

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

19. jaanuar 1988*

(Asutamisõigus ja õigusteenuste osutamise vabadus)

Kohtuasjas 292/86,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel cour d'Appel de Colmar'i (Colmari apellatsioonikohtu) esitatud taotlus, millega soovitakse nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Claude Gullung, elukoht Mulhouse,

ja

Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar (Colmari advokatuuri juhatus),

ja

Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Saverne (Saverne'i advokatuuri juhatus),

menetlusse astujad:

Syndicat des avocats de France (Prantsuse advokaatide ühing),

Confédération syndicale des avocats (advokaatide liit),

Conférence des bâtonniers (Bâtonniers'ide ühing) ja

Fédération nationale des unions de jeunes avocats (noorte advokaatide ühingute riiklik liit),

eelotsust EMÜ asutamislepingu artikli 52 ja nõukogu 22. märtsi 1977. aasta direktiivi 77/249/EMÜ (EÜT 1977, L 78, lk 17) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

koosseisus: koja esimees O. Due, kohtunikud G. C. Rodríguez Iglesias, T. Koopmans, K. Bahlmann ja T. F. O'Higgins,

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: ametnik D. Louterman,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid

C. Gullung, põhikohtuasja hageja, esindajad: hr Gullung ise ja kirjaliku menetluse ajal Mulhouse'i advokatuuri *bâtonnier* J.-C. Tschirhart,

conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar ja conseil de l'ordre des avocats du barreau de Saverne, põhikohtuasja kostjad, esindaja: Colmari advokatuuri *bâtonnier* F. Perrad,

Syndicat des avocats de France, põhikohtuasja menetlusse astuja, esindaja: Colmari advokatuuri kuuluv M. Welschinger,

Conférence des bâtonniers, põhikohtuasja menetlusse astuja, esindaja: Lille'i advokatuuri kuuluv M. Veroone,

Confédération syndicale des avocats, põhikohtuasja menetlusse astuja, esindaja: samuti Lille'i advokatuuri kuuluv M. Veroone,

Fédération nationale des unions de jeunes avocats, põhikohtuasja menetlusse astuja, esindajad: Colmari advokatuuri *bâtonnier* F. Perrad ja Pariisi advokatuuri kuuluv R. Milchior,

Saksamaa Liitvabariigi valitsus, esindajad: liidu majandusministeeriumi *Oberregierungsrat* A. Dittrich ja liidu justiitsministeeriumi *Regierungsdirektor* H.-W. Neyl,

Kreeka Vabariigi valitsus, esindajad: kirjaliku menetluse ajal välisministeeriumi õigusnõunik S. E. Perrakis ja suulise menetluse ajal S. Zissimopoulos,

Hispaania Kuningriigi valitsus, esindajad: kirjaliku menetluse ajal Hispaania Välisministeeriumi esindaja F. Javier Conde de Saro ja suulise menetluse ajal hr Garcia-Valdecasas Fernandez,

Ühendkuningriik, esindajad: kirjaliku menetluse ajal riigikassa juristi büroo esindaja H. R. L. Purse ja suulise menetluse ajal hr Mummery,

Prantsuse Vabariigi valitsus, esindajad: kirjaliku menetluse ajal välisministeeriumi esindajad G. Guillaume ja P. Pouzoulet ning suulise menetluse ajal R. de Gouttes,

