Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 3. prosinca 2020.[1]

Predmet C-739/19

VK
protiv
An Bórd Pleanála,
uz sudjelovanje:
The General Council of the Bar of Ireland,
The Law Society of Ireland and the Attorney General

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje odvjetničkih usluga – Direktiva 77/249/EEZ – Članak 5. – Obveza odvjetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji zastupa klijenta u postupcima pred nacionalnim sudovima da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom – Mogućnost stranke, koju zastupa strani odvjetnik u okviru prethodnog postupka, da je zastupa isti odvjetnik u nastavku nacionalnog postupka”

I. Uvod

1. U ovom predmetu koji se odnosi na zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) upućuje Sudu četiri prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje članka 5. Direktive 77/249/EEZ Vijeća od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga[2]. Ovaj je zahtjev upućen u okviru spora između tužitelja u glavnom postupku, VK, i An Bord Pleanála (žalbeni odbor za prostorno planiranje) u vezi s obvezom određenom stranom odvjetniku tog tužitelja da radi zajedno s odvjetnikom upisanim u irsku odvjetničku komoru radi zastupanja navedenog tužitelja pred sudom koji je uputio zahtjev.

2. U članku 5. Direktive 77/249 nije pojašnjeno ono što za odvjetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici i pružatelja usluga točno znači obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti predviđena u toj odredbi, čime se državama članicama prepušta određeni manevarski prostor prilikom prenošenja. Ovaj predmet daje Sudu priliku da pojasni opseg tog manevarskog prostora, i konkretnije utvrdi okolnosti u kojima je opravdano odrediti takvu obvezu. Posebna pozornost trebat će se posvetiti pitanju kako pomiriti slobodno pružanje usluga, predviđeno u članku 56. prvom stavku UFEU-a, s drugim legitimnim interesima, poput nužnosti da se zajamči zaštita pravnog subjekta koji se koristi pravnim uslugama i osigura dobro sudovanje, što su interesi koji se nastoje zaštititi tom odredbom.

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 1977., L 78, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 14.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Članak 1. Direktive 77/249 određuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje, u granicama i pod uvjetima koji su u njoj utvrđeni, na obavljanje odvjetničke djelatnosti pružanjem usluga.

[…]

2. Pojam ‚odvjetnik' se odnosi na bilo koju osobu koja je ovlaštena obavljati stručne djelatnosti pod jednim od sljedećih naziva:

[…]

Njemačka: Rechtsanwalt,

[…]"

4. Člankom 5. Direktive 77/249 predviđeno je:

„Za obavljanje djelatnosti vezanih uz zastupanje stranke u postupku pred sudom, država članica može za odvjetnike iz članka 1. ove Direktive zahtijevati:

da budu predstavljeni, u skladu s lokalnim pravilima ili običajima, predsjedniku sudskog vijeća u postupku i, prema potrebi, predsjedniku odgovarajuće odvjetničke komore u državi članici domaćinu,

da rade zajedno s odvjetnikom koji obavlja djelatnost pred tim sudskim tijelom i koji će, prema potrebi, biti odgovoran tom tijelu, ili da rade s ‚avoué' ili ‚procuratore' koji obavlja djelatnost pred tim tijelom."

B. Irsko pravo

5. Članak 2. stavak 1. European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979 ((Uredba Europskih zajednica (Sloboda pružanja usluga) (Odvjetnici) iz 1979.; u daljnjem tekstu: Uredba iz 1979.), kojima se odredbe Direktive 77/249 prenose u irsko pravo, definira „odvjetnika iz druge države" („visiting lawyer") koji je ovlašten obavljati djelatnost pred sudovima druge države članice, upućujući na popis u članku 1. stavku 2. Direktive 77/249.

6. Članak 6. Uredbe iz 1979. određuje:

„Kad odvjetnik iz druge države obavlja djelatnost u državi u odnosu na zastupanje i obranu stranke u pravnom postupku, on radi zajedno s odvjetnikom koji je ovlašten obavljati djelatnost pred sudskim tijelom pred kojim se vodi postupak i koji je, kad je potrebno, odgovoran tom tijelu."

III. Činjenično stanje iz kojeg spor proizlazi, glavni postupak i prethodna pitanja

7. Tužitelj u glavnom postupku, VK, sudjeluje u žalbenom postupku pred Supreme Courtom (Vrhovni sud) radi odluke o snošenju troškova sudskog postupka pokrenutog protiv dozvole izdane radi izgradnje, u blizini njegove farme, objekta za patološku analizu pronađenih uginulih životinja.

8. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku ulazi u okvir spora koji je prije bio predmet zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud) i povodom kojeg je potom donesena presuda od 17. listopada 2018., Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. VK je odlučio sam osigurati svoje zastupanje pred Supreme Courtom (Vrhovnim sudom).

10. Pred Sudom Europske unije zastupala ga je njemačka odvjetnica O s poslovnim nastanom u Njemačkoj (*Rechtsanwältin*).

11. Povodom presude od 17. listopada 2018., Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833) predmet se vratio pred Supreme Court (Vrhovni sud) kako bi o žalbi koju je podnio VK taj sud odlučio s obzirom na tumačenje relevantnih odredaba prava Unije koje proizlazi iz presude Suda.

12. U tom je kontekstu VK želio zastupanje svojih interesa pred Supreme Courtom (Vrhovni sud) povjeriti odvjetnici O koja inače nije uredno ovlaštena za obavljanje djelatnosti u Irskoj.

13. Sud koji je uputio zahtjev dvoji je li s pravom Unije usklađen članak 6. Uredbe iz 1979. koji „stranom" odvjetniku iz druge države nalaže da se koristi nacionalnim odvjetnikom u postupku u kojem stranka ima pravo sama nastupati pred sudom.

14. Konkretno, on postavlja pitanje kako treba protumačiti presudu od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98) u kojoj je Sud razmotrio pravo države članice da od odvjetnika iz druge države zahtijeva zajedničko obavljanje djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom. Taj se sud pita, u biti, može li navedena presuda dovesti do nevaljanosti obvezu zajedničkog obavljanja djelatnosti u slučaju da je stranka, koju odvjetnik iz druge države želi zastupati, sama ovlaštena nastupati pred sudom u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

15. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da je zahtjev „zajedničkog" obavljanja djelatnosti ograničen. Stoga nije nužno da nacionalni odvjetnik bude opunomoćeni odvjetnik ili odvjetnik koji predmet iznosi pred sudom. Dvama dotičnim odvjetnicima, to jest odvjetniku iz druge države i odvjetniku koji obavlja djelatnost u skladu s irskim pravom, treba prepustiti da odrede njihove uloge. Uloga odvjetnika koji obavlja djelatnost u skladu s irskim pravom sastoji se ponajprije od toga da ga se odredi kao odvjetnika koji pomaže odvjetniku iz druge države, u slučaju u kojem uredno zastupanje klijenta i pravilno ispunjenje obveza spram suda pred kojim se vodi postupak zahtijevaju znanja ili savjete koji se mogu pokazati nužnima upravo zbog mogućeg ograničenog poznavanja odvjetnika iz druge države potencijalno relevantnih aspekata prava, prakse i postupka, ili čak etike na nacionalnoj razini. Stoga, opseg te suradnje uvelike ovisi o okolnostima svakog konkretnog slučaja, pri čemu postoji stvarna opasnost da odvjetnik iz druge države slučajno propusti ispuniti svoje obveze spram svojeg klijenta ili suda pred kojim se vodi postupak ako nije barem naveo odvjetnika koji obavlja djelatnost u skladu s irskim pravom, kako bi mu pomagao u tim područjima.

16. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ističe da jedna od etičkih obveza koje treba poštovati svaki odvjetnik koji zastupa stranku pred irskim sudovima jest obveza istraživanja u svim relevantnim pravnim područjima i skretanje pažnje suda na svaki pravni i zakonodavni element ili element iz sudske prakse koji može utjecati na nesmetano odvijanje postupka. Ta se obveza primjenjuje čak i ako je predmetni element nepovoljan za predmet koji taj odvjetnik brani. Ta se obveza smatra obilježjem postupaka u zemljama *common lawa* u kojima stranke, prije nego li sam sud, obavljaju u osnovi istraživanja potrebna sudu da pravilno odluči o pravnim pitanjima. Očito je da to ne važi u slučajevima u kojima same stranke osiguravaju svoje zastupanje. U tim slučajevima sudovi moraju učiniti ono što mogu da se obrade pravna pitanja bez pomoći odvjetnika za jednu ili drugu stranku ili pak obje stranke.

17. U tim je okolnostima Supreme Court (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li država članica spriječena ostvarivati opciju iz članka 5. Direktive 77/249 […], koja dopušta državi članici nametnuti zahtjev da odvjetnik koji sudjeluje u aktivnosti zastupanja i obrane stranke u sudskim postupcima ‚[…] rad[i] zajedno s odvjetnikom koji obavlja djelatnost pred tim sudskim tijelom', u svim okolnostima u kojima bi stranka, koju odvjetnik iz druge države želi zastupati u takvim postupcima, bila ovlaštena na samozastupanje?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, pozivanjem na koje elemente bi nacionalni sud trebao ocijeniti je li dopušteno nametnuti zahtjev ‚[zajedničkog] obavljanja djelatnosti'?

3. Osobito, bi li nametanje ograničene obveze obavljanja djelatnosti ‚zajedno s', na način koji je opisan ranije u ovom zahtjevu za prethodnu odluku, predstavljalo proporcionalno miješanje u slobodu pružanja odvjetničkih usluga koje bi bilo opravdano s obzirom na to da je u prisutnom javnom interesu i potreba zaštite korisnika pravnih usluga i potreba osiguranja dobrog sudovanja?

4. Ako je odgovor na treće pitanje potvrdan, odnosi li se to stajalište na sve okolnosti i, ako ne, koje elemente nacionalni sud treba uzeti u obzir pri određivanju može li se takav zahtjev nametnuti u konkretnom slučaju?"

IV. Postupak pred Sudom

18. Odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku od 4. listopada 2019. tajništvo Suda zaprimilo je 8. listopada 2019.

19. VK, General Council of the Bar of Ireland (Opće vijeće irske odvjetničke komore), Law Society of Ireland (Pravno udruženje Irske), irska i španjolska vlada te Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja u roku određenom na temelju članka 23. Statuta Suda Europske unije.

20. Mjerom upravljanja postupkom od 14. srpnja 2020. Sud je irskoj vladi postavio pitanja radi davanja pisanog odgovora. Pisana očitovanja o pitanjima koja su predmet navedenih mjera upravljanja postupkom podnesena su u određenom roku.

21. Na raspravi od 23. rujna 2020. očitovanja su podnijeli zastupnici *ad litem* VK-a, General Councila of the Bar of Ireland, Law Societyja of Ireland, irske i španjolske vlade kao i Komisije.

V. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

22. Jedinstveno tržište Unije kamen je temeljac europske integracije te pokretač rasta i zapošljavanja na kojem je predviđeno, među ostalim, slobodno pružanje usluga utvrđeno u članku 56. prvom stavku UFEU-a. Pružanje pravnih usluga – konkretnije, davanje pravnih savjeta te zastupanje i obrana pred pravosudnim tijelima – od strane odvjetnika, koje se nalazi u središtu ovog predmeta[3], obuhvaćeno je stoga temeljnim slobodama koje su zajamčene Ugovorima.

3 Valja odrediti koje su usluge o kojima je riječ u ovom predmetu jer djelatnosti koje odvjetnik obavlja mogu obuhvatiti širok raspon zadataka. Kao što to nezavisni odvjetnik P. Léger navodi u svojem mišljenju u predmetu Wouters i dr. (C-309/99, EU:C:2001:390, t. 50.), djelatnosti koje odvjetnik uobičajeno obavlja usredotočene su na dvije temeljne funkcije: s jedne strane, pravno savjetovanje (koje obuhvaća konzultacije, pregovaranje i sastavljanje određenih akata), te, s druge strane, pomoć i zastupanje klijenata pred pravosudnim i nepravosudnim tijelima.

23. Pružanje pravnih usluga obilježavaju osobitosti koje su suštinski povezane s različitim tradicijama država članica. Naime, obavljanje odvjetničkog poziva općenito zahtijeva izvrsno poznavanje svih pravila koja proizlaze iz navedenih tradicija. S obzirom na to, zbog svoje duge i složene povijesti Europa skriva brojne tradicije koje se mogu pripisati raznolikosti pravnih kultura, od kojih svaka ima vlastite osobitosti [4]. Naime, unatoč različitoj kulturnoj razmjeni do koje je došlo među europskim narodima [5] i usklađivanju zakonodavstava koje se promiče u okviru integracijskog postupka, pravni i pravosudni sustavi država članica ostaju usađeni u svojim tradicijama, što se odražava na institucionalnoj razini, ali i na razini prava i etičkih pravila. Koliko god moglo biti važno očuvanje takve raznolikosti pravnih tradicija, nema dvojbe da ono može stvoriti zapreke bavljenju odvjetničkim pozivom. Odvjetnik će općenito biti obvezan upoznati se s pravilima na snazi u drugoj državi članici prije nego što bude u mogućnosti u njoj pružati svoje usluge, a što podrazumijeva određeni napor u prilagodbi.

24. S ciljem da se koliko je to moguće dopusti prekogranično pružanje pravnih usluga kako bi se premostile zapreke koje proizlaze iz razlika među nacionalnim pravnim porecima, zakonodavac Unije donio je više akata sekundarnog prava, uključujući Direktivu 77/249 kako bi se olakšalo učinkovito ostvarivanje slobode pružanja odvjetničkih usluga. Tom je direktivom predviđeno uzajamno i automatsko priznanje stručnih naziva odvjetnika koji su osposobljeni u svojim državama članicama kao i mogućnost da se pod određenim uvjetima ta djelatnost obavlja u drugim državama članicama. Među tim uvjetima, koje države članice mogu odrediti na temelju članka 5. nalazi se obveza odvjetnika iz druge države „da rad[i] zajedno s odvjetnikom koji obavlja djelatnost pred […] sudskim tijelom [pred kojim se vodi postupak] i koji će, prema potrebi, biti odgovoran tom tijelu”.

25. Ovaj predmet daje priliku Sudu da pojasni opseg margine prosudbe kojom države članica raspolažu glede načina za provedbu tog uvjeta. Posebna će se pažnja morati posvetiti pitanju kako pomiriti slobodno pružanje usluga i druge legitimne interese koji su priznati na tom području, poput nužnosti da se zajamči zaštita pravnog subjekta koji se koristi tim uslugama te osigura dobro sudovanje koje taj uvjet treba u načelu zaštititi.

26. Razmatrano s tog aspekta, obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti s odvjetnikom koji djelatnost obavlja pri sudu pred kojim se vodi postupak, a koja ima za cilj osigurati poštovanje primjenjivih pravila, mogla bi se pokazati previše restriktivnom s obzirom na ciljeve koji se žele postići. Ne smije se zaboraviti da taj uvjet podrazumijeva u konačnici da će pravni subjekt morati snositi troškove povezane s istodobnim korištenjem uslugama dvaju odvjetnika, što ga može odvratiti od obrane svojih prava. No, članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima štiti pravo svakoga da bude savjetovan, branjen i zastupan pred sudom. To pravo jamči djelotvoran pristup sudu što je ključan element vladavine prava [6]. Cilj je ovih uvodnih napomena istaknuti utjecaj koji će imati odgovori Suda dani na prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

4 Vidjeti u tom pogledu, Visegrády, A., „Legal Cultures in the European Union”, *Acta Juridica Hungarica*, sv. 42., br. 3-4 (2001.), str. 203., koji općenito pravi razliku među romanskom, germanskom, nordijskom pravnom obitelji te *common law* pravnom obitelji.

5 Ženevski, pisac, filozof i glazbenik Jean-Jacques Rousseau napisao je u 18. stoljeću: „danas više nema Francuza, Nijemaca, Španjolaca, pa čak ni Engleza, ma što se o tome tvrdilo; postoje tek Europljani”.

6 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, t. 37. i 39.) i presudu od 22. prosinca 2010., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, t. 31. i 59.). Što se osobito tiče uloge odvjetnika, članak 1.1. Povelje temeljnih načela europske odvjetničke struke i Pravilnika ponašanja europskih odvjetnika, Vijeće odvjetničkih komora i društava Europe, 2019., određuje da „[u] društvu zasnovanom na poštovanju pravde, odvjetnik ima istaknutu ulogu. Njegova zadaća nije ograničena na vjerno djelovanje u okviru punomoći i zakona. Odvjetnik mora bdjeti nad poštovanjem vladavine prava i interesa onih čija prava i slobode brani. Dužnost odvjetnika nije samo braniti predmet svojeg klijenta, nego i da mu bude savjetnik. Ispunjavanje odvjetničke zadaće ključan je uvjet za vladavinu prava i demokratsko društvo”.

B. Prvo, drugo i treće prethodno pitanje

27. U okviru svojih triju pitanja, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita, u osnovi, može li se pravo odvjetnika da na temelju Direktive 77/249 stranku zastupa u drugoj državi članici podrediti obvezi koju ta država članica odredi tom odvjetniku da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom, kada je stranka koju odvjetnik želi zastupati pred sudom ovlaštena sama nastupati pred sudom pred kojim se vodi postupak te, u slučaju potvrdnog odgovora, na koji se način ta obveza može formulirati.

1. Obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom je sama po sebi ograničenje slobodnog pružanja pravnih usluga

28. Direktiva 77/249 donesena je na temelju članka 59. UEZ-a koji je postao članak 56. UFEU-a. Kao što sam to već naveo u svojim uvodnim napomenama, Direktivom 77/249 provodi se sloboda pružanja usluga jer se njome nastoji olakšati učinkovito ostvarivanje te slobode od strane odvjetnika. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da članak 56. UFEU-a nalaže ne samo zabranu svake diskriminacije pružatelja usluga na osnovi njegove nacionalnosti ili okolnosti da ima poslovni nastan u državi članici različitoj od one u kojoj usluga treba biti pružena, nego i ukidanje svakog ograničenja, čak i ako se ono jednako primjenjuje na domaće pružatelje usluga kao i na one iz drugih država članica, ako ono može zabraniti, otežati ili učiniti manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici u kojoj zakonito pruža istovrsne usluge [7].

29. U tom mi se kontekstu čini relevantnim istaknuti da bilo kakva obveza „zajedničkog" obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom jest samo po sebi ograničenje slobodnog pružanja odvjetničkih usluga u smislu prethodno navedene sudske prakse, jer se njome zahtijeva da pravni subjekt koji se želi koristiti pružateljem usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici snosi dodatne troškove povezane s okolnošću da je usporedno opunomoćen i nacionalni odvjetnik. Ta okolnost može imati odvraćajući učinak na pravni subjekt, prije svega u prekograničnim predmetima koji često zahtijevaju primjenu prava Unije i zakona različitih pravnih poredaka. Ne samo da bi pravni subjekt bio spriječen koristiti se uslugama „stranog" odvjetnika, nego bi postojao utjecaj i na ovog potonjeg iz razloga što ne bi mogao nuditi svoje usluge u državi članici različitoj od svoje matične države članice. Što se posebno tiče položaja odvjetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, valja primijetiti da, suprotno od onoga što je predviđeno člankom 57. UFEU-a, on nije u mogućnosti privremeno obavljati svoju djelatnost u državi članici, u kojoj se usluga pruža, pod istim uvjetima poput onih koju ta država određuje vlastitim državljanima.

30. S obzirom na to, valja podsjetiti da se slobodno pružanje usluga, koji je dio temeljnih načela utvrđenih u Ugovorima, može ograničiti samo pravilima koja su *opravdana* važnim razlozima od općeg interesa, kojima se može zajamčiti ostvarenje cilja koji se želi postići, i koja su *proporcionalna* s obzirom na taj cilj [8]. Činjenica da je zakonodavac Unije dao državama članicama mogućnost da uvedu takvo ograničenje na temelju članka 5. Direktive 77/249 ne znači da države članice raspolažu neograničenom marginom prosudbe prilikom korištenja tom mogućnošću. Naprotiv, takvo ograničenje mora se uskladiti sa spomenutim zahtjevima, kao što je Sud na to podsjetio u presudi donesenoj u predmetu Komisija/Njemačka [9], koja se pokazuje osobito relevantnom za analizu ovog predmeta.

7 Presude od 26. veljače 2020., Stanleyparma i Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, t. 17.), od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, t. 98.), od 12. rujna 2013., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, t. 44.), od 18. ožujka 2014., International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, t. 57.), i od 19. prosinca 2012., Komisija/Belgija (C-577/10, EU:C:2012:814, t. 38.)

8 Presuda od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Registracijska pristojba) (C-552/15, EU:C:2017:698, t. 74.)

9 Presuda od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98, t. 12. i 13.)

31. U predmetu Komisija/Njemačka radilo se o tužbi zbog povrede obveze koju je Komisija podnijela i u okviru koje je Sud bio pozvan podrobno ispitati je li s člancima 59. i 60. UEZ-a kao i Direktivom 77/249 usklađeno njemačko zakonodavstvo koje je obvezivalo odvjetnike iz druge države s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, koji pružaju usluge zastupanja i obrane klijenta pred sudom, da rade samo zajedno s njemačkim odvjetnikom. U svojoj je presudi Sud zaključio da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje je imala na temelju navedenih normi. U toj se presudi ispitivanje Suda usredotočilo na analizu opravdanja i proporcionalnosti ograničenja koje je uvedeno njemačkim zakonodavstvom. Budući da sekundarno pravo, protumačeno s obzirom na primarno pravo, jest referentan kriterij za utvrđivanje usklađenosti predmetnog irskog zakonodavstva s pravom Unije, predlaže se slijediti utvrđenu strukturu analize koja je navedena u prethodnoj točki.

