DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. september 2006 *

I sag C-506/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Cour administrative (Luxembourg) ved afgørelse af 7. december 2004, indgået til Domstolen den 9. december 2004, i sagen:

Graham J. Wilson

mod

Ordre des avocats du barreau de Luxembourg,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans og A. Rosas samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, K. Lenaerts (refererende dommer), E. Juhász, E. Levits, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. marts 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Graham J. Wilson ved avocat L. Lorang, C. Vajda, QC, og barrister V. Sloane

— Ordre des avocats du barreau de Luxembourg ved avocats C. Ossola og C. Kaufhold

— den luxembourgske regering ved S. Schreiner, som befuldmægtiget, bistået af avocat L. Dupong

— den franske regering ved C. Bergeot-Nunes og G. de Bergues, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Cingolo

— Det Forenede Kongeriges regering ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Demetriou

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Bordes og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. maj 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT L 77, s. 36).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist affødt af en afgørelse truffet af Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg [bestyrelsen for advokatforeningen i Luxembourg, herefter »Conseil de l'ordre«], hvorefter Graham J. Wilson, der er statsborger i Det Forenede Kongerige, nægtedes optagelse i Luxembourgs advokatfortegnelse.

Retsforskrifter

Direktiv 98/5

3 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 98/5 bestemmer:

»Enhver advokat har i en hvilken som helst anden medlemsstat ret til varigt at udøve de i artikel 5 nævnte former for advokatvirksomhed under hjemlandets advokattitel.«

4 Artikel 3 i direktiv 98/5 med overskriften »Registrering hos en kompetent myndighed« bestemmer:

»1. En advokat, der ønsker at udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, skal lade sig registrere hos denne medlemsstats kompetente myndighed.

2. Værtslandets kompetente myndighed registrerer advokaten efter fremlæggelse af bevis for vedkommendes registrering hos hjemlandets kompetente myndighed. Værtslandets kompetente myndighed kan kræve, at det af hjemlandets kompetente myndighed udstedte bevis højst er tre måneder gammelt ved fremlæggelsen. Værtslandets kompetente myndighed giver hjemlandets kompetente myndighed underretning om denne registrering.

[...]«

5 Artikel 5 i direktiv 98/5 med overskriften »Aktivitetsområde« bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 2 og 3 kan en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, udøve den samme form for advokatvirksomhed som advokater, der udøver virksomhed under værtslandets relevante advokattitel, og kan navnlig rådgive om hjemlandets retssystem, EF-ret, international ret og værtslandets retssystem. Under alle omstændigheder skal han overholde de procedureregler, som gælder med hensyn til de nationale domstole.

2. Medlemsstater, der på deres område tillader en bestemt kategori advokater at oprette dokumenter, der giver bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller som vedrører stiftelse eller overdragelse af rettigheder over fast ejendom, hvilket i andre medlemsstater er forbeholdt andre professioner end advokater, kan fra denne form for virksomhed udelukke advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, når denne er opnået i en af sidstnævnte medlemsstater.

3. Hvad angår udøvelse af virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten kan værtslandet, i det omfang denne form for virksomhed i henhold til værtslandets retsregler er forbeholdt advokater, der udøver virksomhed under denne medlemsstats advokattitel, pålægge advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, enten at handle sammen med en advokat, der har møderet for den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald ville være ansvarlig over for denne ret, eller sammen med en »avoué«, der har møderet for den pågældende ret.

For at sikre, at retsvæsenet fungerer tilfredsstillende, kan medlemsstaterne dog udarbejde særbestemmelser for adgang til de øverste retsinstanser, f.eks. anvendelse af specialiserede advokater.«

6 Artikel 9 i direktiv 98/5 med overskriften »Begrundelse samt domstolsprøvelse« bestemmer:

»Afslag på den i artikel 3 omhandlede registrering eller tilbagekaldelse af en sådan registrering samt afgørelser, hvorved der pålægges disciplinære sanktioner, skal begrundes.

Sådanne afgørelser kan efter reglerne i national ret indbringes for domstolene med henblik på prøvelse.«

7 Artikel 10 i direktiv 98/5 med overskriften »Ligestilling med advokater i værtslandet« indeholder følgende bestemmelser:

»1. En advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, og som godtgør, at han i mindst tre år faktisk og regelmæssigt har beskæftiget sig med værtslandets retssystem, herunder EF-ret, fritages for at opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/48/EØF [Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT L 19, s. 16)], når han ønsker adgang til advokaterhvervet i værtslandet. Ved »faktisk og regelmæssig udøvelse af virksomhed« forstås en reel udøvelse af virksomhed uden afbrydelser bortset fra dem, der følger af begivenheder i det daglige liv.

[...]

