Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 3. december 2020 [1]

Sag C-739/19

VK
mod
An Bord Pleanála,
procesdeltagere:
The General Council of the Bar of Ireland,
The Law Society of Ireland and the Attorney General

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – advokaters frie udveksling af tjenesteydelser – direktiv 77/249/EØF – artikel 5 – forpligtelse for en advokat etableret i en anden medlemsstat, der repræsenterer en klient i retslige procedurer for nationale domstole, til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat – mulighed for, at en part, der repræsenteres af en udenlandsk advokat i en præjudiciel procedure, kan repræsenteres af den samme advokat i den videre procedure ved de nationale retter«

I. Indledning

1. I den foreliggende sag, der vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, har Supreme Court (øverste domstol, Irland) forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 5 i Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser [2]. Anmodningen er blevet fremsat inden for rammerne af en tvist mellem sagsøgeren i hovedsagen, VK, og An Bord Pleanála (naturstyrelsen, Irland) om den forpligtelse, der er pålagt sagsøgerens udenlandske advokat, til at handle i forbindelse med en advokat med møderet for de irske domstole i forbindelse med repræsentationen af sagsøgeren for den forelæggende ret.

2. Det angives ikke artikel 5 i direktiv 77/249, hvad den forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat, der er fastsat i denne bestemmelse, nøjagtigt indebærer for den advokat, som er tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, og der overlades således medlemsstaterne et vist råderum ved gennemførelsen af den. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at præcisere udstrækningen af dette råderum og mere konkret til at fastlægge, under hvilke omstændigheder der er grund til at fastsætte en sådan forpligtelse. Særlig opmærksomhed skal henvendes på spørgsmålet om, hvorledes der skabes overensstemmelse mellem den frie udveksling af tjenesteydelser, der er fastsat i artikel 56, stk. 1, TEUF, og andre legitime interesser, som den nævnte bestemmelse har til formål at beskytte, såsom nødvendigheden af at sikre beskyttelse af en retsundergiven, der gør brug af juridiske tjenesteydelser, og at sikre en god retspleje.

1 – Originalsprog: fransk.
2 – EFT 1977, L 78, s. 17.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Artikel 1 i direktiv 77/249 bestemmer:

»1. Dette direktiv finder inden for de grænser og på de betingelser, der er fastsat heri, anvendelse på advokaters udøvelse af virksomhed i form af tjenesteydelser.

[…]

2. Ved »advokat« forstås enhver person, der har ret til at udøve virksomhed under en af følgende betegnelser:

[…]

Tyskland Rechtsanwalt

[…]«

4. Artikel 5 i direktiv 77/249 bestemmer:

»For så vidt angår udøvelse af virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten kan en medlemsstat kræve, at de advokater, der er omhandlet i artikel 1:

– introduceres for retspræsidenten og eventuelt for formanden for advokatsamfundet i værtslandet, i overensstemmelse med stedlige regler eller stedlig sædvane

– handler enten i forbindelse med en advokat, som udøver virksomhed ved den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald er ansvarlig over for denne ret, eller i forbindelse med en »avoué« eller »procuratore«, der udøver virksomhed ved den pågældende ret.«

B. Irsk ret

5. I artikel 2, stk. 1, i European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979 (bekendtgørelse af 1979 om retten til at udveksle tjenesteydelser (advokater), herefter »bekendtgørelsen af 1979«), der gennemfører bestemmelserne i direktiv 77/249 i irsk ret, defineres »tjenesteydende advokat« (»visiting lawyer«) med beskikkelse ved domstolene i en anden medlemsstat under henvisning til listen i artikel 1, stk. 2, i direktiv 77/249.

6. Regulation 6 i bekendtgørelsen af 1979 bestemmer:

»Når en tjenesteydende advokat udøver virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten, skal den pågældende handle i forbindelse med en advokat, som er beskikket ved den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald er ansvarlig over for denne ret.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, proceduren i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7. Sagsøgeren i hovedsagen, VK, er part i en appelsag for Supreme Court (øverste domstol, Irland) vedrørende fordelingen af sagsomkostningerne i en retslig procedure, som blev indledt med henblik på prøvelse af en byggetilladelse, der var blevet udstedt til opførelse af et anlæg til inspektion af selvdøde dyr i nærheden af VK's gård.

8. Den aktuelle forelæggelse er led i en tvist, der tidligere har været genstand for en præjudiciel forelæggelse fra Supreme Court (øverste domstol, Irland), som førte til dom af 17. oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. VK havde besluttet at repræsentere sig selv for Supreme Court (øverste domstol, Irland).

10. For Den Europæiske Unions Domstol var VK repræsenteret ved O., en i Tyskland etableret tysk advokat (»Rechtsanwältin«).

11. Efter afsigelsen af dom af 17. oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), fortsatte sagen ved Supreme Court (øverste domstol, Irland), således at denne kunne tage stilling til den af VK iværksatte appel i lyset af fortolkningen af de relevante EU-retlige bestemmelser i Domstolens dom.

12. Det er i denne forbindelse, at VK ønskede at lade O., en advokat, der ikke er behørigt beskikket i Irland, repræsentere sine interesser for Supreme Court (øverste domstol, Irland).

13. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt regulation 6 i bekendtgørelsen af 1979, hvorefter den »udenlandske« tjenesteydende advokat skal lade sig bistå af en indenlandsk advokat i en sag, hvori en part har ret til at møde personligt, er forenelig med EU-retten.

14. Den har navnlig rejst spørgsmål om fortolkningen af dom af 25. februar 1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), hvori Domstolen behandlede en medlemsstats ret til at kræve, at en tjenesteydende advokat handler i forbindelse med en indenlandsk advokat. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om denne dom betyder, at forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat ikke gælder, når den part, som den tjenesteydende advokat ønsker at repræsentere, i henhold til den nationale lovgivning har ret til at møde personligt.

15. Hvad dette angår har den forelæggende ret anført, at kravet om at handle »i forbindelse med« en indenlandsk advokat er begrænset. Det er således ikke nødvendigt, at den indenlandske advokat er den befuldmægtigede advokat eller den advokat, der fremlægger sagen i retten. Det bør overlades til de to berørte advokater – dvs. den tjenesteydende advokat og den advokat, der praktiserer i henhold til irsk ret – at angive, hvilken rolle de hver især har. Den advokat, som udøver virksomhed i henhold til irsk ret, vil fortrinsvis have rollen som den, der bistår den tjenesteydende advokat, når en forsvarlig repræsentation af klienten og en korrekt opfyldelse af forpligtelserne over for den domstol, der skal behandle sagen, kræver viden og rådgivning, som kan vise sig nødvendig netop på grund af muligheden for, at den tjenesteydende advokat kun har begrænset kendskab til potentielt relevante aspekter af retten, praksis, procedure eller fagetiske regler på nationalt plan. Omfanget af samarbejdet afhænger derfor i høj grad af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, eftersom der er en reel risiko for, at en tjenesteydende advokat uagtsomt undlader at opfylde sine forpligtelser over for klienten eller den domstol, der skal behandle sagen, hvis den pågældende ikke i det mindste har givet meddelelse om en i henhold til irsk ret praktiserende advokat, som kan bistå ham på disse områder.

16. Endelig har den forelæggende ret anført, at en af de fagetiske forpligtelser, der skal overholdes af enhver advokat, som repræsenterer en part for de irske retter, er forpligtelsen til at undersøge alle relevante retsområder og henlede domstolens opmærksomhed på ethvert retligt, lovgivningsmæssigt eller i retspraksis indeholdt aspekt, der kan have betydning for, at sagen gennemføres korrekt. Denne

forpligtelse gælder, selv om det pågældende aspekt ikke gavner den sag, den pågældende advokat forsvarer. Forpligtelsen betragtes som en særegenhed ved sager i *common law*-lande, hvor hovedparten af de undersøgelser, en domstol behøver for at kunne træffe korrekte afgørelser om retsspørgsmål, foretages af parterne snarere end af domstolen selv. Det er klart, at dette ikke gælder i de tilfælde, hvor parterne repræsenterer sig selv. I disse tilfælde påhviler det domstolene at gøre, hvad de kan for at behandle de juridiske spørgsmål uden bistand fra en advokat for den ene eller den anden af de to parter eller fra begge parters advokater.

17. På denne baggrund har Supreme Court (øverste domstol, Irland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en medlemsstat udelukket fra at gøre brug af den mulighed, der fremgår af artikel 5 i direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1997, som ændret, der tillader en medlemsstat at pålægge en advokat, der udøver virksomhed ved at repræsentere en klient i en retssag, at »[handle] […] i forbindelse med en advokat, som udøver virksomhed ved den ret, der skal behandle sagen« i alle tilfælde, hvor den part, som den besøgende advokat ønsker at repræsentere i den pågældende sag, ville have ret til at møde selv?

2) Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende, hvilke forhold skal en national ret da tage i betragtning ved vurderingen af, om det er tilladeligt at pålægge et krav om at »udøve virksomhed i forbindelse med«?

3) Ville navnlig pålæggelse af en begrænset pligt til at udøve virksomhed »i forbindelse med« på den i denne forelæggelsesafgørelse tidligere beskrevne måde udgøre et forholdsmæssigt indgreb i advokaters frihed til at levere tjenesteydelser, således at en pålæggelse ville være berettiget, når henses til den almene interesse i både behovet for at beskytte forbrugere af juridiske tjenesteydelser og behovet for at sikre forsvarlig retspleje?

4) Hvis spørgsmål 3 besvares bekræftende, gælder dette da i alle situationer, og såfremt det ikke er tilfældet, hvilke forhold bør en national ret da tage i betragtning, når den træffer afgørelse om, hvorvidt et sådant krav kan stilles i en given sag?«

IV. Retsforhandlinger for Domstolen

18. Forelæggelsesafgørelsen, som er dateret den 4. oktober 2019, indgik til Domstolens Justitskontor den 8. oktober 2019.

19. VK, The General Council of the Bar of Ireland, The Law Society of Ireland, Irland og den spanske regering samt Europa-Kommissionen har indleveret skriftlige indlæg inden for den frist, som er fastsat i artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

20. Ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse af 14. juli 2020 har Domstolen stillet Irland spørgsmål til skriftlig besvarelse. De skriftlige bemærkninger vedrørende de spørgsmål, som er omhandlet i den nævnte foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, er blevet indleveret inden for den fastsatte frist.

21. Under retsmødet den 23. september 2020 blev der afgivet indlæg af VK's rettergangsfuldmægtige, The General Council of the Bar of Ireland, The Law Society of Ireland, Irland og den spanske regering samt Kommissionen.

