NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. április 10.[1]

C-58/13. és C-59/13. sz. egyesített ügyek

Angelo Alberto Torresi
kontra
Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata (C-58/13)
és
Pierfrancesco Torresi
kontra
Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata (C-59/13)

(A Consiglio Nazionale Forense [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„A »tagállami bíróság« fogalma — Consiglio Nazionale Forense — Függetlenség — Pártatlanság — A 98/5/EK irányelv 3. cikke — Érvényesség — Az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamban történő folyamatos gyakorlása — Joggal való visszaélés — A nemzeti identitás tiszteletben tartása"

1. Angelo Alberto Torresi és Pierfrancesco Torresi (a továbbiakban: Torresi ügyvédek) olasz állampolgárok, akik azt követően, hogy Spanyolországban jogosulttá váltak az „abogado" szakmai cím használatára, kérelmet terjesztettek elő az Olaszországban hatáskörrel rendelkező ügyvédi kamara tanácsa előtt annak érdekében, hogy Olaszországban gyakorolhassák ügyvédi hivatásukat. Kérelmüket az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről szóló, 1998. február 16-i 98/5/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet átültető olasz jogszabályokra alapozták.[2]

2. Mivel a kérelmek tekintetében a helyi kamara tanácsa nem hozott határozatot az előírt határidőn belül, Torresi ügyvédek kérelmet terjesztettek a Consiglio Nazionale Forense (az Országos Ügyvédi Kamara Tanácsa, a továbbiakban: CNF) elé. Ezen eljárás során a CNF úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében a „joggal való visszaélés" tilalmáról szóló elvre és a „nemzeti identitás tiszteletben tartására" irányuló elvre hivatkozva két kérdést terjeszt a Bíróság elé a 98/5 irányelv értelmezése és érvényessége tekintetében.

3. Álláspontom szerint elég világos az e kérdésekre adandó válasz. A szóban forgó ügyben felmerült lényegi kérdések előtt azonban van egy olyan eljárási jellegű kérdés, amelyet először meg kell vizsgálni: rendelkezik-e az alapügyben eljáró CNF hatáskörrel arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdéseket terjesszen a Bíróság elé.

4. Ehhez a kérdéshez mindenekelőtt meg kell vizsgálni a függetlenség és pártatlanság feltételeinek terjedelmét és funkcióját az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „tagállami bíróság" jelentése tekintetében.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — HL 1998. L 77., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 110. o.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

5. A 98/5 irányelv 2. cikkének első bekezdése a következőket írja elő:

„Bármely ügyvéd jogosult állandó jelleggel bármely más tagállamban a saját tagállamában megszerzett szakmai címmel az 5. cikkben meghatározott tevékenységek folytatására.”

6. A 98/5 irányelv „Bejegyzés a hatáskörrel rendelkező hatóságnál” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Annak az ügyvédnek, aki másik tagállamban kíván működni, mint ahol ügyvédi képesítését megszerezte, az adott ország hatáskörrel rendelkező hatóságánál be kell jegyeztetnie magát.

(2) A fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának be kell jegyeznie az ügyvédet, ha az ügyvéd bemutatja a saját tagállamának hatáskörrel rendelkező hatóságánál történt bejegyzését bizonyító igazolást. […]”

7. A 98/5 irányelv „Indokolás és jogorvoslatok” című 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A 3. cikkben említett bejegyzést nem érintő határozatokat vagy az ilyen bejegyzést törlő és a fegyelmi intézkedések meghozataláról szóló határozatokat indokolni kell.

Az ilyen határozatok ellen bírósági jogorvoslatnak van helye a tagállam belső joga szerint.”

B – *Az olasz jog*

8. Olaszország a 2001. február 2-i 96. sz. törvényerejű rendelettel (a továbbiakban: 96/2001. sz. törvényerejű rendelet) ültette át a 98/5 irányelvet.[3]

9. A 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében az ügyvédi hivatásnak Olaszországban a származási országban megszerzett címmel történő gyakorlásához más tagállamok állampolgárai kötelesek a névjegyzéknek a külföldön képesítést szerzett ügyvédeket tartalmazó, külön tagozatába való bejegyzésüket kérni abban a kerületben, amelynek területén állandó lakóhelyük vagy szakmai székhelyük van. A kérelemhez csatolni kell azokat az iratokat, amelyek bizonyítják a kérelmező uniós állampolgárságát; a kérelmező lakóhelyét vagy szakmai székhelyét; és azt, hogy a kérelmezőt bejegyezték a saját tagállam szakmai szervezetének névjegyzékébe.

10. A 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkének (6) bekezdése értelmében a helyi kamarai tanács a kérelem benyújtásától, illetve hiányainak pótlásától számított harminc napon belül „ha megállapítható a kötelező feltételek fennállása, és amennyiben összeférhetetlenségi okok nem akadályozzák, elrendeli a külön tagozatba való bejegyzést, és értesíti erről a saját tagállam megfelelő hatóságát”. Ugyanezen törvényerejű rendelet 6. cikkének (8) bekezdése szerint azonban, amennyiben a helyi kamara tanácsa a kérelemről az előírt határidőben nem határozott, a kérelmező e határidő lejártától számított tíz napon belül a CNF-hez fordulhat, amely „a felvételről érdemben dönt”.

3 — „Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l’esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale” (a GURI 2001. április 4-i 79. számának rendes melléklete).

11. A releváns időszakban a CNF összetételéről, szerepéről és tevékenységéről elsősorban az 1933. november 27-i 1578. sz. királyi törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet),[4] az 1934. január 22-i 37. sz. királyi rendelet (a továbbiakban: 37/1934. sz. rendelet)[5] és egyéb másodlagos jog[6] rendelkezett.

12. A CNF irodája Rómában van az Igazságügyi Minisztériumban, 26 tagból áll (a fellebbviteli bíróságokhoz tartozó kerületek számának megfelelően), akiket azok az ügyvédek választanak maguk közül, akik meghallgatási jogosultsággal rendelkeznek a felsőbb fokon eljáró olasz bíróságok előtt.

13. Az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet 31. és 54. cikke értelmében a CNF tárgyalja a helyi kamarai tanácsok névjegyzékbe való felvétellel és fegyelmi kérdésekkel kapcsolatos határozataival szemben előterjesztett kereseteket. A hivatkozott törvényerejű rendelet 56. cikke értelmében a CNF határozataival szemben fellebbezést lehet előterjeszteni a Corte di Cassazione, Sezioni Unite (a legfelsőbb bíróság egyesített tanácsai) előtt „hatáskör hiányára, hatáskörrel való visszaélésre vagy téves jogalkalmazásra” hivatkozással.

II – **A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

14. Torresi ügyvédek Spanyolországban szereztek egyetemi jogi diplomát (Licenciado en Derecho), és 2011. december 1-jén mint „abogado ejerciente” (gyakorló ügyvéd) bejegyezte őket az Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife (santa cruz de tenerifei ügyvédi kamara).

15. Torresi ügyvédek 2012. március 17-én kérték az Ordine degli avvocati di Maceratától (maceratai ügyvédi kamara) felvételüket a külföldön képesítést szerzett ügyvédeket tartalmazó névjegyzék külön tagozatába. A maceratai kamara tanácsa azonban nem határozott a kérelmekről az olasz jogban előírt harminc napos határidőn belül.[7]

16. Torresi ügyvédek ezért 2012. április 19-én kérelmet nyújtottak be a CNF-hez az iránt, hogy érdemben döntsön a felvételükről.[8]

17. Mivel a CNF-nek kétségei voltak a 98/5 irányelv 3. cikkének értelmezését és érvényességét illetően, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

1) A joggal való visszaélés tilalmának általános elvével és a nemzeti identitás EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti tiszteletben tartásával összefüggésben úgy kell-e értelmezni a [98/5 irányelv] 3. cikkét, hogy az kötelezi a nemzeti közigazgatási hatóságokat, hogy jegyezzék be a külföldön képesítést szerzett ügyvédek névjegyzékébe az olyan olasz állampolgárokat, akik az uniós joggal való visszaélést valósítottak meg, és hogy e cikkel ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely lehetővé teszi az említett hatóságok számára, hogy elutasítsák a külföldön képesítést szerzett ügyvédek névjegyzékébe való bejegyzés iránti kérelmeket, amennyiben fennállnak olyan objektív körülmények, amelyek alapján megállapítható az uniós joggal való visszaélés megvalósulása, feltéve hogy biztosítva van egyrészt az arányosság és a hátrányos

4 — „Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore” (a GURI 1933. december 5-i 281. száma).

5 — „Norme integrative e di attuazione del r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578, sull’ordinamento della professione di avvocato” (a GURI 1934. január 30-i 24. száma).

6 — Az 1944. november 23-i 382. sz. törvényerejű rendelet, a „Norme sui Consigli degli Ordini e Collegi e sulle Commissioni centrali professionali” (a GURI 1944. december 23-i 98. száma,, a továbbiakban: 382/1944. sz. törvényerejű rendelet), és az 1947. május 28-i 597. sz. törvényerejű rendelet, a „Norme sui procedimenti dinanzi ai Consigli degli ordini forensi ed al Consiglio nazionale forense” (a GURI 1947. július 10-i 155. száma, a továbbiakban: 597/1947. sz. törvényerejű rendelet). A kérdést jelenleg a 2012. december 31-i 247. sz. törvény, a „Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense” (a GURI 2013. január 18-i 15. száma, a továbbiakban: 247/2012. sz. törvény) szabályozza, amely 2013. február 2-án lépett hatályba.