3. En advokat, der udøver virksomhed under sit hjemlands advokattitel, og som godtgør, at han i mindst tre år faktisk og regelmæssigt har udøvet virksomhed i værtslandet, men kun i kortere tid har beskæftiget sig med denne medlemsstats retssystem, kan uden at skulle opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/48 [...], med tilladelse fra værtslandets kompetente myndighed få adgang til advokaterhvervet i denne medlemsstat og få ret til at udøve dette erhverv under den titel, der svarer hertil i værtslandet, på nedenstående betingelser og vilkår:

a) Værtslandets kompetente myndighed tager hensyn til, om advokaten faktisk og regelmæssigt har udøvet virksomhed i den ovenfor anførte periode, i hvilken udstrækning han har kendskab til og faglig erfaring i værtslandets retssystem, herunder faglige og etiske regler.

[...]«

De nationale bestemmelser

8 Artikel 5 i lov af 10. august 1991 om advokaterhvervet (*Mémorial* A 1991, s. 1110, herefter »lov af 10. august 1991«) bestemmer:

»Ingen kan udøve advokaterhvervet uden at være optaget i advokatfortegnelsen hos en advokatforening, der er hjemmehørende i Storhertugdømmet Luxembourg.«

9 Artikel 6 i lov af 10. august 1991 bestemmer følgende:

»(1) En ansøger kan kun blive optaget i advokatfortegnelsen, hvis han

a) fremlægger den fornødne garanti for hæderlighed

b) kan dokumentere, at han opfylder vilkårene for at komme i praktik.

Bestyrelsen for advokatforeningen kan undtagelsesvist fritage ansøgere, som har tilendebragt deres praktikperiode i hjemlandet og udøvet advokatvirksomhed i mindst fem år, for visse af betingelserne for at komme i praktik.

c) er luxembourgsk statsborger eller statsborger i en anden EU-medlemsstat. Ansøgere, der ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat, kan af bestyrelsen for advokatforeningen efter høring af justitsministeren fritages for denne betingelse, såfremt det kan dokumenteres, at der er tale om gensidighed fra den pågældende medlemsstats side. Tilsvarende gælder for ansøgere, der har status som politiske flygtninge, og som har opnået asyl i Storhertugdømmet Luxembourg.

(2) Forud for optagelsen i advokatfortegnelsen aflægger ansøgerne efter indstilling af formanden for advokatforeningen eller dennes stedfortræder følgende ed for Cour de cassation: »Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État; de ne pas m'écarter du respect dû aux tribunaux; de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirais pas juste en mon âme et conscience.« [Jeg sværger troskab over for Storhertugen og lydighed over for statens forfatning og love; jeg sværger, at jeg vil udvise den behørige respekt for domstolene, og at jeg hverken vil rådgive i eller føre nogen sag, som jeg ikke på ære og samvittighed anser for retfærdig.]«

10 Disse betingelser for registrering er blevet ændret ved artikel 14 i lov af 13. november 2002 om gennemførelse i luxembourgsk ret af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5 af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, og om (1) ændring af lov af 10. august 1991 om advokaterhvervet, som ændret, og (2) ændring af lov af 31. maj 1999 om domicilering af selskaber (*Mémorial* A 2002, s. 3202, herefter »lov af 13. november 2002«).

11 Ved den nævnte artikel 14 tilføjedes bl.a. et litra d) til artikel 6, stk. 1, i lov af 10. august 1991, som opstiller følgende betingelse for registrering:

»behersker lovgivningssproget og administrations- og retssproget i henhold til lov af 24. februar 1984 om sprogordningen«.

12 Lovgivningssproget er i artikel 2 i lov af 24. februar 1984 om sprogordningen (*Mémorial* A 1984, s. 196) fastlagt således:

»Retsakter og gennemførelsesbestemmelser hertil affattes på fransk. Såfremt de ledsages af en oversættelse, er alene den franske version retsgyldig.

I tilfælde, hvor administrative forskrifter, som ikke er omfattet af det foregående stykke, udstedes af et statsligt eller kommunalt organ eller et organ i en offentlig virksomhed på et andet sprog end fransk, er det alene teksten på det sprog, som vedkommende organ har anvendt, der er retsgyldig.

Denne artikel berører ikke gældende bestemmelser på internationale konventioners område.«

13 For administrations- og retssproget gælder i henhold til artikel 3 i lov af 24. februar 1984 om sprogordningen følgende:

»I omtvistede eller ikke-omtvistede forvaltningsanliggender og for domstolene kan det franske, det tyske eller det luxembourgske sprog anvendes, medmindre andet følger af specialbestemmelser på bestemte områder.«

14 I henhold til artikel 3, stk. 1, i lov af 13. november 2002 skal en advokat, der har opnået beskikkelse i en anden medlemsstat end Storhertugdømmet Luxembourg (herefter en »europæisk advokat«), være optaget i advokatfortegnelsen hos en luxembourgsk advokatforening for at kunne udøve virksomhed under sit hjemlands advokattitel i Luxembourg.