V. Retlig bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

22. Enhedsmarkedet i Unionen er et bærende element i den europæiske integration og en motor for vækst og beskæftigelse, der bl.a. forudsætter fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i artikel 56, stk. 1, TEUF. Advokaters præstation af juridiske tjenesteydelser – mere konkret juridisk rådgivning samt repræsentation og forsvar i retten over for retsmyndighederne – der står i centrum for den foreliggende sag [3], er derfor omfattet af de ved traktaterne sikrede grundlæggende friheder.

23. Præstationen af juridiske tjenesteydelser kendetegnes af særlige træk, som er tæt forbundet med de forskellige traditioner i medlemsstaterne. Udøvelsen af advokaterhvervet kræver derfor generelt et indgående kendskab til alle de regler, som udspringer af disse traditioner. Europa rummer på grund sin lange og komplekse historie en lang række traditioner, der kan henføres til de forskelligartede juridiske kulturer, som hver især har deres særegenheder [4]. På trods af de forskellige kulturelle udvekslinger, som har fundet sted mellem de europæiske nationer [5], og den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, der er blevet fremmet inden for rammerne af integrationsprocessen, er de retlige og retslige systemer i medlemsstaterne fortsat forankret i disses respektive traditioner, hvilket ikke alene afspejler sig på det institutionelle, men også på det retlige plan og i de fagetiske regler. Hvor vigtigt det end måtte være at bevare en sådan forskelligartethed inden for de juridiske traditioner, er der næppe nogen tvivl om, at den er egnet til at skabe hindringer for udøvelsen af advokaterhvervet. Advokaten er i almindelighed nødt til at gøre sig fortrolig med de regler, der gælder i en anden medlemsstat, før han kan levere sine ydelser, hvilket forudsætter en vis tilpasningsindsats.

24. For i så vid udstrækning som muligt at muliggøre grænseoverskridende præstation af juridiske tjenesteydelser og for at overvinde de hindringer, som følger af forskellene mellem de nationale retsordener, har EU-lovgiver vedtaget flere afledte retsakter, herunder direktiv 77/249 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser. Ifølge direktivet skal erhvervstitlerne for advokater, som er kvalificerede i deres medlemsstater, anerkendes gensidigt og automatisk, og det skal være muligt at udøve den pågældende virksomhed i andre medlemsstater på visse betingelser. En af de betingelser, medlemsstaterne kan fastsætte i henhold til direktivets artikel 5, består i, at den tjenesteydende advokat skal »[handle] i forbindelse med en advokat, som udøver virksomhed ved den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald er ansvarlig over for denne ret«.

25. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at præcisere udstrækningen af det råderum, medlemsstaterne har for så vidt angår gennemførelsesbestemmelserne for denne betingelse. Særlig opmærksomhed skal tillægges spørgsmålet om, hvorledes der skabes overensstemmelse mellem den frie udveksling af tjenesteydelser og andre legitime interesser, som anerkendes på dette område, og som denne betingelse principielt har til formål at beskytte, såsom nødvendigheden af at sikre beskyttelse af en retsundergiven, der gør brug af juridiske tjenesteydelser, og at sikre en god retspleje.

3 – Det skal nærmere angives, hvilke tjenesteydelser der er tale om i den foreliggende sag, eftersom en advokats virksomhed kan omfatte en lang række opgaver. Således som generaladvokat Léger anførte i sit forslag til afgørelse Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2001:390, punkt 50), er en advokats aktiviteter traditionelt koncentreret om to væsentlige funktioner, nemlig dels juridisk rådgivning (herunder konsultation, forhandling og udarbejdelse af visse retsakter), dels bistand til og repræsentation af klienten i sager for de retslige og udenretslige myndigheder.

4 – Jf. hvad dette angår A. Visegrády: »Legal Cultures in the European Union«, *Acta Juridica Hungarica*, bind 42, nr. 3-4, 2001, s. 203, hvori der, meget generelt, sondres mellem den romanske, den germanske og den nordiske juridiske familie samt den, der benævnes *common law*.

5 – Den genfiske forfatter, filosof og musiker Jean-Jacques Rousseau skrev i det 18. århundrede: »Hvad der end hævdes herom, findes der i dag hverken tyskere, spaniere og selv englændere længere; der findes kun europæere«.

26. Ud fra denne synsvinkel kan forpligtelsen til at handle i forbindelse med en advokat, som udøver virksomhed ved den ret, der skal behandle sagen, skønt den har til formål at sikre overholdelsen af de gældende regler, vise sig at være for restriktiv i relation til de tilsigtede mål. Det må ikke glemmes, at denne betingelse i sidste instans indebærer, at den retsundergivne skal afholde de udgifter, som er forbundet med at gøre brug af to advokaters ydelser, hvilket kan afholde den pågældende fra at forsvare sine rettigheder. Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder beskytter enhvers ret til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret for en domstol. Denne ret sikrer adgang til effektive retsmidler, hvilket er et grundlæggende element i retsstaten[6]. Disse indledende bemærkninger har til formål at fremhæve den virkning, Domstolens svar på den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål vil have.

B. Det første, det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål

27. Ved sine tre første spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle samlet, har den forelæggende ret nærmere bestemt udbedt sig oplysning om, hvorvidt en advokats ret til at repræsentere en part i en anden medlemsstat på grundlag af direktiv 77/249 kan undergives en forpligtelse fastsat af denne stat til, at advokaten handler i forbindelse med en indenlandsk advokat, når den part, som advokaten ønsker at repræsentere for retten, har ret til at møde personligt for den domstol, der skal behandle sagen, og i bekræftende fald oplysning om, hvorledes denne forpligtelse kan udformes.

1. Forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat udgør i sig selv en restriktion for den frie udveksling af juridiske tjenesteydelser

28. Direktiv 77/249 blev vedtaget på grundlag af artikel 59 EØF, nu artikel 56 TEUF. Således som jeg anførte i mine indledende bemærkninger, gennemfører direktiv 77/249 den frie udveksling af juridiske tjenesteydelser, eftersom direktivet har til formål at lette advokaters faktiske udøvelse af denne frihed. Det fremgår af fast retspraksis, at artikel 56 TEUF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder på grundlag af den pågældendes nationalitet eller af den omstændighed, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal præsteres, men også ophævelse af enhver restriktion – selv hvis den finder anvendelse uden forskel på såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende[7].

29. I denne sammenhæng forekommer det mig relevant at påpege, at enhver forpligtelse til at handle »i forbindelse med« en indenlandsk advokat i sig selv udgør en restriktion for advokaters frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i førnævnte retspraksis, eftersom den gør det nødvendigt for den retsundergivne, som ønsker at lade sig bistå af en tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, at afholde de yderligere omkostninger, der er forbundet med samtidig at skulle befuldmægtige en indenlandsk advokat. Denne omstændighed kan have en afskrækkende virkning på den retsundergivne, navnlig i sager af grænseoverskridende karakter, som ofte kræver anvendelse af

6 – Jf. i denne retning generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punkt 37 og 39) og dom af 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 31 og 59). Hvad navnlig angår advokatens rolle bestemmer artikel 1, stk. 1, i *Charter vedrørende grundprincipper for den europæiske advokatstand og Regler om god advokatskik*, Sammenslutningen af advokatråd i Europa (CCBE), 2019, at »[i] et samfund, der hviler på respekt for lov og ret, udfylder advokaten en særlig rolle. Hans pligter er ikke begrænset til samvittighedsfuld udførelse inden for lovens rammer af den opgave, som er betroet ham af klienten. Advokaten skal tjene retfærdighedens interesser såvel som de klienters interesser, hvis rettigheder og friheder det er ham betroet at hævde og forsvare, og det er hans pligt ikke blot at føre sin klients sag, men også at være hans rådgiver. Respekt for advokatens professionelle virke er en vigtig betingelse for retsstatsprincippet og demokratiet i samfundet«.

7 – Dom af 26.2.2020, Stanleyparma og Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, præmis 17), af 10.3.2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 98), af 12.9.2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, præmis 44), af 18.3.2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 57), og af 19.12.2012, Kommissionen mod Belgien (C-577/10, EU:C:2012:814, præmis 38).

EU-retten og lovene i forskellige retsordener. Ikke alene afholdes den retsundergivne fra at gøre brug af en »udenlandsk« advokats tjenester; denne advokat påvirkes ligeledes, fordi han ikke kan tilbyde sine tjenester i en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat. Hvad navnlig angår den situation, som den i en anden medlemsstat etablerede advokat befinder sig i, skal det bemærkes, at den pågældende i strid med, hvad der bestemmes artikel 57 TEUF, ikke kan udøve sin virksomhed midlertidigt i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som den pågældende stat fastsætter for sine egne statsborgere.

30. Det skal dog påpeges, at den frie udveksling af tjenesteydelser, der hører til de grundlæggende friheder, som fastslås i traktaten, kun kan begrænses af bestemmelser, der er *begrundet* i et tvingende alment hensyn, som er egnet til at gennemføre det tilsigtede mål, og som *står i et rimeligt forhold* til dette mål [8]. At EU-lovgiver har givet medlemsstaterne mulighed for at indføre en sådan restriktion i henhold til artikel 5 i direktiv 77/249, betyder ikke, at de råder over et ubegrænset skøn, når de gør brug af denne mulighed. En sådan restriktion skal tværtimod overholde de nævnte krav, således som Domstolen påpegede i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland [9], der er særlig relevant for vurderingen af den foreliggende sag.

31. Sagen Kommissionen mod Tyskland drejede sig om et af Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål, inden for rammerne af hvilket Domstolen skulle foretage en nærmere undersøgelse af, hvorvidt en tysk lov, der forpligtede tjenesteydende advokater etableret i en anden medlemsstat, som udførte tjenesteydelser vedrørende repræsentation og forsvar af en klient for retten, til kun at handle i forbindelse med tysk advokat, var forenelig med artikel 59 EØF og 60 EØF samt direktiv 77/249. I dommen fastslog Domstolen, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser. Den prøvelse, Domstolen foretog i dommen, var navnlig fokuseret på en undersøgelse af begrundelsen for og proportionaliteten af den restriktion, som var blevet indført ved den tyske lovgivning. Eftersom den afledte ret fortolket i lyset af primærretten udgør referencekriteriet med henblik på at fastslå, om den omhandlede irske lovgivning er forenelig med EU-retten, foreslår jeg, at den vurderingsstruktur følges, som jeg omtalte i det foregående punkt.

32. Det skal understreges, at den foreliggende sag på trods af parallellerne adskiller sig fra sagen Kommissionen mod Tyskland i processuel henseende. De bestemmelser, der gælder for traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, navnlig Domstolens kompetence, finder nemlig ikke anvendelse. Ved sin præjudicielle forespørgsel, som er indgivet i henhold til artikel 267 TEUF, ønsker den forelæggende ret en fortolkning af EU-retten med henblik på at anvende den på den tvist, den er blevet forelagt. Domstolen kan følgelig kun indirekte tage stilling til, om den irske lovgivning er forenelig med EU-retten, idet den skal begrænse sig til at forsyne den forelæggende ret med de fortolkningsbidrag, som er nødvendige for, at denne selv kan tage stilling til dette spørgsmål [10].