7 — A 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkének (6) bekezdése.

8 — A 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkének (8) bekezdése.

megkülönböztetés tilalma elvének tiszteletben tartása, másrészt az érintett azon joga, hogy a letelepedés szabadságának esetleges megsértéséből eredő igényét bírói úton érvényesítse, tehát biztosítva van a közigazgatási tevékenység bírósági felülvizsgálata?

2) Az 1) pont alatti kérdésre adandó [igenlő] válasz esetén az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére figyelemmel érvénytelennek kell-e tekinteni [a 98/5 irányelv] ily módon értelmezett 3. cikkét annyiban, amennyiben lehetővé teszi azon tagállami szabályozás megkerülését, amely az ügyvédi tevékenység gyakorlását szakvizsga megszerzéséhez köti, holott e vizsgát az említett tagállam alkotmánya írja elő, és az részét képezi a szakmai tevékenységet igénybe vevők védelme és az igazságszolgáltatás helyes gyakorlása alapvető elveinek?

18. Írásbeli észrevételeket terjesztettek elő Torresi ügyvédek, az olasz, a spanyol, az osztrák, a lengyel és a román kormány, a Parlament, a Tanács és a Bizottság. A 2014. február 11-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket is előterjesztettek Torresi ügyvédek, az olasz és a spanyol kormány, valamint a Parlament, a Tanács és a Bizottság.

III – **Értékelés**

A – *Hatáskör*

19. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint annak megítéléséhez, hogy valamely előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróság jellemzőivel rendelkezik-e – ami kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés –, a Bíróság bizonyos tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e.[9]

20. Fontos, hogy a Bíróság világossá tette, hogy valamely nemzeti szervezet akkor minősülhet bíróságnak az EUMSZ 267. cikk értelmében, ha igazságszolgáltatási feladatokat lát el, még ha ez a minősítés nem is illeti meg a közigazgatási jellegű feladatok gyakorlása során. Így – ahogyan látni fogjuk, a CNF-hez hasonlóan – a törvény által különféle feladatokkal felruházott valamely szerv esetében a Bíróság kiemelte, hogy azoknak a feladatoknak a jellegét kell megvizsgálni, amelyeket az abban a konkrét normatív összefüggésben gyakorol, amelyben szükségesnek tartotta az EUMSZ 267. cikk szerinti ítélethozatalt.[10] E tekintetben a Bíróság különös fontosságúnak tartotta azt, hogy van-e eljárás e szerv előtt folyamatban, és hogy igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatalára irányuló eljárás keretében való határozathozatal érdekében fordultak-e hozzá.[11]

21. A szóban forgó ügyben Torresi ügyvédek két érvet hoztak fel azon feltételezésük mellett, hogy a CNF nem az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „tagállami bíróság”. Először, a CNF esetében álláspontjuk szerint nem teljesül a függetlenség követelménye, mivel tagjait nem lehet pártatlannak tekinteni. Másodszor azzal érvelnek, hogy a CNF által gyakorolt funkciók pusztán közigazgatási jellegűek annyiban, amennyiben az eljárás végén hozott határozatuk közigazgatási jellegű.

9 — Lásd többek között a C-54/96. sz. Dorsch Consult ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4961. o.) 23. pontját, a C-53/03. sz., Syfait és társai ügyben 2005. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-4609. o.) 29. pontját, és a C-196/09. sz., Miles és társai ügyben 2011. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-5105. o.) 37. pontját.

10 — Lásd például a C-192/98. sz. ANAS-ügyben 1999. november 26-án hozott végzés (EBHT 1999., I-8583. o.) 22. és 23. pontját, és a C-394/11. sz. Belov-ügyben 2013. január 31-én hozott ítélet 40. és 41. pontját.

11 — Lásd különösen a C-111/94. sz. Job Centre ügyben 1995. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3361. o.) 9–11. pontját, és a C-178/99. sz. Salzmann-ügyben 2001. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-4421. o.) 14. és 15. pontját.

22. A következőkben bemutatom azokat az indokokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az alapügyben a CNF hatáskörrel rendelkezik arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdéseket terjesszen a Bíróság elé. Ennek érdekében először megvizsgálom a két feltétel Torresi ügyvédek által kifogásolt teljesülését. Ezt követően röviden megvizsgálom, hogy teljesülnek-e a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott további feltételek.

1. Függetlenség és pártatlanság

23. Torresi ügyvédek elsőként a CNF pártatlansága tekintetében fejezték ki kétségeiket. Ez a szerv valóban kizárólag képesített ügyvédekből áll, akiknek így közös érdeke lehet a külföldön képesítést szerzett lehetséges versenytársak piacról való kizárása. E tekintetben Torresi ügyvédek különösen a Bíróság Wilson-ügyben hozott ítéletére [12] hivatkoznak.

24. Először kiemelendő, hogy a Gebhard-ügyben hozott ítéletében [13] a Bíróság már elfogadta az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében a CNF által az ügyvédi szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlásának elősegítéséről szóló 77/249/EGK irányelv [14] értelmezésére irányulóan előterjesztett kérelmet. Azon tény ellenére, hogy a Gebhard-ügyben hozott ítélet nem foglalkozik kifejezetten a Bíróság kérelem megválaszolására irányuló képességével, nem következtethetünk arra, hogy a Bíróság figyelmét elkerülte volna a jogvita e szempontja. Léger főtanácsnok ugyanis foglalkozott ezzel a szemponttal az indítványában, és megállapította, hogy abban az alapügyben a CNF az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” tekintendő. [15] Ezen túlmenően közismert, hogy a Bíróság hatáskörére – beleértve az EUMSZ 267. cikk értelmében vett hatáskörét is – vonatkozó kérdések közrendi jellegű kérdések, és ilyenként ezeket a Bíróság hivatalból is megvizsgálhatja, és – adott esetben – meg is kell vizsgálnia. [16] Ennek megfelelően úgy vélem, hogy amennyiben a Gebhard-ügyben előterjesztett kérelem hatáskör hiánya miatt elfogadhatatlan lett volna, akkor a Bíróságnak hivatalból lehetett (és kellett) volna erre hivatkoznia, különösen azon tény figyelembevételével, hogy a főtanácsnok akkor megvizsgálta e kérdést.

25. Mivel azonban a Gebhard-ügyben hozott ítélet 1995-re nyúlik vissza, kérdéses lehet, hogy időközben fejlődött-e az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” fogalma. Különösen azt kérdezhetnénk, hogy a Gebhard-ügyben hozott ítéletet e pont tekintetében nem bírálta-e felül a sokkal frissebb Wilson-ügyben hozott ítélet.

26. Személy szerint alapvetően nem ellenzem azt az ötletet, hogy idővel fejlődhet a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakult feltételek értelmezése, valamint hogy a jelenlegi körülmények között ma már néha helyénvaló szigorúbban alkalmazni e feltételeket.

27. Úgy hiszem, hogy valójában az a legfontosabb, hogy a Bíróság mutasson bizonyos rugalmasságot az EUMSZ 267. cikk értelmében releváns feltételek tekintetében végzett értékelése során. Ennek kettős oka van. Egyrészt a – mára – 28 tagállam jogrendszerei közötti különbségek túl jelentősek ahhoz, hogy egyetlen és mindent felülíró „bíróság” fogalomba tömöríthessük azokat. Másrészt tagadhatatlan, hogy e jogrendszerek – beleértve a bírósági struktúrákat és szervezeteket – folyamatos fejlődésen mennek keresztül. Álláspontom szerint alapvető fontosságú, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata figyelembe vegye a nemzeti szinten felmerülő ilyen változásokat, és e fejlődéssel harmonikusan alakuljon.

12 — A C-506/04. sz. Wilson-ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8613. o.).

13 — A C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.).

14 — Az 1977. március 22-i tanácsi irányelv (HL 1977. L 78., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 52. o.).

15 — Lásd Léger főtanácsnok Gebhard-ügyre vonatkozó, 1995. június 20-i indítványának 12–17. pontját (különösen a 16. pontot).

16 — Lásd a C-313/12. sz. Romeo-ügyben 2013. november 7-én hozott ítélet 20. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

28. Más alkalmakkor továbbá a szigorúbb értelmezés mellett érveltem, amikor az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek különböző elfogadhatósági szempontjainak vizsgálatára került sor. [17]

29. Torresi ügyvédektől eltérően azonban nem vagyok meggyőződve arról, hogy a Wilson-ügyben hozott ítélet nyomán az EUMSZ 267. cikk szerinti függetlenség feltétele a nagyobb mértékű szigorúság irányába fejlődött volna – vagy mindenképpen ebbe az irányba kellene fejlődnie. Ennek megfelelően először kifejtem azt, hogy álláspontom szerint a Bíróságnak miért nem állt szándékában a Wilson-ügyben hozott ítélettel felülbírálni a Gebhard-ügyben hozott ítéletét. Ezt követően bemutatom azokat az indokokat, amelyek miatt semmiképpen nem gondolom, hogy a Bíróságnak felül *kellene* bírálnia a Gebhard-ügyben hozott ítéletét azzal, hogy a Wilson-ügyben alkalmazott indokolását kiterjeszti egy eltérő jogi összefüggésre.

a) A Wilson-ügyben hozott ítélet nem bírálta felül a Gebhard-ügyben hozott ítéletet

30. A Wilson-ügyben a luxemburgi Cour administrative (közigazgatási bíróság) a luxemburgi ügyvédi hivatásrendbe történő befogadást megtagadó határozat felülvizsgálati rendszerével összefüggő kérdéseket terjesztett a Bíróság elé. E kérdések lényegében a luxemburgi jog néhány rendelkezésének a 98/5 irányelv szerinti követelményekkel való összeegyeztethetőségére irányultak.

