FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 10. MAJ 1984 [1]

Høje Domstol.

Den tyske statsborger hr. Klopp er medlem af Advokatsamfundet i Düsseldorf, hvor han har drevet advokatpraksis siden 1971. Han ønsker nu at blive optaget i Advokatsamfundet i Paris og åbne et kontor dér, samtidig med at han beholder sit kontor i Düsseldorf. Han besidder de nødvendige akademiske kvalifikationer, idet han blandt andet har erhvervet doktorgraden i retsvidenskab ved universitetet i Paris, og han har bestået adgangsprøven for advokater i Paris i 1980 samt har ført en hæderlig vandel. Fra Advokatsamfundet i Düsseldorf's side foreligger ikke indsigelser mod, at han både praktiserer i Paris og på sit kontor i Düsseldorf.

Rådet for Advokatsamfundet i Paris afslog imidlertid den 17. mars 1981 en ansøgning fra Klopp med den begrundelse, at han ikke kunne få ret til at praktisere i Paris, samtidig med at han opretholdt sit kontor i Düsseldorf. Dette afslag blev omstødt af appelretten i Paris, ved en afgørelse, der blev truffet af et dommerpanel bestående af rettens første tre afdelinger. Da advokatrådet ikke kunne anerkende appelrettens afgørelse, indbragte det sagen for Cour de Cassation, der herefter har forelagt Domstolen spørgsmålet, hvorvidt en retsforskrift om, at en advokat, som er statsborger i én medlemsstat, og som ønsker at praktisere i en anden medlemsstat, kun kan have et enkelt forretningssted (hvilken forskrift har til formål at sikre en god retspleje og overholdelse af de kollegiale regler i vedkommende anden medlemsstat) er uforenelig med den i EØF-traktatens artikel 52 garanterede etableringsfrihed, når Fællesskaberne ikke har vedtaget direktiver vedrørende adgangen til og udøvelsen af advokaterhvervet.

Advokatrådet og den franske regering har under sagen gjort gældende, at reglen er forenelig med artikel 52, samt at det ikke strider mod fællesskabsretten at afslå hans ansøgning. Kommissionen, Danmarks, Nederlandenes og Det forenede Kongeriges regeringer støtter Klopp, idet de gør gældende, at advokatrådets afgørelse må anses for at stride mod traktatens artikel 52.

De pågældende regler findes i artikel 83 i dekret nr. 72-468 samt artikel 1 i det parisiske advokatsamfunds vedtægter. Dekretet pålægger en advokat at have forretningssted i retskredsen til den Tribunal de Grande Instance, ved hvilken han er registreret. De nævnte vedtægter kræver af en advokat, at han fortsat praktiserer, samt at han har sit forretningssted i Paris eller i et af tre navngivne departementer. Han har desuden ret til et filialkontor ved siden af sit hovedforretningssted, forudsat filialen ligger i samme, førnævnte geografiske område.

1 — Oversat fra engelsk.

Der er enighed om, at reglerne bedømt ud fra fransk ret indebærer, at det er en advokat forbudt at opretholde forretningssted i to områder af Frankrig, f.eks. i Bordeaux og i Paris. Den foreliggende sag har imidlertid efter min bedømmelse ikke det fjerneste med denne virkning af vedtægterne og dekretet at gøre. Dette er et spørgsmål henhørende under national lovgivning og kollegiale regler, der falder uden for det forelagte spørgsmål, som udelukkende angår det tilfælde, at en advokat ønsker at praktisere i mere end én medlemsstat.

Der hersker imidlertid uenighed om, hvorvidt dekretet og vedtægten skal fortolkes derhen, at det hindrer en udenlandsk advokat i at nedsætte sig i Paris. Dette mente appelretten ikke var tilfældet. Den modsatte opfattelse har Advokatrådet i Paris hævdet, skønt det ser ud til, at der rent faktisk er advokater, som er uddannet og praktiserer i andre medlemsstater, og som er blevet optaget i Advokatsamfundet i Paris.