33. For at der kan gives et præcist svar på de præjudicielle spørgsmål, skal det først fastslås, hvori det eksakte indhold af den omhandlede irske lovgivning består, idet der samtidig tages hensyn til, hvorledes det fortolkes af de nationale domstole. Således som Domstolen bemærkede i den sag, der førte til dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, indeholder direktiv 77/249 ikke nogen præcisering af udtrykkene »handle i forbindelse« og »ansvarlig over for [retten]« [11] og giver derved medlemsstaterne et vist råderum i forbindelse med gennemførelsen. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den irske lovgivning i det væsentlige gentager ordlyden af artikel 5 i direktiv 77/249. Den forelæggende ret, som

8 – Dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (registreringsafgift) (C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 74).

9 – Dom af 25.2.1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, præmis 12 og 13).

10 – Dom af 15.12.1993, Hünermund m.fl. (C-292/92, EU:C:1993:932, præmis 8), af 31.1.2008, Centro Europa 7 (EU:C:2008:59, præmis 50), og af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 23).

11 – Dom af 25.2.1988 (427/85, EU:C:1988:98, præmis 22).

øjensynlig har henholdt sig til sine »praktiske instrukser«, hvori der er fastsat detaljerede processuelle bestemmelser vedrørende udøvelsen af de rettigheder, der tillægges i direktiv 77/249, har oplyst, at den bestemmelse, hvori den omhandlede forpligtelse fastsættes, nemlig regulation 6 i bekendtgørelsen af 1979, »nøje følger formuleringen af artikel 5 i direktiv 77/249«.

34. Denne bestemmelse synes imidlertid generelt at blive anvendt på en fleksibel måde. Efter den forelæggende rets oplysninger er der i den irske lovgivning »fastsat en forpligtelse til som minimum at have adgang til en advokat, der udøver virksomhed i henhold til irsk ret, og som om nødvendigt yder bistand i forbindelse med spørgsmål om national ret og national praksis eller om procedure eller fagetiske regler«. Endvidere har den forelæggende ret anført, at »den forpligtelse, som var fastsat i tysk ret på det tidspunkt, hvor Domstolen afsagde dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, var langt mere vidtgående end den, som ville være fastsat i irsk ret, hvis det havde været tilladt for Irland at fastsætte en forpligtelse til at handle i forbindelse med« en indenlandsk advokat. Det er på grundlag af disse oplysninger, at den omhandlede irske lovgivning skal vurderes på baggrund af artikel 56 TEUF og direktiv 77/249.

35. Uanset hvor indgribende den i irsk lov fastsatte forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat måtte være, er det ubestrideligt, at denne betingelse i sig selv udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser af de grunde, som jeg har anført i dette forslag til afgørelse [12]. Det væsentligste spørgsmål i den foreliggende sag er, om der foreligger tvingende almene hensyn, som begrunder en sådan restriktion, og i bekræftende fald om restriktionen står i et rimeligt forhold til de mål, som den nationale lovgiver tilsigter. Hvor vidtgående et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser der er tale om, vil kunne spille en væsentlig rolle i forbindelse med proportionalitetsvurderingen og skal fastslås under hensyn til de nærmere bestemmelser om forbindelsen, som er fastsat i den irske lovgivning.

2. En god retspleje og beskyttelse af den retsundergivne udgør tvingende almene hensyn

36. Med hensyn til de tvingende almene hensyn, som kan begrunde en sådan restriktion, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den irske lovgivning har til formål at beskytte to interesser, nemlig en god retspleje og beskyttelse af den retsundergivne i dennes egenskab af forbruger. Det skal herefter undersøges, om disse formål anerkendes som tvingende almene hensyn i EU's retsorden.

37. Hvad dette angår skal det indledningsvis anføres, at Domstolen i præmis 23 i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland udtalte, at »selv om national lovgivning i henhold til [direktiv 77/249] kan bestemme, at den tjenesteydende advokat skal handle i forbindelse med en [indenlandsk] advokat, tilsigter direktivet at sætte førstnævnte i stand til at udføre de opgaver, som hans klient har betroet ham, *under iagttagelse af en god retspleje*« [13]. Endvidere bemærkede Domstolen: »Set under denne synsvinkel har den forpligtelse til at handle i forbindelse med en [indenlandsk] advokat, som pålægges [den tjenesteydende advokat], til formål at give ham den nødvendige støtte, således at han kan fungere i et andet retssystem end det, han er vant til, og at *forsikre den ret, der behandler sagen, om, at den tjenesteydende advokat faktisk har denne støtte og således er i stand til fuldt ud at overholde de gældende processuelle og [fagetiske] regler*«.

38. Jeg fortolker denne passage i dommen, hvori Domstolen forklarede den lovgivningsmæssige hensigt med artikel 5 i direktiv 77/249, som en udtrykkelig anerkendelse af, at en god retspleje udgør et tvingende alment hensyn, som principielt kan begrunde, at der pålægges den tjenesteydende advokat en forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat.

12 – Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

13 – Dom af 25.2.1988 (427/85, EU:C:1988/98). Min fremhævelse.

39. Med hensyn til beskyttelsen af den retsundergivne i dennes egenskab af forbruger skal det nævnes, at denne interesse på en vis måde er delvis sammenfaldende med interessen i en god retspleje, eftersom et effektivt forsvar og en effektiv repræsentation af klienten for de nationale domstole ligeledes i vid udstrækning afhænger af, at den befuldmægtigede advokat har forberedt sig forsvarligt i faglig henseende. En advokat, som har et indgående kendskab til lovgivningen og de gældende fagetiske regler, vil utvivlsomt kunne opfylde de krav, der stilles af såvel retssystemet som modtageren af de juridiske tjenesteydelser [14]. Disse interesser er uadskillelige og udgør på en vis måde to sider af samme mønt, således som det fremgår af flere af Domstolen afgjorte sager vedrørende betingelserne for præstation af juridiske tjenesteydelser i medlemsstaterne. I de pågældende sager er begge interesser blevet påberåbt samtidig som tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for denne grundlæggende frihed, og er blevet anerkendt af Domstolen.

40. Indledningsvis henleder jeg opmærksomheden på dommen i sagen Cipolla m.fl. [15], hvori Domstolen fastslog, at »beskyttelsen dels af forbrugerne, her modtagerne af juridiske tjenesteydelser præsteret af advokater, dels af god retspleje, [er] mål, som hører til dem, der kan anses for begrundet i tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser«. Endvidere skal det nævnes, at Domstolen i den sag, som gav anledning til Reisebüro Broede-dommen [16], bemærkede, at »anvendelsen af de faglige regler for advokater – især regler om organisationstilknytning, kvalifikationer, faglig etik, kontrol og ansvar – [giver] de endelige forbrugere af juridiske tjenesteydelser den nødvendige garanti for advokatens vandel og erfaring og for en ordnet retspleje«. Mere for nylig bemærkede Domstolen i den sag, der førte til Lahorgue-dommen [17], at »beskyttelsen af borgeren som den endelige forbruger af de juridiske tjenesteydelser og den gode retspleje navnlig [hænger] sammen med kravene om kontrol med tjenesteyderen«. Den foreliggende sag udviser ikke nogen særlige omstændigheder, der kan lede til en anden konklusion. De principper, som følger af denne retspraksis, må derfor være anvendelige på den aktuelle sag.

41. Heraf følger, at en god retspleje og beskyttelse af den retsundergivne i dennes egenskab af forbruger udgør tvingende almene hensyn i EU's retsorden, som kan begrunde, at den tjenesteydende advokat pålægges en forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat.

3. Bedømmelsen af den irske lovgivnings nærmere bestemmelser om forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat i relation til de påberåbte interesser

42. Der skal gives et svar på spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat rent faktisk er begrundet i hensynet til de påberåbte interesser, på grundlag af en undersøgelse af den irske lovgivnings nærmere bestemmelser ud fra fastlagte objektive kriterier. Som tidligere nævnt indeholder direktiv 77/249 ikke nogen præcisering af udtrykket »handle i forbindelse« og overlader således medlemsstaterne et vist råderum i forbindelse med gennemførelsen, hvis de beslutter at gøre brug af den mulighed, som artikel 5 i direktiv 77/249 giver dem. Teoretisk set kan der derfor tænkes flere forskellige nærmere bestemmelser om forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat, hvoraf nogle kan udgøre en større restriktion for præstationen af tjenesteydelser end andre.

14 – I sit forslag til afgørelse Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, punkt 56) anførte generaladvokat Wathelet, at der er en fælles forståelse af advokatens rolle i Unionens retsorden: rollen som medvirkende i retsplejen, hvorved han i fuld uafhængighed og under varetagelse af det overordnede hensyn til retsplejen skal yde den juridiske bistand, som klienten har behov for. Modstykket til denne beskyttelse er reglerne om god advokatskik, der pålægges og varetages i almenhedens interesse.

15 – Dom af 5.12.2006 (C-94/04 og C-202/04, EU:C:2006:758, præmis 64).

16 – Dom af 12.12.1996 (C-3/95, EU:C:1996:487, præmis 38).

17 – Dom af 18.5.2017 (C-99/16, EU:C:2017:391, præmis 35).

43. I betragtning af denne omstændighed må de pågældende nærmere bestemmelser undersøges på baggrund af fastlagte objektive kriterier for at undgå, at eventuelt uoverstigelige hindringer gør udøvelsen af den omhandlede grundlæggende frihed illusorisk. Blandt de objektive kriterier, som er blevet fastslået i Domstolens praksis, og som forekommer mig at være relevante i den foreliggende sag, er kravene om *kohærens* og *proportionalitet*, der skal anvendes i det følgende [18]. Ifølge fast retspraksis er en national lovgivning kun egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde [19]. Ifølge proportionalitetsprincippet må restriktioner for grundlæggende friheder ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges [20]. Jeg undersøger nedenfor visse aspekter af de nærmere bestemmelser, som er fastsat i den irske lovgivning, og som efter min opfattelse rejser tvivl om, hvorvidt de er forenelige med EU-retten.

a) Manglen på kohærens mellem kravet om at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat og den retsundergivnes mulighed for at møde uden repræsentation

44. At det er pligtigt at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat, selv om den retsundergivne kan møde uden repræsentation, er et af de mest bemærkelsesværdige aspekter af den omhandlede lovgivning. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne mulighed har oprindelse i den grundlæggende ret til adgang til domstolene, herunder også de øverste domstole, som er sikret i irsk forfatningsret. Fysiske personer kan, i modsætning til juridiske personer, handle som »litigant in person« (procederende på egne vegne) i enhver sag, men i alle andre sager, hvor en part skal (når der er tale om selskaber) eller ønsker at (når der er tale om fysiske personer) være repræsenteret, skal parten befuldmægtige en advokat, der er behørigt beskikket til at praktisere i Irland.