31. Ítéletében a Bíróság kimondta, hogy az ügyvédi hivatásról szóló, 1991. augusztus 10-i luxemburgi törvény értelmében létrehozott „fegyelmi és ügyviteli tanács” vagy „fegyelmi és ügyviteli fellebbezési tanács” (a továbbiakban: tanácsok) előtt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárások nem minősülnek megfelelő „bírósági jogorvoslati fórumnak” a 98/5 irányelv 9. cikke értelmében. A Bíróság megállapította, hogy a kizárólag vagy főként luxemburgi állampolgárságú ügyvédekből álló tanácsok nem biztosítanak megfelelő pártatlanságot. [18]

32. Először fontos megjegyezni azt, hogy a Wilson-ügyben hozott ítéletben a Bíróság nem utasította el az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet valamely tanács hatáskörének hiánya miatt; inkább pusztán arról volt szó, hogy egy közigazgatási bíróság felkérte annak megállapítására, hogy a releváns luxemburgi jog összeegyeztethető-e a 98/5 irányelv 9. cikkével. Ebben a különös összefüggésben „vette kölcsön” a Bíróság az EUMSZ 267. cikkel összefüggésben kialakított elveket annak érdekében, hogy értelmezze a hivatkozott rendelkezést. Ezért más volt a Bíróság abban az ügyben elvégzett értékelésének megközelítési szempontja. Ez olyan döntő pont, amelyre később még vissza fogok térni.

33. A Wilson-ügyben hozott ítélet álláspontom szerint alapvetően azon ítéletek sorába tartozik, amelyekkel a Bíróság megállapította, hogy a szakmai szervezetek határozataival szemben előterjesztett kifogásokról határozó nemzeti szervek megfelelhetnek, [19] illetve nem felelhetnek meg [20] az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” fogalmának az adott egyedi ügy különös körülményei alapján.

17 — Lásd a C-159/12–C-161/12. sz., Venturini és társai egyesített ügyekre vonatkozó, 2013. szeptember 5-i indítványom 16–63. pontját, a C-470/12. sz. Pohotovosť-ügyre vonatkozó, 2013. december 12-i indítványom 20–38. pontját, valamint a C-482/12. sz., Macinský és Macinská ügyre vonatkozó, 2013. november 21-i indítványom 32–58. pontját (2013. december 31-én visszavont előzetes döntéshozatal iránti kérelem).

18 — A Wilson-ügyben hozott ítélet 54. és azt követő pontjai.

19 — Lásd a 61/65. sz. Vaassen-Göbbels-ügyben 1966. június 30-án hozott ítéletet (EBHT 1966., 261. o.); a 246/80. sz. Broekmeulen-ügyben 1981. október 6-án hozott ítéletet (EBHT 1981., 2311. o.); a C-166/91. sz. Bauer-ügyben 1992. április 8-án hozott ítéletet (EBHT 1992., I-2797. o.); a Gebhard-ügyben hozott ítéletet és újabban a C-118/09. sz. Koller-ügyben 2010. december 22-én hozott ítéletet (EBHT 2010., I-13627. o.). Megjegyzendő, hogy a Wilson-ügyben hozott ítéletet követő utóbbi ügyben a Bíróság megállapította, hogy az osztrák Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission (az ügyvédek legfelsőbb szintű jogorvoslati és fegyelmi bizottsága Ausztriában) az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság”.

20 — Lásd a 138/80. sz. Borker-ügyben 1980. június 18-án hozott végzést (EBHT 1980., 1975. o.) és a 318/85. sz. Greis Unterweger ügyben 1986. március 5-én hozott végzést (EBHT 1986., 955. o.).

34. E tekintetben emlékeztetnék arra, hogy a Corbiau-ügyben hozott ítéletével kezdődően a Bíróság kifejtette, hogy úgy kell értelmezni a függetlenség fogalmát, mint azon követelményt, hogy az alapüggyel összefüggésben a nemzeti szerv „ahhoz a hatósághoz képest, amely az eljárás tárgyát képező határozatot hozta, kívülállónak minősüljön”. [21]

35. A Wilson-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kiemelte, hogy a függetlenség fogalma két szemponttól függ, egy külsőtől és egy belsőtől. A külső szempont azt feltételezi, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő fórum védve van az olyan külső beavatkozástól vagy nyomástól, amely veszélyeztetheti tagjai ítéletalkotásának függetlenségét az eléjük kerülő jogvitákat illetően. Erre a szempontra mint a szorosabb értelemben vett függetlenségre hivatkozom.

36. A belső szempont a pártatlanság fogalmát öleli fel, és egyenlő távolságtartást jelent a jogvitában részt vevő felektől, illetve e felek azon érdekeitől, amelyek a jogvita tárgyát képezik. E szempont megkívánja az objektivitást, valamint azt, hogy a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön a jogvita eldöntése során. Erre a pártatlanság szempontjaként hivatkozom.

37. A Bíróság szerint ezek a (szorosabb értelemben vett) függetlenségi és pártatlansági követelmények „olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfogultsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását”. [22]

38. A Wilson-ügyben hozott ítéletben a releváns jogi háttér elemzését követően a Bíróság arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy e garanciák nem álltak fenn. Először, a luxemburgi jog értelmében nem léteztek a tanácsi tagok kizárására és elmozdítására vonatkozó különös rendelkezések; nem volt olyan rendelkezés sem, amely védelmet biztosított volna a vezetőség oldaláról az illetéktelen beavatkozással vagy nyomással szemben, például azáltal, hogy jogszabály biztosította volna az utasíthatatlanságot. Másodszor, a Bíróság megállapította, hogy a luxemburgi jog értelmében a tanács tagjai valamennyien vagy főként luxemburgi állampolgárságú ügyvédek voltak, [23] akiket a két helyi ügyvédi kamara közgyűlése választott, azaz éppen az a két szerv, amelynek határozatai felülvizsgálat tárgyát képeznék. A Bíróság megállapította továbbá, hogy a helyi ügyvédi kamarák és tanácsok tagjai közös érdekkel rendelkeztek: azzal, hogy megerősítsék azt a határozatot, amellyel a piacról eltávolítanak egy olyan versenytársat, aki szakmai képesítését valamely más tagállamban szerezte.

39. A jelen ügyben releváns olasz jog ellenben tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek célja a CNF-tagok szorosabb értelemben vett függetlenségének és pártatlanságának biztosítása.

40. Különösen az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet 49. cikke és az 597/1947. sz. törvényerejű rendelet 2. cikke rendelkezik úgy, hogy a CNF előtti eljárásokban a felek ugyanazon indokokra hivatkozva kifogásolhatják az ügyet tárgyaló tagok valamelyikének személyét, mint amelyekkel kifogásolhatják az olasz polgári perrendtartás értelmében a rendes bírók személyét. E rendelkezések azt is kimondják, hogy a CNF valamely ügy tárgyalására felkért tagjainak vissza kell lépniük, ha ezen okok bármelyike tudomásukra jut, még abban az esetben is, ha egyik fél sem emelt ilyen tárgyú kifogást. [24]

21 — A C-24/92. sz. ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-1277. o.) 15. pontja. Lásd továbbá a C-516/99. sz. Schmid-ügyben 2002. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-4573. o.) 36. pontját és a Wilson-ügyben hozott ítélet 49. pontját.

22 — A Wilson-ügyben hozott ítélet 51–53. pontja. Lásd továbbá a C-109/07. sz. Pilato-ügyben 2008. május 14-én hozott végzés (EBHT 2008., I-3503. o.) 24. pontját és a C-49/13. sz. MF 7 ügyben 2013. november 14-én hozott végzés 23. pontját.

23 — A Wilson-ügyben hozott ítélet 18. és 54. pontja.

24 — A hasonló rendelkezések fontossága tekintetében lásd a C-103/97. sz., Köllensperger és Atzwanger ügyben 1999. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-551. o.) 22. pontját. Lásd továbbá a C-109/07. sz. Pilato-ügyben 2008. május 14-én hozott végzés (EBHT 2008., I-3503. o.) 24. és 29. pontját, és a Schmid-ügyben hozott ítélet 41. pontját.

