začetka in opravljanja dejavnosti kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij kot *trajne* in neprekinjene dejavnosti pod enakimi pogoji, kot so za ustanovitev opredeljeni v zakonodaji zadevne države članice za njene državljane.

83. Zdi se mi, da je v teh okoliščinah razumno pričakovati, da je „tuji“ odvetnik do neke mere seznanjen s pravnim redom države članice gostiteljice, vključno z nacionalnim pravom in pravili poklicne etike. Zato je mogoče predvidevati, da bo zmožen odvetniški poklic opravljati razmeroma samostojno.

84. V tem okviru naj opozorim, da je v uvodni izjavi 14 Direktive 98/5 potrjena ta presoja, saj na eni strani iz nje jasno izhaja, da mora „gostiteljica upoštevati morebitne poklicne izkušnje, pridobljene na njenem ozemlju“, in na drugi strani, da je potem ko je neki odvetnik „dejansko in redno v državi članici gostiteljici tri leta opravljal dejavnost na področju prava te države, vključno [s pravom Unije], upravičeno domnevati, da [so odvetniki iz druge države članice] pridobil[i] sposobnost, potrebno za popolno vključitev v tamkajšnji odvetniški poklic“. Če bi odvetnica tožeče stranke izpolnjevala pogoje iz Direktive 98/5, ne bi smelo biti nobenega dvoma glede njene vključitve v odvetniški poklic na Irskem.

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

85. Poleg tega je treba upoštevati, da je ta odvetnica tožečo stranko že zastopala pred nacionalnimi sodišči in Sodiščem, kjer se je vsebina zadev nanašala na pravo Unije,[49] in ne na nacionalno pravo, in kjer so se vprašanja, o katerih se je odločalo, nanašala na stroške in po možnosti na odškodnino za kršitev določb prava Unije, to je vprašanja, ki ne zahtevajo znatne pomoči domačega odvetnika.

86. Iz tega sledi, da se zdi – razen če iz dejanskega stanja v zadevi ne izhaja kaj drugega, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – da okoliščine v postopku v glavni stvari upravičujejo prožnejši pristop. Predložitveno sodišče bi moralo preveriti, ali zadevna irska zakonodaja dejansko upošteva okoliščine posamičnega primera in, po potrebi, ali bi bila glede na te okoliščine potrebna prožnejša uporaba te zakonodaje ali celo izvzetje iz obveznosti skupnega dela.

87. V zvezi z vprašanjem, katera natančna merila bi moralo uporabiti predložitveno sodišče, da bi ugotovilo, ali je v določenem primeru mogoče naložiti obveznost skupnega delovanja, je treba ugotoviti, da je ta obveznost predmet četrtega vprašanja za predhodno odločanje. Zaradi jasnosti je treba to vsebino temeljito obravnavati v okviru analize četrtega vprašanja.

88. Na tej stopnji analize zadostuje trditev, da se obveznost skupnega delovanja ne zdi nesorazmerna, ker zahteva samo, da se nacionalnim sodiščem sporoči ime odvetnika, ki opravlja poklic v skladu z irskim pravom in bi bil po potrebi pripravljen ponuditi pomoč gostujočemu odvetniku, pri čemer odvetnikoma prepušča skrb, da opredelita svoji vlogi v vsakem posameznem primeru.

89. Vendar imam pomisleke glede sorazmernosti te obveznosti, če bi se izkazala za prestrogo, da bi se zadostno upoštevali različni vidiki posamičnega primera, kot so ti, ki sem jih navedel zgoraj. S tem, da bi predložitveno sodišče irsko zakonodajo razlagalo v skladu z načelom sorazmernosti, bi se lahko prispevalo k temu, da bi se izognilo nezdružljivosti s pravom Unije.

4. Odgovor na prvo, drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje

90. Glede na zgornje preudarke menim, da lahko država članica možnost iz člena 5 Direktive 77/249 uporabi le, če je omejitev, ki je naložena osebi, za katero velja ta direktiva, upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu in je primerna za doseganje tega cilja ter sorazmerna z njim. Čeprav mora nacionalno sodišče presoditi, ali to velja v primeru, kadar želi oseba, za katero velja Direktiva 77/249, zastopati osebo, ki ima pravico, da sama opravlja dejanja v postopku, pa ni mogoče ugotoviti, da omejitev omogoča dosledno doseganje takega cilja.

91. Poleg tega menim, da v primeru, v katerem je načeloma primerno uporabiti možnost iz člena 5 Direktive 77/249, sistem, kakršen je ta, ki ga določa irska zakonodaja in zahteva samo, da se nacionalnim sodiščem sporoči ime odvetnika, ki opravlja poklic v skladu z irskim pravom in bi bil po potrebi pripravljen ponuditi pomoč gostujočemu odvetniku, pri čemer gostujočemu odvetniku in domačemu odvetniku prepušča skrb, da opredelita svoji vlogi v vsakem posameznem primeru, pomeni sorazmeren poseg v svobodo opravljanja storitev.