Der er desuden uenighed om, hvilken stilling franske statsborgere, som er medlem af Advokatsamfundet i Paris, og som ønsker at blive optaget i andre advokatsamfund, indtager. Appelretten fandt, at det i lang tid har været praksis i det parisiske advokatsamfund at tillade franske advokater at anmode om optagelse i advokatsamfund i andre lande. Den franske regering erklærede i sit skriftlige svar på et spørgsmål fra Domstolen, at der ikke var regler der hindrede, at et medlem af det parisiske advokatsamfund optages i et advokatsamfund i en anden medlemsstat. Under den mundtlige forhandling udtalte den franske regerings advokat imidlertid, at skønt advokatsamfund i andre medlemsstater kunne give adgang for franske advokater, såfremt deres regler tillod dette, ville det udgøre en overtrædelse af reglerne i Frankrig, hvis en fransk advokat blev medlem af et advokatsamfund i et andet land. Advokatsamfundet har gjort gældende, at en fransk advokat, der praktiserer i Paris, ikke retmæssigt kan søge optagelse i et andet lands advokatsamfund og praktisere dér. Det erkendes imidlertid, at der aldrig nogen sinde er indledt disciplinærforfølgning mod en parisisk advokat for at have gjort dette, idet sådanne sager hævdes at være vanskelige at iværksætte, da advokatrådet ikke råder over de hertil fornødne faciliteter.

Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen af afgøre, hvad der er den rigtige fortolkning af de i Paris gældende regler — heller ikke i relation til udenlandske advokater. Ud fra appelrettens udtrykkelige konstatering og det for Domstolen oplyste må man kunne lægge til grund, at uanset spørgsmålet om lovligheden heraf praktiserer visse medlemmer af det parisiske advokatsamfund rent faktisk i andre lande, og der er hverken blevet stoppet eller har været udsat for disciplinære skridt fra advokatrådets side.

Domstolen har tidligere fastslået, at artikel 52 har direkte virkning og efter overgangsperiodens udløb kan påberåbes for de nationale domstole (sag 2/74, Reyners mod Den belgiske Stat, Sml. 1974, s. 631). Den skaber en grundrettighed, der ikke afhænger af udstedelsen af direktiver i henhold til artikel 57, skønt sidstnævnte ved at samordne natio-

nale retsforskrifter, der anvendes uden diskriminering, kan lette igangsættelsen og videreførelsen af selvstændiges erhvervsudøvelse (sag 71/76, Thieffry mod Conseil de l'Odre, Sml. 1977, s. 765).

Advokatrådet har anerkendt dette principielle udgangspunkt med hensyn til artikel 52's virkning. Rådet gør imidlertid gældende, at den hjemlede ret ikke går videre end til etablering af et enkelt forretningssted. Under alle omstændigheder gøres det gældende, at den måde rettigheden udøves eller beskyttes på henhører under de nationale bestemmelser, og at en ret til at have mere end ét forretningssted kun kan erhverves i henhold til fællesskabsbestemmelser eller ved aftale mellem de forskellige advokatsamfund i Commission Consultative des Barreaux Européens' regie. I det foreliggende tilfælde sker der ikke diskriminering på grundlag af nationalitet, og reglen er fuldt berettiget af hensyn til retsplejen og håndhævelsen af de kollegiale regler.

Disse anbringender angår i første række spørgsmålet om den generelle regel i artikel 52, dernæst spørgsmålet om berettigelsen af undtagelsr fra den generelle regel.

Med hensyn til det første problem kan jeg umuligt tilslutte mig den snævre fortolkning, der anlægges af artikel 52. Selv om artiklen ikke udtrykkeligt fastslår, at en person kan etablere sig i mere end én medlemsstat, er det helt klart bestemmelsens formål. Artikel 52 giver ret til at etablere sig i en anden medlemsstat, og den ophæver ikke nogen rettighed, som måtte eksistere i vedkommende persons egen medlemsstat. Den betinger heller ikke erhvervelsen af den første rettighed af, at der gives afkald på sidstnævnte rettigheder. Formålet med det almindelige program, som er omtalt i artikel 54, synes for mig at indeholde et svar. Der er tale om at ophæve begrænsningerne i etableringsfriheden »inden for Fællesskabet«. Det forhold, at artikel 52 kræver fjernelse af hindringer for, at statsborgere, der er »etableret« i én medlemsstat, kan oprette agenturer, filialer eller datterselskaber i en anden medlemsstat, viser også, at der kan foreligge mere end ét forretningssted samtidigt gennem et agentur, en filial eller et datterselskab. Retten hertil kan ikke være mindre for en person i liberalt erhverv, der efter at have opfyldt kvalifikationerne i to medlemsstater ønsker at etablere sig, selv om der er tale om to indbyrdes uafhængige virksomheder.