45. Hvad dette angår er den irske lovgivning meget sammenlignelig med den tyske, som Domstolen tog stilling til i den dom, som sagen Kommissionen mod Tyskland førte til, idet den nationale retsorden gav den retsundergivne ret til i visse tilfælde at møde personligt for domstolene i denne medlemsstat [21]. Endnu en lighed, som jeg anser det for relevant at påpege i den foreliggende sammenhæng, består i, at det i den tyske lovgivning var bestemt, at der uden undtagelse skulle befuldmægtiges en indenlandsk advokat i tilfælde, hvor den retsundergivne afstod fra at gøre brug af sin ret til at varetage sit eget forsvar for retten og i stedet valgte at benytte ydelser præsteret af en advokat etableret i en anden medlemsstat.

46. Domstolen vurderede, at der under disse omstændigheder ikke var noget alment hensyn, der kunne begrunde, at en advokat, som havde møderet for domstolene i en anden medlemsstat, og som præsterede sine tjenesteydelser erhvervsmæssigt, var forpligtet til at handle i forbindelse med en tysk advokat [22]. Domstolen fastslog følgelig, at den tyske lovgivning ikke kunne pålægge den tjenesteydende advokat – som i øvrigt under udøvelsen af hele sin virksomhed for de tyske domstole skulle iagttage de faglige regler, der gjaldt i denne medlemsstat, jf. artikel 4 i direktiv 77/249 – en forpligtelse til at handle i forbindelse med en advokat, som udøvede virksomhed ved den ret, der skulle behandle sagen, i sager,

18 – Eftersom, for det første, den forelæggende ret og de berørte parter i deres indlæg udelukkende forholder sig til kravene om *kohærens* og *proportionalitet*, og, for det andet, ingen har bestridt, at den irske lovgivning er *egnet* til at gennemføre de to formål, hvortil jeg henviste i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, vil jeg i min vurdering koncentrere mig om de nævnte to kriterier.

19 – Dom af 19.7.2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 37), af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 43), af 12.6.2014, Digibet og Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 26), og af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, præmis 52).

20 – Dom af 6.11.2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), af 27.10.2005, Kommissionen mod Spanien (C-158/03, ikke trykt i Sml., EU:C:2005:642, præmis 48), og af 19.12.2018, Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, præmis 76).

21 – Dom af 25.2.1988 (427/85, EU:C:1988:98, præmis 13).

22 – Dom af 25.2.1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, præmis 14).

hvor der ikke var advokattvang i henhold til denne lovgivning [23]. Domstolen konkluderede, at for så vidt som den tyske lovgivning i kraft af sin generelle udformning indebar, at forpligtelsen også gjaldt i disse sager, var den i strid med direktiv 77/249 og artikel 59 EØF og 60 EØF (nu artikel 56 TEUF og 57 TEUF) [24].

47. Det skal nævnes, at Domstolen gentog denne retspraksis i den sag, som førte til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [25], der drejede sig om en fransk lovgivning, der ligeledes forpligtede den tjenesteydende advokat til at handle i forbindelse med en advokat med møderet for en fransk domstol for at kunne udøve virksomhed, for hvilken fransk ret ikke krævede obligatorisk bistand fra en advokat [26]. I alt væsentligt fandtes de hovedtræk, som jeg netop har omtalt, og som påkaldte sig Domstolens opmærksomhed i den sag, der førte til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [27], også i fransk retsorden. Dette taget i betragtning kunne Domstolens afgørelse ikke være anderledes. Det var under henvisning til præmisserne i førstnævnte dom, at Domstolen fastslog, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 59 EØF og 60 EØF (nu artikel 56 TEUF og 57 TEUF) samt direktiv 77/249 [28].

48. Domstolen baserede klart sit ræsonnement på, at den omhandlede nationale lovgivning var inkohærent. Når målet om beskyttelse af forbrugerne og en god retspleje ikke er til hinder for, at en part fremstiller sig personligt, forekommer det nemlig urimeligt, at parten ikke skulle kunne gøre brug af tjenesteydelser fra en advokat, som har beskikkelse til at udøve sit erhverv i en anden medlemsstat, og som er undergivet alle de fagetiske forpligtelser, der knytter sig til vedkommendes erhvervsmæssige status.

49. Jeg foreslår derfor, at de principper, der blev fastslået i dom af 25. februar 1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), og af 10. juli 1991, Kommissionen mod Frankrig (C-294/89, EU:C:1991:302), anvendes på det foreliggende tilfælde, og at den forelæggende ret oplyses om, at den nøje skal vurdere den lovgivning, som er omhandlet i hovedsagen, på grundlag af kohærenskriteriet, idet der i dette øjemed gives retten de nødvendige fortolkningsbidrag. De betragtninger, som fremsættes i dette forslag til afgørelse, har netop til formål at bistå Domstolen med at formulere disse fortolkningsbidrag.

b) Den manglende mulighed i henhold til national ret for, at den retsundergivne lader sig repræsentere af en person, som ikke er advokat, er ikke en faktor, som er afgørende for, om denne ret er kohærent

50. I modsætning til hvad nogle af de berørte parter, nærmere bestemt The Law Society of Ireland og The General Council of the Bar of Ireland, har gjort gældende, er jeg ikke overbevist om, at den omstændighed, at det ikke er udtrykkeligt fastsat i en national lovgivning, at en retsundergiven kan lade sig repræsentere af en person, der ikke er advokat, er afgørende for, om denne lovgivning er kohærent.

51. Det argument, som disse parter har påberåbt sig, og som tager sigte på, at de principper, der blev fastlagt i dom af 25. februar 1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), ikke skal anvendes på det foreliggende tilfælde, bygger på en fortolkning af denne dom, hvorefter Domstolen anså den omstændighed for at være afgørende, at det ifølge den tyske lovgivning var muligt for den

23 – Dom af 25.2.1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, præmis 15).

24 – Dom af 25.2.1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, præmis 15).

25 – Dom af 10.7.1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

26 – Dom af 10.7.1991, Kommissionen mod Frankrig (C-294/89, EU:C:1991:302, præmis 18).

27 – Dom af 25.2.1988 (427/85, EU:C:1988:98, præmis 13).

28 – Dom af 10.7.1991, Kommissionen mod Frankrig (C-294/89, EU:C:1991:302, præmis 17-20).

retsundergivne enten at møde personligt eller at lade sig repræsentere af en person uden advokatuddannelse. Ifølge denne argumentation kan de nævnte principper ikke anvendes på det foreliggende tilfælde, fordi sidstnævnte mulighed ikke gælder i henhold til irsk ret. Den retsundergivne har udelukkende valget mellem at møde personligt eller lade sig repræsentere af en advokat.

52. Imidlertid var det, således som jeg anførte i det foregående [29], snarere kravet om at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat, selv om den retsundergivne havde mulighed for at møde uden repræsentation, der foranledigede Domstolen til at konkludere, at den tyske lovgivning ikke opfyldte kohærenskravet. Det fremgår af præmisserne i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, at muligheden i henhold til tysk ret for at lade sig repræsentere af en person, der ikke udøver virksomhed som advokat, kun var en supplerende omstændighed, der bestyrkede Domstolen i dens opfattelse [30]. Den førstnævnte omstændighed var tilstrækkelig til at konkludere, at bestemmelserne i den nationale ordning var inkohærente.

53. Denne fortolkning bekræftes desuden af præmisserne i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, hvoraf det fremgår, at den af Domstolen undersøgte franske lovgivning bl.a. indeholdt ovennævnte to elementer, eftersom tjenesteydende advokater var forpligtet til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat, selv om retsundergivne kunne møde personligt, og det var i øvrigt det sidstnævnte element, som havde påkaldt sig Domstolens opmærksomhed. De gentagne henvisninger til denne særegenhed ved den franske lovgivning viser, hvilken faktor der var afgørende i vurderingen [31].

54. Førnævnte berørte parters argumentation synes følgelig at bygge på en fejlagtig fortolkning af Domstolens praksis, som der må ses bort fra. Den omstændighed, at den irske lovgivning på det pågældende punkt adskiller sig fra den, som blev undersøgt i ovennævnte sager, er derfor ikke til hinder for at anvende de principper, som er fastlagt i Domstolens praksis, og følgelig at konkludere, at den irske lovgivning ikke forfølger de formål, hvortil der henvises i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, på en kohærent måde.

c) De irske retsforskrifter synes undtagelsesvis at give mulighed for, at den retsundergivne repræsenteres af en person, der ikke er advokat

55. Uafhængigt af de ovenstående betragtninger skal det understreges, at de irske retsforskrifter ikke forekommer så klare som beskrevet af førnævnte berørte parter. Visse uoverensstemmelser i fremstillingen af retsforskrifterne for så vidt angår den retsundergivnes adgang til at lade sig repræsentere af en person, som ikke udøver virksomhed som advokat, gør det nærliggende at antage, at der ved undersøgelsen af, om den omhandlede nationale lovgivning er kohærent, ligeledes kan tages hensyn til denne omstændighed.

56. Dels fremgår det af de skriftlige indlæg fra de nævnte parter, at en læg retsundergiven kan have gavn af en begrænset bistand f.eks. på den måde, at en person, som ikke har adgang til at repræsentere den pågældende for retten, giver vedkommende råd eller tager notater. Denne person, som benævnes »McKenzie friend« i irsk ret, har dog ikke ret til at handle som advokat eller til at føre sagen. Disse oplysninger bekræftes af oplysninger fremlagt af den forelæggende ret, hvorefter den pågældende kun fungerer som administrativ assistent, således at den pågældende part kan fremføre

29 – Jf. punkt 44-49 i dette forslag til afgørelse.

30 – Jf. dom af 25.2.1988 (427/85, EU:C:1988:98, præmis 13 og konklusionen), hvori Domstolen blot henviste til, at der i tysk ret »ikke er advokattvang«, uden at være mere specifik.

31 – Jf. dom af 10.7.1991, Kommissionen mod Frankrig (C-294/89, EU:C:1991:302, præmis 18 og 19 og domskonklusionen), hvori Domstolen beskrev fransk ret således, at der »ikke til parterne stilles krav om advokatbistand«, uden at være mere specifik.

sin sag bedst muligt. En sådan »McKenzie friend« har navnlig ikke ret til at føre en sag for Supreme Court (øverste domstol, Irland) som repræsentant for parten. Ikke desto mindre kan han medvirke i et begrænset antal tilfælde, men kun når den part, der repræsenterer sig selv, lider af et handicap, som forhindrer vedkommende i at fremlægge og at forsvare sin sag.

