DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 september 2006 *

I mål C-506/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Cour administrative (Luxemburg), genom beslut av den 7 december 2004 som inkom till domstolen den 9 december 2004, i målet

Graham J. Wilson

mot

Ordre des avocats du barreau de Luxembourg,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans och A. Rosas samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, K. Lenaerts (referent), E. Juhász, E. Levits, A. Ó Caoimh och L. Bay Larsen,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc-Sławiczek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 mars 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Graham J. Wilson, genom L. Lorang, avocat, C. Vajda, QC, och V. Sloane, barrister,

— Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, genom C. Ossola och C. Kaufhold, avocats,

— Luxemburgs regering, genom S. Schreiner, i egenskap av ombud, biträdd av L. Dupong, avocat,

— Frankrikes regering, genom C. Bergeot-Nunes och G. de Bergues, båda i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av A. Cingolo, avvocato dello Stato,

— Förenade kungarikets regering, genom R. Caudwell, i egenskap av ombud, biträdd av M. Demetriou, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom A. Bordes och H. Støvlbæk, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 11 maj 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls (EGT L 77, s. 36).

2 Begäran har framställts i ett mål som har uppkommit på grund av att Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg (styrelsen för advokatsamfundet i Luxemburg, nedan kallad advokatsamfundets styrelse) har vägrat att registrera Graham J. Wilson, som är medborgare i Förenade kungariket, i advokatsamfundet i Luxemburg.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 98/5

3 Artikel 2 första stycket i direktiv 98/5 har följande lydelse:

"En advokat skall ha rätt att under hemlandets yrkestitel permanent och i varje annan medlemsstat utöva sådan advokatverksamhet som närmare anges i artikel 5."

4 I artikel 3 i direktiv 98/5, som har rubriken "Registrering hos behörig myndighet", föreskrivs följande:

"1. En advokat, som önskar utöva verksamhet i en annan medlemsstat än den i vilken han har förvärvat sin auktorisation, skall ansöka om registrering hos den behöriga myndigheten i den medlemsstaten.

2. Värdlandets behöriga myndighet skall registrera advokaten efter uppvisande av bevis på att han har registrerats hos hemlandets behöriga myndighet. Värdlandets behöriga myndighet får kräva att det bevis som har utfärdats av hemlandets behöriga myndighet inte är mer än tre månader gammalt vid uppvisandet. Värdlandets behöriga myndighet skall underrätta hemlandets behöriga myndighet om denna registrering.

..."

5 I artikel 5 i direktiv 98/5, som har rubriken "Verksamhetsområde", föreskrivs följande:

"1. Om inte annat följer av bestämmelserna i punkterna 2 och 3, får en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel utföra samma slag av uppgifter som en advokat som utövar verksamhet under värdlandets relevanta yrkestitel och han får bland annat tillhandahålla juridisk rådgivning angående hemlandets rätt, gemenskapsrätten, internationell rätt och värdlandets rätt. Han skall alltid följa de processregler som gäller vid de nationella domstolarna.

2. De medlemsstater som på sitt territorium tillåter en bestämd kategori advokater att upprätta sådana rättsakter som bemyndigar dem att förvalta dödsbon eller som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom, som i andra medlemsstater är förbehållna andra yrkesutövare än advokater, får från sådan verksamhet utesluta en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel, när denna har erhållits i en av dessa medlemsstater.

3. Vid utövande av verksamhet som rör företrädande och försvar av en klient inför rätta kan värdlandet — om detta lands rätt förbehåller sådan verksamhet för advokater som utövar verksamhet under inhemsk yrkestitel — föreskriva att en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel skall arbeta tillsammans med antingen en advokat som har rätt att uppträda inför domstolen i fråga och som, om det behövs, skall vara ansvarig inför den domstolen, eller med en "avoué" som har rätt att uppträda inför domstolen.

För att garantera ett väl fungerande rättsväsen får medlemsstaterna föreskriva särskilda regler för tillträde till de högsta domstolarna, som till exempel att specialiserade advokater skall anlitas."

6 I artikel 9 i direktiv 98/5, som har rubriken "Motivering och domstolsprövning", föreskrivs följande:

"Ett avslag på en sådan ansökan om registrering som avses i artikel 3 eller ett beslut att återkalla en sådan registrering samt beslut om disciplinära påföljder skall motiveras.

Dessa beslut skall kunna göras till föremål för domstolsprövning enligt bestämmelser i nationell rätt."

7 Artikel 10 i direktiv 98/5, som har rubriken "Integrering i värdlandets advokatyrke", innehåller följande bestämmelser:

"1. En advokat, som utövar verksamhet under sitt hemlands yrkestitel och som har bedrivit faktisk och regelbunden verksamhet under minst tre år i värdlandet inom värdlandets rätt inklusive EG-rätten, skall vid tillträde till advokatyrket i värdlandet undantas från de villkor som anges i artikel 4.1 b i [rådets] direktiv 89/48/EEG [av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192)]. Med faktisk och regelbunden verksamhet avses ett faktiskt utövande av verksamhet utan andra avbrott än de som följer av händelser i det dagliga livet.

...