41. Léteznek továbbá a CNF tagjainak hivatali idejét biztosító szabályok is. Három éves időtartamra választják őket, és az új összetételű tanács választást követő hivatalba lépéséig maradnak hivatalukban.[25] Sem az igazságügyi miniszter, sem más hatóság nem mozdíthatja el a CNF egyik tagját sem, és nem is kérheti lemondását.[26] Gyakorlatilag sem hierarchikus, sem funkcionális kapcsolat nem áll fenn e hatóságokkal. Maga a CNF elnöke sem gyakorol semmilyen jogkört a CNF többi tagja felett, és a CNF általa vitatott határozatai felett sem.[27]

42. Nem lehet továbbá semmilyen személyes kapcsolat a CNF és a helyi kamarai tanácsok között sem, mert a 382/1944. sz. törvényerejű rendelet 13. cikke értelmében a helyi kamarai tanácsi tagság összeegyeztethetetlen a CNF-tagsággal. Az olasz jog nem tartalmaz továbbá olyan rendelkezést, amely olasz állampolgárságú ügyvédekre korlátozza a CNF-tagságot.[28] Talán fontos nem figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a kamarai nyilvántartásba vett bármely más ügyvéddel együtt külföldön képesítést szerzett ügyvédek külön tagozatába felvett ügyvédeknek is joga van szavazni a CNF-tagok kinevezésére irányuló választásokon.[29] Túlzás lenne továbbá azt mondani, hogy a CNF bármely tagja többé-kevésbé közvetlen versenyben állna a felvételét kérő, külföldön képesítést szerzett ügyvédekkel: attól eltekintve, hogy a névjegyzék eltérő tagozatába jegyzik be őket,[30] különböző fellebbviteli bíróságok kerületeiben is tevékenykednek.[31]

43. A CNF előtte folyamatban lévő viták során szükséges semlegességének jogszabályi követelményét erősíti továbbá az a tény, hogy az illetékes helyi kamarai tanácsoktól eltérően a CNF nem járhat el félként a határozataival szemben a Corte di Cassazione előtt folyamatban lévő különös fellebbezési eljárásokban, „mert az ügy tekintetében kívülállónak minősül”.[32]

44. Következésképpen úgy vélem, hogy azért kell megkülönböztetni egymástól a Gebhard-ügyet és a Wilson-ügyet, mert jelentősen különböznek egymástól az alapul szolgáló jogi és ténybeli elemek. Az újabb ítélet szövegében nem találok olyan elemet, amelyet arra való utalásként lehetne értelmezni, hogy a Bíróság felül kívánta bírálni a korábbi ítéletet.

b) A Wilson-ügyben hozott ítélet nem bírálhatja felül a Gebhard-ügyben hozott ítéletet

45. Fontosabb, hogy úgy vélem, hogy a Bíróságnak semmi esetre sem kellene felülbírálnia a Gebhard-ügyben hozott ítéletét azzal, hogy a Wilson-ügyben kialakított indokolását *ipso facto* alkalmazza egy másik jogi összefüggésre.

46. Ahogyan fent említettem, a Wilson-ügyben hozott ítéletében a Bíróság nem előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyilvánított elfogadhatatlannak, hanem csak a luxemburgi Cour administrative által a releváns luxemburgi jog 98/5 irányelv 9. cikkével való összeegyeztethetősége tekintetében előterjesztett kérdéseket válaszolta meg.

25 — A 382/1944. sz. törvényerejű rendelet 15. cikke. Hasonló elem fontossága tekintetében lásd a C-246/05. sz. Häupl-ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4673. o.) 18. pontját és a Bíróság C-49/13. sz. MF 7 ügyben 2013. november 14-én hozott végzésének 22–24. pontját.

26 — A 382/1944. sz. törvényerejű rendelet 8. cikke értelmében az igazságügyi miniszter csak abban az esetben oszlathatja fel a helyi kamarai tanácsokat, ha ezek a szervek „nem működnek megfelelően”, és ebben az esetben funkcióikat ideiglenesen külön biztos gyakorolja legfeljebb 90 napig az új tanács megválasztásáig. Ugyanakkor úgy tudom, a CNF tekintetében nincs hasonló rendelkezés.

27 — Vö. a Schmid-ügyben hozott ítélet 41. és 42. pontja.

28 — Lásd az 1578/1933 sz. törvényerejű rendelet 33. és 34. cikkét, és a 382/1944. sz. törvényerejű rendelet 21. cikkét.

29 — A 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkének (9) bekezdése.

30 — A kérelmezők a helyi kamarai tanács által vezetett, a külföldön képesítést szerzett ügyvédek külön tagozatába kérik felvételüket (lásd a 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkét), miközben a CNF tagjait a maga a CNF által vezetett, a felsőbb bíróságok előtti meghallgatás jogával rendelkező ügyvédek külön tagozatába kell felvenni (lásd az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet 33. cikkét és a 382/1944. sz. törvényerejű rendelet 21. cikkét).

31 — A CNF állandó gyakorlata értelmében a bírói felülvizsgálat hatálya alá tartozó határozatot hozó kamarai tanács szerinti fellebbviteli bírósági kerületben megválasztott CNF-tag nem vesz részt az ügyet tárgyaló összetételben.

32 — A Cassazione Civile, Sezioni Unite 1997. január 11-i 12. sz. végzése. E szempont fontossága tekintetében lásd a Belov-ügyben hozott ítélet 49. pontját és Tizzano főtanácsnok Schmid-ügyre vonatkozó indítványának 31. pontját.

47. Számomra egyértelmű, hogy a 98/5 irányelv 9. cikke (2) bekezdésének nemzeti jogba való helyes átültetése esetén léteznie kell olyan jogorvoslatra irányuló rendelkezésnek, amely – más jellemzők mellett – teljes mértékben megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkében szereplő követelményeknek és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének.[33] Fordítva, semmiképpen nem egyértelmű számomra az, hogy az uniós jogrenden belül az EUMSZ 267. cikk ilyen magas küszöböt állapít meg abban a tekintetben, hogy valamely nemzeti bíróság mikor fordulhat a Bírósághoz előzetes döntéshozatali eljárás keretében.

48. Ellenkezőleg, épp azok az indokok, amelyek az EJEE 6. cikkének és a Charta 47. cikkének szigorú alkalmazása mellett szólnak, sokkal inkább arra ösztönöznek, hogy az EUMSZ 267. cikk alkalmazásában kevéssé mereven értelmezzük a „bíróság” fogalmát.

49. Az EJEE 6. cikke és a Charta 47. cikke szerinti követelmények szigorú alkalmazása szükséges az egyének védelmének megerősítéséhez és az alapvető jogok védelme magas szintjének biztosításához. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában az EUMSZ 267. cikk szerinti kérelmek elfogadhatósága tekintetében kialakított feltételek túlzottan szigorú alkalmazásával azonban felmerülne az ellenkező eredmény veszélye: megfosztaná az egyéneket attól a lehetőségtől, hogy az uniós jogra alapozott kérelmeiket a „természetes bíró” (a Bíróság) tárgyalja, és következésképpen az egész Európai Unióban gyengülne az uniós jog hatékonysága.

50. Az egyértelműség kedvéért: nem azt sugallom, hogy a Bíróság fogadjon el laza megközelítést a függetlenség feltétele (vagy e tekintetben bármely más feltétel) tekintetében.

51. A Szerződések alkotói világosan „bíróságok közötti” párbeszédként alakították ki az előzetes döntéshozatali eljárást. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül ezzel összefüggésben azt, hogy az uniós bírósági struktúra szívében él két döntő alapelv, a szubszidiaritás és az eljárási autonómia elve.[34] Ennek megfelelően az előzetes döntéshozatali eljárás az az eljárás, amely a Szerződések által létrehozott eljárásokhoz képest leginkább szolgál annak biztosítására, hogy a nemzeti bíróságok úgy működjenek együtt az uniós bíróságokkal, mintha *egyetlen* jogközösségbe tartoznának.[35] Ezzel összefüggésben valamennyi bizonyíték azt sugallja, hogy a szigorú értelemben vett függetlenség és a pártatlanság feltétele fontos szerepet tölt be, amennyiben ezek olyan követelmények, amelyek a modern jogi és politikai gondolkodásban a „bíróság” fogalmának részét képezik.[36]

52. Óvok azonban attól, hogy a Wilson-ügyben hozott ítéletet olyan precedensnek tekintsük, amely a korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest újítást bevezetve most arra kötelezné a Bíróságot, hogy mélységeiben elemezzen valamennyi olyan elemet, amely a kérdést előterjesztő szerv pártatlanságával (vagy szigorúbb értelemben vett függetlenségével) kapcsolatos gyanúra adhat okot.

33 — Lásd a Wilson-ügyben hozott ítélet 57. pontjában az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatára való hivatkozást.

34 — Vö. Rodríguez Iglesias, G. C., „L'évolution de l'architecture juridictionelle de l'Union européenne”, in A. Rosas, E. Levits, Y. Bot (szerk.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Asser Press, Hága, 2013., 37–48. o., 43. és 44. o.

35 — Ahogyan azt a Bíróság erélyesen megállapította a 2011. március 8-án hozott 1/09. sz. véleményének (EBHT 2011., I-1137. o.) 85. pontjában különösen az EUMSZ 267. cikkel felállított rendszerre hivatkozva, „a nemzeti bíróságoknak, illetve a Bíróságnak juttatott feladatok alapvető fontosságúak magának a Szerződések által létrehozott jogrend jellegének megőrzését illetően”.

36 — Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által hozott 1985. november 29-i 40/32. sz. határozat és 1985. december 13-i 40/146. sz. határozat szerinti „bíróságok függetlenségének alapelvei” közül az 1. és a 2. elv értelmében: „1. A bíróságok függetlenségét az állam garantálja, és az ország alkotmánya vagy joga őrködik felette. […] 2. A bíróság pártatlanul dönt az előtte folyamatban lévő ügyben, a tényekre alapozva, és a jogszabályoknak megfelelően, korlátozás, helytelen befolyás, indíték, nyomás, fenyegetés vagy zavarás nélkül, legyen ez közvetlen vagy közvetett, származzon bármely forrásból vagy okból.”