15 Samme lovs artikel 3, stk. 2, bestemmer:

»Den bestyrelse for en advokatforening i Storhertugdømmet Luxembourg, der behandler en europæisk advokats ansøgning om at udøve sit erhverv under hjemlandets advokattitel, optager den europæiske advokat i foreningens advokatfortegnelse efter en samtale, der giver bestyrelsen mulighed for at kontrollere, at den europæiske advokat i det mindste har de sprogkundskaber, som er angivet i artikel 6, stk. 1, litra d), i lov af 10. august 1991, og på grundlag af fremlæggelsen af de

dokumenter, der er anført i artikel 6, stk. 1, litra a), artikel 6, stk. 1, litra c), første punktum, og artikel 6, stk. 1, litra d), i lov af 10. august 1991, og af et bevis for den pågældende europæiske advokats registrering hos den kompetente myndighed i hjemlandet [...]

[...]«

16 Ifølge artikel 3, stk. 3, i lov af 13. november 2002 skal ethvert afslag på registrering som anført i denne artikels stk. 2 begrundes og meddeles den berørte advokat, og afslag kan »appelleres i henhold til artikel 26, stk. 7, ff. i lov af 10. august 1991 i overensstemmelse med de her anførte betingelser og vilkår«.

17 I henhold til artikel 26, stk. 7, i lov af 10. august 1991 er der bl.a. i tilfælde af afslag på optagelse i advokatfortegnelsen hos en advokatforening fastsat adgang for den berørte til at indbringe sagen for et disciplinær- og forvaltningsnævn (Conseil disciplinaire et administratif).

18 Sammensætningen af dette organ er fastsat i samme lovs artikel 24 som følger:

»(1) Med denne lov indføres et disciplinær- og forvaltningsnævn, som er sammensat af fem advokater fra liste I, af hvilke fire vælges med simpelt flertal af generalforsamlingen i advokatforeningen i Luxembourg og én af generalforsamlingen i advokatforeningen i Diekirch. Generalforsamlingen i advokat-

foreningen i Luxembourg vælger fire suppleanter, og generalforsamlingen i advokatforeningen i Diekirch én. Ved forfald afløses hvert medlem af en suppleant fra den advokatforening, som han tilhører, på grundlag af anciennitet. Er suppleanterne fra det fraværende medlems egen advokatforening forhindret, afløses medlemmet af en suppleant fra den anden advokatforening.

(2) Medlemmerne udøver deres hverv i to år at regne fra den førstkommende 15. september, efter at de er valgt. Bliver et medlems eller en suppleants plads ledig, udpeger disciplinær- og forvaltningsnævnet selv en afløser. Dennes virke for det valgte medlem eller den valgte suppleant ophører den dag, hvor disses virke skulle være ophørt. Disciplinær- og forvaltningsnævnets medlemmer kan genvælges.

(3) Disciplinær- og forvaltningsnævnet vælger en formand samt en næstformand. Ved formandens og næstformandens forfald overtages formandshvervet af det medlem, der har længst anciennitet. Nævnets yngste medlem varetager funktionen som sekretær.

(4) Enhver, der er luxembourgsk statsborger, som i mindst fem år har været opført på liste I i advokatfortegnelsen, og som ikke er medlem af bestyrelsen for en advokatforening, kan blive medlem af disciplinær- og forvaltningsnævnet.

(5) Kan disciplinær- og forvaltningsnævnet ikke sammensættes i henhold til ovenstående bestemmelser, udpeges dets medlemmer af bestyrelsen for den advokatforening, som de medlemmer, der skal afløses, tilhører.«

19 I henhold til artikel 28, stk. 1, i lov af 10. august 1991 kan afgørelser truffet af disciplinær- og forvaltningsnævnet appelleres.

20 Stk. 2 i denne artikel bestemte, således som det var affattet forud for lov af 13. november 2002, følgende:

»Til dette formål etableres et disciplinær og forvaltningsappelnævn (Conseil disciplinaire et administratif d'appel), som består af to dommere fra Cour d'appel og én advokat, som er optaget på liste I i advokatfortegnelsen.

De af appelnævnets medlemmer, som er dommere, deres suppleanter og nævnets justitssekretær udnævnes ved storhertugelig bekendtgørelse for to år efter indstilling fra Cour supérieure de justice. Deres vederlag fastsættes ved storhertugelig anordning.

Det appelnævnsmedlem, som er advokat, og dennes suppleant udnævnes ved storhertugelig bekendtgørelse for to år. De vælges fra en liste på tre advokater, der i mindst fem år har været opført på liste I i advokatfortegnelsen, som fremlægges af hver advokatforenings bestyrelse for hvert af disse hverv.

Hvervet som medlem af appelnævnet er uforeneligt med hvervet som medlem af bestyrelsen for en advokatforening eller som medlem af disciplinær- og forvaltningsnævnet.

Disciplinær- og forvaltningsappelnævnet afholder sine møder i Cour supérieure de justice's lokaler, hvis sekretariat også varetager disciplinær- og forvaltningsappelnævnets sekretariatsopgaver.«

21 Artikel 28, stk. 2, i lov af 10. august 1991, som ændret ved artikel 14 i lov af 13. november 2002, bestemmer nu følgende:

»Til dette formål etableres et disciplinær- og forvaltningsappelnævn, som består af to dommere fra Cour d'appel og tre advokater, der er optaget på liste I i advokatfortegnelsen.