32. Mora se naglasiti da se, unatoč sličnostima, ovaj predmet razlikuje s postupovnog aspekta od predmeta Komisija/Njemačka. Naime, ne primjenjuju se pravila kojima je uređena tužba zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU, a osobito nadležnosti Suda. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku, upućenim na temelju članka 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev nastoji ishoditi tumačenje prava Unije kako bi ga primijenio u sporu koji se vodi pred njime. Slijedom navedenog, Sud se može jedino neizravno izjasniti o pitanju usklađenosti irskog zakonodavstva s pravom Unije, tako da sudu koji je uputio zahtjev pruži samo nužne elemente za tumačenje kako bi mu omogućio da sam odluči o tom pitanju [10].

33. Kako bi se na prethodna pitanja dao precizan odgovor, valja na početku utvrditi točan sadržaj predmetnog irskog zakonodavstva, uzimajući u obzir način na koji ga nacionalni sudovi tumače. Kao što je Sud to primijetio u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Komisija/Njemačka, Direktiva 77/249 uopće ne pojašnjava izraze „rad[iti] zajedno" i „odgovornost [... sudskom] tijelu" [11], prepuštajući time državama članicama određenu slobodu glede prenošenja. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da irsko zakonodavstvo preuzima, u biti, tekst članka 5. Direktive 77/249. Prema informacijama koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, a koji se izgleda poziva na svoje „upute" u kojima su utvrđeni podrobni postupovni zahtjevi u vezi s ostvarivanjem prava koja se temelje na Direktivi 77/249, odredba koja određuje tu obvezu, a to je članak 6. Uredbe iz 1979., „blisko slijedi formulaciju propisanu u članku 5. Direktive 77/249".

34. Međutim, čini se da se ta odredba općenito primjenjuje na fleksibilan način. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, irsko zakonodavstvo „predviđa minimalnu obvezu omogućavanja pristupa odvjetniku koji obavlja djelatnost u skladu s irskim pravom i po potrebi pruža pomoć u području nacionalnog prava, nacionalne prakse ili pak postupka ili etike". Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da je „doseg obveza koji je postojao u njemačkom pravu u vrijeme odluke Suda u predmetu 427/85, Komisija/Njemačka, nadilazio obvezu koja bi se pojavila u irskom pravu ako bi Irska uopće bila ovlaštena nametnuti obvezu zajedničkog obavljanja djelatnosti". Na osnovi tih informacija valja ispitati predmetno irsko zakonodavstvo s aspekta članka 56. UFEU-a i Direktive 77/249.

35. Neovisno o stupnju utjecaja koji može imati obveza zajedničke djelatnosti predviđena irskim zakonodavstvom, nesporno je da taj uvjet jest ograničenje slobodnog pružanja usluga iz razloga koji su izloženi u ovom mišljenju [12]. Ključno pitanje koje se postavlja u ovom predmetu jest ono, postoje li važni razlozi od općeg interesa koji opravdavaju takvo ograničenje te, u slučaju potvrdnog odgovora, je li to ograničenje proporcionalno s obzirom na ciljeve koje nacionalni zakonodavac želi postići. Stupanj utjecaja na slobodno pružanje usluga može igrati važnu ulogu u okviru analize proporcionalnosti i mora se utvrditi ovisno o načinu za zajedničko obavljanje djelatnosti koje je propisano irskim zakonodavstvom.

10 Presude od 15. prosinca 1993., Hünermund i dr. (C-292/92, Zb., str. I-6787., t. 8.), od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7 (C-380/05, Zb., str. I-349., t. 50.), i od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 23.)

11 Presuda od 25. veljače 1988. (427/85, EU:C:1988:98, t. 22.)

12 Vidjeti t. 29. ovog mišljenja.

2. Dobro sudovanje i zaštita pravnog subjekta jesu važni razlozi od općeg interesa

36. Glede važnih razloga od općeg interesa koji mogu opravdati takvo ograničenje, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se irskim zakonodavstvom nastoje zaštititi dva interesa, to jest dobro sudovanje i zaštita pravnog subjekta kao potrošača. Valja potom provjeriti jesu li u pravnom poretku Unije ti ciljevi priznati kao važni razlozi od općeg interesa.

37. U tom pogledu primjećujem, prije svega, da je u točki 23. presude Komisija/Njemačka Sud naveo da „iako [Direktiva 77/249] omogućuje nacionalnim zakonodavstvima da od odvjetnika iz druge države zahtijeva da radi zajedno s [nacionalnim] odvjetnikom, njome se prvog nastoji staviti u položaj u kojem, *poštujući dobro sudovanje*, može ispuniti zadaće koje mu je povjerio njegov klijent”[13]. Sud je usto istaknuo da „[r]azmatrana s tog aspekta, obveza koja mu je određena u vidu zajedničkog obavljanja djelatnosti s [nacionalnim] odvjetnikom ima za cilj pružiti mu nužnu potporu radi postupanja u pravosudnom sustavu koji se razlikuje od onoga na koji je naviknuo, te da *se sud pred kojim se vodi postupak uvjeri da odvjetnik* iz druge države *stvarno raspolaže tom podrškom te da je stoga u mogućnosti u cijelosti poštovati primjenjiva postupovna i etička pravila*”.

38. Taj odlomak presude u kojem Sud objašnjava zakonodavni cilj članka 5. Direktive 77/249, tumačim kao izričito priznanje da je dobro sudovanje važan razlog od općeg interesa koji u načelu može opravdati određivanje odvjetniku iz druge države obveze da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom.

39. Glede zaštite pravnog subjekta kao potrošača, želim ustvrditi da se taj interes na određeni način preklapa s onim koji je povezan s dobrim sudovanjem, s obzirom na činjenicu da obrana i učinkovito zastupanje klijenta pred nacionalnim sudovima ovise također, većim dijelom, o dobroj stručnoj pripremljenosti opunomoćenog odvjetnika. Odvjetnik koji pokaže temeljito poznavanje prava kao i primjenjivih etičkih pravila bit će zasigurno u mogućnosti ispuniti zahtjeve kako pravosudnog sustava tako i adresata pravnih usluga[14]. Ti su interesi neodvojivi i čine na neki način dvije strane iste medalje, kao što to dokazuje više predmeta koje je Sud riješio i odnose se na uvjete koji uređuju pružanje pravih usluga u državama članicama. U navedenim su predmetima dva interesa bila istovremeno istaknuta kao važni razlozi od općeg interesa koji mogu opravdati ograničenje te temeljne slobode koje je Sud odobrio.

40. Prije svega skrećem pažnju na spojene predmete povodom kojih je donesena presuda Cipolla i dr.[15], a u kojima je Sud utvrdio da „zaštita, s jedne strane, potrošača, osobito primatelja pravnih usluga koje pružaju sudski službenici, i zaštita, s druge strane, dobrog sudovanja jesu ciljevi koji se mogu smatrati važnim razlozima u općem interesu kojima se može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga”. Potom želim naglasiti da je u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Reisebüro Broede[16], Sud primijetio da „primjena pravila struke na odvjetnike, osobito pravila u pogledu organizacije, stručne osposobljenosti, etike, nadzora i odgovornosti, pružaju nužno jamstvo glede integriteta i iskustva za krajnje potrošače pravnih usluga i dobro sudovanje”. Konkretnije, u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Lahorge[17] Sud je utvrdio da su „zaštita pravnog subjekta kao ‚konačnog potrošača pravnih usluga’ i dobrog sudovanja nužno […] povezane, posebice, sa zahtjevima kontrole pružatelja usluga”. Ovaj predmet nije ni po čemu poseban da bi se moglo doći do drukčijeg zaključka. Slijedom navedenog, načela koja proizlaze iz te sudske prakse morala bi se primijeniti na konkretan slučaj.

13 Presuda od 25. veljače 1988. (427/85, EU:C:1988/98). Moje isticanje

14 U svojem mišljenju u predmetu Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, t. 56.), nezavisni odvjetnik M. Wathelet naveo je da postoji zajednički koncept uloge odvjetnika u pravnom poretku Unije: odvjetnik djeluje u interesu pravde te je pozvan da neovisno i u višem interesu pravde pruži pravnu pomoć potrebnu svojem klijentu. Profesionalno ponašanje koje se propisuje i nadzire u općem interesu protuteža je toj zaštiti.

15 Presuda od 5. prosinca 2006. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, t. 64.)

16 Presuda od 12. prosinca 1996. (C-3/95, EU:C:1996:487, t. 38.)

17 Presuda od 18. svibnja 2017. (C-99/16, EU:C:2017:391, t. 35.)

41. Proizlazi da su dobro sudovanje i zaštita pravnog subjekta kao potrošača važni razlozi od općeg interesa u pravnom poretku Unije i mogu opravdati to da se odvjetniku iz druge države odredi obveza da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom.

3. Ispitivanje pravila predviđenih irskim zakonodavstvom glede obveze zajedničkog obavljanja djelatnosti s obzirom na istaknute interese

42. Valja odgovoriti na pitanje je li obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom doista opravdana s obzirom na istaknute interese na temelju ispitivanja pravila predviđenih irskim zakonodavstvom u svjetlu utvrđenih objektivnih kriterija. Kao što sam to već naveo, Direktiva 77/249 ne pojašnjava pojam „zajedničkog obavljanja djelatnosti" prepuštajući time određeni manevarski prostor državama članicama na razini prenošenja u slučaju da se odluče poslužiti mogućnošću koja im je dodijeljena člankom 5. Direktive 77/249. Stoga se u teoriji mogu predvidjeti različita pravila o zajedničkom obavljanju djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom, među kojima neka mogu biti restriktivnija za pružanje usluga od drugih.

43. Uzimajući u obzir tu okolnost, ispitivanje tih pravila s obzirom na objektivne kriterije pokazuje se nužnim kako bi se izbjeglo da zbog mogućih nepremostivih zapreka ostvarivanje te temeljne slobode postane iluzorno. Među objektivnim kriterijima koji su priznati u sudskoj praksi Suda i koji mi se čine relevantnima u ovom predmetu, nalaze se zahtjevi *dosljednosti* i *proporcionalnosti* koje valja primijeniti u daljnjem tekstu [18]. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, nacionalno zakonodavstvo ne može jamčiti ostvarenje predviđenog cilja, osim ako istinski ne osigurava njegovo ostvarenje i to na sustavan i dosljedan način [19]. U skladu s načelom proporcionalnosti, ograničenja temeljnih sloboda ne smiju nadilaziti ono što je nužno za postizanje zacrtanog cilja [20]. U daljnjem ću tekstu ispitati određene aspekte pravila predviđenih irskim zakonodavstvom koji prema mojem mišljenju potiču dvojbe glede njihove usklađenosti s pravom Unije.

a) Nedosljednost zahtjeva zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom unatoč mogućnosti pravnog subjekta da nastupa pred sudom bez zastupnika

44. Obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom unatoč mogućnosti pravnog subjekta da nastupa pred sudom bez zastupnika jest jedan od najupečatljivijih aspekata predmetnog zakonodavstva. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da ta mogućnost potječe iz temeljnog prava na pristup sudovima, a osobito vrhovnim sudovima, koje je zajamčeno irskim ustavnim pravom. Fizičke osobe, za razliku od pravnih, mogu djelovati kao „stranka koja sama sebe zastupa" u svim postupcima, ali u svim ostalim slučajevima u kojima stranka mora (u slučaju društava) ili želi (u slučaju fizičkih osoba) biti zastupana, ona mora opunomoćiti odvjetnika koji je uredno ovlašten obavljati djelatnost u Irskoj.