57. Dels har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at en læg retsundergiven rent faktisk kan lade sig repræsentere af en person uden juridisk uddannelse i Irland, om end der er tale om en undtagelse fra reglen. Mere konkret synes en sådan repræsentation at kunne tillades i nogle få tilfælde, når »the litigant in person« anmoder den domstol, som skal behandle sagen, herom. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er denne mulighed ikke fastsat i loven, men henhører snarere under rettens skøn. Det skal nævnes, at ovenstående bemærkninger er baseret på de oplysninger, som bl.a. Attorney General har fremlagt som en af de berørte parter i den foreliggende sag. Desuden skal det nævnes, at Irland udtrykkeligt har bekræftet den anførte oplysning om det irske retssystem i sit skriftlige svar på det spørgsmål, Domstolen stillede som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse [32]. Det må derfor lægges til grund, at bemærkningerne afspejler de irske retsforskrifter korrekt.

58. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg tilbøjelig til at tilslutte mig den opfattelse, som er blevet udtrykt af sagsøgeren i hovedsagen, der har henledt Domstolens opmærksomhed på, at det efter irsk ret, på samme måde som i den sag, der førte til dom af 25. februar 1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), er tilladt for en retsundergiven at lade sig repræsentere af en person, som ikke er advokat. Den omstændighed, at en sådan tilladelse kun gives undtagelsesvis i Irland, er ikke til hinder for at drage en sammenligning mellem de nationale retsordener. Tværtimod udgør – således som sagsøgeren i hovedsagen korrekt har påpeget – repræsentation ved personer uden juridisk uddannelse ligeledes en undtagelse fra reglen i Tyskland og tillades også her kun, når almenhedens interesse i en god retspleje ikke kræver repræsentation ved en professionel jurist [33].

59. Med forbehold af bedømmelsen af den nationale lovgivning, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, må der følgelig drages den konklusion, at den eventuelle adgang for den retsundergivne til at lade sig repræsentere af en person, som ikke er advokat, er en omstændighed, der ligeledes kan tages hensyn til ved undersøgelsen af, om den irske lovgivning er kohærent.

d) Betydningen for forenelighedsvurderingen af de processuelle regler i **common law***-systemet*

1) Sammenfatning af den forelæggende rets og af visse berørte parters argumentation

60. Den forelæggende ret har spurgt, om det irske retssystem, der er baseret på *common law*, kan udgøre en hindring for, at de principper, som blev fastlagt i dom af 25. februar 1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), finder anvendelse på den foreliggende sag, således som visse berørte parter har hævdet. I denne henseende har den forelæggende ret forklaret, at det ifølge det irske retssystem tilkommer parternes advokater at foretage den nødvendige undersøgelse af retstilstanden og at oplyse den dommer, som beklæder retten, om, hvilke retlige aspekter der er

32 – Sagsøgeren i hovedsagen og Irland har henvist til den dom, som Supreme Court (øverste domstol, Irland) afsagde i sagen Coffey v. The Environmental Protection Agency [2014] 2 IR 125. Muligheden for at tillade, at en læg retsundergiven repræsenteres af en person uden juridisk uddannelse, synes at følge af dommens præmis 38.

33 – I tysk civilprocesret sondres der mellem »Bevollmächtigte« og »Beistand«, som er underlagt bestemmelserne i henholdsvis § 79, stk. 2, og § 90 i Zivilprozessordnung (civilprocesloven). Deres funktion består generelt i at repræsentere og støtte den retsundergivne for retterne, og begge kan afgive erklæringer på dennes vegne, selv om der givet er væsentlige forskelle mellem deres respektive beføjelser. Der er ikke nødvendigvis tale om professionelle jurister. Det er udtrykkeligt fastsat, at myndige familiemedlemmer kan varetage de nævnte roller. Kun den »Bevollmächtigte« skal være advokat, hvor loven kræver dette. »Beistand« er normalt en person, som står den retsundergivne meget nær, som denne har fuld tillid til, og som er i stand til at fremlægge sagen. Domstolen kan nægte de pågældende at deltage, hvis de ikke opfylder de i loven fastsatte kriterier, eller hvis de ikke er i stand til at fremstille sagen på behørig måde. (jf. W. Krüger og T. Rauscher (red.): *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 6. udg., München, C.H. Beck, 2020). Lignende bestemmelser findes i andre proceslove, f.eks. i § 67, stk. 2 og 7, i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje) og i § 22, stk. 1, i Bundesverfassungsgerichtsgesetz (forfatningsdomstolsloven) [jf. H. Posser og H.A. Wolff (red.): *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 54. udg., München, C.H. Beck, 2020].

gunstige (og ugunstige) for den retsundergivne, mens dommeren spiller en nærmest passiv rolle. Med andre ord indebærer de processuelle regler, at parterne skal foretage en væsentlig del af undersøgelsen af retstilstanden, således som det synes at være sædvane i *common law*-landene. Når den retsundergivne derimod ikke er repræsenteret af en advokat, påhviler denne rolle den dommer, som beklæder retten. Den forelæggende ret har i denne forbindelse peget på de vanskeligheder, sidstnævnte tilfælde indebærer for den domstol, der skal behandle sagen, og udtrykt forbehold over for muligheden for at tillade den retsundergivne at give afkald på muligheden for at lade sig repræsentere af en advokat og enten møde personligt eller støtte sig på en person, der ikke udøver advokaterhvervet.

2) Svar på argumenterne om det angiveligt særegne ved den irske retsorden

i) Sammenfatning af konklusionerne på undersøgelsen af retspraksis

61. Det skal indledningsvis nævnes, at denne argumentation, som bygger på, at det er noget særegent ved den irske retsorden, reelt har til formål at anfægte det, som jeg netop har vist gennem min undersøgelse af Domstolens praksis i dette forslag til afgørelse. Det forekommer mig nemlig åbenbart, at den irske lovgivning udviser de samme grundlæggende træk som dem, der foranledigede Domstolen til i de førnævnte sager at fastslå, at den tyske og den franske lovgivning var inkohærente, fordi de krævede, at den tjenesteydende advokat handlede i forbindelse med en indenlandsk advokat, på trods af at den retsundergivne kunne møde uden repræsentation [34]. Desuden kan jeg ikke identificere nogen særegenhed i den irske retsorden i forhold til de øvrige, der kunne give grundlag for en anden konklusion end den, som blev draget i de førnævnte sager for så vidt angår opfyldelsen af kohærenskravet.

62. Det skal ligeledes bemærkes, at argumentationen i det væsentlige har til formål at fremhæve, at den retsundergivne ifølge den irske lovgivning ikke kan lade sig repræsentere af en person, som ikke er advokat. Hvad dette angår er det tilstrækkeligt at bemærke – således som det allerede er blevet påvist – for det første at denne omstændighed ikke er afgørende for at fastslå, om den nationale lovgivning er kohærent [35], og for det andet at de irske retsforskrifter – i modsætning til hvad der er blevet hævdet – undtagelsesvis synes at give mulighed herfor, på samme måde som den tyske retsorden [36]. Da denne argumentation ikke afkræfter de konklusioner, jeg er nået frem til i min bedømmelse, må den forkastes. For ikke at gentage mig selv henviser jeg mine bemærkninger desangående.

ii) De angivelige særegenheder ved common law*-retssystemet*

63. Nu, hvor dette er klarlagt, skal det nævnes, at den forelæggende ret synes at have antydet, at grundsætningen »iura novit curia« overhovedet ikke finder anvendelse i *common law*-retssystemet, eller at den i det mindste har en meget begrænset rækkevidde i forhold til det kontinentaleuropæiske retssystem, når det foreskrives, at en part skal være repræsenteret ved en advokat under en sag. Jeg tvivler imidlertid på, at denne opfattelse kan gøres gældende så kategorisk. Jeg finder det derfor nødvendigt at gøre nogle korte bemærkninger herom.

64. Således som generaladvokat Jacobs anførte i sit forslag til afgørelse i de forenede sager C-430/93 og C-431/93, van Schijndel og van Veen [37], »[kan det] være fristende at hævde, at der grundlæggende kan sondres mellem to fundamentalt forskellige processuelle opfattelser i medlemsstaterne, nemlig stort set mellem de kontinentaleuropæiske retssystemer på den ene side og det engelske, det irske og

34 – Jf. punkt 46-49 i dette forslag til afgørelse.

35 – Jf. punkt 50-54 i dette forslag til afgørelse.

36 – Jf. punkt 57 og 58 i dette forslag til afgørelse.

37 – Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse van Schijndel og van Veen (C-430/93 og C-431/93, EU:C:1995:185).

det skotske på den anden side. Opfattes forholdet på denne måde, antages en domstol inden for de kontinentaleuropæiske retssystemer at kende loven (»jura novit curia« eller »curia novit legem«). Den skal anvende de relevante retsregler på de faktiske forhold, således som parterne forelægger dem for domstolen (»da mihi factum, dabo tibi jus«), og om nødvendigt vil den med henblik herpå foretage sin egen undersøgelse af retstilstanden. Efter det engelske, det irske og det skotske system spiller domstolen derimod en mindre aktiv eller endog en passiv rolle. Retsplejen er normalt baseret på en forudsætning om, at domstolen ikke har noget selvstændigt kendskab til loven, at den for så vidt er afhængig af, hvad parternes advokater fremfører, og at dens funktion udelukkende er at foretage en bedømmelse ud fra, hvad parterne har fremført. Som en af de juridiske forfattere har formuleret det, er det måske »det mest opsigtsvækkende forhold i engelsk retspleje, at maksimen »curia novit legem« aldrig har været og ikke er en del af engelsk ret««[38]. Jeg tror, at den forelæggende rets argumentation, hvorefter den dommer, der beklæder retten, på grund af de for ham gældende processuelle regler ikke kan støtte sig på sin egen juridiske viden under en sag, netop bygger på denne antagelse.

65. Det skal påpeges, at generaladvokat Jacobs ikke desto mindre anførte afslutningsvis, at »[s]ådanne kontraster mellem forskellige kategorier af retssystemer viser sig ofte ved en nærmere undersøgelse at være *overdrevne*«. Han forklarede, at »[s]elv med hensyn til civile sager, hvor kontrasten er mindst urigtig – mens den kun viser sig i ringe omfang i straffesager eller for forvaltningsdomstole, hvor der gælder andre principper – *kan sondringen mellem de to opfattelser næppe opretholdes*«[39]. Generaladvokat Jacobs anførte i dette øjemed nogle konkrete eksempler og modsagde derved opfattelsen om *common law*-retssystemets og de kontinentale retssystemers angivelige forskellighed.

66. Generelt skal det påpeges vedrørende de angivelige særegenheder ved irske retssystem, at retssystemerne i samtlige medlemsstater udviser træk, som er særlige for dem. Jeg henviser hvad dette angår til mine indledende bemærkninger, hvori jeg omtalte Europas rige kulturarv, som også omfatter de juridiske traditioner[40]. I betragtning af at Unionen er forpligtet til at respektere Europas rige kulturelle mangfoldighed, således som det fastslås i artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU, er det efter min opfattelse forkert at tillægge et bestemt nationalt retssystem en fortrinsstilling frem for andre. Dette ville klart være i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne, som Unionen skal respektere i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU.