[...]

De af appelnævnets medlemmer, der er advokater, og deres suppleanter udnævnes ved storhertugelig bekendtgørelse for to år. De vælges fra en liste på fem advokater, der i mindst fem år har været opført på liste I i advokatfortegnelsen, som fremlægges af hver advokatforenings bestyrelse for hvert af disse hverv.

[...]

Hvervet som formand for disciplinær- og forvaltningsappelnævnet bestrides af den dommer, der har længst anciennitet.«

22 I henhold til artikel 8, stk. 3, i lov af 10. august 1991, som ændret ved artikel 14 V, i lov af 13. november 2002, omfatter advokatfortegnelsen hos hver advokatforening fire lister, nemlig:

»1. Liste I over advokater, der opfylder betingelserne i artikel 5 og 6, og som har bestået den i loven foreskrevne prøve ved afslutningen af praktikperioden.

2. Liste II over advokater, der opfylder betingelserne i artikel 5 og 6.

3. Liste III over æresadvokater.

4. Liste IV over advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Graham J. Wilson er statsborger i Det Forenede Kongerige og barrister. Han har siden 1975 været medlem af advokatforeningen for England og Wales. Han har udøvet advokatvirksomhed i Luxembourg siden 1994.

24 Den 29. april 2003 blev Graham J. Wilson af Conseil de l'ordre indkaldt til den i henhold til artikel 3, stk. 2, i lov af 13. november 2002 foreskrevne samtale.

25 Den 7. maj 2003 mødte Graham J. Wilson op til denne samtale under ledsagelse af en luxembourgsk advokat, men Conseil de l'ordre afviste dennes tilstedeværelse under samtalen.

26 Ved anbefalet skrivelse af 14. maj 2003 meddelte Conseil de l'ordre Graham J. Wilson afslag på at optage ham på liste IV i advokatfortegnelsen over advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel. Denne afgørelse var begrundet således:

»Efter at Conseil de l'ordre oplyste Dem om, at det ikke tillod bistand af en advokat, som ikke er hjemlet i loven, nægtede De at deltage i samtalen uden bistand af advokat [...]. Conseil de l'ordre har derfor ikke været i stand til at kontrollere, om De behersker sprogene i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, litra d), i lov af 10. august 1991 [...]«

27 I skrivelsen oplyste Conseil de l'ordre Graham J. Wilson om, at »[i] henhold til artikel 26, stk. 7, i lov af 10. august 1991 kan nærværende afgørelse indbringes for Conseil disciplinaire et administratif (postboks 575, L-1025 Luxembourg) ved indgivelse af begæring herom inden for en frist på 40 dage regnet fra afgørelsens afsendelse«.

28 Ved stævning af 28. juli 2003 anlagde Graham J. Wilson sag ved Tribunal administratif de Luxembourg med påstand om annullation af afslaget.

29 Ved dom af 13. maj 2004 fastslog denne ret, at den savnede kompetence til at påkende sagen.

30 Ved stævning indgået til Cour administrative's justitskontor den 22. juni 2004 iværksatte Graham J. Wilson appel af denne dom.

31 Den forelæggende ret har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt prøvelsesproceduren i henhold til luxembourgsk lovgivning er i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 98/5, har en direkte betydning for spørgsmålet om forvaltningsdomstolenes kompetence til at påkende tvisten i hovedsagen. Med hensyn til sagens realitet har den rejst spørgsmålet om, hvorvidt de luxembourgske bestemmelser, hvorved der er indført en kontrol af sprogkundskaberne hos europæiske advokater, der ønsker at udøve virksomhed i Storhertugdømmet Luxembourg, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

32 På denne baggrund har Cour administrative besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 9 i direktiv 98/5 [...] fortolkes således, at den udelukker en prøvelsesprocedure som den, der er fastlagt ved lov af 10. august 1991, som ændret ved lov af 13. november 2002?

2) Gives der, nærmere bestemt, ved prøvelsesorganer som Conseil disciplinaire et administratif og Conseil disciplinaire et administratif d'appel adgang til en national domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 9 i direktiv 98/5, og skal [denne artikel] fortolkes således, at den udelukker en prøvelsesadgang, hvorefter et eller flere organer af denne art skal have sagen forelagt, før man har mulighed for indbringe et retsspørgsmål for domstolene i [den nævnte artikels] forstand?

3) Kan de kompetente myndigheder i en medlemsstat gøre retten for en advokat fra en [anden] medlemsstat til varigt at udøve advokaterhvervet under hjemlandets advokattitel inden for de områder, der er anført i artikel 5 i direktiv [98/5], betinget af, at den pågældende behersker sprogene i [den førstnævnte] medlemsstat?