45. U tom pogledu mora se utvrditi da je irsko zakonodavstvo vrlo slično njemačkom zakonodavstvu koje je Sud ispitao u predmetu u kojem je donesena presuda Komisija/Njemačka, s obzirom na to da je nacionalni pravni poredak dopuštao pravnom subjektu u određenim slučajevima da sam nastupa pred sudovima te države članice [21]. Druga sličnost koju smatram relevantnom za istaknuti u ovom

18 Budući da se, kao prvo, u opažanjima suda koji je uputio zahtjev kao i zainteresiranih stranaka isključivo obrađuju zahtjevi *dosljednosti* i *proporcionalnosti*, i da, kao drugo, nitko ne osporava *prikladnost* irskog zakonodavstva za postizanje ciljeva spomenutih u točki 36. ovog mišljenja, usredotočit ću se na analizu tih dvaju kriterija.

19 Presude od 19. srpnja 2012., Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, t. 37.), od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 43.), od 12. lipnja 2014., Digibet i Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, t. 26.), i od 14. studenog 2018., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, t. 52.)

20 Presude od 6. studenog 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597), od 27. listopada 2005., Komisija/Španjolska (C-158/03, neobjavljena, EU:C:2005:642, t. 48.), i od 19. prosinca 2018., Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, t. 76.)

21 Presuda od 25. veljače 1988. (427/85, EU:C:1988:98, t. 13.)

kontekstu počiva u činjenici da je njemačko zakonodavstvo beziznimno predviđalo obvezu davanja punomoći nacionalnom odvjetniku u slučaju u kojem se pravni subjekt odrekao svojeg prava da osigura vlastitu obranu pred sudom i radije se odlučio za usluge odvjetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici.

46. Sud je smatrao da u tim okolnostima nikakav razlog od općeg interesa ne može opravdati obvezu određenu odvjetniku, koji je upisan u odvjetničku komoru druge države članice i profesionalno pruža usluge, da radi zajedno s njemačkim odvjetnikom [22]. Posljedično, Sud je presudio da se odvjetnik iz druge države koji je uostalom morao u svim svojim radnjama pred njemačkim sudovima poštovati pravila struke primjenjiva u toj državi članici u skladu s člankom 4. Direktive 77/249, ne može obvezati njemačkim zakonodavstvom da radi zajedno s odvjetnikom koji djelatnost obavlja pri sudu pred kojim se vodi postupak u slučaju sporova za koje to zakonodavstvo ne određuje obveznu pomoć odvjetnika [23]. Sud je zaključio da je njemačko zakonodavstvo suprotno Direktivi 77/249 te člancima 59. i 60. UEZ-a (koji su postali članci 56. i 57. UFEU-a), s obzirom na to da to zakonodavstvo po općenitosti svojeg teksta proširuje tu obvezu na te sporove [24].

47. Valja primijetiti da je Sud ustrajao u toj sudskoj praksi u predmetu iz kojeg potječe presuda Komisija/Francuska [25], i u kojem se radilo o francuskom zakonodavstvu koje je također obvezivalo odvjetnika iz druge države da radi zajedno s odvjetnikom upisanim u odvjetničku komoru u Francuskoj kako bi obavljao radnje za koje francusko pravo nije zahtijevalo obvezatnu pomoć odvjetnika [26]. Jednostavno rečeno, bitna obilježja koja sam upravo spomenuo i koja su privukla pažnju Suda u predmetu iz kojeg potječe presuda Komisija/Njemačka [27] također su postojala u francuskom pravnom poretku. Uzimajući u obzir tu okolnost, presuda Suda nije mogla biti drukčija. Sud je upućivanjem na razloge prethodno navedene presude presudio da je Francuska Republika povrijedila obveze koje je imala na temelju članaka 59. i 60. UEZ-a (koji su postali članci 56. i 57. UFEU-a) i Direktive 77/249 [28].

48. Sud je svoju argumentaciju sasvim očito zasnovao na nedosljednosti u predmetnom nacionalnom zakonodavstvu. Zapravo se čini nerazumnim predložiti da dok se cilju zaštite potrošača i dobrog sudovanja ne protivi to da stranka sama nastupa pred sudom, ona ipak mora biti spriječena koristiti se uslugama odvjetnika koji je ovlašten obavljati svoj poziv u drugoj državi članici i podliježe svim etičkim obvezama povezanima s njegovim profesionalnim statusom.

49. Slijedom navedenog predlažem na ovaj slučaj primijeniti načela utvrđena u presudama od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98) i od 10. srpnja 1991., Komisija/Francuska (C-294/89, EU:C:1991:302) te sudu koji je uputio zahtjev ukazati da zakonodavstvo o kojemu je riječ u glavnom postupku mora strogo ispitati s aspekta kriterija dosljednosti, dajući mu u tu svrhu nužne elemente za tumačenje. Razmatranja izložena u ovom mišljenju imaju za cilj pomoći Sudu da razvije upravo te elemente za tumačenje.

22 Presuda od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98, t. 14.)

23 Presuda od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98, t. 15.)

24 Presuda od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98, t. 15.)

25 Presuda od 10. srpnja 1991. (C-294/89, EU:C:1991:302)

26 Presuda od 10. srpnja 1991., Komisija/Francuska (C-294/89, EU:C:1991:302, t. 18.)

27 Presuda od 25. veljače 1988. (427/85, EU:C:1988:98, t. 13.)

28 Presuda od 10. srpnja 1991., Komisija/Francuska (C-294/89, EU:C:1991:302, t. 17. do 20.)

b) Nepostojanje u nacionalnom pravu mogućnosti pravnog subjekta da ga zastupa osoba koja nije odvjetnik nije odlučujući čimbenik za utvrđivanje dosljednosti tog prava

50. Nasuprot onomu što tvrde određene zainteresirane stranke, to jest Law Society of Ireland i General Council of the Bar of Ireland, nisam uvjeren da činjenica da nacionalno zakonodavstvo izričito ne predviđa mogućnost pravnog subjekta da ga zastupa osoba koja nije odvjetnik jest odlučujući faktor za utvrđivanje njegove dosljednosti.

51. Argument koji su istaknule navedene stranke i kojim se nastoji isključiti primjena načela utvrđenih u presudi od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98), na konkretan slučaj, zasniva se na tumačenju te presude prema kojem je Sud odlučujućom smatrao činjenicu da njemačko zakonodavstvo dopušta pravnom subjektu da sam nastupa pred sudom ili da ga zastupa osoba koja uopće nije osposobljena za odvjetnika. Prema toj argumentaciji, primjena navedenih načela na konkretan slučaj nije dopuštena s obzirom na činjenicu da irsko pravo ne dozvoljava potonji slučaj. Pojedinac bi samo mogao odabrati hoće li sam nastupati pred sudom ili biti zastupan po odvjetniku.

52. Međutim, kao što sam to prethodno izložio [29], prije će biti da je zahtjev zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom unatoč mogućnosti pravnog subjekta da nastupa pred sudom bez zastupnika naveo Sud na zaključak da njemačko zakonodavstvo nije u skladu sa zahtjevom dosljednosti. Iz razloga presude Komisija/Njemačka proizlazi da mogućnost predviđena u njemačkom pravu u vidu zastupanja po osobi koja ne obavlja odvjetničku djelatnost nije dodatan element koji je pojačao uvjerenje Suda [30]. Prvo je obilježje dostatno za zaključak da postoji nedosljednost u pravilima nacionalnog sustava.

53. To tumačenje potvrđuju, osim toga, razlozi iz presude Komisija/Francuska iz koje proizlazi da je francusko zakonodavstvo koje je Sud ispitao imalo, među ostalim, dva gore spomenuta elementa, pri čemu je uvjet za odvjetnika iz druge države bio da zajedno radi s nacionalnim odvjetnikom unatoč mogućnosti pravnog subjekta da sam nastupa pred sudom što je element koji je inače privukao pažnju Suda. Naime, spominjanje te osobitosti francuskog zakonodavstva u više navrata upućuje na to koji je bio odlučujući čimbenik u analizi [31].

54. Proizlazi da se argumentacija navedenih zainteresiranih stranaka izgleda zasniva na pogrešnom tumačenju sudske prakse Suda koje ne treba prihvatiti. Slijedom navedenog, činjenica da se irsko zakonodavstvo razlikuje s tim u vezi od zakonodavstva koje je bilo predmet ispitivanja u prethodno navedenim predmetima nije zapreka primjeni načela utvrđenih u sudskoj praksi Suda i slijedom toga zaključku da se irskim zakonodavstvom ne postižu dosljedno ciljevi spomenuti u točki 36. ovog mišljenja.

c) Izgleda da je irskim pravnim okvirom iznimno predviđena mogućnost zastupanja pravnog subjekta po osobi koja nije odvjetnik

55. Neovisno o prethodnim razmatranjima želim istaknuti činjenicu da se irski pravni okvir ne čini toliko očiglednim kako ga navedene zainteresirane stranke opisuju. Određene proturječnosti u prikazu pravnog okvira glede mogućnosti da pravni subjekt zastupa osoba koja ne obavlja odvjetničku djelatnost navode me na zaključak da se taj element također može uzeti u obzir prilikom ispitivanja dosljednosti predmetnog nacionalnog zakonodavstva.

29 Vidjeti t. 44. do 49. ovog mišljenja.

30 Vidjeti presudu od 25. veljače 1988. (427/85, EU:C:1988:98, t. 13. i izreku) u kojoj Sud opisuje njemačko pravo samo na način „da ne zahtijeva obvezatnu pomoć odvjetnika” bez konkretnijih navoda.

31 Vidjeti presudu od 10. srpnja 1991., Komisija/Francuska (C-294/89, EU:C:1991:302, t. 18. i 19. te izreka), u kojoj Sud opisuje francusko pravo na način „da ne zahtijeva obvezatnu pomoć odvjetnika” bez navođenja njegovih obilježja.

56. S jedne strane, iz pisanih očitovanja navedenih stranaka proizlazi da se pravni subjekt laik može koristiti ograničenom pomoći ako bi mu, primjerice, osoba koja ga nije ovlaštena zastupati pred sudom mogla davati savjete ili sastavljati bilješke. Ta osoba, koja se u irskom pravu naziva „McKenzie friend", ne bi imala, međutim, pravo djelovati u svojstvu odvjetnika ili voditi predmet. Tu informaciju potkrepljuju podaci koje je pružio sud koji je uputio zahtjev i prema kojima predmetna osoba djeluje samo kao upravni pomoćnik kako bi se dotičnoj stranci omogućilo da svoj predmet brani na najbolji mogući način. Takav „McKenzie friend" osobito ne bi imao pravo braniti predmet pred Supreme Courtom (Vrhovni sud) kao zastupnik stranke. No, on bi ipak mogao intervenirati u ograničenim slučajevima, ali samo kada je stranka koja se sama zastupa spriječena zbog nesposobnosti iznijeti i braniti svoj predmet.