3. En advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel och som har bedrivit faktisk och regelbunden verksamhet i den medlemsstaten [*] under minst tre år, men under en kortare tid inom värdlandets rätt, får av den behöriga myndigheten i nämnda land ges tillträde till advokatyrket i den medlemsstaten [*] och rätt att använda den yrkestitel som motsvarar yrket i värdlandet, utan att omfattas av villkoren i artikel 4.1 b i direktiv 89/48... , på de villkor och enligt följande förfarande [* Nedan kommer ordet värdland att användas i stället för ordet medlemsstat, övers. anm.]:

a) Den behöriga myndigheten i värdlandet skall ta hänsyn till faktisk och regelbunden verksamhet under den tid som avses ovan samt till de kunskaper om och i yrket förvärvade erfarenheter av värdlandets rätt, liksom till kurser och seminarier som advokaten deltagit i om värdlandets rätt, inklusive bestämmelser som rör yrket och de etiska reglerna.

..."

Den nationella rätten

8 I artikel 5 i lag av den 10 augusti 1991 om advokatyrket (*Mémorial* A 1991, s. 1110) (nedan kallad lagen av den 10 augusti 1991), föreskrivs följande:

"Endast den som registrerats hos ett advokatsamfund med säte i Storhertigdömet Luxemburg kan utöva advokatyrket."

9 I artikel 6 i lagen av den 10 augusti 1991 föreskrivs följande:

"1. Endast den kan registreras som

a) kan garantera sin hederlighet,

b) kan bevisa att han uppfyller villkoren för att få göra praktik,

Undantagsvis får advokatsamfundets styrelse undanta sökande som gjort sin praktik i sitt hemland och som kan bevisa att de har yrkeserfarenhet omfattande minst fem år från vissa villkor som måste vara uppfyllda för att sökanden skall få göra praktik;

c) är luxemburgsk medborgare eller medborgare i någon av Europeiska gemenskapernas medlemsstater. För sökande som inte är medborgare i någon av Europeiska gemenskapernas medlemsstater får advokatsamfundets styrelse meddela undantag från detta villkor efter yttrande från justitieministern, under förutsättning att det kan bevisas att motsvarande undantag meddelas i denna medlemsstat. Samma sak gäller för sökande som har ställning som politisk flykting och som har beviljats asyl i Storhertigdömet Luxemburg.

2. Innan en sökande kan registreras hos advokatsamfundet skall vederbörande inför advokatsamfundets ordförande, eller ... dennes företrädare, svära följande ed inför Cour de cassation: 'Jag svär trohet till storhertigen, lydnad till statens konstitution och lagar, att hysa vederbörlig respekt för domstolarna, att inte ge något råd eller försvara någon sak som jag inte tror på i min själ och med rent samvete.'"

10 Dessa regler för registrering ändrades genom artikel 14 i lag av den 13 november 2002 om införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls, vilken lag innehöll bestämmelser om: 1. ändring av lagen av den 10 augusti 1991 om advokatyrket, i ändrad lydelse, 2. ändring av lagen av den 31 maj 1999 med bestämmelser om registrering av bolags säte (*Mémorial* A 2002, s. 3202) (nedan kallad lagen av den 13 november 2002).

11 Till artikel 6.1 i lagen av den 10 augusti 1991 lades genom ovannämnda artikel 14 bland annat punkt d, enligt vilken följande villkor för registrering uppställs:

"behärskar det språk på vilket lagstiftningen är avfattad samt myndighets- och domstolsspråken i den mening som avses i lagen av den 24 februari 1984 avseende språkregler".

12 Lagstiftningsspråket regleras i artikel 2 i lag av den 24 februari 1984 avseende språkregler (*Mémorial* A 1984, s. 196), som har följande lydelse:

"Lagar och förordningarna med tillämpningsföreskrifter för lagarna skall avfattas på franska. Om lagarna och förordningarna åtföljs av en översättning är endast den franska versionen giltig.

Om förordningar som inte avses i stycket ovan har utfärdats av ett av statens, kommunernas eller de offentliga myndigheternas organ och avfattats på ett annat språk än franska är endast det språk som används av detta organ giltigt.

Denna bestämmelse skall inte strida mot tillämpliga bestämmelser i internationella konventioner."

13 Domstols- och myndighetsspråken regleras i artikel 3 i lagen av den 24 februari 1984 avseende språkregler enligt följande:

"I administrativa ärenden, tvistiga ärenden som ärenden av annat slag, och i mål och ärenden vid domstol kan franska, tyska eller luxemburgska användas, utan att detta skall inverka på särskilda bestämmelser rörande vissa områden."

14 I enlighet med artikel 3.1 i lagen av den 13 november 2002, skall den advokat som erhållit auktorisation i en annan medlemsstat än Storhertigdömet Luxemburg (nedan kallad europeisk advokat), för att under hemlandets yrkestitel kunna utöva sitt yrke i Storhertigdömet Luxemburg, ha registrerats hos något av advokatsamfunden i denna medlemsstat.

15 Artikel 3.2 i samma lag har följande lydelse:

"Om en europeisk advokat ansöker om att få utöva sitt yrke under sitt hemlands yrkestitel, skall styrelsen för advokatsamfundet i Storhertigdömet Luxemburg efter ett muntligt samtal varigenom det förvissat sig om att den europeiska advokaten behärskar åtminstone de språk som anges i artikel 6.1 d i lagen av den 10 augusti 1991 och efter uppvisande av de handlingar som avses i artikel 6.1 [a], c

första meningen och ... d i lagen av den 10 augusti 1991 samt intyg på att den europeiska advokaten registrerats av den behöriga myndigheten i vederbörandes hemland registrera den europeiska advokaten hos detta advokatsamfund. ...