67. En sådan betragtningsmåde er efter min opfattelse heller ikke nødvendig i den foreliggende sag, eftersom EU-lovgiver allerede har taget højde for de udfordringer, som forskelligheden skaber for gennemførelsen af det indre marked for så vidt angår præstation af juridiske tjenesteydelser, ved i kraft af artikel 5 i direktiv 77/249 at give medlemsstaterne mulighed for at bestemme, at en tjenesteydende advokat, som er etableret i en anden medlemsstat, handler i forbindelse med en indenlandsk advokat. Formålet med dette samarbejde mellem professionelle jurister fra forskellige medlemsstater er netop at sikre, at de krav, som er fastsat i de respektive retssystemer, iagttages, samtidig med at en effektiv fri udveksling af juridiske tjenesteydelser muliggøres i så vid udstrækning som muligt. At en tjenesteydende advokat, der er etableret i en anden medlemsstat, kan støtte sig på rådgivning fra en indenlandsk advokat, som har det nødvendige kendskab til det pågældende retssystem – når dette er nødvendigt og forekommer objektivt begrundet – er en fordel, som kan gøre det lettere for ham at tilpasse sig det nye faglige miljø og følgelig muliggøre grænseoverskridende præstation af juridiske tjenesteydelser[41]. I betragtning af, at artikel 5 i direktiv 77/249 medfører, at der indføres en mekanisme, som gør det muligt at tage tilstrækkeligt hensyn til eventuelle særegenheder ved de nationale juridiske traditioner, forekommer de bekymringer, den forelæggende ret og visse berørte parter har givet udtryk for, mig ubegrundede.

38 – Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse van Schijndel og van Veen (C-430/93 og C-431/93, EU:C:1995:185, punkt 33).

39 – Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse van Schijndel og van Veen (C-430/93 og C-431/93, EU:C:1995:185, punkt 34, min fremhævelse).

40 – Jf. punkt 23 i dette forslag til afgørelse.

41 – Jf. punkt 23 og 24 i dette forslag til afgørelse.

68. På baggrund af ovenstående betragtninger er det efter min opfattelse ikke rigtigt at tillægge de angivelige forskelle mellem medlemsstaternes retssystemer uforholdsmæssigt stor betydning. Dette gælder så meget mere i en sag som den foreliggende, hvori det er blevet fastslået, at de undersøgte processuelle regler udviser den samme inkohærens. Domstolen bør efter min opfattelse snarere koncentrere sig om prøvelsen af, hvorvidt den omhandlede irske lovgivning er kohærent og forholdsmæssig.

e) Den irske lovgivning kan stille den retsundergivne i en vanskelig situation, som kan undergrave retten til forsvar og adgangen til retslig prøvelse

69. Endvidere foranlediger en række betragtninger, der knytter sig til proportionalitetskriteriet, mig til at tvivle på den omhandlede irske lovgivnings forenelighed. Mere konkret skal det nævnes, at den retsundergivne uundgåeligt stilles over for valget mellem enten at møde personligt eller befuldmægtige en indenlandsk advokat. Det kan ikke for alvor hævdes, at den retsundergivne ikke er forhindret i at gøre brug af ydelser udført af den »udenlandske« advokat, som han har tillid til (ud over at han skal befuldmægtige en indenlandsk advokat). Ud fra et praktisk synspunkt er det yderst sandsynligt, at nødvendigheden af at skulle afholde de omkostninger, som er forbundet med at befuldmægtige to advokater samtidig, tvinger den retsundergivne til at forsvare sig selv. Det kan ikke udelukkes, at dette fører til situationer, der er uacceptable i relation til retten til forsvar og adgangen til retslig prøvelse. Således som det fremgår af omstændighederne i det foreliggende tilfælde – hvor sagsøgeren ikke kan varetage sit eget forsvar og betale to advokater – risikerer den retsundergivne at lide alvorlige ulemper, navnlig i forvaltningssager, hvor han står over for staten og dennes betydelige ressourcer.

70. Jeg er enig i det argument, sagsøgeren i hovedsagen har fremført, om, at den retsundergivne befinder sig i en særligt vanskelig situation i relation til beskyttelsen af forbrugerne af juridiske tjenesteydelser, hvis han, fordi det er praktisk umuligt for ham at gøre brug af en grænseoverskridende tjenesteyders ydelser, er nødsaget til at møde personligt og håndtere alle de udfordringer, som er forbundet med at skulle varetage sit eget forsvar. Således som sagsøgeren i hovedsagen med rette har anført, befinder sådanne retsundergivne sig i en vanskelig situation i lande med et *common law*-retssystem, hvor hovedvægten er lagt på mundtlig argumentation for retterne [42].

71. Hvis en retsundergiven uden juridisk uddannelse skal vælge mellem at repræsentere sig selv eller lade sig repræsentere af en advokat, som han har tillid til, og som han tidligere har været fuldt tilfreds med, er det åbenbart, hvilket alternativ der giver den bedste beskyttelse. Det står klart, at såvel interessen i beskyttelsen af forbrugerne af juridiske tjenesteydelser som interessen i en god retspleje er bedst tjent med, at domstolen kan nyde godt af en advokats tilstedeværelse – hvad enten der er tale om en indenlandsk advokat eller en advokat etableret i en anden medlemsstat – idet advokaten er den bedste til at fremføre klare og relevante juridiske argumenter og sikre, at domstolens opmærksomhed henledes på de relevante oplysninger [43].

42 – Jf. i denne retning P.M. Bakshi: »Pleadings: Role and Significance«, *Journal of the Indian Law Institute*, bd. 34, nr. 3 (juli-september 1992), s. 355, hvorefter måden at procedere på tidligere havde antaget stor betydning i England, hvilket havde påkaldt sig dommeres og advokaters opmærksomhed, C.E. Clark: »History, Systems and Functions of Pleading«, *Virginia Law Review*, nr. 11, 1925, s. 525 ff., hvori det angives, at systemet med mundtlige indlæg blev indført i England efter den normanniske erobring og blev en veritabel »videnskab«, som fortjente at blive dyrket, og E.G. Thornburg: »Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions«, *Melbourne University Law Review*, bind 35, nr. 1, november 2011, s. 211, hvori det angives, at retsforhandlingerne i det engelske *common law*-system oprindelig kun omfattede en mundtlig del. Fra det 15. århundrede har det været fastsat, at retsforhandlinger ligeledes skal omfatte en del, som giver parterne i en sag mulighed for at afgive skriftlige indlæg.

43 – Således som generaladvokat Bobek anførte i sit forslag til afgørelse Uniwersytet Wrocławski og Polen mod REA (C-515/17 P og C-561/17 P, EU:C:2019:774, punkt 103), »[spiller] advokatbistanden generelt […] en afgørende rolle for en ordnet retspleje. Uden passende advokatbistand vil sagsøgeren i givet fald ikke kunne fremføre – og dommeren ikke kunne tage stilling til – alle de nødvendige argumenter til sagsøgerens fordel«. Jf. i denne retning *Charter vedrørende grundprincipper for den europæiske advokatstand og Regler om god advokatskik*, op.cit., fodnote 11, s. 7, punkt 6, hvori advokaten bl.a. beskrives som en »uundværlig deltager i korrekt retspleje«. Jf. ligeledes s. 9, »Grundprincip i) – respekt for retsstatsprincippet og korrekt retspleje«.

72. I denne sammenhæng forekommer det mig åbenbart, at det ideelle scenarie, hvor der tages bedst hensyn til de ovennævnte interesser, er det, hvor den retsundergivne kan gøre brug af den advokats ydelser, som han selv vælger. I et sådant scenarie iagttages de principper, som kendetegner det særlige forhold mellem advokaten og dennes klient, nemlig deres aftalefrihed og især gensidig tillid[44]. Hvis denne advokat ikke er en indenlandsk advokat, dvs. hvis han er etableret i en anden medlemsstat, hvilket kan forekomme i sager med et grænseoverskridende aspekt, bør det principielt være tilstrækkeligt at drage omsorg for, at den pågældende opfylder objektive kriterier, som betyder, at han er kvalificeret til at repræsentere den retsundergivne. En sådan foranstaltning forekommer mig langt mindre restriktiv med hensyn til proportionalitet end at pålægge den tjenesteydende advokat at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat. Jeg kommer mere udførligt tilbage til proportionalitetsaspektet. Da den indenlandske advokat ofte vil være fuldstændig ukendt for den retsundergivne og den tjenesteydende advokat, vil forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat kræve en betydelig koordineringsindsats af den retsundergivne og den tjenesteydende advokat, som kan være en besværlig og bekostelig, og i visse tilfælde urimelig, administrativ hindring for alle parter. Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse bør imidlertid ikke afhænge af en persons finansielle midler.

73. Det følger af ovenstående betragtninger, at den omhandlede irske lovgivning kan undergrave det formål, den teoretisk set tager sigte på at gennemføre. I stedet for at sikre en effektiv adgang til retslig prøvelse, er den snarere tilbøjelig til at hæmme en sådan ved at begrænse den retsundergivnes valgmuligheder, hvilket kan skade retten til forsvar.

74. Om et sådant scenarie foreligger, afhænger ganske vist af omstændighederne i det konkrete tilfælde. Den måde, hvorpå den irske lovgivning anvendes af de nationale domstole, er en afgørende faktor. Det er derfor ikke muligt at fastslå med sikkerhed, om den irske lovgivning rent faktisk undergraver retten til forsvar. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge denne lovgivning, idet den ligeledes tager dette aspekt i betragtning.

f) Den irske lovgivning gælder generelt og tager ikke tilstrækkeligt hensyn til omstændighederne i det konkrete tilfælde

75. Det kendetegner ligeledes den omhandlede irske lovgivning, at den *gælder generelt*, eftersom der tilsyneladende *ikke gælder nogen undtagelser* fra reglen om, at der skal handles i forbindelse med en indenlandsk advokat. Det kan være problematisk i relation til proportionalitetskriteriet, hvis lovgivningen selv eller de nationale domstoles gennemførelse af den er *urimeligt rigid*. Dette aspekt kræver en nærmere undersøgelse.

76. Efter den forelæggende rets oplysninger skal den tjenesteydende advokat meddele de nationale domstole navnet på en advokat, som udøver virksomhed i henhold til irsk ret, og som er til rådighed med henblik på at bistå førstnævnte advokat, hvis denne får brug for hjælp vedrørende spørgsmål, der henhører under national ret, praksis, procedure eller fagetiske regler på nationalt plan. Lovgivningen synes at overlade det til den tjenesteydende og den indenlandske advokat at fastlægge deres respektive roller i hvert konkret tilfælde, hvilket gør det muligt for de pågældende erhvervsudøvere at administrere deres samarbejde på en forholdsvis fleksibel måde. Indgrebet i den frie udveksling af tjenesteydelser synes hvad dette angår ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de tilsigtede mål af almen interesse.