57. S druge strane, tužitelj u glavnom postupku ističe da zastupanje pravnog subjekta laika po nestručnoj osobi jest, naime, moguće u Irskoj, iako se radi o iznimci od pravila. Konkretnije, čini se da se takvo zastupanje može odobriti u rijetkim slučajevima kada to stranka koja sama sebe zastupa zatraži pred sudom pred kojim se vodi postupak. Tužitelj u glavnom postupku drži da ta mogućnost nije predviđena zakonom, nego umjesto toga podliježe diskrecijskoj ocjeni suda. Želim primijetiti da se ta opažanja oslanjaju na podatke koje je Attorney General (državni odvjetnik, Irska) u svojstvu zainteresirane stranke pružio, među ostalim, u ovom predmetu. Štoviše, valja istaknuti da je tu informaciju u vezi s irskim pravosudnim sustavom irska vlada izričito potvrdila u svojem pisanom odgovoru na pitanje koje je Sud postavio u okviru mjera upravljanja postupkom [32]. Slijedom navedenog, valja poći od pretpostavke da ta opažanja ispravno odražavaju irski pravni okvir.

58. S obzirom na prethodna utvrđenja, sklon sam se složiti s ocjenom tužitelja u glavnom postupku koja pažnju Suda skreće na činjenicu da irsko pravo, baš kao što je to bio slučaj u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98), dopušta pravnom subjektu da ga zastupa osoba koja nije odvjetnik. Činjenica da se ta mogućnost u Irskoj dopušta samo iznimno nije zapreka usporedbi nacionalnih pravnih poredaka. Naprotiv, kao što to tužitelj u glavnom postupku s pravom ističe, zastupanje po osobama koje nisu pravni stručnjaci također je iznimka od pravila u Njemačkoj te se i tamo odobrava samo kada javni interes dobrog sudovanja ne zahtijeva zastupanje po pravnom stručnjaku [33].

59. Slijedom navedenog i podložno ocjeni nacionalnog prava koja je na sudu koji je uputio zahtjev, valja zaključiti da eventualna mogućnost pravnog subjekta da ga zastupa osoba koja nije odvjetnik jest element koji se također može uzeti u obzir prilikom ispitivanja dosljednosti irskog zakonodavstva.

32 Tužitelj u glavnom postupku kao i irska vlada upućuju na presudu koju je Supreme Court (Vrhovni sud) donio u predmetu Coffey v. The Environmental Protection Agency [2014.] 2 IR 125. Čini se da mogućnost da se odobri zastupanje pravnog subjekta laika po nestručnoj osobi proizlazi iz točke 38. te presude.

33 Njemačko građansko procesno pravo pravi razliku između „Bevollmächtigte" i „Beistand", koji su uređeni u članku 79. stavku 2. i članku 90. Zivilprozessordnunga (Zakonik o građanskom postupku). Njihova se funkcija općenito sastoji od zastupanja pravnog subjekta i potpore istomu pred sudovima te oba imaju mogućnost davati izjave u njegovo ime, čak i ako zasigurno postoje znatne razlike glede njihovih odnosnih ovlasti. Ne radi se nužno o pravnim stručnjacima. Izričito je predviđeno da punoljetni članovi obitelji mogu preuzeti te uloge. „Bevollmächtigte" smije biti samo odvjetnik kada to zakon zahtijeva. „Beistand" je općenito osoba koja je osobito bliska pravnom subjektu, u cijelosti uživa njegovo povjerenje i sposobna je izložiti predmet. Sud može uskratiti njihovu intervenciju kada ne ispunjavaju kriterije predviđene zakonom ili kada nisu sposobni na zadovoljavajući način izložiti predmet (vidjeti Krüger, W. i Rauscher, T. (ur.) *Münchener Kommentar zur ZPO* [Rauscher/Krüger], 6. izdanje, München 2020.). Slične odredbe postoje u drugim postupovnim zakonicima, primjerice u članku 67. stavcima 2. i 7. Verwaltungsgerichtsordnunga (Zakonik o upravnom postupku) i u članku 22. stavku 1. Bundesverfassungsgerichtsgesetza (Zakon o Saveznom ustavnom sudu) (vidjeti Posser, H. i Wolff, H. A. (ur.), *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung* [Posser/Wolff], 54. izdanje, München, C. H. Beck, 2020.).

d) Relevantnost postupovnih pravila u common law *sustavu za ispitivanje usklađenosti*

1) Sažetak argumentacije koju su iznijeli sud koji je uputio zahtjev i neke zainteresirane stranke

60. Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje može li irski pravosudni sustav koji se temelji na *common lawu* spriječiti da se načela utvrđena u presudi od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98), primijene na ovaj predmet, kao što to tvrde neke zainteresirane stranke. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je u skladu s irskim pravosudnim sustavom na odvjetnicima stranaka da obave nužna pravna istraživanja i navedu uredujućem sucu pravne aspekte koji su povoljni (i nepovoljni) za pravnog subjekta, dok sudac ima prije pasivnu ulogu. Drugim riječima, postupovna pravila nameću strankama obvezu da obave bitan dio pravnog istraživanja, kao što je to izgleda uobičajeno u zemljama *common lawa*. S druge strane, kada odvjetnik ne zastupa pravni subjekt, ta je uloga na uredujućem sucu. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev spominje poteškoću koju ovaj potonji slučaj predstavlja za sud pred kojim se vodi postupak te izražava sumnje glede mogućnosti da se pravnom subjektu dopusti odricanje od mogućnosti da ga odvjetnik zastupa, tako da sam nastupa pred sudom ili se osloni na osobu koja ne obavlja odvjetnički poziv.

2) Odgovor na argumente o navodnom postojanju osobitosti irskog pravnog poretka

i) Sažetak zaključaka iz analize sudske prakse

61. Na početku želim ustvrditi da se tom argumentacijom, koja se zasniva na navodnoj osobitosti irskog pravnog poretka, nastoji u stvarnosti dovesti u pitanje ono što je upravo dokazano analizom sudske prakse Suda u ovom mišljenju. No, čini mi se očitim da irsko zakonodavstvo ima ista bitna obilježja poput onih koja su navela Sud da utvrdi nedosljednost u njemačkom i francuskom zakonodavstvu u prethodno navedenim predmetima, to jest zahtjev zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom unatoč mogućnosti pravnog subjekta da pred sudom nastupa bez zastupnika [34]. Osim toga, ne uspijevam prepoznati nikakvu osobitost irskog pravnog poretka u odnosu na ostale koja bi mogla opravdati drukčiji zaključak od onog u prethodno navedenim predmetima glede poštovanja zahtjeva dosljednosti.

62. Primjećujem također da se tom argumentacijom nastoji, u osnovi, istaknuti činjenica da irskim zakonodavstvom nije predviđena mogućnost pravnog subjekta da ga zastupa osoba koja nije odvjetnik. U tom je pogledu dovoljno podsjetiti, kao što je to već dokazano, da, kao prvo, ta okolnost nije odlučujuća za utvrđivanje dosljednosti nacionalnog zakonodavstva [35] te se, kao drugo i nasuprot onomu što se tvrdi, čini da je ta mogućnost iznimno predviđena irskim pravnim okvirom kao i njemačkim pravnim poretkom [36]. Budući da se tom argumentacijom ne obaraju zaključci do kojih sam došao u okviru svoje analize, istu treba odbiti. Kako bi se izbjeglo bilo kakvo ponavljanje, upućujem na svoja opažanja koja su povezana s time.

ii) Navodne osobitosti common law *pravosudnog sustava*

63. S obzirom na to, primjećujem da sud koji je uputio zahtjev izgleda upućuje na to da se načelo „*iura novit curia*” uopće ne primjenjuje u *common law* pravosudnom sustavu ili, u najmanju ruku, ima tek vrlo ograničeni doseg u odnosu na europski kontinentalni pravni sustav kada je zastupanje po odvjetniku predviđeno u okviru spora. Međutim, dvojim da se takvu pretpostavku može tako kategorički podupirati. To je razlog zbog kojeg smatram nužnim iznijeti neka kratka opažanja s tim u vezi.

34 Vidjeti t. 46. do 49. ovog mišljenja.

35 Vidjeti t. 50. do 54. ovog mišljenja.

36 Vidjeti t. 57. i 58. ovog mišljenja.

64. Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik F. Jacobs u svojem mišljenju u spojenim predmetima C-430/93 i C-431/93, van Schijndel i van Veen [37], „[m]ožda je primamljiva tvrdnja da postoji osnovna razlika između dviju temeljno različitih vrsta postupovnih prava u državama članicama; jedna razlika između, *grosso modo*, kontinentalnih sustava, s jedne strane, te engleskog, irskog i škotskog sustava, s druge strane. Prema tom konceptu, u kontinentalnim sustavima, smatra se da sud poznaje pravo (‚*iura novit curia*' ili ‚*curia novit legem*'); on mora primijeniti odgovarajuća pravna pravila na činjenično stanje kako su mu ga stranke iznijele (‚*da mihi factum, dabo tibi ius*') te, ako je nužno, provodi u tu svrhu vlastito pravno istraživanje. U engleskom, irskom i škotskom sustavu, naprotiv, sud ima manje aktivnu ili čak pasivnu ulogu: postupovno pravo počiva općenito na pretpostavci da sud samostalno ne poznaje pravo, da ovisi o argumentima koje odvjetnici stranaka iznesu i da je njegova uloga zapravo odlučiti samo na temelju njihovih argumenata. Prema jednom komentatoru, ‚možda najspektakularnije obilježje engleskog postupovnog prava jest to da pravilo ‚*curia novit legem*' nikada nije bilo niti jest dio engleskog prava'" [38]. Čini mi se da argumentacija suda koji je uputio zahtjev, a prema kojoj se zbog svojih postupovnih pravila uredujući sudac ne može osloniti da vlastito pravno znanje u okviru spora, polazi upravo od te pretpostavke.

65. Ipak želim podsjetiti da je nezavisni odvjetnik F. Jacobs zaključio pojašnjenjem da „[i]z temeljitijeg ispitivanja često proizađe da su takve suprotnosti između različitih kategorija pravnih sustava *pretjerane*". Objasnio je da „[s]e čak i u slučaju građanskih postupaka u kojima su suprotnosti manje – irelevantna su u kaznenim postupcima ili pred upravnim sudovima u kojima se primjenjuju različita načela – *razlika između dvaju pristupa teško može održati*" [39]. Nezavisni odvjetnik F. Jacobs naveo je u tu svrhu nekoliko konkretnih primjera proturječeći tako pretpostavci navodnim razlikama između *common law* pravosudnog sustava i kontinentalnih pravosudnih sustava.