49 Naj pripomnim, da je bil predmet zadeve C-167/17, Klohn, v katerem je odvetnica zastopala pritožnika v postopku v glavni stvari pred Sodiščem, predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (vrhovno sodišče), to je predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, in se je nanašal na razlago Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

C. Četrto vprašanje za predhodno odločanje

1. Potreba po skladni razlagi nacionalne zakonodaje zaradi spoštovanja načela sorazmernosti

92. Predložitveno sodišče želi s četrtim vprašanjem pojasnila v zvezi z obveznostjo, naloženo gostujočemu odvetniku, da dela skupaj z domačim odvetnikom. To sodišče bi želelo izvedeti, ali je glede na pravo Unije tako obveznost dopustno naložiti v vseh okoliščinah, in če to ni tako, katere dejavnike mora nacionalno sodišče upoštevati pri odločitvi, ali je v določenem primeru takšno zahtevo mogoče naložiti.

93. Kot sem pojasnil v analizi prvih treh vprašanj za predhodno odločanje, sistem, kakršen je ta, ki ga določa irska zakonodaja, ob upoštevanju predpisanih pravil glede skupnega delovanja sorazmerno posega v svobodo opravljanja storitev. Vseeno moram pojasniti, da ta ugotovitev temelji na predpostavki, da se izkaže, da je absolutno nujno uporabiti možnost iz člena 5 Direktive 77/249, da bi dosegli cilj zadevne zakonodaje, to je zagotovili varstvo posameznika in učinkovito izvajanje sodne oblasti.

94. Irska zakonodaja, s katero je prenesen člen 5 Direktive 77/249 in ki nalaga obveznost skupnega delovanja, vzbuja pomisleke glede svoje sorazmernosti, ker se zdi, da se uporablja v vseh primerih, ne da bi se dovolj upoštevale okoliščine posameznega primera. Opozoril sem že na nekatere okoliščine, v katerih bi bila taka obveznost nepotrebna. Ob upoštevanju teže posega takega ukrepa v uresničevanje svobode upravljanja storitev se mi zdi očitno, da ga je treba šteti za nesorazmernega in posledično nezdružljivega s členom 5 Direktive 77/249, kot se razlaga glede na člen 56 PDEU, če ga je treba uporabiti ozko brez možnosti izjem, kadar storitve gostujočega odvetnika, ki želi nastopati pred sodiščem brez spremstva domačega odvetnika, ne ogrožajo veljavnih nujnih razlogov v splošnem interesu.

95. Med temi okoliščinami je med drugim primer, v katerem ima gostujoči odvetnik zaradi svojega usposabljanja ali poklicnih izkušenj strokovno znanje, potrebno za zastopanje in obrambo posameznika v sporih, ki potekajo pred nacionalnimi sodišči. Poleg tega lahko omenim še manj zapletene zadeve in zadeve, ki ne zahtevajo udeležbe domačega odvetnika. Vsem tem primerom je skupno, da je gostujoči odvetnik na splošno zmožen sam zastopati posameznika ob uresničevanju zgoraj navedenih legitimnih interesov.

96. Menim, da je bistveno na podlagi prejšnjih ugotovitev oblikovati sklop objektivnih meril, ki bi predložitvenemu sodišču omogočila z gotovostjo ugotoviti, v katerih primerih bi bila potrebna prožnejša uporaba obveznosti skupnega delovanja, ali, odvisno od primera, celo neuporaba te obveznosti. Predložitvenemu sodišču bi to omogočilo uresničevanje načela sorazmernosti tam, kjer je primerno. Skladna razlaga nacionalne zakonodaje, ki bi izhajala iz uporabe navedenih meril, bi zagotavljala skladnost te zakonodaje s pravom Unije.

2. Merila, ki jih bo moralo uporabiti predložitveno sodišče pri odločanju, ali je treba naložiti obveznost skupnega delovanja

97. Prva kategorija meril, ki bi lahko predložitvenemu sodišču omogočila odločiti, ali je obveznost skupnega delovanja sorazmerna z legitimnimi interesi nacionalne zakonodaje, je povezana z *usposabljanjem* in *poklicnimi izkušnjami* odvetnika, ki opravlja storitve na Irskem. Morebitni študij in praksa v zvezi s pravom te države članice so lahko koristne informacije glede njegove strokovne usposobljenosti na področju materialnega in procesnega prava, pravne terminologije in pravil poklicne etike. Dejstvo, da so odvetnika pooblastila druga sodišča te države članice za zastopanje posameznika v zadevni zadevi (ali v povezanih zadevah), se prav tako lahko izkaže za koristno.