53. Bármikor, ha világos, hogy valamely nemzeti szerv a saját jogrendszerében hivatalosan rendelkezik a bírói szerv *jogállásával*, valamint hogy – a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban – elegendő szabály létezik a nemzeti jogban e szerv és tagjai szigorúbb értelemben vett függetlenségének és pártatlanságának biztosítására, nem hiszem, hogy a Bíróság elemzésének túl kellene mutatnia ezen a ponton. Ahogyan maga a Bíróság megállapította a Köllensperger és Atzwanger ügyben hozott ítéletében, nem a Bíróság feladata azt bizonyítani, hogy az ilyen nemzeti rendelkezéseket alkalmazni lehet a nemzeti jogrendben szereplő elvekkel vagy a „jogállami elvekkel” [37] ellentétes módon.

54. Így, az ilyen értékelést előíró (a 98/5 irányelv 9. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló) különös uniós jogi rendelkezések hiányában a nemzeti jog (vagy a nemzeti bíróság) által értékelendő és adott esetben helyesbítendő kérdés lehet az a kérdés, hogy a nemzeti jogorvoslati rendszer hagy-e kívánnivalót a függetlenség vagy a pártatlanság fogalma tekintetében, de ez egyértelműen nem uniós jogi kérdés.

55. A jelen előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben a Bíróságtól nem kérdezték meg azt, hogy a CNF előtti fellebbezési rendszer összhangban áll-e a 98/5 irányelv 9. cikkének (2) bekezdésével; ez nem is olyan kérdés, amelyet a Bíróság hivatalból vizsgálhat. Abban a tekintetben, hogy teljesülnek-e az ítélkezési gyakorlata által megkövetelt biztosítékok (ahogyan álláspontom szerint a CNF esetében igen), a Bíróságnak semmi alapja azért megtagadni az ítélethozatalt, mert a kérdést előterjesztő szerv részéről állítólag hiányzik a pártatlanság vagy a szigorúbb értelemben vett függetlenség.

56. Ez valóban aggodalomra okot adó fejlemény lenne. A tagállamok jogrendszerére vetett futó pillantás megmutatja, hogy több országban léteznek olyan bíróságok, amelyek teljesen vagy részben nem képzett bírókból, hanem szakmák képviselőiből vagy társadalmi és gazdasági csoportok képviselőiből állnak. Például a Bíróság nagytanácsa által a Laval Un Partneri ügyben 2007-ben hozott ítélet [38] az Arbetsdomstolen, a svéd munkaügyi bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel foglalkozott, amelyben a szakképzett bírók mellett a munkáltatók és a munkavállalók érdekeit képviselő tagok is ülnek.

57. Ha szélsőséges mértékben kiterjesztenénk a Wilson-ügyben hozott ítélet indokolását, ahogyan ez Torresi ügyvédek érvelésében szerepel, akkor a Bíróságnak csodálkoznia kellett volna azon, hogy az Arbetsdomstolen néhány tagja nem rendelkezik abban a tekintetben közös érdekekkel, hogy a svéd építőipari ágazatból kizárja a külföldi versenyzőket. Az ilyen irányú feltételezés a hatáskör hiányának megállapítására vezethette volna a Bíróságot.

58. Hasonlóképpen megjegyzem, hogy a Bíróság elfogadta az Arbejdsret (dán munkaügyi bíróság) [39] és a Faglige Voldgiftsret (dán ipari döntőbíróság) [40] által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket, amelyeknek nemcsak az összetétele hasonlít az Arbetsdomstoléhoz, [41] hanem olyan vitarendezési rendszer részét képezik, amely – bár jogszabály hozta létre és szabályozza – bizonyos mértékig párhuzamosan létezik a dán rendes bíróságok mellett.

59. A pártatlanság feltételének túlzottan szigorú értelmezése azonban nehezen lenne összeegyeztethető azzal az állásponttal is, hogy bizonyos körülmények között egy választottbíróság is az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” tekinthető.

37 — A Köllensperger és Atzwanger ügyben hozott ítélet 24. pontja.

38 — A C-341/05. sz. ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11767. o.).

39 — A 287/86. sz. Ny Mølle Kro ügyben 1987. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1987., 5465. o.).

40 — A 109/88. sz. Danfoss-ügyben 1989. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1989., 3199. o.).

41 — A teljesség kedvéért hozzátehetnénk, hogy számos olyan ügy van jelenleg folyamatban a Bíróság előtt, amely a Työtuomioistuin (a finn munkaügyi bíróság) által előterjesztett kérelmekkel foglalkozik, amely bíróság összetétele hasonló az Arbetsdomstoleéhez és az Arbejdsrettenéhez; a C-533/13. sz. AKT-ügy, valamint a C-513/11. és C-512/11. sz., Ylemmät Toimihenkilöt YTN és Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö TSN egyesített ügyek. Ismereteim szerint egyik fél sem tett fel a kérdést előterjesztő szerv jellegére vonatkozó kérdést. Az Ylemmät Toimihenkilöt YTN és Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö TSN egyesített ügyekben ismertetett indítványában Kokott főtanácsnok sem tartotta szükségesnek hivatalból feltenni a kérdést.

60. Így messzemenő következményei lennének a Wilson-ügyben hozott ítélet olyan értelmezésének, hogy – túlmutatva annak hivatalos vizsgálatán, hogy a nemzeti jog biztosít-e ebben a tekintetben elegendő garanciákat – az új, mély értelmezés elvégzésének szükségességét terheli a Bíróságra annak meghatározása során, hogy a nemzeti bíróságok rendelkeznek-e a szükséges függetlenséggel és pártatlansággal. Nem jelentéktelen számú nemzeti bírói szerv kockáztatná az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalma alóli kikerülést azzal az eredménnyel, hogy gyengülne az egyének védelmére szolgáló rendszer, akadályozva az uniós jog hatékonyságát.

61. Így arra következtetnék, hogy a CNF esetében teljesítettnek tűnik a függetlenség feltétele.

2. Igazságszolgáltatási funkciók gyakorlása

62. Torresi ügyvédek másodikként azt kifogásolják, hogy a kamarai névjegyzékbe való felvétel tekintetében a fegyelmi ügyekkel ellentétben a CNF csupán közigazgatási funkciókat lát el. A CNF által az eljárás végén hozott határozatot valójában közigazgatási jellegű aktusnak kell tekinteni.

63. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy a Gebhard-ügyben a CNF az Olaszországban tevékenykedő német ügyvéd, R. Gebhard által előterjesztett két kérelmet bírált el: az egyik a milánói kamara tanácsa által megállapított fegyelmi büntetést kifogásolja, a másik pedig a kamarai névjegyzékbe történő felvételi kérelmének ugyanezen kamarai tanács általi hallgatólagos elutasítása ellen irányul.

64. Amennyiben úgy gondolnánk, hogy helyesek a Torresi ügyvédek által felhozott érvek, ez azt jelentené, hogy a Gebhard-ügyben hozott ítéletében a Bíróság kizárólag az előbbi kérelem alapján gyakorolta jogkörét, nem pedig az utóbbira hivatkozással. A Gebhard-ügyben hozott ítéletben azonban semmi nem erősíti meg a hivatkozott határozat ilyen értelmezését. Ellenkezőleg, abban az ítéletben a Bíróság hangsúlyozta az R. Gebhard által előterjesztett két kérelem közötti kapcsolatot.[42] Ezen túlmenően az ügyben ismertetett, fent hivatkozott indítványában Léger főtanácsnok arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a CNF mindkét kérelem esetében igazságszolgáltatási jogköröket gyakorolt.[43] Léger főtanácsnok e pont tekintetében kifejtett megfontolásait meggyőzőnek tartom.

65. Mindenesetre úgy tűnik számomra, hogy a Gebhard-ügyben a CNF előtt folyamatban lévő két eljárás közötti hasonlóság az alkalmazandó olasz jogból fakad. Lényegében ugyanazon rendelkezések szabályozzák mindkét eljárást: az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet 54. és 56. cikke, valamint a 37/1934. sz. rendelet 59–65. cikke.

66. Végül, a CNF mindennapi gyakorlatában nincs különbség a két eljárás között. A CNF eljárási szabályzata egyértelműen elkülöníti a szerv „igazságszolgáltatási üléseit” (9–11. cikk) és „közigazgatási üléseit” (12–16. cikk).[44] A CNF eseménynaptárában 2012. szeptember 29., szombat – Torresi ügyvédek ügye meghallgatásának napja – a CNF igazságszolgáltatási üléseire volt fenntartva.

67. Torresi ügyvédek mindazonáltal felhívják a figyelmet egy, a két eljárás közötti lehetséges eltérésre: amikor a CNF fegyelmi ügyeket tárgyal, minden esetben létezik a helyi kamarai tanács közigazgatási határozata, amely felülvizsgálat tárgyát képezi, miközben ez az elem hiányozni látszik abban az esetben, amikor a helyi kamarai tanács elmulaszt határozatot hozni a névjegyzékbe való felvétel iránti kérelemről. Torresi ügyvédek a 2001/96. sz. törvényerejű rendelet 6. cikkének (8) bekezdésére hivatkoznak, amelynek értelmében a kérelmező a kérelem benyújtásától számított 30 napos határidő lejártától számított tíz napon belül a CNF-hez fordulhat, amely érdemben dönt a kérelemről, amennyiben a helyi kamara tanácsa még nem határozott arról.