4) Kan de kompetente myndigheder nærmere bestemt opstille en betingelse, hvorefter denne ret til erhvervsudøvelse er betinget af, at advokaten består en mundtlig sprogprøve i alle (eller flere af) de tre hovedsprog i værtslandet, for at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, om advokaten behersker disse tre sprog, og i bekræftende fald: Hvilke processuelle garantier — om nogen — kræves da overholdt?«

Om det første og det andet spørgsmål

Om Domstolens kompetence til at besvare disse spørgsmål og om, hvorvidt de kan antages til realitetsbehandling

33 Ordre des avocats du barreau de Luxembourg har, støttet af den luxembourgske regering, gjort gældende, at de to første spørgsmål falder uden for Domstolens kompetence. Med disse spørgsmål anmoder den forelæggende ret nemlig om en fortolkning af artikel 9 i direktiv 98/5 i lyset af de nationale bestemmelser. Domstolen har imidlertid hverken kompetence til at efterprøve nationale bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten eller til at fortolke sådanne bestemmelser.

34 Domstolen kan ganske vist ikke under en sag i henhold til artikel 234 EF tage stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten (jf. bl.a. dom af 7.7.1994, sag C-130/93, Lamaire, Sml. I, s. 3215, præmis 10). Endvidere tilkommer det inden for rammerne af det ved den nævnte artikel fastsatte retslige samarbejde de nationale domstole og ikke Domstolen at fortolke de nationale bestemmelser (jf. bl.a. dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 7).

35 Domstolen har derimod kompetence til at forsyne den nationale domstol med alle de fællesskabsretlige fortolkningselementer, som kan sætte denne i stand til at bedømme, om nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten (jf. bl.a. Lamaire-dommen, præmis 10).

36 I det foreliggende tilfælde indebærer de to første spørgsmål en anmodning om fortolkning af artikel 9 i direktiv 98/5, som skal sætte den forelæggende ret i stand til at bedømme, om den prøvelsesprocedure, som er indført i luxembourgsk lovgivning, er forenelig med denne artikel.

37 Ordre des avocats du barreau de Luxembourg har endvidere gjort gældende, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder oplysninger om de i hovedsagen omhandlede prøvelsesorganers art, sammensætning og funktionsmåde, hvilket kan være til hinder for, at Domstolen kan give den forelæggende ret et formålstjenligt svar for så vidt angår de to første spørgsmål.

38 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som er brugbar for den nationale ret, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af den faktiske og retlige sammenhæng, som de forelagte spørgsmål indgår i, eller i alt fald redegør for de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 39, og af 11.4.2000, forenede sager C-51/96 og C-191/97, Deliège, Sml. I, s. 2549, præmis 30).

39 De i forelæggelsesbeslutningerne indeholdte oplysninger skal ikke blot sætte Domstolen i stand til at give formålstjenlige svar, men også give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i Domstolens statut. Domstolen skal drage omsorg for, at denne mulighed

sikres, henset til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter (jf. bl.a. Albany-dommen, præmis 40, og dom af 12.4.2005, sag C-145/03, Keller, Sml. I, s. 2529, præmis 30).

40 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de indlæg, der er afgivet af parterne i hovedsagen, medlemsstaternes regeringer og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, at de på en formålstjenlig måde har kunnet tage stilling til de to første spørgsmål.

41 Dernæst mener Domstolen sig tilstrækkeligt oplyst gennem oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen og i de indlæg, der er afgivet for den, til at kunne give et formålstjenligt svar på de forelagte spørgsmål.

42 Af det ovenstående fremgår, at Domstolen skal besvare de to første spørgsmål.

Realiteten

43 Med de to første spørgsmål, som skal behandles samlet, anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at fortolke begrebet indbringelse for domstolene med henblik på prøvelse efter reglerne i national ret i henhold til artikel 9 i direktiv 98/5 i relation til en prøvelsesprocedure som den, der er fastsat i luxembourgsk lovgivning.

44 I denne henseende skal der henvises til, at det i artikel 9 i direktiv 98/5 er fastsat, at afslag fra den kompetente myndighed i værtslandet på at registrere en advokat, der ønsker at udøve virksomhed dér under hjemlandets advokattitel, skal kunne indbringes for domstolene med henblik på prøvelse efter reglerne i national ret.

45 Det følger af denne bestemmelse, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der er tilstrækkelige til, at målet med direktiv 98/5 faktisk nås, hvorved medlemsstaterne skal sikre, at de berørte personer effektivt kan hævde deres rettigheder i henhold til direktivet ved de nationale domstole (jf. analogt dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 17).

46 Som den franske regering og Kommissionen har fremhævet, er kravet om domstolsprøvelse i henhold til den nævnte bestemmelse udtryk for et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og tillige er forankret i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (jf. bl.a. Johnston-dommen, præmis 18, dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14, af 27.11.2001, sag C-424/99, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9285, præmis 45, og af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 101).

47 For at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse af rettighederne i henhold til direktiv 98/5, skal det organ, for hvilket sager til prøvelse af afslag på registrering som omhandlet i dette direktivs artikel 3 indbringes, svare til domstolsbegrebet, således som det er defineret i fællesskabsretten.