66. Općenito glede navodnih osobitosti irskog pravosudnog sustava, želim podsjetiti da pravni poreci svih država članica imaju vlastita obilježja. U tom pogledu upućujem na svoje uvodne napomene u kojima navodim bogatu kulturnu baštinu Europe, uključujući pravne tradicije [40]. Uzimajući u obzir obvezu Unije da poštuje svoju bogatu kulturnu raznolikost koja je utvrđena u članku 3. stavku 3. podstavku 4. UEU-a, čini mi se neprikladnom želja da se određenom nacionalnom pravosudnom sustavu dodijeli „povlašten" status u odnosu na druge. Takav bi pristup bio očito suprotan načelu jednakosti država članica pred Ugovorima koje Unija mora poštovati u skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a.

67. Smatram, međutim, da takav pristup nije niti nužan za potrebe ovog predmeta s obzirom na to da je zakonodavac Unije već uzeo u obzir izazove koje ta raznolikost predstavlja za ostvarenje unutarnjeg tržišta na području pružanja pravnih usluga, jer je na temelju članka 5. Direktive 77/249 državama članicama dao mogućnost da od odvjetnika iz druge države s poslovnim nastanom u drugoj državi članici zahtijevaju da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom. Cilj te suradnje među pravnim stručnjacima iz različitih država članica sastoji se upravo od jamstva da se poštuju zahtjevi koji su određeni odnosnim pravosudnim sustavima, omogućavajući doista pri tome slobodno pružanje pravnih usluga koliko je to moguće. Naime, mogućnost odvjetnika iz druge države s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da se, u slučaju nužnosti i kada se to čini objektivno opravdanim, osloni na savjete nacionalnog odvjetnika koji ima nužna znanja o dotičnom pravosudnom sustav jest prednost koja može olakšati njegovu prilagodbu novom stručnom okružju i slijedom toga omogućiti

37 Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u spojenim predmetima van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:185)

38 Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u spojenim predmetima van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:185, t. 33.)

39 Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u spojenim predmetima van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:185, t. 34.). Moje isticanje

40 Vidjeti t. 23. ovog mišljenja.

prekogranično pružanje pravnih usluga [41]. Stoga, s obzirom na činjenicu da članak 5. Direktive 77/249 ima za posljedicu uvođenje mehanizma na temelju kojeg se može u dovoljnoj mjeri voditi računa o mogućim osobitostima povezanima s nacionalnim pravnim tradicijama, zabrinutost koju izražavaju sud koji je uputio zahtjev kao i neke zainteresirane stranke čini mi se neopravdanom.

68. S obzirom na prethodna razmatranja smatram da nije prikladno navodne razlike među predmetnim pravosudnim sustavima država članica smatrati prekomjerno relevantnima. To je tim više točno u predmetu poput ovog u kojem je utvrđeno da ispitana postupovna pravila sadržavaju iste nedosljednosti. Smatram da bi Sud trebao prije skrenuti svoju pozornost na ispitivanje dosljednosti kao i proporcionalnosti predmetnog irskog zakonodavstva.

e) Postoji opasnost da irsko zakonodavstvo stavi pravni subjekt u neizvjestan položaj koji može ugroziti prava obrane i pristup sudu

69. Osim toga, razmatranja povezana s kriterijem proporcionalnosti navode me na sumnju o usklađenosti predmetnog irskog zakonodavstva. Konkretnije, primjećujem da je pravni subjekt neizbježno suočen s odlukom hoće li sam nastupati pred sudom ili opunomoćiti nacionalnog odvjetnika. Naime, ne može se ozbiljno tvrditi da pravni subjekt nije spriječen koristiti se uslugama „stranog" odvjetnika koji ima njegovo povjerenje (pored činjenice da mora opunomoćiti nacionalnog odvjetnika). S praktičnog stajališta, vrlo je moguće da obveza snošenja troškova povezanih s činjenicom da su usporedno opunomoćena dva odvjetnika prisiljava pravni subjekt da se sam brani. No, ne može se isključiti da će to dovesti do neodrživih situacija s aspekta prava obrane i pristupa sudu. Kao što to pokazuju okolnosti konkretnog slučaja, to jest nesposobnost tužitelja da sam osigura vlastitu obranu i plati dva odvjetnika, postoji opasnost da pravni subjekt pretrpi ozbiljne nepogodnosti, osobito u upravnim sporovima u kojima se mora suočiti s državom i njezinim znatnim resursima.

70. Slažem se s argumentom koji je iznio tužitelj u glavnom postupku i prema kojemu se pravni subjekt nalazi u osobito neizvjesnom položaju s aspekta zaštite potrošača pravnih usluga ako je, zbog praktične nemogućnosti da se koristi uslugama pružatelja prekograničnih usluga, obvezan sam nastupati pred sudom i suočiti se sa svim izazovima koje postavlja činjenica u vidu osiguranja vlastite obrane. Kao što to tužitelj u glavnom postupku s pravom navodi, ti se pravni subjekti nalaze u teškom položaju u kontekstu zemalja s *common law* pravosudnim sustavom u kojem je naglasak stavljen nadasve na usmenu argumentaciju pred sudovima [42].

71. Ako nestručni pravni subjekt mora odabrati između osiguravanja vlastitog zastupanja ili zastupanja po odvjetniku u kojeg ima povjerenje i s kojim je u prošlosti bio u potpunosti zadovoljan, odgovor na pitanje koja opcija nudi najviše zaštite jest očit. Očito je da se i interes zaštite potrošača pravnih usluga i interes dobrog sudovanja mogu bolje ostvariti kada se sud može koristiti nazočnošću odvjetnika, bez obzira na to radi li se o nacionalnom odvjetniku ili odvjetniku s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, a koji najbolje može iznijeti jasne i relevantne pravne argumente i osigurati da se sud upozna s odgovarajućim informacijama [43].

41 Vidjeti t. 23. i 24. ovog mišljenja.

42 Vidjeti u tom smislu, Bakshi, P. M., „Pleadings: role and significance", *Journal of the Indian Law Institute*, sv. 34., br. 3 (srpanj-rujan 1992.), str. 355., gdje se navodi da je u prošlosti taj način branjenja predmeta bio vrlo važan u Engleskoj što je privuklo pažnju sudaca i odvjetnika; Clark, C. E., „History, Systems and Functions of Pleading", *Virginia Law Review* (1925.) 11, str. 525. i sljedeće, objašnjava da je sustav izlaganja bio uspostavljen u Engleskoj nakon normanskog osvajanja i postao istinska „znanost" koja je zaslužila da je se baštini; Thornburg, E. G., „Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions", *Melbourne University Law Review*, sv. 35., br. 1, studeni 2011., str. 211., objašnjava da je postupak u engleskom *common law* sustavu prvotno predviđao samo usmenu fazu. Tek je od 15. stoljeća postupak predviđao i fazu koja je strankama u sporu omogućavala podnošenje pisanih očitovanja.

43 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik M. Bobek u svojem mišljenju u spojenim predmetima Uniwersytet Wrocławski i Poljska/REA (C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2019:774, t. 103.), „zastupanje […] igra ključnu ulogu u dobrom sudovanju. Ako nije odgovarajuće zastupan, tužitelj možda neće moći iznijeti, a sudac uvidjeti, sve potrebne argumente koji tužitelju idu u prilog". Vidjeti u tom smislu, *Charte des principes essentiels de l'avocat européen* i *Code de déontologie des avocats européens*, *op. cit.*, bilješka 11., str. 7., t. 6. gdje je odvjetnik opisan, među ostalim, kao „neophodan sudionik u dobrom sudovanju". Vidjeti također str. 9., načelo (i) „poštovanje vladavine prava i doprinos dobrom sudovanju".

72. U tom mi se kontekstu čini očitim da idealan scenarij u kojem se na najbolji način vodi računa o gore spomenutim interesima jest onaj u kojem pravni subjekt može računati na usluge odvjetnika prema vlastitom odabiru. Takav scenarij poštuje načela koja obilježavaju poseban odnos između odvjetnika i njegova klijenta, to jest njihovu slobodu ugovaranja, a nadasve uzajamno povjerenje [44]. Ako taj odvjetnik nije nacionalni odvjetnik, to jest ako ima poslovni nastan u drugoj državi članici, što se može desiti u predmetima s prekograničnim obilježjem, u načelu bi trebalo biti dovoljno uvjeriti se da on ispunjava objektivne kriterije iz kojih je moguće zaključiti da je sposoban preuzeti zastupanje pravnog subjekta. Takva mi se mjera čini manje ograničavajućom s aspekta proporcionalnosti od obveze određene odvjetniku iz druge države da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom. Podrobnije ću se osvrnuti na aspekt proporcionalnosti. Budući da će im taj nacionalni odvjetnik često biti u potpunosti nepoznat, obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti zahtijevat će od pravnog subjekta i odvjetnika iz druge države da ulože značaj napor u koordinaciju, što može postati tegobna i skupa administrativna prepreka za sve strane i pokazati se prekomjernom u određenim slučajevima. No pravo na djelotvornu sudsku zaštitu ne bi smjelo ovisiti o financijskim sredstvima pojedinca.

73. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da postoji opasnost od štetnog učinka predmetnog irskog zakonodavstva na cilj koji se njime, u teoriji, želi postići. Umjesto da zajamči djelotvoran pristup sudu, ono ga prije može suziti ograničavanjem opcija pravnog subjekta, čime se može utjecati na prava obrane.

74. Točno je da mogući nastanak takvog scenarija ovisi o okolnostima konkretnog slučaja. Način na koji nacionalni sudovi primjenjuju irsko zakonodavstvo jest odlučujući čimbenik. Slijedom navedenog nije moguće sa sigurnošću utvrditi utječe li irsko zakonodavstvo doista na prava obrane. Na sudu koji je uputio zahtjev je da to ispita uzimajući u obzir i taj aspekt.

f) Irsko zakonodavstvo ima općenit doseg i ne uzima dovoljno u obzir okolnosti konkretnog slučaja

75. Predmetno irsko zakonodavstvo obilježava također činjenica da ono ima *opći doseg* jer ne izgleda da je u odnosu na obvezu zajedničkog obavljanja djelatnosti s nacionalnim odvjetnikom predviđena *ikakva iznimka* od pravila. *Prekomjerna krutost* samog zakonodavstva odnosno na razini njegove provedbe krutost nacionalnih sudova mogla bi se pokazati problematičnom s obzirom na kriterij proporcionalnosti. Taj se aspekt mora temeljito ispitati.