42 — Lásd a Gebhard-ügyben hozott ítéletet, különösen a 10–12. pontot.

43 — Lásd Léger főtanácsnok Gebhard-ügyre vonatkozó indítványának 12–17. pontját (különösen a 16. pontot).

44 — Lásd „Regolamento interno per le attività del Consiglio Nazionale Forense” (1992.), közzétéve: *Rassegna forense*, 1992., 135. o.

68. Úgy értelmezem az olasz jogot, hogy a valamely ügyvéd kamarai névjegyzékbe való felvételre irányuló kérelméről való határozathozatal helyi kamarai tanács általi elmulasztása a kérelem elutasításáról szóló hallgatólagos határozathozatalt jelenti. Következésképpen a CNF nem pusztán a helyi kamarai tanács *helyett* határoz a kérelemről (az utóbbi tétlensége miatt). A CNF sokkal inkább a helyi kamarai tanács által (jóllehet hallgatólagosan) hozott határozat felülvizsgálatára irányuló jogkört gyakorol. A CNF csak annak megállapítása esetén határoz érdemben a kérelemről, hogy a helyi kamarai tanács tévesen utasította el a kérelmet, hasonlóan a közigazgatási bíróságokhoz, amelyek az olasz jog értelmében bizonyos esetekben jogosultak erre. [45]

69. A releváns olasz jogra vonatkozó értelmezésemet tűnik tükrözni a CNF előtt 2012. szeptember 29-én tartott tárgyalásról készült jegyzőkönyv, amelyet csatoltak a Bíróságnak megküldött nemzeti ügyiratokhoz, és abban az szerepel, hogy a tárgyalás tárgya „*Angelo Alberto Torresi maceratai kamarai tanács tétlenségével szemben előterjesztett fellebbezése*”. Ezzel összefüggésben sokkal többet mondónak tekintem a CNF által a Torresi ügyvédek ügyéhez hasonló ügyekben hozott néhány ítéletben alkalmazott nyelvezetet. A CNF kifejezetten a helyi kamarai tanácsok által a kamarai felvételre irányuló kérelmekre vonatkozó, *hallgatólagos elutasítás formájában meghozott határozatokról* szól, amelyekkel szemben a kérelmezők fellebbeztek a CNF előtt. [46]

70. Ezzel összefüggésben aligha szükséges kiemelni azt, hogy a „negatív hallgatás” és a „pozitív hallgatás” szabályai nemcsak az olasz közigazgatási jogban azonosak, [47] hanem más tagállamok közigazgatási jogában is [48], valamint az uniós jogrendben is. [49]

71. Ezen a ponton érdekes lehet megjegyezni azt is, hogy míg az a szabály, miszerint a hallgatás elutasítást jelent, alkalmazandó a helyi kamarai tanácsokhoz benyújtott kérelmek esetében, nem alkalmazandó a CNF-hez benyújtott kérelmek esetében. [50] Ez az elem szintén alátámasztja azt a sejtést, hogy míg az előző határozatai közigazgatási jellegűek, az utóbbié igazságszolgáltatási jellegűek.

72. Végül igaz, hogy a 247/2012. sz. törvénytől [51] eltérően az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet nem sorolja be kifejezetten „igazságszolgáltatásiként” a CNF helyi kamarai tanácsok névjegyzékbe való felvételről hozott határozataival szemben előterjesztett fellebbezésekre vonatkozó tevékenységét. [52] Vitán felül áll azonban, hogy az olasz jogrenden belül a CNF e tekintetben következetesen „különös igazságszolgáltatási szervnek” minősül, amely olyan határozatokat hoz, amelyek „nem közigazgatási

45 — Lásd különösen a közigazgatási eljárásról szóló olasz törvénykönyv 7. cikkét.

46 — Lásd nevezetesen a Consiglio Nazionale Forense (pres. Ricciardi, rel. Sanino) 1996. október 10-i 128. sz. ítéletét, a Consiglio Nazionale Forense (pres. Cagnani, rel. De Mauro) 1996. október 15-i 133. sz. ítéletét, valamint a Consiglio Nazionale Forense (pres. Alpa, rel. Merli) 2011. december 15-i 179. sz. ítéletét.

47 — Nevezetesen az olasz jog értelmében a polgároknak főszabály szerint lehetőségük van fellebbezni a közigazgatás hallgatásával szemben az illetékes közigazgatási bíróság előtt: lásd különösen a közigazgatási eljárásról szóló olasz törvénykönyv 31. cikkét.

48 — A spanyol jogra vonatkozó példa tekintetében lásd a C-400/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2011. március 24-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-1915. o.) 119. és azt követő pontjait.

49 — A pozitív hallgatásra vonatkozó szabályokra tekintettel lásd például a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) (HL 2004. L 24., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 40. o.) 10. cikkének (6) bekezdését; a negatív hallgatásra vonatkozó szabályokra tekintettel lásd az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 8. cikkének (3) bekezdését.

50 — Lásd a Cassazione Civile 1994. március 4-i 157. sz. végzését.

51 — A 247/2012. sz. törvény 36. cikke kifejezetten megállapítja, hogy a CNF mind fegyelmi kérdésekben, mind a kamarai névjegyzékbe való felvétel tekintetében „igazságszolgáltatási hatáskörrel” (*competenza giurisdizionale*) rendelkezik. E törvény 37. cikke ezen túlmenően kimondja, hogy „a 36. cikk szerinti kérelmek tekintetében a CNF a 37/1934. sz. rendelet 59–65. cikkével összhangban jár el, szükség esetén alkalmazva a[z olasz] polgári perrendtartás szabályait és elveit”. Ez azt jelenti, hogy a Torresi ügyvédek kérelme benyújtásának időpontjában hatályos eljárást nemhogy nem módosítja az új 247/2012. sz. törvény, hanem lényegében megerősíti annak érvényességét.

52 — Az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet 54. cikke többek között kimondja, hogy a CNF „a jelen törvény értelmében határoz az elé terjesztett kérelmekről”.

aktusok, hanem ítéletek,[53] amelyeket kontradiktórius eljárást követően hoz meg."[54] Ahogyan az olasz Alkotmánybíróság megállapította, a CNF „közérdekű igazságszolgáltatási jogkört gyakorol, és ez az érdek eltér a[z általa képviselt] szakmai csoport érdekeitől, és elsőbbséget élvez azokkal szemben".[55]

73. Világos, hogy az a tény, hogy a CNF az olasz jog értelmében igazságszolgáltatási jogköröket gyakorol, nem döntő az EUMSZ 267. cikk alkalmazása szempontjából. Mégsem gondolom azt, hogy a Bíróságnak egyszerűen figyelmen kívül kellene hagynia a szerv nemzeti jog szerinti besorolását. Különösen akkor, ha a Bíróság előtt nincsenek olyan egyértelmű és egyező jelek, amelyek miatt az uniós jog alapján eltérő következtetésre lehetne jutni.[56] Az alkalmazandó nemzeti jog általunk megvizsgált elemei azonban nem támogatnak eltérő végkövetkeztetést a jelen ügyben.

3. Egyéb feltételek

74. Úgy tűnik számomra, hogy a jelen ügyben ugyancsak ezen végkövetkeztetés irányába és nem más irányba mutatnak a Bíróság ítélkezési gyakorlatában az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság" fogalma tekintetében meghatározott egyéb feltételek.

75. Azzal kezdem, hogy különösen az 1578/1933. sz. törvényerejű rendelet (és újabban a 247/2012. sz. törvény) fényében kétségtelen, hogy a CNF törvény alapján jött létre és állandó jelleggel működik.

76. Hasonlóképpen egyértelmű, hogy a CNF ítélkezése kötelező érvényű a felekre nézve. A CNF kamarai névjegyzékbe való felvétel tekintetében fennálló hatásköre ugyanis kötelező érvényű[57], és nem függ a felek ilyen irányú megállapodásától.[58] Torresi ügyvédek számára ugyanis ez az egyetlen jogi eszköz a maceratai kamarai tanács kérelmeikkel kapcsolatos határozatainak megtámadására.[59]

77. Igaz, hogy a CNF határozataival szemben különös fellebbezést lehet előterjeszteni a Corte di Cassazione, Sezioni Unite előtt. Az ilyen fellebbezés azonban kizárólag jogkérdéseken alapulhat.[60] Ez azt jelentené, hogy gyengülne az EUMSZ 267. cikk által biztosított előzetes döntéshozatali mechanizmus hatékonysága akkor, ha a Bíróság nem ismerné el a CNF „bíróság" jogállását.[61]

78. Vitán felül áll továbbá az, hogy a CNF-nek jogszabályokat kell alkalmaznia. Torresi ügyvédek esetében a CNF-et különösen a 96/2001. sz. törvényerejű rendelet rendelkezéseinek 98/5 irányelv szerinti szabályokkal összhangban való alkalmazására kérték fel.

53 — Az Olaszországban meghozott valamennyi egyéb ítélethez hasonlóan ugyanis a CNF ítéleteit *in nome del popolo italiano* (az olasz nép nevében) hirdetik ki, az olasz Alkotmány 101. cikkével összhangban.