48 Dette begreb er blevet afgrænset i Domstolens praksis vedrørende begrebet en national ret i henhold til artikel 234 EF ved opstilling af en række kriterier, som det pågældende organ skal opfylde, såsom at organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sags-

behandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler (jf. i denne retning bl.a. dom af 30.6.1966, sag 61/65, Vaassen-Göbbels, Sml. 1965-1968, s. 227, org.ref.: Rec. s. 377, og af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 23), samt at det er uafhængigt og upartisk (jf. i denne retning dom af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò, Sml. 2545, præmis 7, af 21.4.1988, sag 338/85, Pardini, Sml. s. 2041, præmis 9, og af 29.11.2001, sag C-17/00, De Coster, Sml. I, s. 9445, præmis 17).

49 Begrebet uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelse af dømmende myndighed, indebærer først og fremmest, at det pågældende organ er udenforstående i forhold til den myndighed, som har truffet den omtvistede afgørelse (jf. i denne retning dom af 30.3.1993, sag C-24/92, Corbiau, Sml. I, s. 1277, præmis 15, og af 30.5.2002, sag C-516/99, Schmid, Sml. I, s. 4573, præmis 36).

50 Det omfatter endvidere to aspekter.

51 Det første, eksterne, aspekt forudsætter, at organet er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare (jf. i denne retning dom af 4.2.1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, Sml. I, s. 551, præmis 21, og af 6.7.2000, sag C-407/98, Abrahamsson og Anderson, Sml. I, s. 5539, præmis 36, jf. tillige i samme retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28.6.1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige, serie A, nr. 80, § 78). Denne uomgængeligt nødvendige frihed fra sådanne påvirkninger udefra fordrer visse garantier, som er egnede til at beskytte dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed, på det personelle plan, som f.eks. uafsættelighed (jf. i denne retning dom af 22.10.1998, forenede sager C-9/97 og C-118/97, Jokela og Pitkäranta, Sml. I, s. 6267, præmis 20).

52 Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres

respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Dette aspekt fordrer objektivitet (jf. i denne retning Abrahamsson og Anderson-dommen, præmis 32) og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald, ud over den strikte anvendelse af retsregler.

53 Disse garantier for uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler om bl.a. organets sammensætning, udnævnelse, funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer ikke må deltage i behandlingen af en sag, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (jf. i denne henseende Dorsch Consult-dommen, præmis 36, Köllensperger og Atzwanger-dommen, præmis 20-23, samt De Coster-dommen, præmis 18-21; jf. i samme retning tillige Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.10.1984 i sagen De Cubber mod Belgien, serie A, nr. 86, § 24).

54 I det foreliggende tilfælde er sammensætningen af disciplinær- og forvaltningsnævnet, således som den er fastsat i artikel 24 i lov af 10. august 1991, kendetegnet ved, at det udelukkende består af advokater med luxembourgsk statsborgerskab, som er optaget på liste I i advokatfortegnelsen — dvs. listen over advokater, der udøver virksomhed under luxembourgsk advokattitel og har bestået den i loven foreskrevne prøve ved afslutningen af praktikperioden — og er valgt af generalforsamlingen i advokatforeningen i henholdsvis Luxembourg eller Diekirch.

55 Hvad angår disciplinær- og forvaltningsappelnævnet har de af dets medlemmer, som er advokater — som skal være optaget på samme liste og indstilles af bestyrelsen for hver af de i denne doms foregående præmis nævnte advokatforeninger — ved ændringen af artikel 28, stk. 2, i lov af 10. august 1991 i medfør af artikel 14 i lov af 13. november 2002 fået en overvægt i forhold til de medlemmer, som er dommere.

56 Som generaladvokaten har anført i punkt 47 i sit forslag til afgørelse, bliver afgørelser om afslag på registrering af en europæisk advokat truffet af bestyrelsen for

en advokatforening — hvis medlemmer i henhold til artikel 16 i lov af 10. august 1991 er advokater, der er optaget på liste I i advokatfortegnelsen — i første instans efterprøvet af et organ, der udelukkende består af advokater, der er optaget på denne samme liste, og i appelinstansen af et organ, hvis flertal består af sådanne advokater.

57 En europæisk advokat, som har fået afslag fra bestyrelsen for en advokatforening på at blive optaget på liste IV i advokatfortegnelsen, har under disse omstændigheder rimelig grund til at frygte, at — afhængigt af, hvilken instans der er tale om — alle eller flertallet af disse organers medlemmer har en fælles interesse, som står i modsætning til hans, nemlig at bekræfte en afgørelse, hvorved en konkurrent, som har fået sin beskikkelse i en anden medlemsstat, udelukkes fra markedet, og til at frygte, at afstanden til de involverede interesser ikke er den samme (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.6.1989 i sagen Langborger mod Sverige, serie A, nr. 155, § 35).

58 Regler om sammensætningen af organer som de i hovedsagen omhandlede forekommer derfor ikke at kunne give en tilstrækkelig garanti for upartiskhed.