76. Prema informacijama koje je pružio sud koji je uputio zahtjev odvjetnik iz druge države mora nacionalnim sudovima priopćiti ime odvjetnika koji djelatnost obavlja u skladu s irskim pravom i koji je dostupan za pomoć u slučaju da taj odvjetnik ima potrebu za pomoći u pogledu pitanja koja su obuhvaćena nacionalnim pravom, praksom i postupkom ili etičkim pravilima na nacionalnoj razini. Čini se da zakonodavstvo prepušta odvjetniku iz druge države i nacionalnom odvjetniku da odrede svoju ulogu u svakom konkretnom slučaju što predmetnim stručnjacima omogućuje da međusobno fleksibilno surađuju. U tom kontekstu, utjecaj na slobodu pružanja usluga ne izgleda da prekoračuje ono što je nužno za postizanje dotičnih ciljeva od općeg interesa.

44 Kao što je na to podsjetio nezavisni odvjetnik M. Bobek u svojem mišljenju u spojenim predmetima Uniwersytet Wrocławski i Poljska/REA (C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2019:774, t. 111.), „ako […] o praksi u državama članicama mogu izvući ikakav opći zaključak, onda je to da je zastupanje prije svega stvar osobnog izbora i (dvostrane) ugovorne slobode. *Klijent slobodno izabire svojeg odvjetnika te odvjetnik načelno može slobodno birati svoje klijente. Odnos se temelji na povjerenju*. Bilo koje zadiranje u taj odnos treba se temeljiti na ozbiljnim razlozima zbog kojih postoji jasna i imperativna potreba da se ‚stranka zaštiti od svojeg odvjetnika'. Osim toga, ako se otkriju ikakvi problemi, najbolje je da ih riješe odnosna regulatorna tijela u disciplinskom ili drugom postupku". Moje isticanje

77. Dodatni argument u prilog proporcionalnosti nacionalnog zakonodavstva poput onog o kojemu je ovdje riječ, a koji omogućuje *fleksibilnu suradnju* između odvjetnika iz druge države i nacionalnog odvjetnika, može se izvesti iz sudske prakse Suda. Naime, iz presuda Komisija/Njemačka [45] i Komisija/Francuska [46] proizlazi da se „[odvjetnik iz druge države i nacionalni odvjetnik], koji podliježu etičkim pravilima primjenjivima u državi članici domaćinu, moraju smatrati sposobnima *zajedno odrediti*, poštujući ta etička pravila i u okviru svoje profesionalne autonomije, *načine za suradnju koji su primjereni* mandatu koji im je povjeren". Prethodno navedeni odlomak tumačim u smislu da je Sud u osnovi naklonjen donošenju nacionalnog regulatornog okvira koji poštuje autonomiju koju tradicionalno uživa odvjetnički poziv kao i interese pravnog subjekta. S obzirom na to, zaštita navedenih interesa zahtijeva znatan stupanj fleksibilnosti kako bi se uzele u obzir osobitosti konkretnog slučaja. Pravna pitanja svakog predmeta, specijalizacija i iskustvo odvjetnika kao i povjerenje koje mu pravni subjekt daje zahtijevat će odgovarajuću intervenciju koja je prilagođena odnosnoj situaciji.

78. Iako je Sud dodao da „[t]aj razlog ne isključuje mogućnost nacionalnih zakonodavaca da utvrde opći okvir za suradnju između dvaju odvjetnika", valja pojasniti da se, kao prvo, to tiče samo „općeg okvira za suradnju" i da, kao drugo, izvršavanje te ovlasti podliježe uvjetu da „obveze koje proizlaze iz tih odredbi nisu neproporcionalne u odnosu na ciljeve dužnosti zajedničkog obavljanja djelatnosti" [47]. Budući da se irsko zakonodavstvo izgleda suzdržalo od podrobnog uređivanja te suradnje između odvjetnika, prepuštajući im da oni to obave, ne čini mi se nužnim ispitati ga s obzirom na te uvjete.

79. Valja kao preliminarni zaključak prihvatiti da irsko zakonodavstvo *općenito* ispunjava zahtjeve načela proporcionalnosti. Naime, njime se provodi upravo ono što je u odnosno vrijeme Sud smatrao *pristupom koji je idealan za slijediti*, prepuštajući odvjetnicima da poštujući ta etička pravila i u sklopu svoje profesionalne autonomije odrede sva prikladna pravila za svoju suradnju u okviru mandata koji im je povjeren.

80. Unatoč prilagodljivosti koju pokazuje primjena tog propisa, slažem se s mišljenjem koje je izrazilo više zainteresiranih stranaka, među ostalim, tužitelj i Komisija, a prema kojem mogu postojati *okolnosti zbog koji može postati beskorisna obveza odvjetnika iz druge države da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom*. Mislim osobito na slučaj u kojem zahvaljujući svojoj osposobljenosti ili stručnom iskustvu „strani" odvjetnik ima znanja nužna za zastupanje i obranu pravnog subjekta u sporovima koji su u tijeku pred nacionalnim sudovima. Osim toga, također je moguće pomisliti na predmete koji su manje složeni i koje bi „strani" odvjetnik bio sposoban sam obraditi.

81. U tim mi se okolnostima čini da bi zahtijevati korištenje uslugama nacionalnog odvjetnika značilo da mu je dodijeljena isključivo „simbolična" uloga, to jest nipošto nužna za potrebe pravosuđa i pravnog subjekta. Financijske i praktične nepogodnosti pravnog subjekta i odvjetnika iz druge države, koje su već spomenute u ovom mišljenju, ostale bi ipak iste. Slijedi da bi se irsko zakonodavstvo trebalo smatrati neproporcionalnim s obzirom na to da bi taj zahtjev u prethodno opisanim uvjetima itekako prekoračio ono što je nužno za ostvarenje legitimnih interesa zaštićenih tim zakonodavstvom.

82. Takvi se razlozi nameću osobito u okolnostima poput onih u glavnom postupku u kojima je nesporno da je odvjetnik, koji zastupa tužitelja, unatoč činjenici da se stručno osposobio u Njemačkoj, obavljao tijekom više od deset godina odvjetnički poziv u Irskoj na temelju prava koja su mu dodijeljena Direktivom 98/5/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija [48]. Valja istaknuti da se Direktivom 98/5 želi provesti pravo poslovnog nastana utvrđeno u članku 57. UEZ-a koji je postao članak 53. UFEU-a. Za razliku od slobode pružanja usluga koja

45 Presuda od 25. veljače 1988. (427/85, EU:C:1988:98, t. 24.). Moje isticanje

46 Presuda od 10. srpnja 1991. (C-294/89, EU:C:1991:302, t. 31.)

47 Presude od 25. veljače 1988., Komisija/Njemačka (427/85, EU:C:1988:98, t. 25.), i od 10. srpnja 1991., Komisija/Francuska (C-294/89, EU:C:1991:302, t. 32.)

48 SL 1998., L 77, str. 36., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 65.

omogućuje osobi koja pruža uslugu da svoju djelatnost *privremeno* obavlja u državi članici u kojoj se usluga pruža, i to pod istim uvjetima poput onih koje je država članica odredila svojim vlastitim državljanima, pravo poslovnog nastana obuhvaća pravo na osnivanje i obavljanje neovisnih djelatnosti te pravo na osnivanje i vođenje poduzeća radi obavljanja *trajne* djelatnosti u stabilnom i trajnom okviru, pod istim uvjetima poput onih koji su pravom države članice poslovnog nastana određeni za njezine vlastite državljane.

83. Čini se da se u tim okolnostima može razumno očekivati da se „strani" odvjetnik donekle upozna s pravnim poretkom države članice domaćina, uključujući nacionalno pravo i etička pravila. Prema tome, može se pretpostaviti da će on biti u mogućnosti relativno samostalno obavljati odvjetnički poziv.

84. U tom kontekstu želim istaknuti da uvodna izjava 14. Direktive 98/5 potvrđuje tu ocjenu s obzirom na to da iz nje jasno proizlazi da, s jedne strane, „država [članica] primateljica mora uzeti u obzir eventualno stručno iskustvo stečeno na njezinu državnom području", te, da se, s druge strane, „nakon učinkovitog i redovitog obavljanja djelatnosti od tri godine u državi [članici] primateljici u području prava te države [članice], uključujući prav[o Unije], može pretpostaviti da je odvjetnik [podrijetlom iz druge države članice] stekao potrebne sposobnosti za potpunu integraciju u obavljanje odvjetničke djelatnosti u toj državi". U slučaju da je tužiteljev odvjetnik ispunio uvjete utvrđene Direktivom 98/5, ne bi trebala postojati nikakva sumnja glede njegove integracije u obavljanje odvjetničkog poziva u Irskoj.

85. Usto, valja uzeti u obzir činjenicu da je taj odvjetnik već zastupao tužitelja pred nacionalnim sudovima i Sudom gdje se meritum predmeta odnosio na pravo Unije [49], a ne na nacionalno pravo, i gdje su se pitanja koja su se trebala riješiti odnosila na troškove i možda na naknadu štete zbog povrede prava Unije, to jest na pitanja koja ne zahtijevaju znatnu pomoć nacionalnog odvjetnika.

86. Proizlazi da podložno činjeničnim utvrđenjima koja sud koji je uputio zahtjev mora izvesti, okolnosti predmeta u glavnom postupku izgleda da opravdavaju razrađeniji pristup. Sud koji je uputio zahtjev morao bi provjeriti uzima li predmetno irsko zakonodavstvo stvarno u obzir okolnosti konkretnog slučaja i, prema potrebi, je li s obzirom na te okolnosti potrebna fleksibilnija primjena tog zakonodavstva ili čak iznimka od obveze zajedničkog obavljanja djelatnosti.

87. Glede pitanja koji su to konkretni kriteriji koje bi sud koji je uputio zahtjev morao primijeniti kako bi utvrdio, može li se obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti nametnuti u određenom slučaju, valja primijetiti da je ono predmet četvrtog prethodnog pitanja. Stoga je radi jasnoće svrsishodno temeljitije obraditi tu temu u okviru odnosne analize.

88. U ovom stadiju analize dovoljno je utvrditi da se obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti ne čini neproporcionalnom pod uvjetom da se ograniči na zahtjev da se nacionalnim sudovima priopći ime odvjetnika koji obavlja djelatnost u skladu s irskim pravom i koji bi bio dostupan za pružanje pomoći odvjetniku iz druge države u slučaju potrebe, prepuštajući stručnjacima da odrede svoju ulogu u svakom konkretnom slučaju.

89. Međutim, gajim dvojbe glede proporcionalnosti takve obveze ako bi se pokazala previše strogom da se u dovoljnoj mjeri uzmu u obzir različiti aspekti konkretnog slučaja, poput onih koje sam spomenuo u svojim prethodnim opažanjima. Tumačenje irskog zakonodavstva u skladu s načelom proporcionalnosti od strane suda koji je uputio zahtjev moglo bi pridonijeti tomu da se izbjegne neusklađenost s pravom Unije.

49 Ističem da se predmet C-167/17, Klohn, u kojem je odvjetnik pred Sudom zastupao tužitelja u glavnom postupku, odnosio na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud), to jest sud koji je uputio zahtjev u ovom predmetu, te se odnosio na tumačenje Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.).