Madalmaade Kuningriigi valitsus, esindaja: suulise menetluse ajal M. Fierstra,
Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik J. Amphoux,
arvestades istungi protokollit ja 23. septembri 1987. aasta istungit,
olles 18. novembri 1987. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi arvamuse,
on teinud järgmise

otsuse

1. 17. novembri 1986. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. novembril 1986, esitas Cour d'appel de Colmar EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust EMÜ asutamislepingu artiklite 52 ja 59 ning nõukogu 22. märtsi 1977. aasta direktiivi 77/249/EMÜ (õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta) (EÜT 1977, L 78, lk 17) sätete tõlgendamise kohta.
2. Küsimused kerkisid esile Colmari advokatuuri juhatuse ja Saverne'i advokatuuri juhatuse vastu Saksamaa Liitvabariigis Offenburgis *Rechtsanwalt*'ina registreeritud Prantsuse ja Saksa kodanikust juristi hr Gullungi algatatud menetluses. Hr Gullung tugineb EMÜ asutamislepingu sätetega tagatud vabadusele, et töötada Prantsusmaal, kuigi Prantsuse advokatuuri keelduti teda vastu võtmast alustel, mis on seotud tema mainega.
3. Hr Gullung töötas *notaire*'ina (notarina) Prantsusmaal Hirsingue'is alates 1947. aasta septembrist kuni 1966. aasta märtsini, mil ta astus oma ametikohalt tagasi pärast seda, kui Chambre de discipline des notaires du Haut-Rhin (Haut-Rhin'i département'i notarite distsiplinaarkomisjon) võttis tema suhtes kasutusele distsiplinaarmeetmed. Seejärel taotles ta kõigepealt luba töötada Marseilles' *conseil juridique*'ina (õigusnõunikuna) ning pärast seda taotles ta vastuvõttu Mulhouse'i advokatuuri, et töötada *avocat*'ina. Mõlemad taotlused lükati tagasi põhjusel, et ta ei vastanud *avocat*'i puhul nõutavatele hea maine nõuetele. Prantsuse õigusnormide kohaselt peavad neid tingimusi täitma ka isikud, kes on kantud *conseils juridiques*'ide registrisse. Mitmed menetlused algatati otsuste vastu, millega tema kaks taotlust tagasi lükati, kuid ükski neist ei olnud võidukas, sest kõnealused kohtud tegid otsuse kutse-eesrika reeglite rikkumise alusel, milles teda süüdistati seoses tema tegevusega *notaire*'ina ning mis seisnes selles, et ta ei olnud oma ametis väärikas, hea mainega ja aus, mis on *avocat*'ina tegutsemisel vajalik.
4. Pärast tema vastuvõtmist Offenburgi *Rechtsanwalt*'iks, teatati hr Gullung'ile, kes oli samal ajal avanud *jurisconsulte* (õigusnõuniku) büroo Mulhouse'is, Mulhouse'i advokatuuri juhatuse otsusest, millega keelati selle advokatuuri liikmetel „abi

osutamine ühenduse õiguses ja 22. märtsi 1979. aasta määruses sätestatud tingimustel” – tegemist oli Prantsuse määrusega, millega rakendati direktiivi 77/249 – „mis tahes *avocat*’ile, kes ei vasta vajalikele nõuetele seoses hea mainega, ja eelkõige hr Claude Gullung’ile distsiplinaarkaristuse ähvardusel.”

5. Sarnased otsused võtsid vastu Colmari ja Saverne’i advokatuuride juhatused pärast seda, kui hr Gullung oli ilmunud cour d’appel de Colmar’i chambre d’accusation’i istungile, olles tsiviilhageja nõunik. Ta ilmus kohtusse teenuste osutajana koos *avocat*’iga, kellel oli selles kohtus õigus olla esindaja.

6. Põhikohtuasi on seotud hr Gullungi esitatud hagidega nende kahe otsuse vastu. Oma hagi õigustades tugines ta direktiivi 77/249 sätetele, millega tagatakse muudes liikmesriikides asuvatele juristidele vabadus osutada teenuseid, ja EMÜ asutamislepingu sätetele, mis on seotud asutamisevabadusega, mille toime tema väidete kohaselt võimaldab isikul asuda tegutsema õigusala spetsialistina ilma vajaduseta registreeruda advokatuuris.