Artikel 52 bør heller ikke begrænses til restriktioner, der udtrykkeligt henviser til nationaliteten hos den person, som ønsker at etablere en forretning eller virksomhed. I Thieffry-sagen foretog Domstolen en fortolkning ud fra sammenhængen med bestemmelserne i de efterfølgende artikler og fastslog, at det strider mod artikel 52 at nægte anerkendelse af en universitetsgrad fra en anden medlemsstat i erhvervsmæssig sammenhæng, når graden i akademisk sammenhæng anerkendes som ligeværdig med den pågældende universitetsgrad i etableringsstaten (se også sag 16/78, Choquet, Sml. 1979, s. 2293). Domstolen udtalte tillige i Thieffry-saen, at den almindelige plan vedtaget i medfør af artikel 54 yder

nyttig vejledning ved gennemførelsen af de herfor gældende traktatsbestemmelser. Afsnit III, B, medtager i listen over restriktioner, der skal ophæves, »vilkår, som ... stilles for adgangen til eller udøvelsen af en selvstændig virksomhed, og som, om end de gælder uden hensyn til nationalitet, udelukkende eller hovedsageligt hindrer udlændinges adgang til eller udøvelse af sådan virksomhed«. Følgelig kan det ikke tillægges betydning, at reglen om ét forretningssted ikke opererer med en persons nationalitet, men gælder for alle, hvis dens virkning er, at udlændinge hindres i at følge et uddannelseskursus og aflægge advokatløftet med henblik på optagelse i Advokatsamfundet i Paris alene af den grund, at de er medlem af et advokatsamfund i en anden medlemsstat og har kontor dér.

De rettigheder, der i artikel 52, stk. 2, er opregnet som rettigheder etableringsfriheden »indebærer«, omfatter blandt andet adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed »på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«. Dette kan betyde et krav om — og gør det efter min mening, så længe der ikke er sket yderligere harmonisering — at den advokat, der praktiserer i en anden medlemsstat, skal overholde Det franske Advokatsamfunds vedtægter, hvorefter — herom hersker der enighed — han kun må have hovedforretningssted i én retskreds i Frankrig. Hvad fællesskabsretten angår udelukkes han ifølge artikel 52's ordlyd ikke umiddelbart fra at være medlem af Advokatsamfundet i Paris, fordi han også praktiserer i Tyskland.

Gælder der undtagelser fra denne generelle regel?

Cour de Cassation har som begrundelse for reglen angivet, at den skal sikre en ordentlig retspleje samt overholdelse af de kollegiale regler i Frankrig. Dette er helt klart vigtige momenter, og i sag 33/74, van Binsbergen, Sml. 1974, s. 1299, anerkendte Domstolen, at regler med krav om, at de til retsplejen knyttede personer skal have »et fast forretningssted inden for et bestemt jurisdiktionsområde, ikke [kan] anses for uforeneligt med bestemmelserne i artiklerne 59 og 60, såfremt dette krav er objektivt nødvendigt for at sikre overholdelsen af regler om erhvervsudøvelse, der særligt er knyttet til retsudøvelsen og til respekten for den faglige etik« (præmis 14). Sagen vedrørte erlæggelse af tjenesteydelser, men reglen må efter min opfattelse også finde anvendelse på spørgsmalet om etableringsfriheden. I øvrigt anerkendte Domstolen i Thieffry-sagen, at en sådan frihed var underkastet overholdelsen af kollegiale regler, der var begrundet i almene hensyn.

Forpligtelsen i Frankrig for en advokat til at have sit kontor i retskredsen for den Tribunal de grande instance, ved hvilken han er registreret, beror — således som jeg har forstået det — dels på den eneret, der nu tilkommer den franske »avocat« til at afgive processkrifter for »Tribunal«, dels på rettens behov under den franske procesordning for let at kunne kontakte sagens advokat samt for at have en adresse i retskredsen,

hvortil meddelelser kan sendes. Betydningen heraf er indlysende, og den jurist, som ikke er oplært idet franske system, må respektere de synspunkter, som på advokatstandens vegne er fremsat om disse spørgsmål vedrørende fransk retspleje.

Regler af den påberåbte art skal imidlertid være »objektivt nødvendige« (van Binsbergen-dommens præmis 14) og må »ikke anvendes i strid med det formål, som er fastsat i traktatens bestemmelser om etableringsfriheden« (Thieffry-dommes præmies 18).