..."

16 Enligt artikel 3.3 i lagen av den 13 november 2002 skall avslagen på den ansökan om registrering som avses i punkt 2 i denna artikel motiveras och delges den berörde advokaten, och de kan "överklagas i enlighet med artikel 26.7 och följande i lagen av den 10 augusti 1991 enligt de villkor och det förfaringssätt som anges där".

17 I artikel 26.7 i lagen av den 10 augusti 1991 föreskrivs, särskilt för fall då ansökan om registrering hos advokatsamfundet avslås, en möjlighet för den berörde att överklaga till Conseil disciplinaire et administratif (nedan kallad disciplin- och förvaltningsnämnden).

18 I artikel 24 i denna lag fastställs bestämmelserna om detta organs sammansättning enligt följande:

"1. Genom denna lag inrättas en disciplin- och förvaltningsnämnd som består av fem advokater som finns upptagna i förteckning I, av vilka fyra utses med enkel majoritet av generalförsamlingen för advokatsamfundet i Luxemburg och en av generalförsamlingen för advokatsamfundet i Diekirch. Generalförsamlingen för

advokatsamfundet i Luxemburg utser fyra ställföreträdare och generalförsamlingen för advokatsamfundet i Diekirch utser en ställföreträdare. Vid förhinder företräds varje medlem av en ställföreträdare i det advokatsamfund till vilket han hör enligt en rangordning som bestäms av ämbetstid. Vid förhinder för ställföreträdare i det advokatsamfund till vilket medlemmen hör företräds medlemmen av en ställföreträdare i ett annat advokatsamfund.

2. Medlemmarna utövar sin verksamhet under två år från och med den 15 september efter deras inval. Om en medlems eller en ställföreträdares plats blir vakant utser disciplin- och förvaltningsnämnden en suppleant för medlemmen eller ställföreträdaren. Medlemmarnas och suppleanternas verksamhet upphör den dag då den utsedda medlemmens eller ställföreträdarens verksamhet som de ersätter skulle ha upphört. Medlemmarna i disciplin- och förvaltningsnämnden kan bli omvalda.

3. Disciplin- och förvaltningsnämnden utser en ordförande och dennes ställföreträdare. Vid förhinder för ordföranden och dennes ställföreträdare skall den medlem som har den längsta ämbetstiden vara ordförande. Den medlem som har den kortaste ämbetstiden i nämnden skall vara sekreterare.

4. Endast den som har luxemburgskt medborgarskap, som sedan minst fem år är upptagen i förteckning I över advokater och som inte är medlem i styrelsen för ett advokatsamfund kan bli medlem i disciplin- och förvaltningsnämnden.

5. Om disciplin- och förvaltningsnämnden inte kan bildas enligt ovannämnda bestämmelser, skall dess medlemmar utses av styrelsen för det advokatsamfund till vilket de medlemmar som skall ersättas hör."

19 I artikel 28.1 i lagen av den 10 augusti 1991 föreskrivs en möjlighet att överklaga disciplin- och förvaltningsnämndens beslut.

20 I den version som gällde innan lagen av den 13 november 2002 trädde i kraft föreskrevs i artikel 28.2 följande:

"I detta syfte skall en disciplin- och förvaltningsnämnd för överklaganden (Conseil administratif et disciplinaire d'appel) inrättas, som skall vara sammansatt av två domare från appellationsdomstolen (Cour d'appel) och en advokat som är upptagen som bisittare i förteckning I över advokater.

De medlemmar i nämnden som är domare eller ställföreträdare för dessa och den protokollförare som nämnden tilldelats skall utses på förslag av högsta domstolen (Cour supérieure de justice) genom storhertiglig förordning på två år. Deras ersättning fastställs genom storhertiglig förordning.

Den bisittande advokaten och dennes ställföreträdare utses genom storhertiglig förordning på två år. De utnämns från en lista med tre advokater som sedan minst fem år varit upptagna i förteckning I över advokater, vilken tillhandahålls av styrelsen för varje advokatsamfund för varje tjänst.

Verksamheten som bisittare är inte förenlig med verksamheten som medlem av advokatsamfundets styrelse eller disciplin- och förvaltningsnämnden.

Disciplin- och förvaltningsnämnden för överklaganden sammanträder i högsta domstolens lokaler, vars sekretariat även står till nämndens förfogande."

21 I artikel 28.2 i lagen av den 10 augusti 1991, i dess lydelse enligt artikel 14 i lagen av den 13 november 2002, föreskrivs framdeles:

"I detta syfte skall en disciplin- och förvaltningsnämnd för överklaganden inrättas, som skall vara sammansatt av två domare från appellationsdomstolen och tre advokater som är upptagna som bisittare i förteckning I i registret över advokater.

...

De bisittande advokaterna och deras ställföreträdare utses genom storhertiglig förordning på två år. De utnämns från en lista med fem advokater som sedan minst fem år varit upptagna i förteckning I i registret över advokater som tillhandahålls av styrelsen för varje advokatsamfund för varje tjänst.