54 — Lásd különösen a Cassazione Civile, Sezioni Unite 1980. március 12-i 1639. sz. ítéletét. Újabban lásd még a Cassazione Civile, Sezioni Unite 2006. december 7-i 26182. sz. ítéletét és a Cassazione Civile, Sezioni Unite 2007. december 20-i 26810. sz. ítéletét.

55 — A Corte Costituzionale 1970. június 18-i 114. sz. ítélete. Újabban lásd még a Corte Costituzionale 1996. május 16–27-i 171. sz. ítéletét.

56 — Vö. Tesauro főtanácsnok Dorsch Consult ügyre vonatkozó indítványának 20. pontja.

57 — Lásd a C-161/03. sz., Cafom és Samsung ügyben 2003. július 11-én hozott végzés (az EBHT-ban nem tették közzé) 14. pontját.

58 — E kérdésről lásd a Danfoss-ügyben hozott ítélet 7. pontját és a 102/81. sz. Nordsee-ügyben 1982. március 23-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1095. o.) 11. pontját.

59 — Vö. a C-125/04. sz., Denuit és Cordenier ügyben 2005. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-923. o.) 15. pontja.

60 — A tények tekintetében a Corte di Cassazionét főszabály szerint kötelezik a CNF megállapításai. Ezen elem fontosságával kapcsolatban lásd a C-411/00. sz. Felix Swoboda-ügyben 2002. november 14-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10567. o.) 26–28. pontját.

61 — Vö. a Belov-ügyben hozott ítélet 52. pontja.

79. Ezzel összefüggésben fontos annak hangsúlyozása is, hogy a CNF előtti eljárásra vonatkozó szabályok kontradiktórius eljárást írnak elő.[62] A helyi kamarai tanács, amelynek határozatai felülvizsgálat tárgyát képezik, szükségszerűen fél az eljárásban (alperesként), és a felperes keresetét illetően a kamarai tanács értesítése során vétett bármely hiba az eljárás érvénytelenségét eredményezi, mivel „súlyosan sérül a védelemhez való jog és az *audi alteram partem* elv”.[63]

80. Az eljárásnak van továbbá egy írásbeli és egy szóbeli szakasza is, amelyekben a felek előadhatják a helyi kamarai tanács állítólagos tévedéseit kifogásoló érveiket, és ezen érvek alátámasztására bizonyítékokat terjeszthetnek elő. E bizonyítékok tekintetében különös szabályok vonatkoznak a felfedezésre, és arra a legrövidebb időtartamra, amelyet a tárgyalás előtt biztosítani kell a feleknek az ügyiratok megismeréséhez és a védelem előkészítéséhez.[64]

81. Mindezek ismeretében úgy vélem, hogy a szóban forgó eljárásokban a CNF-et az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” kell tekinteni.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata*

82. Most áttérek a CNF által előterjesztett két kérdés lényegére. Számomra mindazonáltal evidens a két kérdésre adandó válasz. Indítványom jelen része ezért meglehetősen rövid.

1. Az első kérdés

83. A CNF első kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy a 98/5 irányelv 3. cikke tiltja-e valamely tagállam azon gyakorlatát, hogy joggal való visszaélésre hivatkozva megtagadja e tagállam azon állampolgárainak a kamarai névjegyzék külföldön képesítést szerzett ügyvédek külön tagozatába való felvételét, akik röviddel a szakmai cím másik tagállamban való megszerzését követően visszatérnek az előbbi tagállamba (a továbbiakban: szóban forgó nemzeti gyakorlat).

84. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében nem lehet az uniós jogi normákra csalárd módon vagy visszaélésszerűen hivatkozni.[65] Mindazonáltal a visszaélésszerű magatartás megállapításához egyrészt olyan objektív körülmények fennállása szükséges, melyek következtében az uniós szabályok formális betartása ellenére sem valósult meg e szabályok célja. Másrészt e megállapítás vonatkozásában van egy szubjektív elem is, nevezetesen az a szándék, hogy az uniós szabályozásból eredő előnyt megszerezzék azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket.[66]

85. Főszabály szerint a nemzeti bíróság feladata e két elem meglétének megállapítása, amit a nemzeti jog szabályainak megfelelően kell bizonyítani úgy, hogy az uniós jog hatékonysága ne sérüljön.[67] Az uniós jog valamely rendelkezéséből fakadó jog gyakorlásának értékelése során a nemzeti bíróságnak különösen nincs lehetősége e rendelkezés hatályának módosítására vagy az általa kitűzött célok veszélyeztetésére.[68]

62 — Felhívom a figyelmet arra a tényre is, hogy a Pubblico Ministero (az ügyész) ugyancsak fél a CNF előtt a kamarai névjegyzékbe való felvétellel kapcsolatosan folyamatban lévő eljárásokban (ahogyan a Corte di Cassazione előtt folyamatban lévő, különös fellebbezési eljárásokban), ellenben a helyi kamarai tanácsok előtti eljárásokban nem. Ahogyan az olasz kormány kiemelte, az ügyész részvétele inkább zavaró lenne a közigazgatási eljárásokban.

63 — A Cassazione Civile 2001. augusztus 8-i 10959. sz. ítélete.

64 — Lásd a fenti 65. pontban hivatkozott rendelkezéseket.

65 — Lásd a C-255/02. sz., Halifax és társai ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1609. o.) 68. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

66 — Lásd a C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11569. o.) 52. és 53. pontját.

67 — Uo., 54. pont.

68 — A C-367/96. sz., Kefalas és társai ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2843. o.) 22. pontja.

86. A jelen eljárásban azonban meglehetősen nyilvánvaló, hogy a szóban forgó nemzeti gyakorlathoz hasonló gyakorlat valószínűleg sérti e tagállamban a 98/5 irányelvvel létrehozott rendszer helyes működését, következésképpen súlyosan veszélyezteti e jogi eszköz célkitűzéseit.

87. A 98/5 irányelv 1. cikke ugyanis kimondja, hogy az irányelv célja „az ügyvédi hivatás folyamatos gyakorlásának lehetővé tétele […] az ügyvédi minősítés megszerzése országától eltérő másik tagállamban”. Így, ahogyan azt a lengyel és a román kormány helyesen jelezte, a szóban forgó nemzeti gyakorlat lényegében egyenértékű az olyan visszaélésszerű magatartással, amely azonban éppen annak a magatartásnak az egyik formáját valósítja meg, amelyet az uniós jog tiltani szándékozik. A Bíróság oklevelek elismeréséről szóló 89/48 irányelvre [69] vonatkozó megállapításait idézve azt mondanám, hogy valamely tagállam állampolgárainak azon joga, hogy megválaszthassák azt a tagállamot, amelyben a szakmai címüket meg akarják szerezni, az uniós Szerződések által biztosított alapvető szabadságok egységes piacon belüli gyakorlásának velejárója. [70]

88. E tekintetben nem tulajdonítható jelentőség annak a ténynek, hogy az ügyvéd a fogadó tagállam állampolgára; vagy annak a ténynek, hogy azért választhatta a szakmai cím más országban való megszerzését, hogy részesüljön a kedvezőbb jog előnyeiből; vagy végül annak a ténynek, hogy adott esetben a felvételi kérelmét röviddel a szakmai cím másik országban való megszerzését követően terjesztette elő.

89. Az első pont tekintetében megjegyzem, hogy a 98/5 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében „ügyvéd” „*minden olyan személy, aki egy tagállam állampolgára*, és az [ugyanezen rendelkezésben felsorolt] alábbi szakmai címek egyikének birtokában felhatalmazással rendelkezik a hivatásának gyakorlására”. A 98/5 irányelv 2. cikke hasonlóképpen kimondja, hogy „[*b*]*ármely ügyvéd* jogosult állandó jelleggel bármely más tagállamban a saját tagállamában megszerzett szakmai címmel az [ugyanezen irányelv] 5. cikk[é]ben meghatározott tevékenységek folytatására”. [71]

90. Következésképpen semmi jele annak, hogy az uniós jogalkotó lehetővé kívánta volna tenni a tagállamok számára, hogy fordított hátrányos megkülönböztetéssel kizárják saját állampolgáraikat a 98/5 irányelv által biztosított jogokból. [72] Ezen túlmenően ez inkább ellentétes lenne a belső piac létrehozásának célkitűzésével.

91. Ahogyan a Bíróság ugyanis megállapította, az a körülmény, hogy valamely uniós polgárnak szándékában áll kihasználni az illetősége szerintitől eltérő másik tagállamban hatályos kedvező jogot, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy megvonják tőle az uniós Szerződésekben biztosított szabadságokra való hivatkozás lehetőségét. [73] Ez vezet át a második ponthoz.

92. E tekintetben a hierarchia jól kialakított vonalára tekintettel úgy vélem, hogy az a körülmény, hogy valamely polgár azzal a céllal választja a szakmai cím másik tagállamban való megszerzését, hogy a kedvezőbb jogszabályok előnyeit élvezze, önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy joggal való visszaélés történt. [74]

69 — A legalább hároméves szakoktatást és szakképzést lezáró felsőfokú oklevelek elismerésének általános rendszeréről szóló, 1988. december 21-i 89/48/EGK tanácsi irányelv (HL 1989. L 19., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 337. o.).

70 — Lásd a C-286/06. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8025. o.) 72. pontját.

71 — Mindkét rendelkezésben kiemelés tőlem.

72 — Analógia útján lásd a C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1663. o.) 15. és 16. pontját.

73 — A C-196/04. sz., Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7995. o.) 36. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

74 — Uo., 37. pont.