Det står fast, at et medlem af Advokatsamfundet i Paris kan have et andet kontor i det område, inden for hvilket han er registreret ved pågældende Tribunal de grande instance. Han har endvidere ret til at procedere for retterne i andre områder af Frankrig og kan yde juridisk rådgivning i andre dele af Frankrig. Han har ifølge fællesskabsretten ret til at erlægge tjenesteydelser i andre medlemsstater (direktiv 77/249, EFT L 78, 1977, s. 17). Ifølge en afgørelse truffet af Advokatsamfundet i Paris og trådt i kraft den 20. januar 1981 kan han med tilladelse fra advokatsamfundets formand oprette filialer i andre medlemsstater. Desuden er visse advokater rent faktisk, således som vi har set, medlemmer af Advokatsamfundet i Paris og andre nationale advokatsamfund, og ingen er blevet hindret eller har været udsat for disciplinærforfølgning af denne grund.

Under den mundtlige forhandling erklærede advokatrådets advokat sig på et spørgsmål fra Domstolen enig i, at en advokat med et filialkontor i fornødent omfang kunne opfylde sine forpligtelser over for retten og sine klienter gennem kontakt med lokale advokater. Han kunne opretholde forbindelsen gennem disse. Så vidt jeg kan se, kunne han med de fornødne praktiske arrangementer ligeledes gøre dette ved hjælp af sit hovedkontor, såfremt han gav møde i Bruxelles eller i Bonn eller endog her for Domstolen eller for Menneskerettighedsdomstolen. Det er klart, at i tidligere tider kunne den advokat, som praktiserede alene, og som havde ringere transport- og kommunikationsmidler til rådighed, end man har i vore dage, anse det for umuligt at opfylde sine forpligtelser over for den lokale ret, der behandlede hans sag, såfremt han befandt sig uden for Frankrig. Det forekommer mig, at det i vore dage må anses for overdrevet med en absolut regel om, at en advokat kun kan have et forretningssted og rent faktisk kun praktisere som medlem af ét advokatsamfund. Hvis en advokat med forretningssted i to medlemsstater skulle forsømme sine forpligtelser over for retten og sine klienter, ville han ikke kunne klare sig ret længe som advokat. Denne risiko kan imidlertid ikke begrunde udelukkelse af alle advokater, der er etableret i andre medlemsstater, fra Advokatsamfundet i Paris.

Som en anden begrundelse blev det gjort gældende, at medlemsskab af to advokatsamfund kan skabe vanskeligheder, såfremt de kollegiale regler er forskellige, eller såfremt en advokat foretog sig noget uden for Frankrig, der var i strid med Advokatsamfundet i Paris' vedtægter. Efter min mening blev løsningen på dette problem angivet af den franske regering i dennes skriftlige svar på

Domstolens spørgsmål. Hvis en »avocat« tilsidesætter de kollegiale regler for Advokatsamfundet i Paris, mens han praktiserer uden uden for Frankrig, kan han fortsat være undergivet dette advokatsamfunds disciplinærmyndighed såvel som myndigheden i Advokatsamfundet i den stat, hvor han også praktiserer. Selvsagt må det anerkendes, at vanskeligheder kan opstå, men muligheden herfor kan efter min opfattelse ikke begrunde et absolut afslag på at give en advokat, der er etableret i én medlemsstat, adgang til Advokatsamfundet i en anden. Hvorvidt specielle forhold kan foreligge i særlige sager eller under særlige omstændigheder, skal der ikke tages stilling til her under sagen.

Det er følgelig min opfattelse, at det absolutte afslag på at give en advokat adgang til at praktisere i Paris alene med den begrundelse, at han allerede har forretningssted i en anden medlemsstat, hvor han praktiserer som en i denne medlemsstat beskikket advokat, ikke kan anses som objektivt begrundet.

Sammenfattende skal jeg derfor foreslå, at det forelagte spørgsmål besvares således:

Et krav om, at en statsborger i én medlemsstat, som har beskikkelse i og praktiserer fra et forretningssted i denne medlemsstat, og som ønsker at opnå beskikkelse og etablere forretningssted for at praktisere som beskikket advokat i en anden medlemsstat, kun må have ét enkelt forretningssted, er en restriktion, som — selv om der ikke er vedtaget direktiver i medfør af EØF-traktatens artikel 57 — strider mod den i EØF-traktatens artikel 52 hjemlede etableringsfrihed.

For så vidt angår parterne i hovedsagen træffes afgørelsen om sagsomkostninger af den nationale ret, der behandler sagen. I øvrigt kan der ikke tillægges Kommissionen og de medlemsstater, der har afgivet indlæg i sagen, sagsomkostninger.