7. Cour d’appel de Colmar, kus algatati mõlemad hagi, peatas menetluse, et esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas isik, kes on ühenduse kahe liikmesriigi kodanik ja kellel on lubatud tegutseda õigusala spetsialistina ühes nendest kahest riigist, võib tugineda Euroopa Ühenduste Nõukogu 22. märtsi 1977. aasta direktiivile (õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta), et osutada teenuseid teise liikmesriigi territooriumil, kus kohus on keelanud tal tegutseda õigusala spetsialistina põhjustel, mis on seotud nõuetega väärrikuse, hea maine ja aususe osas? Üldisemalt seisneb küsimus selles, kas eeltoodud silmas pidades ei piirdu 22. märtsi 1977. aasta direktiivi kohaldamisala riigi avaliku korra nõuetega?

2. Kas jurist, kes on ühenduse ühe liikmesriigi kodanik, saab kasutada teises liikmesriigis asutamiseõigust vastavalt Rooma lepingu artiklile 52 üksnes siis, kui ta on selle vastuvõtva riigi advokatuuri liige, kus sellist liikmelisust nimetatud riigi õigusnormides nõutakse?

Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis kas jurist, kes on ühenduse ühe liikmesriigi kodanik ja kes on asunud elama teise liikmesriiki ilma, et ta oleks viimati nimetatud riigi advokatuuri liige, võib tugineda ülalnimetatud 22. märtsi 1977. aasta direktiivile teenuste osutamise vabaduse kohta?”

8. Käesolevaga viidatakse istungi protokollile, kust saab täpsema ülevaate vaidluse taustast ja Euroopa Kohtule esitatud kirjalike märkuste kokkuvõttest, mida nimetatakse või arutatakse edaspidi vaid sellisel määral, kuivõrd see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

9. Euroopa Kohtule esitatud esimeses küsimuses käsitletakse õigusteenuste osutamise vabadust ja teises küsimuses käsitletakse juristide asutamisõigust. Esimese küsimusega tõstatatakse küsimus ka topeltkodakondsuse toime kohta ning seega on kohane käsitleda kõigepealt seda asjaolu.

Topeltkodakondsus

10. Topeltkodakondsusega seonduv küsimus seisneb selles, kas isik, kes on kahe liikmesriigi kodanik ning kellel on lubatud tegutseda ühes nendest liikmesriikidest õigusala spetsialistina, võib tugineda direktiivi 77/249 sätetele teise liikmesriigi territooriumil.

11. Siinkohal tuleks märkida, et oma 7. veebruari 1979. aasta otsuses kohtuasjas 115/78: *Knooks versus* majanduse riigisekretär (EKL 1979, lk 399) asus Euroopa Kohus seoses asutamisõigust käsitleva direktiiviga seisukohale, et direktiivile võivad tugineda kõikide liikmesriikide kodanikud, kes on olukorras, mida direktiivis selle kohaldamisalana määratletakse, seda isegi sellise riigi suhtes, mille kodanikud nad on. Sama põhimõtet kohaldatakse ka direktiivi osas, mis on seotud teenuste osutamise vabadusega.

12. Isikute liikumisvabadust, asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust, mis on ühenduse süsteemis põhilised, ei saaks täiel määral rakendada, kui liikmesriigil oleks õigus keelduda ühenduse õigusnormidest tulenevate hüvede tagamisest nende liikmesriigi kodanikele, kes tegutsevad teises liikmesriigis, mille kodanikud nad samuti on, ja kes kasutavad ühenduse õiguse alusel pakutavaid vahendeid selleks, et töötada esimese riigi territooriumil, osutades seal teenuseid.

13. Sellest tulenevalt peab olema seisukohal, et kahe liikmesriigi kodanik, kellel on lubatud tegutseda õigusala spetsialistina ühes nendest riikidest, võib tugineda direktiivi 77/249 sätetele teise riigi territooriumil, kui selle direktiivi kohaldamise tingimused vastavalt direktiivi määratlusele on täidetud.