...

Den domare som har den längsta ämbetstiden är ordförande för disciplin- och förvaltningsnämnden för överklaganden."

22 Enligt artikel 8.3 i lagen av den 10 augusti 1991, i dess lydelse enligt artikel 14 V i lagen av den 13 november 2002, skall registret över advokater i varje samfund bestå av följande fyra förteckningar:

"1. Förteckning I över advokater som uppfyller villkoren i artiklarna 5 och 6 och som har godkänts i prov vid slutet av den praktik som föreskrivs i lagen.

2. Förteckning II över advokater som uppfyller villkoren i artiklarna 5 och 6.

3. Förteckning III över hedersadvokater.

4. Förteckning IV över advokater som utövar sitt yrke under sitt hemlands yrkestitel."

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23 Graham J. Wilson, som är medborgare i Förenade kungariket, är barrister. Han är medlem i advokatsamfundet i England och Wales sedan år 1975, och utövar advokatyrket i Luxemburg sedan år 1994.

24 Den 29 april 2003 kallades Graham J. Wilson av advokatsamfundets styrelse till ett muntligt samtal i enlighet med artikel 3.2 i lagen av den 13 november 2002.

25 Den 7 maj 2003 inställde sig Graham J. Wilson för detta samtal i sällskap av en luxemburgsk advokat. Advokatsamfundets styrelse vägrade emellertid att låta den senare biträda vid samtalet.

26 Genom rekommenderat brev av den 14 maj 2003 delgav advokatsamfundets styrelse Graham J. Wilson sitt beslut att inte registrera honom på förteckning IV över advokater som utövar sitt yrke under sitt hemlands yrkestitel. Beslutet motiverades enligt följande:

"Efter att advokatsamfundets styrelse informerat er om att den inte tillät biträdande av en advokat, vilket biträdande inte är föreskrivet i lagen, vägrade ni att delta i det muntliga samtalet utan biträdande av advokat ... Advokatsamfundets styrelse har följaktligen inte haft möjlighet att kontrollera att ni behärskar de språk som anges i artikel 6.1 d i lagen av den 10 augusti 1991."

27 I detta brev informerade advokatsamfundets styrelse Graham J. Wilson om att "[i] enlighet med artikel 26.7 i lagen av den 10 augusti 1991 kan talan mot detta beslut väckas vid disciplin- och förvaltningsnämnden (Conseil disciplinaire et administratif, Boîte Postale 575, L-1025 Luxemburg) inom 40 dagar efter att detta beslut skickats".

28 Genom ansökan av den 28 juli 2003 väckte Graham J. Wilson talan om upphävande av avslagsbeslutet vid Tribunal administratif de Luxembourg.

29 Genom beslut av den 13 maj 2004 förklarade sig denna domstol sakna behörighet att pröva talan.

30 Genom överklagande som inkom till Cour administratives kansli den 22 juni 2004 överklagade Graham J. Wilson detta beslut.

31 Den hänskjutande domstolen har uppgett att frågan huruvida det prövningsförfarande som införts genom luxemburgsk lagstiftning är förenligt med artikel 9 i direktiv 98/5 är direkt underställd frågan om förvaltningsdomstolarnas behörighet att pröva tvisten i huvudsaken. Den hänskjutande domstolen undrar i sak huruvida de luxemburgska bestämmelserna om inrättande av en kontroll av språkkunskaperna för europeiska advokater som önskar utöva sitt yrke i Luxemburg är förenliga med gemenskapsrätten.

32 Under dessa förutsättningar beslutade Cour administrative att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artikel 9 i direktiv 98/5 ... tolkas så, att den utgör hinder för ett sådant prövningsförfarande som avses i lagen av den 10 augusti 1991, i dess lydelse enligt lagen av den 13 november 2002?

2) Innebär förekomsten av sådana prövningsorgan som disciplin- och förvaltningsnämnden och disciplin- och förvaltningsnämnden för överklaganden att det finns en sådan möjlighet till "domstolsprövning enligt bestämmelser i nationell rätt" som avses i artikel 9 i direktiv 98/5, och skall [denna artikel] tolkas på så sätt att den utgör hinder för ett prövningsförfarande som innebär att överklagande måste ske till en eller flera prövningsorgan av detta slag innan det är möjligt att få prövning av en rättsfråga av en domstol i den mening som avses i [denna artikel]?

3) Får de behöriga myndigheterna i en medlemsstat för att en advokat i en [annan] medlemsstat stadigvarande skall få utöva advokatyrket under hemlandets yrkestitel på de områden som anges i artikel 5 i direktiv 98/5 uppställa ett krav på kunskaper i språken i denna [första] medlemsstat?

4) Får de behöriga myndigheterna för denna rätt att utöva yrket särskilt uppställa som villkor att advokaten genomgår ett muntligt prov på alla (eller flera) av de tre huvudsakliga språken i värdlandet för att de behöriga myndigheterna skall kunna kontrollera om advokaten behärskar de tre språken och, om så är fallet, vilka processrättsliga skyddsregler krävs, om alls några?"