44 – Således som generaladvokat Bobek anførte i sit forslag til afgørelse Uniwersytet Wrocławski og Polen mod REA (C-515/17 P og C-561/17 P, EU:C:2019:774, punkt 111): »Hvis der således fremgår et fælles tema af mit […] kendskab til praksis i medlemsstaterne, er det, at advokatbistand først og fremmest er et spørgsmål om et privat valg og en (tosidet) aftalefrihed. *Klienten kan frit vælge advokat, og advokaten kan principielt frit vælge sine klienter. Forholdet er baseret på tillid*. Enhver indgriben i dette forhold bør være baseret på tungtvejende grunde til, at der er et klart og tvingende behov for at »beskytte sagsøgeren mod dennes advokat«. Hvis der endvidere konstateres eventuelle problemstillinger, behandles de mere hensigtsmæssigt af de respektive tilsynsorganer i disciplinærsager eller andre sager.« Min fremhævelse.

77. Et supplerende argument for, at en national lovgivning som den, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, og som muliggør en *fleksibel administration af samarbejdet* mellem den tjenesteydende advokat og den indenlandske advokat, er forholdsmæssig, kan udledes af Domstolens praksis. Det fremgår nemlig af dommene i sagerne Kommissionen mod Tyskland [45] og Kommissionen mod Frankrig [46], at »[man må] gå ud fra, at den tjenesteydende advokat og den [indenlandske] advokat, som begge er undergivet de deontologiske regler, der gælder i værtslandet, er i stand til at *etablere et passende samarbejde* med henblik på det mandat, der er givet dem, således at de overholder de deontologiske regler og bevarer deres faglige selvstændighed«. Jeg fortolker denne passage således, at Domstolen grundlæggende er positivt indstillet over for, at der er indført en national retlig ramme, som tager hensyn til såvel den selvstændighed, som advokaterhvervet traditionelt nyder, og den retsundergivnes interesser. Beskyttelsen af disse interesser kræver imidlertid en betydelig grad af fleksibilitet, for at der kan tages højde for de særlige omstændigheder i det enkelte tilfælde. Retsspørgsmålene i hver enkelt sag, advokaternes specialisering og erfaring og den tillid, som den retsundergivne nærer til dem, kræver, at de medvirker på en måde, som er hensigtsmæssig og tilpasset deres respektive stilling.

78. Domstolen tilføjede ganske vist, at »[d]enne betragtning [ikke indebærer], at de nationale lovgivere er afskåret fra at fastlægge de generelle rammer for samarbejdet mellem de to advokater«, men det skal fremhæves, for det første at dette kun gælder »de generelle rammer for samarbejdet«, og for det andet at udøvelsen af denne kompetence er undergivet den betingelse, at »de forpligtelser, der følger af disse bestemmelser, ikke stå[r] i misforhold til formålene med pligten til at handle i forbindelse med en lokal advokat« [47]. Eftersom der ikke synes at være fastsat detaljerede bestemmelser for samarbejdet mellem advokaterne i den irske lovgivning, der overlader dette til advokaterne, forekommer det mig i lyset af disse betingelser ikke nødvendigt at undersøge dette spørgsmål.

79. Det må lægges til grund som en foreløbig konklusion, at den irske lovgivning *generelt* opfylder proportionalitetsprincippets krav. Den gennemfører nemlig netop det, som Domstolen på det pågældende tidspunkt betragtede som *den ideelle løsning*, hvor det er overladt til advokaterne, i overensstemmelse med de fagetiske regler og under udøvelse af deres faglige selvstændighed, at fastlægge passende regler for deres samarbejde inden for rammerne af det mandat, som er givet dem.

80. På trods af den fleksibilitet, som anvendelsen af sådanne bestemmelser indebærer, deler jeg det synspunkt, som nogle berørte parter, bl.a. sagsøgeren og Kommissionen, har givet udtryk for, og hvorefter der kan foreligge *omstændigheder, som gør forpligtelsen til, at den tjenesteydende advokat handler i forbindelse med en indenlandsk advokat, unødvendig*. Jeg tænker navnlig på det tilfælde, hvor den »udenlandske« advokat på grund af sin uddannelse eller erhvervserfaring besidder de kundskaber, som er nødvendige for at repræsentere og forsvare den retsundergivne i sager, der verserer for de nationale domstole. Desuden kan man forestille sig enkle sager, som den »udenlandske« advokat kan varetage selv.

81. Under sådanne omstændigheder indebærer kravet om, at der indhentes bistand fra en indenlandsk advokat, efter min opfattelse, at den pågældende advokat kommer til at spille en rent »symbolsk« rolle, dvs. en rolle, som ikke er nødvendig, henset til rettens og den retsundergivnes behov. Ikke desto mindre forbliver de økonomiske og praktiske ulemper for den retsundergivne og den tjenesteydende advokat, som jeg tidligere har omtalt i dette forslag til afgørelse, de samme. Det følger heraf, at det nævnte krav, da det under de ovenfor beskrevne omstændigheder går klart ud over, hvad der er nødvendigt for at tilgodese de legitime interesser, som den irske lovgivning beskytter, må anses for uforholdsmæssigt.

45 – Dom af 25.2.1988 (427/85, EU:C:1988:98, præmis 24, min fremhævelse).

46 – Dom af 10.7.1991 (C-294/89, EU:C:1991:302, præmis 31).

47 – Dom af 25.2.1988, Kommissionen mod Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, præmis 25), og af 10.7.1991, Kommissionen mod Frankrig (C-294/89, EU:C:1991:302, præmis 32).

82. Disse betragtninger er især relevante under omstændigheder som i hovedsagen, hvor det er ubestridt, at den advokat, som repræsenterer sagsøgeren, ganske vist har gennemført sin erhvervsmæssige uddannelse i Tyskland, men har praktiseret som advokat i Irland i over ti år i kraft af hendes rettigheder i henhold til 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[48]. Det skal nævnes, at direktiv 98/5 har til formål at gennemføre etableringsretten, som fastslås i artikel 57 EØF, nu artikel 53 TEUF. I modsætning til den frie udveksling af tjenesteydelser, der tillader en tjenesteyder at udøve sin virksomhed *midlertidigt* i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som medlemsstaten fastsætter for sine egne statsborgere, omfatter etableringsretten retten til adgang til og udøvelse af selvstændig virksomhed samt retten til at stifte og lede virksomheder med henblik på at udøve en *permanent* aktivitet i en stabil og kontinuerlig ramme på samme vilkår som dem, der i etableringsmedlemsstatens lovgivning er fastsat for dennes egne statsborgere.

83. På denne baggrund kan man efter min opfattelse med rimelighed forvente, at en »udenlandsk« advokat vil erhverve en vis fortrolighed med værtsmedlemsstatens retsorden, herunder den nationale lovgivning og de fagetiske regler. Det kan følgelig antages, at den pågældende vil være i stand til at udøve advokaterhvervet forholdsvis selvstændigt.

84. I denne forbindelse skal det nævnes, at denne vurdering bekræftes af 14. betragtning til direktiv 98/5, idet det klart fremgår af denne, dels at »værtslandet altid har pligt til at tage hensyn til den erhvervserfaring, der er opnået på dets område«, dels at det »efter tre års faktisk og regelmæssig udøvelse af virksomhed i værtslandet, hvor vedkommende advokat har været beskæftiget med værtslandets retssystem, herunder [EU]-ret […] med rimelighed [kan] formodes, at advokaten har opnået de kvalifikationer, der er nødvendige for at blive fuldstændigt integreret i advokaterhvervet i værtslandet«. Hvis sagsøgerens advokat opfylder de i direktiv 98/5 fastsatte betingelser, bør der ikke være nogen tvivl om, at hun er integreret i advokaterhvervet i Irland.

85. Endvidere bør det tages i betragtning, at denne advokat tidligere har repræsenteret sagsøgeren for de nationale domstole og for Domstolen, hvor sagens realitet vedrørte EU-retten[49] og ikke national ret, og hvor de spørgsmål, der skulle afgøres, drejede sig om sagsomkostningerne og om en eventuel erstatning for overtrædelse af EU-rettens bestemmelser, dvs. spørgsmål, som ikke kræver nogen betydelig bistand fra en indenlandsk advokat.

86. Heraf følger med forbehold af de faktuelle konstateringer, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, at der under omstændighederne i hovedsagen er grund til at vælge en mere nuanceret fremgangsmåde. Den forelæggende ret bør undersøge, om den omhandlede irske lovgivning rent faktisk tager højde for omstændighederne i det foreliggende tilfælde, og i bekræftende fald om denne lovgivning bør anvendes mere fleksibelt, eller om der under disse omstændigheder er behov for en undtagelse fra forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat.

87. Hvad angår spørgsmålet om, hvilke nærmere kriterier den forelæggende ret skal anvende for at fastslå, om forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat kan kræves opfyldt i et konkret tilfælde, skal det bemærkes, at dette emne er genstand for det fjerde præjudicielle spørgsmål. Af klarhedshensyn er det derfor hensigtsmæssigt at behandle dette emne i dybden inden for rammerne af bedømmelsen af dette spørgsmål.

48 – EUT 1998, L 77, s. 36.

49 – Det skal nævnes, at genstanden for sag C-167/17, Klohn, hvori advokaten repræsenterede sagsøgeren i hovedsagen for Domstolen, var en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland), dvs. den forelæggende ret i den aktuelle sag, som drejede sig om fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17.

88. På dette stadium af bedømmelsen er det tilstrækkeligt at lægge til grund, at forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat ikke forekommer uforholdsmæssig, for så vidt som den er begrænset til et krav om, at de nationale domstole meddeles navnet på en advokat, som udøver virksomhed i henhold til irsk ret, og som er til rådighed med henblik på efter behov at bistå den tjenesteydende advokat, og overlader det til erhvervsudøverne at fastlægge deres respektive roller i hvert enkelt konkret tilfælde.

89. Jeg er dog i tvivl om, hvorvidt en sådan forpligtelse er forholdsmæssig, hvis den er for rigid til at tage tilstrækkeligt højde for forskellige aspekter af det konkrete tilfælde såsom dem, hvortil jeg henviste i ovenstående bemærkninger. En fortolkning af den irske lovgivning anlagt af den forelæggende ret, som er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, kunne bidrage til at undgå uforenelighed med EU-retten.