59 I modsætning til, hvad Ordre des avocats du barreau de Luxembourg har gjort gældende, kan betænkelighederne med hensyn til disse regler om organernes sammensætning ikke afhjælpes af muligheden i henhold til artikel 29, stk. 1, i lov af 10. august 1991, for at iværksætte kassationsanke af disciplinær- og forvaltningsappelnævnets afgørelser.

60 Artikel 9 i direktiv 98/5 udelukker ganske vist ikke en forudgående prøvelse ved et organ, der ikke kan betegnes som en ret, men den bestemmer heller ikke, at den berørte part kun kan anlægge sag ved domstolene, efter at andre muligheder for prøvelse eventuelt er udtømt. Under alle omstændigheder kræver den nævnte artikel 9 i tilfælde, hvor der i national lovgivning er fastsat en adgang til prøvelse for et organ, der ikke kan betegnes som en ret, en effektiv adgang til prøvelse inden for

en rimelig frist for en ret i fællesskabsretlig forstand, der har kompetence til at træffe afgørelse med hensyn til såvel faktiske som retlige spørgsmål (jf. analogt Domstolens dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375 præmis 180-205 og 223-234).

61 Uafhængigt af spørgsmålet, om en forudgående prøvelse ved to organer, der ikke er retter, er forenelig med kravet om en rimelig frist, er kompetencen for Storhertugdømmet Luxembourgs Cour de cassation begrænset til retlige spørgsmål, således at den ikke har fuld prøvelsesret (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9.6.1998, Incal mod Tyrkiet, *Reports of Judgments and Decisions*, 1998-IV, s. 1547, § 72).

62 På baggrund af det ovenfor anførte skal de første to spørgsmål besvares med, at artikel 9 i direktiv 98/5 skal fortolkes således, at den er til hinder for en prøvelsesprocedure, hvor et afslag på den i det nævnte direktivs artikel 3 omhandlede registrering skal anfægtes for i første instans et organ, der udelukkende består af advokater, der udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, og i appelinstansen for et organ, hvis flertal udgøres af sådanne advokater, mens en kassationsanke for denne medlemsstats øverste domstol kun giver adgang til en prøvelse af retlige og ikke af faktiske spørgsmål.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

63 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret oplyst, om, og i givet fald på hvilke betingelser en medlemsstat i

henhold til fællesskabsretten kan gøre retten for en advokat til varigt at udøve virksomhed i den nævnte medlemsstat under hjemlandets advokattitel betinget af en kontrol af, om den pågældende behersker sprogene i denne medlemsstat.

64 I denne henseende har fællesskabslovgiver, som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 98/5, med dette direktiv navnlig tilsigtet at gøre op med forskellene mellem de nationale regler om betingelserne for registrering hos de kompetente myndigheder, som lå til grund for uligheder og hindringer for den frie bevægelighed (jf. i denne retning tillige dom af 7.11.2000, sag C-168/98, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 9131, præmis 64).

65 I denne sammenhæng er det i artikel 3 i direktiv 98/5 fastsat, at en advokat, der ønsker at udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, skal lade sig registrere hos denne medlemsstats kompetente myndighed, som skal foretage registreringen »efter fremlæggelse af bevis for vedkommendes registrering hos hjemlandets kompetente myndighed«.

66 Henset til det formål med direktiv 98/5, som er fremstillet i denne doms præmis 64, må det, i overensstemmelse med Det Forenede Kongeriges regerings og Kommissionens opfattelse, lægges til grund, at fællesskabslovgiver med dette direktivs artikel 3 har gennemført en fuldstændig harmonisering af betingelserne for at udnytte den ret, som direktivet giver.

67 Fremlæggelsen for værtslandets kompetente myndighed af bevis for registreringen hos hjemlandets kompetente myndighed fremstår således som den eneste betingelse, der kan stilles for registrering i værtslandet, der giver en advokat adgang til at udøve virksomhed i sidstnævnte medlemsstat under hjemlandets advokattitel.

68 Denne analyse bekræftes af bemærkningerne til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (KOM(94) 572 endelig), hvor det i bemærkningerne til artikel 3 præciseres, at »[m]edlemskab [af værtslandets kompetente organ] indtræder automatisk, når ansøgeren fremlægger bevis for medlemskab af det kompetente organ i hjemlandet«.

69 Som Domstolen allerede har fastslået, har fællesskabslovgiver med henblik på at lette udøvelsen af den grundlæggende ret til etablering for en bestemt kategori af vandrende advokater afstået fra at indføre et system med forudgående kontrol af kundskaber (jf. dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 43).

70 Det er dermed ikke tilladt i henhold til direktiv 98/5, at registrering af en europæisk advokat hos værtslandets kompetente myndighed kan gøres betinget af en samtale, der skal gøre det muligt for den nævnte myndighed at bedømme, om vedkommende behersker denne medlemsstats sprog.

71 Som fremhævet af Graham J. Wilson, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen, er opgivelsen af en forudgående kontrol af europæiske advokaters kundskaber, herunder sprogkundskaber, imidlertid i direktiv 98/5 knyttet sammen med en række regler, hvormed det tilsigtes at sikre et acceptabelt niveau i Fællesskabet for beskyttelsen af borgerne og sikring af en ordnet retspleje (jf. dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 32 og 33).