Den första och den andra frågan

Huruvida domstolen är behörig att svara på dessa frågor och huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning

33 Advokatsamfundet i Luxemburg har med stöd av den luxemburgska regeringen gjort gällande att de två första frågorna inte omfattas av domstolens behörighet. Den hänskjutande domstolen begär nämligen med dessa frågor en tolkning av artikel 9 i direktiv 98/5 i jämförelse med nationella bestämmelser. Domstolen har emellertid varken behörighet att pröva nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten eller att tolka dessa bestämmelser.

34 Det är visserligen riktigt att domstolen inte har behörighet att i ett förfarande i enlighet med artikel 234 EG uttala sig om nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten (se bland annat dom av den 7 juli 1994 i mål C-130/93, Lamaire, REG 1994, s. I-3215, punkt 10). Inom ramen för systemet för rättsligt samarbete som fastställs i ovannämnda artikel ankommer dessutom tolkningen av nationella bestämmelser på de nationella domstolarna, och inte på EG-domstolen (se, bland annat, dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage, REG 1993, s. I-4947, punkt 7).

35 Däremot är domstolen behörig att tillhandahålla den nationella domstolen alla sådana uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som gör det möjligt för den nationella domstolen att pröva förenligheten av den nationella rättens normer med gemenskapslagstiftningen (se bland annat domen i det ovannämnda målet Lamaire, punkt 10).

36 I det förevarande fallet utgör de två första frågorna en begäran om tolkning av artikel 9 i direktiv 98/5, vars syfte är att göra med möjligt för den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida det prövningsförfarande som föreskrivs i luxemburgsk lagstiftning är förenligt med denna artikel. Följaktligen omfattas de av domstolens behörighet.

37 Advokatsamfundet i Luxemburg har i övrigt hävdat att beslutet om hänskjutande inte innehåller några uppgifter om de aktuella prövningsorganens beskaffenhet, sammansättning eller förfaringssätt, vilket kan hindra domstolen från att ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen på de två första frågorna.

38 Enligt fast rättspraxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se bland annat dom av den 21 september 1999 i mål C-67/96, Albany, REG 1999. s. I-5751, punkt 39, och av den 11 april 2000 i de förenade målen C-51/96 och C-191/97, Deliège, REG 2000, s. I-2549, punkt 30).

39 De uppgifter som lämnas i begäran om förhandsavgörande skall inte bara göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga. Det åligger domstolen att se till att denna möjlighet

finns, eftersom det enligt nyss nämnda bestämmelse endast är begäran om förhandsavgörande som delges de berörda parterna (se bland annat domen i det ovannämnda målet Albany, punkt 40, och dom av den 12 april 2005 i mål C-145/03, Keller, REG 2005, s. I-2529, punkt 30).

40 I det förevarande fallet framgår det av de yttranden som inkommit från parterna i målet vid den nationella domstolen, medlemsstaternas regeringar och Europeiska gemenskapernas kommission att dessa på ett användbart sätt har kunnat ta ställning till de två första frågorna.

41 Dessutom anser domstolen ett de uppgifter som förekommer i beslutet om hänskjutande och i de yttranden som inkommit till domstolen ger tillräcklig upplysning för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts.

42 Av det ovan anförda följer att domstolen skall svara på de två första frågorna.

Prövning i sak

43 Den hänskjutande domstolen har ställt sina två första frågor, vilka skall behandlas tillsammans, för att få klarhet i hur begreppet domstolsprövning enligt bestämmelser i nationell rätt i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 98/5 skall tolkas med beaktande av ett sådant prövningsförfarande som föreskrivs i den luxemburgska lagstiftningen.

44 I artikel 9 i direktiv 98/5 föreskrivs att de avslagsbeslut som den behöriga myndigheten i värdlandet fattar angående en ansökan om att registrera en advokat som önskar utöva sin yrkesverksamhet i denna medlemsstat under sitt hemlands yrkestitel skall kunna göras till föremål för domstolsprövning enligt bestämmelser i nationell rätt.

45 Av denna bestämmelse följer att medlemsstaterna är skyldiga att vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att uppnå målen med direktiv 98/5 och att säkerställa att berörda personer på ett verksamt sätt kan åberopa dessa rättigheter vid nationella domstolar (se, analogt, dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 17 ; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597).

46 Såsom den franska regeringen och kommissionen har gjort gällande utgör det i ovannämnda bestämmelse föreskrivna kravet på domstolskontroll uttryck för en allmän gemenskapsrättslig princip som härrör från de konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna och som även har fastställts i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se bland annat domen i det ovannämnda målet Johnston, punkt 18, samt dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 9, s. 223, av den 27 november 2001 i mål C-424/99, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-9285, punkt 45, och av den 25 juli 2002 i mål C-459/99, MRAX, REG 2002, s. I-6591, punkt 101).

47 För säkerställandet av ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som föreskrivs i direktiv 98/5 skall det organ som har getts befogenhet att pröva talan mot beslut att avslå ansökan om registrering som avses i artikel 3 i direktivet motsvaras av begreppet domstol enligt den definition som gjorts i gemenskapsrätten.