Teenuste osutamine

14. Euroopa Kohtule esitatud esimese küsimusega soovitakse eelkõige teada saada seda, kas direktiivi 77/249 sätetele võib tugineda ühes liikmesriigis elav jurist, et töötada teenuste osutajana teise liikmesriigi territooriumil, kus viimati nimetatud liikmesriik on keelanud tal tegutseda õigusala spetsialistina põhjustel, mis on seotud väärrikuse, hea maine ja aususega. Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, soovib cour d'appel teada saada, kas avalik kord ei kujuta endast takistavat asjaolu direktiivi kohaldamisel.

15. Direktiivi 77/249 eesmärk on õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikum elluviimine. Selles osas nõutakse direktiivis seda, et liikmesriigid peavad tunnustama juristina juristide tegevuse mõttes iga isikut, kes tegutseb teises liikmesriigis juristina

ühe sellise määratluse alusel, mis on sätestatud artikli 2 lõikes 1, mis hõlmab samuti *Rechtsanwalt*'i Saksamaa Liitvabariigis.

16. Kuid artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et kliendi esindamine kohtumenetluses või suhtlemisel avaliku võimu organitega peab toimuma vastuvõtvas liikmesriigis sealsetele juristidele kehtestatud tingimuste kohaselt, välja arvatud nõue elukoha või kutseorganisatsiooni kuulumise kohta vastuvõtvas liikmesriigis. Artikli 4 lõikes 2 on sätestatud, et teenuste osutajana tegutsev jurist peab järgima vastuvõtvas liikmesriigis kehtivaid kutsealase käitumise reegleid, sealjuures vastuollu minemata kohustustega selles liikmesriigis, kust ta on tulnud.

17. Muu tegevuse osas, mis seisneb teenuste osutamises, on artikli 4 lõikes 4 sätestatud, et jurist peab järgima kutsealase käitumise tingimusi ja reegleid, mis kehtivad selles riigis, kust ta on tulnud, sealjuures vastuollu minemata nende reeglitega, mis reguleerivad vastavat elukutset vastuvõtvas liikmesriigis, üksnes sellisel määral, kui võrd juristil, kes ei pärine vastuvõtvast liikmesriigist, on võimalik viimati nimetatud reegleid järgida, ja sellises ulatuses, kui nende järgimine on objektiivselt põhjendatud, et tagada juristide korrektne tegutsemine, elukutse hea maine ja ühildamatuse reeglite järgimine.

18. Nendest sätetest tuleneb, et õigusala spetsialistid peavad teenuste osutamisel täitma vastuvõtvas liikmesriigis kehtivaid kutse-eeskrite reegleid.

19. Sellist tõlgendust toetab direktiivi artikli 7 lõige 2, milles sätestatakse, et „kui eiratakse vastuvõtvas liikmesriigis kehtivaid kohustusi, [...]” peab selle liikmesriigi pädev organ tegema „oma eeskirjade ja protseduuride kohaselt” otsuse eiramise tagajärgede suhtes. See organ peab teatama kõigist oma otsustest pädevale organile selles riigis, kust teenuseid osutav isik on tulnud.

20. Euroopa Kohtus toimunud menetluse käigus pöörati tähelepanu asjaolule, et eelnimetatud direktiivi sätete alusel nõutakse teenuste osutamisel vastavust kutse-eeskrite reeglitele, kusjuures cour d'appel'i esitatud küsimus on seotud nende reeglite eiramisega enne teenuste osutamise aega.

21. Siiski ei ole see väide veenev. Nõudes vastavust vastuvõtva liikmesriigi kutse-eeskrite reeglitele, eeldatakse direktiivis, et teenuseid osutaval isikul on vastav pädevus nendele reeglite täitmiseks. Kui vastuvõtva liikmesriigi pädev organ on juba õigusala spetsialisti tegutsemisõiguse menetluse käigus leidnud, et sellel isikul puudub selline pädevus, mille tõttu on tal sel põhjusel keelatud selle elukutsega tegeleda, peab olema leitud, et ta ei täida just neid tingimusi, mis on sätestatud direktiivis seoses teenuste osutamise vabadusega.