4. Odgovor na prvo, drugo i treće prethodno pitanje

90. S obzirom na prethodna razmatranja smatram da se država članica može poslužiti opcijom iz članka 5. Direktive 77/249 samo ako je ograničenje nametnuto stranci, na koju se ta ista direktiva odnosi, opravdano važnim razlogom od općeg interesa te ako je ono prikladno i proporcionalno ostvarenju tog cilja. Iako je na nacionalnom sudu da ocijeni je li to slučaj kada stranka na koju se odnosi Direktiva 77/249 želi zastupati osobu koja bi pred sudom pred kojim se vodi postupak imala pravo nastupati bez zastupnika, iz navedenog ne proizlazi da se tim ograničenjem dosljedno omogućuje postizanje takvog cilja.

91. Usto smatram da u slučaju u kojem je, u načelu, prikladno poslužiti se mogućnošću predviđenom u članku 5. Direktive 77/249, sustav poput onog koji je predviđen irskim pravom, a koji samo zahtijeva da se nacionalnim sudovima priopći ime odvjetnika koji obavlja djelatnost u skladu s irskim pravom i koji bi bio dostupan za pružanje pomoći odvjetniku iz druge države u slučaju potrebe, prepuštajući odvjetniku iz druge države i nacionalnom odvjetniku da odrede svoju ulogu u svakom određenom slučaju, proporcionalno utječe na slobodu pružanja usluga.

C. Četvrto prethodno pitanje

1. Nužnost usklađenog tumačenja nacionalnog zakonodavstva radi poštovanja načela proporcionalnosti

92. Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenja u vezi s obvezom određenom odvjetniku iz druge države koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, da radi zajedno s nacionalnim odvjetnikom. On bi želio saznati je li s obzirom na pravo Unije dopušteno odrediti takvu obvezu u svim okolnostima te, ako to nije slučaj, koje čimbenike nacionalni sud mora uzeti u obzir kada određuje može li se takva obveza odrediti u konkretnom slučaju.

93. Kao što je to objašnjeno u mojoj analizi prvih triju prethodnih pitanja, uzimajući u obzir pravila za propisano zajedničko obavljanje djelatnosti, sustavom poput onog koji je predviđen irskim pravom proporcionalno se utječe na slobodu pružanja usluga. Moram, međutim, pojasniti da se taj zaključak zasniva na pretpostavci da se pokazalo u cijelosti nužnim poslužiti se mogućnošću predviđenom u članku 5. Direktive 77/249, kako bi se ostvarili ciljevi zadani predmetnim zakonodavstvom, to jest nužnost da se zajamči zaštita pravnog subjekta i osigura dobro sudovanje.

94. Irsko zakonodavstvo kojim se prenosi članak 5. Direktive 77/249 i određuje obvezu zajedničkog obavljanja djelatnosti potiče dvojbe glede svoje proporcionalnosti jer se izgleda primjenjuje u svim slučajevima, a da se ne vodi dovoljno računa o okolnostima konkretnog slučaja. Već sam skrenuo pozornost na činjenicu da neke okolnosti mogu takvu obvezu učiniti bespredmetnom. Uzimajući u obzir stupanj utjecaja takve mjere na ostvarivanje slobode pružanja usluga, čini mi se očitim da bi se on trebao smatrati neproporcionalnim i, slijedom toga, nespojivim s člankom 5. Direktive 77/249, kako je protumačen s obzirom na članak 56. UFEU-a, ako bi se strogo primjenjivao, i to bez mogućnosti iznimki kada primjenjivi važni razlozi od općeg interesa nisu ugroženi uslugama koje pruža odvjetnik iz druge države koji želi braniti predmet bez pratnje nacionalnog odvjetnika.

95. Od tih će se okolnosti navesti osobito slučaj u kojem odvjetnik iz druge države, zahvaljujući svojoj osposobljenosti ili stručnom iskustvu, ima znanja nužna za zastupanje i obranu pravnog subjekta u sporovima koji su u tijeku pred nacionalnim sudovima. Usto, bit će spomenuti predmeti koji su manje složeni i ne zahtijevaju intervenciju nacionalnog odvjetnika. Svim je tim slučajevima zajedničko to da će odvjetnik iz druge države općenito biti u mogućnosti sam zastupati pravni subjekt ostvarujući gore spomenute legitimne interese.

96. Smatram bitnim razviti niz objektivnih kriterija na temelju prethodnih razmatranja kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da sa sigurnošću utvrdi koji bi bili slučajevi koji zahtijevaju fleksibilniju primjenu obveze zajedničkog obavljanja djelatnosti ili čak iznimku od nje, ovisno o okolnostima. Time bi se omogućilo sudu koji je uputio zahtjev da provede načelo proporcionalnosti gdje se to čini prikladnim. Usklađenim tumačenjem nacionalnog zakonodavstva, koje bi proizašlo iz primjene navedenih kriterija, osigurala bi se njegova usklađenost s pravom Unije.

2. Kriteriji koje će sud koji je uputio zahtjev morati primijeniti kad će utvrđivati, treba li odrediti obvezu zajedničkog obavljanja djelatnosti

97. Prva kategorija kriterija koji sudu koji je uputio zahtjev mogu omogućiti da utvrdi, je li obveza zajedničkog obavljanja djelatnosti proporcionalna legitimnim interesima koji se žele postići nacionalnim zakonodavstvom, povezana je s *osposobljenošću* kao i sa *stručnim iskustvom* odvjetnika iz druge države koji pruža usluge u Irskoj. Studiji i stažiranje koji su možda obavljeni po pravu te države članice mogu dati korisne naznake za njegovu stručnost na području materijalnog i postupovnog prava, pravne terminologije i etičkih pravila. Činjenica da su ga drugi sudovi iste države članice već ovlastili da zastupa pravni subjekt u odnosnom predmetu (ili povezanim predmetima) može se također pokazati korisnom.

98. Druga kategorija relevantnih kriterija uključuje *narav postupka*, *složenost predmeta* kao i *područje mjerodavnog prava*. Stoga bi se predmeti koji nisu posebno složeni i ne zahtijevaju nužno intervenciju nacionalnog odvjetnika mogli povjeriti samo odvjetniku iz druge države. Isto tako, u predmetima koji su obuhvaćeni međunarodnim pravom ili pravom Unije ne bi se nužno moralo predvidjeti sudjelovanje nacionalnog odvjetnika, s obzirom na činjenicu da, vodeći računa o njihovoj naravi, ta pravna područja nadilaze isključivo nacionalni okvir. Nasuprot tomu, predmet koji je obuhvaćen isključivo irskim pravom i moguće zahtijeva određeni stupanj specijalizacije, mogao bi zahtijevati značajniju intervenciju nacionalnog odvjetnika.

99. Taj popis objektivnih kriterija uopće nije taksativan, nego služi za prikaz okolnosti koje mogu opravdati fleksibilniji pristup kada se mora utvrditi treba li u konkretnom slučaju odrediti obvezu zajedničkog obavljanja djelatnosti. Usto valja naglasiti da kriteriji koje treba primijeniti imaju indikativnu vrijednost s obzirom na to da će se sud koji je uputio zahtjev morati koristiti svojom marginom diskrecije, kako bi sam utvrdio okolnosti konkretnog slučaja. Što se tiče konkretnog postupka koji treba slijediti, smatram svrsishodnim da se uređivanje pravila povjeri nadležnim nacionalnim tijelima. Podložno nadležnostima koje sud koji je uputio zahtjev ima na temelju irskog prava, čini mi se da bi on trebao biti u mogućnosti osmisliti postupak istovrstan onom koji je razvijen sudskom praksom kada pravni subjekt laik zahtijeva da ga zastupa nestručna osoba [50].

100. Osim toga, predloženi pristup ima tu prednost da se na odgovarajući način vodi računa o zabrinutosti koju je sud koji je uputio zahtjev izrazio u vezi s opasnošću da se mora dopustiti intervencija osobe koja ne ispunjava zahtjeve dobrog sudovanja i djelotvorne zaštite pravnog subjekta. Ako sam provjeri da odvjetnik iz druge države koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici doista ispunjava kriterije kojima se može potvrditi dovoljna stručnost kako bi mogao preuzeti zastupanje pravnog subjekta u okviru spora koji je u tijeku pred njim, sud koji je uputio zahtjev bit će u mogućnosti uvjeriti se da su spomenuti legitimni interesi uzeti u obzir na odgovarajući način.

50 Vidjeti t. 57. ovog mišljenja.

3. Odgovor na četvrto prethodno pitanje

101. S obzirom na prethodno navedeno, dolazim do zaključka da čak i ako bi Sud smatrao da je u kontekstu irskog sustava dopušteno odrediti obvezu utvrđenu u članku 5. Direktive 77/249, ipak proizlazi da bi bilo neproporcionalno primjenjivati takav pristup strogo, a da se ne omoguće iznimke kada primjenjivi važni razlozi od općeg interesa nisu ugroženi uslugama koje pruža odvjetnik iz druge države koji želi nastupati u predmetu bez pratnje. Nasuprot tomu, u sustavu mora postojati mogućnost da se u obzir uzmu posebne okolnosti predmeta, vodeći pri tome računa o posebnoj osposobljenosti i iskustvu dotičnog pružatelja usluga kao i o naravi postupka u kojemu taj pružatelj želi sudjelovati, složenosti predmeta i području mjerodavnog prava.

VI. Zaključak

102. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) odgovori na sljedeći način:

– Država članica može se poslužiti opcijom iz članka 5. Direktive Vijeća 77/249/EEZ od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga samo ako je ograničenje nametnuto stranci, na koju se navedena direktiva odnosi, opravdano važnim razlogom od općeg interesa te je prikladno i proporcionalno ostvarenju tog cilja. Iako je na nacionalnom sudu da ocijeni je li to slučaj kada stranka na koju se odnosi Direktiva 77/249 želi zastupati osobu koja bi pred sudom pred kojim se vodi postupak imala pravo nastupati bez zastupnika, ne proizlazi da se tim ograničenjem dosljedno omogućuje postizanje takvog cilja.

– U slučajevima u kojima je u načelu prikladno poslužiti se mogućnošću predviđenom u članku 5. Direktive 77/249, sustav poput onog koji je predviđen irskim pravom, a koji samo zahtijeva da se navede odvjetnik koji je ovlašten nastupati pred nacionalnim sudom pred kojim se vodi postupak i koji je prihvatio sudjelovanje u postupku, proporcionalno utječe na slobodno pružanje usluga.

– Međutim, bilo bi neproporcionalno primjenjivati takav pristup strogo, a da se ne omoguće iznimke kada primjenjivi važni razlozi od općeg interesa nisu ugroženi predviđenim pružanjem usluga. Nasuprot tomu, u sustavu poput onoga koji je predviđen irskim pravom mora postojati mogućnost da se u obzir uzmu posebne okolnosti predmeta, vodeći pri tome računa o posebnoj osposobljenosti i iskustvu dotičnog pružatelja usluga kao i o naravi postupka u kojemu taj pružatelj želi sudjelovati, složenosti predmeta i području mjerodavnog prava.