48 Ovannämnda begrepp har avgränsats i domstolens rättspraxis rörande begreppet nationell domstol i artikel 234 EG, genom att vissa kriterier som det behöriga organet skall uppfylla uppställts, såsom krav på att organet skall vara upprättat enligt lag, krav beträffande organets stadigvarande karaktär, krav på att dess jurisdiktion är av tvingande art, krav på att förfarandet skall vara kontradiktoriskt, krav på att organet skall tillämpa rättsregler (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 30 juni 1966 i mål 61/65, Vaassen-Göbbels, REG 1966, s. 377, s. 395, svensk

specialutgåva, volym 1, s. 263, och av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult, REG 1997, s. I-4961, punkt 23) samt beträffande dess oberoende ställning och opartiskhet (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 11 juni 1987 i mål 14/86, Pretore di Salò mot X, REG 1987, s. 2545, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 9, s. 111, av den 21 april 1988 i mål 338/85, Pardini, REG 1988, s. 2041, punkt 9, och av den 29 november 2001 i mål C-17/00, De Coster, REG 2001, s. I-9445, punkt 17).

49 Begreppet oberoende ställning, vilket inte kan skiljas från den dömande uppgiften, innebär framför allt att det berörda organet skall vara utomstående i förhållande till den myndighet som fattat det omtvistade beslutet (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 30 mars 1993 i mål C-24/92, Corbiau, REG 1993, s. I-1277, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 14, s. 115, och av den 30 maj 2002 i mål C-516/99, Schmid, REG 2002, s. I-4573, punkt 36).

50 Det finns i övrigt två aspekter på detta begrepp.

51 Den första är en yttre aspekt som förutsätter att organet är skyddat mot ingripanden eller yttre påtryckningar som kan äventyra dess medlemmars oberoende bedömning av de tvister som det skall lösa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 februari 1999 i mål C-103/97, Köllensperger och Atzwanger, REG 1999, s. I-551, punkt 21, och av den 6 juli 2000 i mål C-407/98, Abrahamsson och Anderson, REG 2000, s. I-5539, punkt 36; se även, för samma resonemang, Europadomstolens dom av den 28 juni 1984 i målet Campbell och Fell mot Förenade kungariket, serie A nr 80, 78 §). Denna absolut nödvändiga frihet i förhållande till yttre omständigheter förutsätter vissa skyddsregler för att skydda integriteten hos dem som har till uppgift att döma, såsom att de är oavsättliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 1998 i de förenade målen C-9/97 och C-118/97, Jokela och Pitkäranta, REG 1998, s. I-6267, punkt 20).

52 Den andra är en inre aspekt som liknar begreppet opartiskhet och rör avståndet mellan den dömande personen och de respektive parterna i tvisten samt deras

respektive intressen i förhållande till föremålet för tvisten, vilket avstånd skall vara detsamma. Denna aspekt förutsätter att objektiviteten iakttas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Abrahamsson och Anderson, punkt 32) och förutsätter avsaknad av allt annat intresse av lösningen på tvisten än vad som följer av en strikt tillämpning av rättsreglerna.

53 Dessa skyddsregler för oberoende ställning och opartiskhet förutsätter att det finns regler, särskilt vad gäller organets sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet och grunderna för medlemmarnas röstnedläggelse, jäv och återkallande av röst, som utesluter allt rimligt tvivel som de enskilda skulle kunna hysa beträffande organets pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (se, i detta avseende, domarna i de ovannämnda målen Dorsch Consult, punkt 36, Köllensperger och Atzwanger, punkterna 20-23, och De Coster, punkterna 18-21; se även, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 26oktober 1984 i mål De Cubber mot Belgien, serie A nr 86, 24 §).

54 I det förevarande fallet präglas disciplin- och förvaltningsnämndens sammansättning enligt artikel 24 i lagen av den 10 augusti 1991 av att den endast får bestå av advokater med luxemburgskt medborgarskap som är upptagna i förteckning I i registret över advokater — nämligen advokater som utövar sitt yrke under luxemburgsk yrkestitel och som har godtagits i prov vid slutet av sin praktik — och som har invalts av generalförsamlingarna för Luxemburgs respektive Diekirchs advokatsamfund.

55 Vad gäller disciplin- och förvaltningsnämnden för överklaganden tillskrivs i artikel 28.2 i lagen av den 10 augusti 1991, i dess lydelse enligt artikel 14 i lagen av den 13 november 2002, de bisittande medlemmarna, vilka skall vara upptagna i samma förteckning och representeras av de i punkten ovan angivna advokatsamfundens respektive styrelser, utslagsgivande röst i förhållande till de yrkesutövande domarna.

56 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 47 i sitt förslag till avgörande kontrolleras de beslut att avslå ansökan om registrering av en europeisk advokat som

fattas av advokatsamfundets styrelse, vars medlemmar i enlighet med artikel 16 i lagen av den 10 augusti 1991 är advokater upptagna i förteckning I i registret över advokater, i första instans av ett organ som uteslutande består av advokater som är upptagna i samma förteckning och, i fall av överklagande, av ett organ som huvudsakligen består av sådana advokater.

57 En europeisk advokat vars ansökan om registrering på förteckning IV i advokatregistret har avslagits av advokatsamfundets styrelse har, under dessa omständigheter, legitima skäl att befara att alla eller majoriteten av medlemmarna i dessa organ delar ett intresse som strider mot hans eget, nämligen av att fastställa ett beslut genom vilket en konkurrent som erhållit sin yrkestitel i en annan medlemsstat utesluts från marknaden och att befara att avståndet till de ifrågavarande intressena inte är detsamma (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 22 juni 1989 i mål Langborger mot Sverige, serie A nr 155, 35 §).