22. Sellest tulenevalt tuleb direktiivi 77/249 tõlgendada selliselt, et selle sätetele ei saa tugineda ühes liikmesriigis tegutsev jurist eesmärgiga osutada teenuseid teise

liikmesriigi territooriumil, kus tal on keelatud tegutseda õigusala spetsialistina põhjustel, mis on seotud väärrikuse, hea maine ja aususega.

23. Seda vastust silmas pidades ei ole vaja käsitleda küsimust selle kohta, kas on võimalik tugineda avaliku korra mõistele, et keelduda tagamast teenuste osutamise vabadust hüvesid juristile, kes pärineb ühest liikmesriigist ja keda on keeldutud vastu võtmast vastuvõtva liikmesriigi advokatuuri põhjusel, et ta on eiranud kutse-eeskriitika reegleid.

Asutamisõigus

24. Teine küsimus, mille cour d'appel Euroopa Kohtule esitas, on seotud EMÜ asutamislepingu artikli 52 tõlgendamisega. Küsimus on konkreetselt suunatud asjaolule, kas juristi tegutsemine teise liikmesriigi territooriumil selle sätte tähenduses eeldab tema registreerimist vastuvõtva liikmesriigi advokatuuris, kui seda on nõutud nimetatud liikmesriigi õigusnormides. Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis tõstatab cour d'appel samuti küsimuse direktiivi 77/249 kohaldamise kohta juristile, kes ei ole registreeritud.

25. Kõigepealt on vaja määrata täpsemalt kindlaks Euroopa Kohtule esitatud küsimuse ulatus eelkõige kohtule esitatud suulist väidet silmas pidades.

26. Komisjon märkis, et faktiline olukord, mis põhjustas põhikohtuasja, võib osutada kahemõtteliseks sellises ulatuses, kuivõrd Saksamaa Liitvabariigis *Rechtsanwalt*'ina tegutsev isik avas Prantsusmaal samuti büroo *jurisconsulte*'ina; seepärast võiks vastavalt komisjoni väidetele küsida, kas see isik ei olnud juba „tegutsev” töötamise mõttes Prantsusmaal, mille tagajärjel asutamisõigusega seonduvaid õigusnorme ei saagi talle kohaldada. Siiski ei ole Euroopa Kohtul õigust teha otsust cour d'appel'is menetlemisel oleva vaidluse osas ning küsimus, mille cour d'appel Euroopa Kohtule esitas, on seotud üksnes olukorraga, kus ühes liikmesriigis tegutsev jurist kavatses hakata tegutsema teises liikmesriigis, kus selleks, et ta saaks juristina tegutseda, on vaja registreerumine advokatuuris.

27. Lisaks vaidlesid kahe advokatuuri juhatused ja Ühendkuningriik istungil selle küsimuse üle, kas ühes liikmesriigis tegutsev jurist võib tegutseda teise liikmesriigi territooriumil, kus kehtib nõue, et juristid peavad olema advokatuuris registreeritud, ilma vastava registreeringuta, kui ta pakub oma teenuseid juristina selle liikmesriigi õigusnormide tähenduses, kust ta pärineb, näiteks Prantsusmaal kui Saksamaa *Rechtsanwalt*'ina või kui Inglismaa *solicitor*'ina. See probleem ei moodusta samuti osa Euroopa Kohtule esitatud küsimusest, mis viitab vastavalt selle sõnastusele olukorrale, kus jurist selle liikmesriigi õigusnormide tähenduses, kus ta tegutseb, soovib asuda teises liikmesriigis juristina tegutsema selle liikmesriigi õigusnormide tähenduses.