98. Druga kategorija upoštevnih meril vključuje *naravo postopka*, *zapletenost zadeve* in *upoštevno pravno področje*. Tako bi lahko razmeroma preproste zadeve, ki ne zahtevajo nujno udeležbe domačega odvetnika, zaupali samo gostujočemu odvetniku. Prav tako bi bilo možno, da v zadevah, ki izhajajo iz mednarodnega prava ali iz prava Unije, ne bi bila predvidena udeležba domačega odvetnika glede na to, da ta področja prava po svoji naravi presegajo povsem nacionalni okvir. Nasprotno pa bi lahko bila v zadevi, ki izhaja izključno iz irskega prava in bi morda zahtevala določeno stopnjo specializacije, potrebna obsežnejša pomoč domačega odvetnika.

99. Ta seznam objektivnih meril nikakor ni izčrpen, ampak zgolj ponazarja okoliščine, ki bi lahko upravičevale prožnejši pristop pri odločitvi, ali je treba v posameznem primeru naložiti obveznost skupnega delovanja. Poleg tega je treba poudariti, da so merila, ki bi se uporabila, zgolj okvirna, ker mora predložitveno sodišče izvajati svojo diskrecijsko pravico, da bi samo opredelilo upoštevne okoliščine primera. V zvezi z natančno določenim postopkom menim, da je ureditev podrobnih pravil primerno zaupati pristojnim nacionalnim organom. Ob upoštevanju pristojnosti predložitvenega sodišča na podlagi irskega prava se mi zdi, da bi moralo biti sposobno oblikovati postopek, ki je podoben postopku, ki ga je razvilo v sodni praksi, kadar laična stranka zaprosi, da jo zastopa oseba, ki ni odvetnik po poklicu.[50]

100. Poleg tega je prednost predlaganega pristopa ta, da ustrezno upošteva pomisleke predložitvenega sodišča glede tveganja, da bi moralo pooblastiti posredovanje osebe, ki ne izpolnjuje zahtev učinkovitega izvajanja sodne oblasti in učinkovitega sodnega varstva posameznika. S tem, da bo predložitveno sodišče samo preverilo, ali odvetnik, ki opravlja storitve in ima sedež v drugi državi članici, dejansko izpolnjuje merila glede dokazil o zadostni usposobljenosti za zastopanje posameznika v sporu, o katerem odloča, se bo lahko prepričalo, da so navedeni legitimni interesi ustrezno upoštevani.

3. Odgovor na četrto vprašanje za predhodno odločanje

101. Glede na navedeno ugotavljam, da čeprav mora Sodišče upoštevati, da je v okviru irskega sistema dopustno naložiti obveznost iz člena 5 Direktive 77/249, pa bi vseeno bilo nesorazmerno tak pristop uporabiti ozko, brez možnosti izjem, kadar storitve gostujočega odvetnika, ki želi nastopati pred sodiščem brez spremstva domačega odvetnika, ne ogrožajo upoštevnih nujnih razlogov v splošnem interesu. Sistem bi moral biti tak, da je v njegovem okviru mogoče upoštevati posebne okoliščine zadeve, tako da se upoštevajo posebna usposobljenost in izkušnje zadevnega gostujočega odvetnika ter narava postopka, pri katerem želi ta ponudnik storitev sodelovati, zapletenost zadeve in upoštevno pravno področje.

VI. Predlog

102. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Supreme Court (vrhovno sodišče), odgovori:

– Država članica lahko možnost iz člena 5 Direktive Sveta z dne 22. marca 1977 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov (77/249/EGS) uporabi le, če je omejitev, ki je naložena osebi, za katero velja ta direktiva, upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu in je primerna za doseganje tega cilja ter sorazmerna z njim. Čeprav mora nacionalno sodišče presoditi, ali to velja v primeru, kadar želi oseba, za katero velja Direktiva 77/249, zastopati osebo, ki ima pravico, da sama opravlja dejanja v postopku, pa ni mogoče ugotoviti, da omejitev omogoča dosledno doseganje takega cilja.

50 Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

– V primeru, v katerem je načeloma primerno uporabiti možnost iz člena 5 Direktive 77/249, sistem, kakršen je ta, ki ga določa irska zakonodaja in zahteva samo, da se sporoči ime odvetnika, ki je pooblaščen za nastopanje pred nacionalnim sodiščem, ki odloča o zadevi, in je pripravljen sodelovati v postopku, pomeni sorazmeren poseg v svobodo opravljanja storitev.

– Vendar bi bilo nesorazmerno tak pristop uporabiti ozko, brez možnosti izjem, kadar nameravano opravljanje storitev ne ogrozi upoštevnih nujnih razlogov v splošnem interesu. Sistem, kakršen je ta, ki ga določa irsko pravo, bi moral biti tak, da je v njegovem okviru mogoče upoštevati posebne okoliščine zadeve, tako da se upoštevajo posebna usposobljenost in izkušnje zadevnega gostujočega odvetnika ter narava postopka, pri katerem želi ta ponudnik storitev sodelovati, zapletenost zadeve in upoštevno pravno področje.