58 De bestämmelser om organens sammansättning som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen förefaller således inte utgöra tillräcklig garanti för opartiskhet.

59 I motsats till vad styrelsen för advokatsamfundet i Luxemburg har gjort gällande kan de farhågor som uppstår på grund av bestämmelserna om organens sammansättning inte dämpas av möjligheten att enligt artikel 29.1 i lagen av den 10 augusti 1991 överklaga de beslut som fattas av disciplin- och förvaltningsnämnden för överklaganden till högre instans.

60 Även om artikel 9 i direktiv 98/5 inte hindrar myndighetsutövning som föregår ett överklagande till ett organ som inte är att betrakta som en domstol, föreskrivs nämligen inte heller att den berörde endast skall ha tillgång till domstolsprövning först efter det att alla andra möjligheter till prövning är uttömda. Under förutsättning att en prövning vid ett organ som inte är en domstol föreskrivs i den nationella lagstiftningen, följer trots allt av nämnda artikel 9 att tillgången till prövning av domstol i den mening som avses i gemenskapsrätten, med befogenhet

att döma såväl i sak- som rättsfrågor, skall vara effektiv och ske inom en rimlig tidsfrist (se analogt dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. I-8375, punkterna 180-205 och 223-234).

61 Oberoende av huruvida den omständigheten att saken först måste prövas av två organ som inte är domstolar är förenlig med kravet på rimlig tidsfrist, är Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourgs behörighet begränsad till rättsfrågor, och den har sålunda inte full prövningsrätt (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 9 juni 1998 i mål Incal mot Turkiet, *Recueil des arrêts et décisions,* 1998-IV, s. 1547, 72 §).

62 Av det ovan sagda följer att de två första frågorna skall besvaras så, att artikel 9 i direktiv 98/5 skall tolkas så, att den utgör hinder för ett prövningsförfarande inom ramen för vilket det beslut att avslå ansökan om registrering som avses i artikel 3 i direktivet i första hand skall prövas av ett organ som endast består av advokater som utövar sitt yrke under värdlandets yrkestitel och, i fall av överklagande, av ett organ som huvudsakligen består av sådana advokater, medan överklagande till medlemsstatens högsta domstol endast innebär domstolsprövning av rättsfrågor och inte sakfrågor.

Den tredje och den fjärde frågan

63 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje och sin fjärde fråga, vilka skall prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida, och i så fall under vilka villkor, det

enligt gemenskapsrätten är tillåtet för värdlandet att föreskriva att en advokats rätt att stadigvarande utöva sitt yrke i denna medlemsstat under sitt hemlands yrkestitel skall vara underkastad en kontroll av kunskaperna i språken i värdlandet.

64 Såsom framgår av skäl 6 i direktiv 98/5 har gemenskapslagstiftaren genom direktivet avsett att bland annat avskaffa skillnaderna mellan de nationella bestämmelserna om villkor för registrering hos de behöriga myndigheterna, vilka gav upphov till olikheter och utgjorde hinder för den fria rörligheten (se även, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2000 i mål C-168/98, Luxemburg mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. I-9131, punkt 64).

65 I artikel 3 i direktiv 98/5 föreskrivs att en advokat som önskar utöva verksamhet i en annan medlemsstat än den i vilken han har förvärvat sin auktorisation, skall ansöka om registrering hos den behöriga myndigheten i den medlemsstaten, vilken skall registrera advokaten ”efter uppvisande av bevis på att han har registrerats hos hemlandets behöriga myndighet”.

66 Med hänsyn till det syfte med direktiv 98/5 som återges i punkt 64 i denna dom, finner domstolen, i likhet med Förenade kungarikets regering och kommissionen, att gemenskapslagstiftaren genom artikel 3 i direktivet har genomfört en fullständig harmonisering av de förutsättningar som krävs för utnyttjande av den rätt som ges genom direktivet.

67 Uppvisande för den behöriga myndigheten i värdlandet av bevis på registrering hos hemlandets behöriga myndighet förefaller alltså vara den enda förutsättning som uppställts för den berörde att registreras i värdlandet och för att denne skall kunna utöva sitt yrke i denna medlemsstat under sitt hemlands yrkestitel.

68 Denna bedömning bekräftas av motiveringen till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls [KOM(94) 572 slutlig], i vars kommentar till artikel 3 följande framställs: "Registrering [hos behörig myndighet i värdlandet] är en rättighet om den berörde uppvisar bevis på att han har registrerats hos hemlandets behöriga myndighet."

69 I syfte att underlätta utövandet av den grundläggande etableringsfriheten för en bestämd kategori migrerande advokater har gemenskapslagstiftaren inte valt ett system med föregående kontroll av den berördes kunskaper (se domen i det ovannämnda målet Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkt 43).

70 Enligt direktiv 98/5 är det alltså inte tillåtet att för registrering av en europeisk advokat hos värdlandets behöriga myndighet uppställa krav på ett samtal vars syfte är att ge den behöriga myndigheten möjlighet att bedöma den berördes kunskaper i de språk som talas i denna medlemsstat.