28. Et vastata küsimusele, mis on määratletud sellisel viisil, on vaja rõhutada, et EMÜ asutamislepingu artikli 52 teise lõigu kohaselt hõlmab asutamisõigus õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana „neil tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestavad selle riigi seadused, kus niisugune asutamine toimub.” Sellest sättest tulenevalt, nagu Euroopa Kohus märkis oma 12. juuli 1984. aasta otsuses kohtuasjas 107/83: *Ordre des avocats au barreau de Paris versus Klopp* (EKL 1984, lk 2971), et konkreetsete ühenduse eeskirjade puudumisel on igal liikmesriigil põhimõtteliselt õigus reguleerida õigusala spetsialistide tegevust oma territooriumil.

29. Siinkohal tuleks lisada, et teatud liikmesriikides kehtestatud nõuet juristide registreerimise kohta advokatuuris tuleb pidada ühenduse õiguse suhtes seaduslikuks eeldusel, et selline registreerimine on lubatud kõikide liikmesriikide kodanikele ilma kedagi diskrimineerimata. Selle nõudega püütakse tagada juristide tegevuse moraalsete ja eetiliste põhimõtete ning distsiplinaarkontrolli jälgimist ning seega püütakse selle nõudega täita eesmärki, mis on kaitsmist väärt.

30. Eeltoodust tuleneb, et liikmesriigid, kelle õigusnormides kehtestatakse nõue, et iga isik, kes soovib tegutseda nende territooriumil juristina nende riikide riiklike õigusnormide tähenduses, peab olema advokatuuris registreeritud, võivad ette näha sama nõude juristidele, kes pärinevad teistest liikmesriikidest ja kes tuginevad EMÜ asutamislepingus sätestatud asutamisõigusele, et kasutada samasugusest staatusest tulenevaid hüvesid.

31. Sellest tulenevalt on vastus Euroopa Kohtule eelotsuse tegemiseks esitatud teisele küsimusele selline, et EMÜ asutamislepingu artiklit 52 tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriik, mille õigusnormide alusel nõutakse, et juristid oleks registreeritud advokatuuris, võib ette näha sama nõude juristidele, kes pärinevad teistest liikmesriikidest ja kes kasutavad asutamislepingus tagatud asutamisõigust, et tegutseda õigusala spetsialistidena esimese liikmesriigi territooriumil.

32. Seda vastust silmas pidades ei ole enam vaja vastata cour d'appel'i esitatud lisaküsimusele.

Kohtukulud

33. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksamaa Liitvabariigi valitsuse, Kreeka valitsuse, Hispaania valitsuse, Ühendkuningriigi, Prantsuse valitsuse, Madalmaade valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulused ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus riiklikus kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

vastates cour d'appel de Colmar'i 17. novembri 1986. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

1) Isik, kes on kahe liikmesriigi kodanik ja kellel on lubatud tegutseda õigusala spetsialistina ühes nendest riikidest, võib tugineda direktiivi 77/249/EMÜ (õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta) sätetele teise riigi territooriumil, kui selle direktiivi kohaldamise tingimused vastavalt direktiivi määratlusele on täidetud.

2) Direktiivi 77/249/EMÜ tuleb tõlgendada selliselt, et selle sätetele ei saa tugineda ühes liikmesriigis tegutsev jurist eesmärgiga tegutseda teenuste osutajana teise liikmesriigi territooriumil, kus tal on keelatud tegutseda juristina põhjustel, mis on seotud väärrikuse, hea maine ja aususega.

3) EMÜ asutamislepingu artiklit 52 tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriik, mille õigusnormide alusel nõutakse, et juristid oleks registreeritud advokatuuris, võib kehtestada sama nõude juristidele, kes pärinevad teistest liikmesriikidest ja kes kasutavad asutamislepingus tagatud asutamisõigust, et tegutseda õigusala spetsialistidena esimese liikmesriigi territooriumil.

Due Rodríguez Iglesias

Koopmans

Bahlmann

O'Higgins

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. jaanuaril 1988. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

Kuuenda koja esimees

P. Heim

O. Due