72 Således tilsigtes det med forpligtelsen i henhold til artikel 4 i direktiv 98/5 for europæiske advokater til at udøve deres virksomhed i værtslandet under hjem-

landets advokattitel, ifølge niende betragtning til dette direktiv at gøre det muligt at sondre mellem disse advokater og advokater, som er integreret i værtslandets advokaterhverv, således at borgeren informeres om, at den advokat, han beder om at varetage sine interesser, ikke har fået sin beskikkelse i værtslandet (jf. i denne retning dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Kommissionen, præmis 34) og ikke nødvendigvis besidder de relevante kundskaber, herunder sprogkundskaber, for at kunne behandle hans sag.

73 Med hensyn til virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten står det i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, i direktiv 98/5 medlemsstaterne frit for at pålægge europæiske advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, enten at handle sammen med en advokat, der har møderet for den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald ville være ansvarlig over for denne ret, eller sammen med en »avoué«, der har møderet for den pågældende ret. Denne adgang gør det muligt at afhjælpe eventuelle mangler med hensyn til en europæisk advokats beherskelse af retssprogene i værtslandet.

74 I medfør af artikel 6 og 7 i direktiv 98/5 skal en europæisk advokat overholde ikke blot hjemlandets faglige og etiske regler, men også værtslandets, idet han ellers vil kunne pådrage sig disciplinære sanktioner og ifalde professionsansvar (jf. dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 36-41). Etiske regler for advokater foreskriver normalt, i lighed med, hvad der gælder efter i den fagetiske kodeks, som er vedtaget af Conseil des barreaux de l'Union européenne [rådet for advokatforeninger i Den Europæiske Union] (CCBE), en forpligtelse — hvis tilsidesættelse kan medføre disciplinære foranstaltninger — til ikke at tage sager, som de pågældende advokater ved eller burde vide falder uden for deres kompetence, eksempelvis på grund af manglende sprogkundskaber (jf. i denne retning dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 42). Kontakten med klienter, myndigheder og brancheorganisationer i værtslandet kræver, ligesom iagttagelsen af fagetiske regler fastsat af myndighederne i denne medlemsstat, at den europæiske advokat er i besiddelse af de relevante sprogkundskaber eller får bistand, hvis kundskaberne ikke er tilstrækkelige.

75 Desuden skal det understreges, som Kommissionen har gjort, at et af formålene med direktiv 98/5 i henhold til dets femte betragtning består i »ved at give advokater mulighed for varigt at udøve virksomhed i værtslandet under hjemlandets advokattitel, [at imødekomme] behovet hos klienter, der på grund af øgede forretningsmellemværender som følge af navnlig det indre marked søger rådgivning i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, der ofte involverer international ret, EF-ret og national ret«. Efter omstændighederne vil sådanne internationale sager ligesom sager, der henhører under lovgivningen i en anden medlemsstat end værtslandet, ikke kræve et lige så godt kendskab til sproget i sidstnævnte medlemsstat som det, der kræves for at behandle sager, hvor det er lovgivningen i denne medlemsstat, der finder anvendelse.

76 Endelig bemærkes, at ligestillingen af europæiske advokater med værtslandets advokater, som direktiv 98/5 ifølge sin 14. betragtning har til formål at lette, i medfør af dette direktivs artikel 10 kræver, at vedkommende godtgør, at han i mindst tre år faktisk og regelmæssigt har beskæftiget sig med værtslandets retssystem, eller i tilfælde af kortere varighed godtgør øvrigt kendskab til samt uddannelse eller erhvervserfaring vedrørende dette retssystem. En sådan bestemmelse gør det muligt for en europæisk advokat, der ønsker at blive integreret i værtslandets advokaterhverv, at blive fortrolig med den nævnte medlemsstats sprog.

77 På ovenstående baggrund skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 3 i direktiv 98/5 skal fortolkes således, at registrering af en advokat hos den kompetente myndighed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, med henblik på dér at udøve virksomhed under sit hjemlands advokattitel, ikke kan gøres betinget af en forudgående kontrol af, om vedkommende behersker værtslandets sprog.

Sagens omkostninger

78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, skal fortolkes således, at den er til hinder for en prøvelsesprocedure, hvor et afslag på den i det nævnte direktivs artikel 3 omhandlede registrering skal anfægtes for i første instans et organ, der udelukkende består af advokater, der udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, og i appelinstansen et organ, hvis flertal udgøres af sådanne advokater, mens en kassationsanke for denne medlemsstats øverste domstol kun giver adgang til en prøvelse af retlige og ikke af faktiske spørgsmål.**

2) **Artikel 3 i direktiv 98/5 skal fortolkes således, at registrering af en advokat hos den kompetente myndighed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, med henblik på dér at udøve virksomhed under sit hjemlands advokattitel, ikke kan gøres betinget af en forudgående kontrol af, om vedkommende behersker værtslandets sprog.**

Underskrifter