71 Såsom Graham J. Wilson, Förenade kungarikets regering och kommissionen har gjort gällande, hör avstående från ett system med föregående kontroll av den europeiska advokatens kunskaper, bland annat språkliga, dock samman med ett antal bestämmelser i direktiv 98/5 som syftar till att, på en acceptabel nivå inom gemenskapen, säkerställa klienternas skydd och en god rättskipning (se domen i det ovannämnda målet Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkterna 32 och 33).

72 Den skyldighet för europeiska advokater som följer av artikel 4 i direktiv 98/5 att i värdlandet utöva sitt yrke under sitt hemlands yrkestitel syftar enligt skäl 9 i detta

direktiv till att göra det möjligt att skilja mellan dessa advokater och advokater som är integrerade i värdlandets advokatyrke, så att klienterna tillförsäkras tillräcklig information om att den advokat som anförtrotts att försvara deras intressen inte har erhållit sin auktorisation i den medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkt 34) och inte nödvändigtvis besitter de kunskaper, bland annat språkliga, som krävs för att handlägga hans ärende.

73 Vid utövande av verksamhet som rör företrädande och försvar av en klient inför rätta kan medlemsstaterna enligt artikel 5.3 i direktiv 98/5 föreskriva att en europeisk advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel skall arbeta tillsammans med antingen en advokat som har rätt att uppträda inför domstolen i fråga och som, om det behövs, skall vara ansvarig inför den domstolen, eller med en "avoué" som har rätt att uppträda inför domstolen. Denna rätt gör det möjligt att kompensera för eventuella brister i den europeiska advokatens kunskaper i domstolsspråken i värdlandet.

74 Enligt artiklarna 6 och 7 i direktiv 98/5 är den europeiska advokaten skyldig att inte bara iaktta de yrkesmässiga och etiska reglerna i hemlandet, utan även dem i värdlandet — och detta vid äventyr av disciplinära påföljder och under yrkesansvar (se domen i det ovannämnda målet Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkterna 36-41). Bland de etiska regler som är tillämpliga på advokater förekommer oftast, i likhet med de etiska regler som har antagits av Rådgivande kommittén för advokatsamfunden i Europeiska unionen (CCBE), en skyldighet, som är sanktionerad inom ramen för ett disciplinförfarande, att inte åta sig fall som den yrkesverksamme vet eller borde veta att han saknar tillräcklig kompetens för, exempelvis på grund av bristande språkkunskaper (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkt 42). Dialogen med klienter, myndigheter och yrkesorganisationer i värdlandet, liksom iakttagandet av de etiska regler som myndigheterna i detta land utfärdat, förutsätter att den europeiska advokaten har de språkkunskaper som krävs eller att vederbörande söker biträde om språkkunskaperna brister.

75 I likhet med kommissionen understryker domstolen att ett av syftena med direktiv 98/5, enligt dess skäl 5, är att göra "det möjligt för advokater att stadigvarande utöva verksamhet i ett värdland under sitt hemlands yrkestitel, [vilket] uppfyller ett behov hos klienterna vilka, då handeln ökar bland annat till följd av den inre marknaden, söker råd i samband med gränsöverskridande transaktioner i vilka internationell rätt, gemenskapsrätt och nationell rätt överlappar varandra". Sådana internationella ärenden, liksom ärenden som sorterar under en annan medlemsstats rätt än värdlandets, kan vara av sådant slag att de inte förutsätter lika goda kunskaper i språken i värdlandet som dem som krävs för att handlägga ett ärende där värdlandets rätt är tillämplig.

76 Slutligen förutsätter, enligt artikel 10 i direktiv 98/5, det likställande av den europeiska advokaten med värdlandets advokat som direktivet enligt skäl 14 syftar till att underlätta att den berörde har bedrivit faktisk och regelbunden verksamhet under minst tre år i värdlandet inom värdlandets rätt eller, i fall då verksamheten bedrivits under kortare tid, att den berörde har kunskaper om och i yrket förvärvade erfarenheter av värdlandets rätt. Denna bestämmelse gör det möjligt för den europeiska advokat som vill integreras i värdlandets advokatyrke att bli förtrogen med språket eller språken i denna medlemsstat.

77 Av det ovan anförda följer att den tredje och den fjärde frågan skall besvaras så, att artikel 3 i direktiv 98/5 skall tolkas så, att registrering av en advokat hos den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls i syfte att där kunna utöva sitt yrke under sitt hemlands yrkestitel inte får vara underkastad en föregående kontroll av kunskaperna i språken i värdlandet.

Rättegångskostnader

78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls, skall tolkas så, att den utgör hinder för ett prövningsförfarande inom ramen för vilket det beslut att avslå ansökan om registrering som avses i artikel 3 i direktivet i första hand skall prövas av ett organ som endast består av advokater som utövar sitt yrke under värdlandets yrkestitel och, i fall av överklagande, av ett organ som huvudsakligen består av sådana advokater, medan överklagande till medlemsstatens högsta domstol endast innebär domstolsprövning av rättsfrågor och inte av sakfrågor.**

2) **Artikel 3 i direktiv 98/5 skall tolkas så, att registrering av en advokat hos den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls i syfte att där kunna utöva sitt yrke under sitt hemlands yrkestitel inte får vara underkastad en föregående kontroll av kunskaperna i språken i värdlandet.**

Underskrifter