4. Besvarelse af det første, det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål

90. På baggrund af ovenstående betragtninger finder jeg, at en medlemsstat kun kan gøre brug af den mulighed, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 77/249, hvis den restriktion, som pålægges den i direktivet omhandlede part, er begrundet i et tvingende alment hensyn, og den er hensigtsmæssig og står i et rimeligt forhold til gennemførelsen af dette formål. Det tilkommer ganske vist den nationale domstol at vurdere, om dette er tilfældet, når den i direktiv 77/249 omhandlede part ønsker at repræsentere en person, som har ret til at møde uden repræsentation for den domstol, der skal behandle sagen, men restriktionen synes ikke at gøre det muligt at gennemføre dette formål på en kohærent måde.

91. Endvidere finder jeg, at i tilfælde, hvor det principielt er hensigtsmæssigt at gøre brug af den mulighed, som er fastsat i artikel 5, i direktiv 77/249, udgør en ordning som den, der er fastsat i irsk ret, og hvorefter det kun kræves, at de nationale domstole meddeles navnet på en advokat, der udøver virksomhed i henhold til irsk ret, og som er til rådighed med henblik på efter behov at bistå den tjenesteydende advokat, og som overlader det til den tjenesteydende advokat og den indenlandske advokat at fastlægge deres respektive roller i hvert konkret tilfælde, et forholdsmæssigt indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser.

C. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

1. Nødvendigheden af en overensstemmende fortolkning af den nationale lovgivning for, at proportionalitetsprincippet kan overholdes

92. Ved sit fjerde spørgsmål har den forelæggende ret udbedt sig nærmere oplysninger om forpligtelsen for en tjenesteydende advokat, som er etableret i en anden medlemsstat, til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat. Retten ønsker at vide, om det i henhold til EU-retten er tilladt, at en sådan forpligtelse gælder under alle omstændigheder, og, hvis dette ikke er tilfældet, hvilke forhold den nationale domstol skal tage i betragtning, når den skal afgøre, om forpligtelsen kan pålægges i et konkret tilfælde.

93. Således som jeg anførte i min vurdering af de tre første præjudicielle spørgsmål, udgør en ordning som den, der er fastsat i irsk ret, i betragtning af de nærmere bestemmelser for den foreskrevne forbindelse et forholdsmæssigt indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser. Det skal dog understreges, at denne konklusion bygger på den forudsætning, at det er absolut nødvendigt at gøre brug af den mulighed, som er fastsat i artikel 5 i direktiv 77/249, for at gennemføre de mål, der tilsigtes med den omhandlede lovgivning, dvs. nødvendigheden af at sikre beskyttelsen af den retsundergivne og at sikre en god retspleje.

94. Den irske lovgivning, som gennemfører artikel 5 i direktiv 77/249, idet den fastsætter en forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat, rejser tvivl med hensyn til dens proportionalitet, fordi den synes at gælde i samtlige tilfælde uden at tage tilstrækkeligt hensyn til omstændighederne i den konkrete sag. Jeg har allerede henledt opmærksomheden på, at visse omstændigheder kan gøre en sådan forpligtelse unødvendig. I betragtning af i hvor høj grad en sådan foranstaltning griber ind i den frie udveksling af tjenesteydelser, forekommer det mig åbenbart, at den må anses for at være uforholdsmæssig og følgelig uforenelig med artikel 5 i direktiv 77/249, som fortolket i lyset af artikel 56 TEUF, hvis den anvendes på en rigid måde uden mulighed for undtagelser, når de tvingende almene hensyn, som finder anvendelse, ikke bringes i fare af de ydelser, der præsteres af en tjenesteydende advokat, som ønsker at procedere en sag uden at være ledsaget af en indenlandsk advokat.

95. Blandt sådanne omstændigheder skal bl.a. nævnes det tilfælde, hvor den tjenesteydende advokat på grund af sin uddannelse eller erhvervserfaring besidder de kundskaber, som er nødvendige for at repræsentere og forsvare den retsundergivne i sager, der verserer for de nationale domstole. Endvidere skal nævnes enkle sager, som ikke kræver medvirken af en indenlandsk advokat. Alle sådanne tilfælde har det til fælles, at den tjenesteydende advokat generelt er i stand til selv at repræsentere den retsundergivne og samtidig opfylde ovennævnte legitime interesser.

96. Jeg finder, at der må opstilles en række objektive kriterier på grundlag af ovenstående betragtninger for at gøre det muligt for den forelæggende ret med sikkerhed at fastslå, hvilke tilfælde der kræver en mere fleksibel anvendelse af forpligtelsen til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat eller, alt efter tilfældet, en undtagelse fra denne forpligtelse. Dette vil kunne gøre det muligt for den forelæggende ret at gennemføre proportionalitetsprincippet, hvor dette forekommer nødvendigt. Den overensstemmende fortolkning af den nationale lovgivning, som anvendelsen af disse kriterier vil resultere i, vil sikre, at lovgivningen er forenelig med EU-retten.

2. Kriterier, som den forelæggende ret bør anvende, når den skal afgøre, om der skal fastsættes en forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat

97. En første gruppe kriterier, som kan gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre om, en forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat står i rimeligt forhold til de legitime interesser, som den nationale lovgivning tager sigte på, knytter sig til den *uddannelse* og den *erhvervserfaring*, som den advokat, der udbyder sine tjenester i Irland, besidder. Studier og uddannelsesperioder, som eventuelt er gennemført vedrørende denne medlemsstats retssystem, kan give relevante oplysninger om den pågældendes erhvervskompetence inden for materiel ret og procesret, juridisk terminologi og fagetiske regler. Det kan ligeledes være relevant, hvis den pågældende tidligere har fået tilladelse af andre domstole i samme medlemsstat til at repræsentere den retsundergivne i den pågældende sag (eller i konnekse sager).

98. En anden gruppe relevante kriterier omfatter *procedurens art*, *sagens kompleksitet* og det *retsområde, der finder anvendelse*. Således kan sager, der ikke frembyder nogen særlige vanskeligheder, og som ikke nødvendigvis kræver medvirken af en indenlandsk advokat, betros en tjenesteydende advokat alene. På samme måde behøver sager, der vedrører international ret eller EU-ret, ikke nødvendigvis at kræve deltagelse af en indenlandsk advokat i betragtning af, at disse retsområder på grund af deres karakter går ud over den rent nationale ramme. Til gengæld kan en sag, som udelukkende vedrører irsk ret, og som eventuelt forudsætter en vis grad af specialisering, kræve medvirken af en indenlandsk advokat i væsentligt omfang.

99. Ovenstående liste over objektive kriterier er på ingen måde udtømmende, men tjener til at belyse, hvilke omstændigheder der kan begrunde en mere fleksibel fremgangsmåde, når det skal afgøres, om der er anledning til at fastsætte en forpligtelse til at handle i forbindelse med en indenlandsk advokat i det konkrete tilfælde. Endvidere skal det understreges, at de kriterier, der skal anvendes, er af

vejledende karakter, eftersom den forelæggende ret bør gøre brug af sin mulighed for at udøve et skøn med henblik på selv at klarlægge omstændighederne i det pågældende tilfælde. Med hensyn til spørgsmålet om, nøjagtigt hvilken fremgangsmåde der skal følges, finder jeg det hensigtsmæssigt at overlade det til de kompetente nationale myndigheder at fastsætte de nærmere bestemmelser. Med forbehold af den forelæggende rets beføjelser i henhold til irsk ret forekommer det mig, at den bør kunne udforme en procedure, der svarer til den, som den har udviklet gennem retspraksis for så vidt angår tilfælde, hvor en læg retsundergiven anmoder om at blive repræsenteret af en person uden juridisk uddannelse[50].

100. Endvidere indebærer den foreslåede fremgangsmåde den fordel, at den tager behørigt hensyn til de bekymringer, som den forelæggende ret har udtrykt ved eventuelt at skulle tillade medvirken af en person, som ikke opfylder kravene vedrørende en god retspleje og effektiv beskyttelse af den retsundergivne. Ved selv at kontrollere, at den tjenesteydende advokat, som er etableret i en anden medlemsstat, faktisk opfylder kriterier, som godtgør, at vedkommende besidder tilstrækkelige kvalifikationer til at kunne varetage repræsentationen af den retsundergivne i en sag, der verserer for den, vil den forelæggende ret kunne sikre sig, at der tages behørigt hensyn til de nævnte legitime interesser.

3. Besvarelse af det fjerde præjudicielle spørgsmål

101. På baggrund af det ovenstående når jeg frem til den konklusion, at selv om Domstolen måtte fastslå, at det inden for rammerne af det irske retssystem er tilladt at pålægge den forpligtelse, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 77/249, forekommer det ikke desto mindre uforholdsmæssigt at anvende denne foranstaltning på en rigid måde uden mulighed for at gøre undtagelse, når de tvingende almene hensyn, som finder anvendelse, ikke bringes i fare af de ydelser, der præsteres af en tjenesteydende advokat, som ønsker at procedere en sag uledsaget. Ordningen bør tværtimod give mulighed for at tage de særlige omstændigheder i sagen i betragtning og at tage hensyn til den pågældende tjenesteyders særlige uddannelse og erfaring, arten af den procedure, vedkommende ønsker at deltage i, sagens kompleksitet og det retsområde, der finder anvendelse.

VI. Forslag til afgørelse

102. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Supreme Court (øverste domstol, Irland) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»– En medlemsstat kan kun gøre brug af den mulighed, der er fastsat i artikel 5 i Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser, hvis den restriktion, som pålægges den i direktivet omhandlede part, er begrundet i et tvingende alment hensyn, og den er hensigtsmæssig og står i et rimeligt forhold til gennemførelsen af dette formål. Det tilkommer ganske vist den nationale domstol at vurdere, om dette er tilfældet, når den i direktiv 77/249 omhandlede part ønsker at repræsentere en person, som har ret til at møde selv for den domstol, der skal behandle sagen, men restriktionen synes ikke at gøre det muligt at gennemføre dette formål på en kohærent måde.

– I tilfælde, hvor det principielt er hensigtsmæssigt at gøre brug af den mulighed, som er fastsat i artikel 5, i direktiv 77/249, udgør en ordning som den, der er fastsat i irsk ret, og hvorefter det kun kræves, at der gives meddelelse om navnet på den advokat, som har beskikkelse til at medvirke i en retssag for den nationale domstol, der skal behandle sagen, og som har accepteret at deltage i denne, et forholdsmæssigt indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser.

50 – Jf. punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

– Det ville imidlertid være uforholdsmæssigt at anvende denne foranstaltning på en rigid måde uden mulighed for at gøre undtagelse, når præstationen af de påtænkte ydelser ikke bringer de tvingende almene hensyn, som finder anvendelse, i fare. En ordning som den, der er fastsat i det irske retssystem, bør tværtimod give mulighed for at tage de særlige omstændigheder i sagen i betragtning og at tage hensyn til den pågældende tjenesteyders særlige uddannelse og erfaring og til arten af den procedure, vedkommende ønsker at deltage i, sagens kompleksitet og det retsområde, der finder anvendelse.«