93. Végül a harmadik pont tekintetében emlékeztetnék arra, hogy a Bíróság egyértelművé tette, hogy a 98/5 irányelv 3. cikke teljesen harmonizálta az általa biztosított jog érvényesítéséhez szükséges előfeltételeket. Következésképpen a saját tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságánál történt bejegyzés igazolásának a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságánál történő bemutatása az *egyetlen* olyan *feltétel*, amelyhez a fogadó tagállam az érdekelt bejegyzését kötheti, és ami szerint ő ez utóbbi tagállamban saját tagállamának szakmai címét viselve gyakorolhatja tevékenységét.[75]

94. Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy a 98/5 irányelv nem engedi meg, hogy az ügyvédnek a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságánál történő bejegyzése egyéb olyan feltételek teljesítéséhez legyen köthető, mint például a nyelvi ismeretek meghatározásáról szóló elbeszélgetés.[76] Hozzátenném, hogy ugyanezen az alapon a 98/5 irányelv nem engedi meg, hogy az ilyen bejegyzést attól tegyék függővé, hogy a saját tagállamban teljesítsen bizonyos időtartamú, ügyvédi tevékenységgel töltött szakmai gyakorlatot.[77] Mindezek után, amennyiben például Spanyolországban az „abogado” tevékenységének gyakorlásához nem szükséges korábbi tapasztalat, úgy egy másik tagállamban miért lenne szükség ilyen gyakorlatra az ugyanezen szakmai cím (abogado) szerinti tevékenység gyakorlása esetében?

95. Minderre tekintettel aligha kell hozzátenni, hogy ha a fogadó tagállam hatóságai egy adott ügyben megállapítják, hogy teljesül a fenti 84. pontban említett két feltétel, akkor nem utasíthatják el a kérelmet joggal való visszaélésre hivatkozva. Valóban lehetnek bizonyos egyedi esetekben olyan különös elemek, amelyek a csalárd magatartás jogos gyanúját keltik. Ilyen különös (és – feltételezhetjük – viszonylag ritka) esetben a felvétel előtt jogos lehet a joggal való visszaélés esetleges fennállásának mélyrehatóbb vizsgálata. Ezzel összefüggésben a 98/5 irányelv 13. cikke értelmében a fogadó tagállam hatóságai kérhetik a saját tagállam hatóságainak együttműködését.[78] Amennyiben a fogadó tagállam hatóságai kétségtelen bizonyítékot találnak abban a tekintetben, hogy a kérelmező a saját tagállamban csalárd vagy jogellenes eszközökkel (mint például hamisítással, vesztegetéssel vagy megtévesztéssel) szerezte meg a szakmai címet, úgy joggal való visszaélésre hivatkozva megtagadhatják a felvételt.

96. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság az első kérdésre adandó válaszában állapítsa meg, hogy a 98/5 irányelv 3. cikke tiltja valamely tagállam azon gyakorlatát, hogy joggal való visszaélésre hivatkozva megtagadja e tagállam azon állampolgárainak a kamarai névjegyzék külföldön képesítést szerzett ügyvédek külön tagozatába való felvételét, akik röviddel a szakmai cím másik tagállamban való megszerzését követően visszatérnek az előbbi tagállamba.

2. A második kérdés

97. Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetére feltett második kérdésével a CNF lényegében azt kérdezi, hogy érvénytelen-e a 98/5 irányelv 3. cikke az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének megsértése miatt, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének.

75 — A Wilson-ügyben hozott ítélet 66. és 67. pontja.

76 — Uo., 70. pont.

77 — Lásd a Koller-ügyben hozott ítélet 34. és 40. pontját. Analógia útján lásd még a C-212/97. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1459. o.) 29. pontját.

78 — A 13. cikk releváns része értelmében „[a] fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága és a saját tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága szorosan együttműködnek, és kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak az irányelv alkalmazásának elősegítése, valamint annak megelőzése érdekében, hogy az irányelv rendelkezéseit a fogadó tagállamban hatályos rendelkezések megkerülése céljából helytelenül alkalmazzák.”

98. A CNF szerint az olasz Alkotmány 33. cikkének (5) bekezdése értelmében „a szakma gyakorlásához […] államvizsgát kell tenni”, és a „szakma gyakorlása” az ügyvédi szakmára is vonatkozik. Az érvelés szerint a tevékenység gyakorlását államvizsgához kötő olasz Alkotmány megkerülésének hatását keltheti annak elfogadása, hogy a külföldön képesítést szerzett olasz állampolgárok gyakorolhatják tevékenységüket Olaszországban, és ezzel sérül az alkotmányos nemzeti identitás.

99. Először is be kell vallanom, hogy súlyos nehézségeim vannak a CNF érvelésének követése tekintetében. Nem világos számomra, hogy a másik tagállamban szakmai címet szerzett uniós polgárok kamarába való felvétele miért jelentene olyan fenyegetést az olasz jogrendre, hogy ez sértené az olasz nemzeti identitást.

100. E tekintetben igaz, hogy a Bíróság bizonyos különös körülmények között nemzeti identitásuk védelmére hivatkozva lehetővé tette a tagállamoknak az uniós jog által előírt kötelezettségek – mint például az alapvető szabadságok tiszteletben tartásától – alóli mentesülést.[79] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzeti alkotmányban foglalt bármely szabály korlátozhatja az uniós rendelkezések egységes alkalmazását,[80] és főleg nem jelentheti e szabályok jogszerűségének mérőeszközét.[81]

101. Ahogyan ilyen értelemben a Parlament és a Tanács érvelt, annak puszta ténye, hogy az olasz Alkotmány valamely rendelkezése kimondja, hogy az ügyvédi tevékenység gyakorlásának engedélyezését megelőzően államvizsgát kell tenni, még nem jelenti azt, hogy a 98/5 irányelv sérti az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett olasz nemzeti identitást. Ezt az álláspontot erősítette meg a tárgyaláson az olasz kormány is, amely kijelentette, hogy nem ért egyet a kérdést előterjesztő bíróság által a 98/5 irányelv és az olasz Alkotmány 33. cikke (5) bekezdésének lehetséges összeütközése tekintetében az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben kifejtettekkel.

102. Még alapvetőbb azonban az, hogy úgy tűnik, hogy a CNF által előterjesztett kérdés félreértett előfeltevésen alapul.

103. Torresi ügyvédek nem azt kérték az illetékes hatóságoktól, hogy a fogadó állam szakmai címe (avvocato) alatt vegyék fel őket a kamarai névjegyzékbe, csupán a külföldön képesítést szerzett ügyvédek külön tagozatába való felvételüket kérték. Következésképpen azt kérték, hogy a 98/5 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésével összhangban a saját tagállamuk szakmai címét (abogado) használva gyakorolhassák az ügyvédi hivatást Olaszországban. Ez azt jelenti, hogy csak a 98/5 irányelv 5. cikkében szereplő szakmai tevékenységek gyakorlását engedélyeznék számukra, miközben a hivatkozott irányelv 6. cikke szerinti ügyvédi működési szabályok hatálya alá tartoznak.

104. Így nem látom az olasz Alkotmányban lefektetett szabályok megkerülését, sem az olasz nemzeti identitás tekintetében felmerülő túlkapást. Ahogyan azt a spanyol és a lengyel kormány, valamint a Parlament és a Bizottság helyesen kiemelte, Olaszország továbbra is gyakorolja az „avvocato” hivatás gyakorlásának lehetősége tekintetében fennálló jogkörét. Állampolgárainak attól való megfosztása azonban, hogy Olaszországban „abogadóként” gyakorolják tevékenységüket – ha ezt a címet jogszerűen szerezték meg Spanyolországban – lényegében megkérdőjelezné e szakmai cím követelményeinek teljesítését, és erre Olaszországnak nincs jogköre. Ennek eredményeképpen mindez nemcsak sértené a Spanyol Királyságnak fenntartott jogköröket, hanem sértené a 98/5 irányelv által létrehozott rendszer lelkét képező kölcsönös elismerés elvét is.

79 — Lásd különösen a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9609. o.) 35. és azt követő pontjait, valamint a C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13693. o.) 83. és azt követő pontjait.

80 — Vö. Poiares Maduro főtanácsnok C-213/07. sz. Michaniki-ügyben 2008. október 8-án ismertetett indítványának (EBHT 2008., I-9999. o.) 33. pontja.

81 — Lásd különösen a 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1125. o.) 3. pontját, és a C-212/06. sz., Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., I-1683. o.) 58. pontját.

105. Mindezek alapján úgy vélem, hogy a 98/5 irányelv 3. cikke nem sérti az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését, és ennek megfelelően nem érvénytelen.

IV – **Végkövetkeztetések**

106. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Consiglio Nazionale Forense előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következő választ adja:

1) Az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről szóló, 1998. február 16-i 98/5/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikke tiltja valamely tagállam azon gyakorlatát, hogy joggal való visszaélésre hivatkozva megtagadja e tagállam azon állampolgárainak a kamarai névjegyzék külföldön képesítést szerzett ügyvédek külön tagozatába való felvételét, akik röviddel a szakmai cím másik tagállamban való megszerzését követően visszatérnek az előbbi tagállamba.

2) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés vizsgálata nem tárt fel egyetlen olyan tényezőt sem, amely a 98/5 irányelv 3. cikkének érvényességét befolyásolhatná.