



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 3 december 2020¹

Mål C-739/19

VK

mot

An Bord Pleanála,

i närvaro av

The General Council of the Bar of Ireland,

The Law Society of Ireland and the Attorney General

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Advokaters frihet att tillhandahålla tjänster – Direktiv 77/249/EEG – Artikel 5 – Skyldighet för en advokat som är etablerad i en annan medlemsstat och som företräder en klient i rättsliga förfaranden vid nationella domstolar att arbeta tillsammans med en nationell advokat – Möjlighet för en part som företräds av en utländsk advokat i ett mål om förhandsavgörande att låta sig företrädas av samma advokat i det fortsatta nationella förfarandet”

I. Inledning

1. I detta mål om en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF har Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) ställt fyra tolkningsfrågor till domstolen avseende tolkningen av artikel 5 i rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster.² Begäran har framställts i ett mål som rör en tvist mellan klaganden i det nationella målet, VK, och An Bord Pleanála (överklagandeorgan i planeringsfrågor), angående skyldigheten för klagandens utländska advokat att arbeta tillsammans med en advokat som är medlem i det irländska advokatsamfundet för att kunna företräda klaganden vid den hänskjutande domstolen.

2. I artikel 5 i direktiv 77/249 anges inte närmare vad skyldigheten att arbeta tillsammans enligt denna bestämmelse innebär för en advokat som är etablerad i en annan medlemsstat och som tillhandahåller tjänster. Medlemsstaterna har därmed getts ett visst handlingsutrymme för införlivandet. Detta mål ger domstolen tillfälle att klargöra omfattningen av detta handlingsutrymme och närmare bestämt fastställa under vilka omständigheter det är skäligt att föreskriva en sådan skyldighet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt frågan hur friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 första stycket FEUF kan förenas med andra legitima intressen, såsom behovet av att säkerställa skyddet för enskilda som erhåller juridiska tjänster och att säkerställa en god rättskipning, vilka intressen denna bestämmelse av sesedd att skydda.

¹ Originalspråk: franska.

² EGT L 78, 1977, s. 17.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. I artikel 1 i direktiv 77/249 föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall, inom de gränser och enligt de villkor som fastställs häri, gälla för den verksamhet som advokater utövar genom att tillhandahålla tjänster.

...

2. Med ’advokat’ avses varje person som har rätt att utöva sin yrkesmässiga verksamhet under någon av följande beteckningar:

...

Tyskland: Rechtsanwalt,

...”

4. I artikel 5 i direktiv 77/249 föreskrivs följande:

”För verksamhet i samband med företräddandet av en klient i rätten får en medlemsstat kräva av advokater som avses i artikel 1:

- att de i enlighet med lokala regler eller sedvanor presenteras för den domare som leder förhandlingarna, och där så är lämpligt för ordföranden i vederbörande advokatsamfund i värdmedlemsstaten,
- att de arbetar tillsammans med en advokat som praktiserar vid rätten i fråga och som vid behov skulle vara ansvarig gentemot denna myndighet eller med en avoué eller procureure som praktiserar där.”

B. Irländsk rätt

5. I artikel 2.1 i European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979 (1979 års EG-förordning (frihet att tillhandahålla tjänster) (advokater)) (nedan kallad 1979 års förordning), genom vilken direktiv 77/249 införlivades med irländsk rätt, definieras vad som avses med en ”främmande advokat” (visiting lawyer) som har rätt att uppträda inför domstol i en annan medlemsstat, med hänvisning till förteckningen i artikel 1.2 i direktiv 77/249.

6. I föreskrift 6 i 1979 års förordning föreskrivs följande:

”Om en främmande advokat är verksam i landet genom att företräda en klient inom ramen för ett rättsligt förfarande, ska vederbörande arbeta tillsammans med en advokat som är behörig att uppträda inför domstolen i fråga och som, i förekommande fall, är ansvarig inför den domstolen.”

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

7. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, VK, har inkommit med ett överklagande till Supreme Court (Högsta domstolen) angående fastställande av kostnaderna för ett rättsligt förfarande mot ett bygglov som utfärdats för uppförande av en besiktningsanläggning för döda djur i närheten av hans gård.

8. Den nu aktuella begäran om förhandsavgörande har framställts inom ramen för en tvist som tidigare varit föremål för en begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen). I det målet meddelades dom den 17 oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. VK hade då bestämt sig för att föra sin egen talan vid Supreme Court (Högsta domstolen).

10. Vid Europeiska unionens domstol företrädde han av advokaten O, en tysk advokat som är etablerad i Tyskland (Rechtsanwältin).

11. Efter domen av den 17 oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), återupptogs målet vid Supreme Court (Högsta domstolen), som ska uttala sig om VK:s överklagande mot bakgrund av tolkningen av de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna i EU-domstolens dom.

12. I det sammanhanget ville VK uppdra åt advokaten O, som inte är behörig att praktisera i Irland, att företräda hans intressen vid Supreme Court (Högsta domstolen).

13. Den hänskjutande domstolen önskar klarhet i huruvida föreskrift 6 i 1979 års förordning är förenlig med unionsrätten i den del föreskriften innebär att en "främmande" advokat ska ta hjälp av en inhemsk advokat i en rättegång där en part har rätt att själv föra sin egen talan.

14. Den hänskjutande domstolen har särskilt frågat vilken tolkning som ska göras av domen av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), i vilken domstolen prövade en medlemsstats rätt att kräva att en advokat som tillhandahåller tjänster ska arbeta tillsammans med en nationell advokat. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida nämnda dom innebär att skyldigheten att arbeta tillsammans inte gäller för det fallet att den part som vill låta sig företräddas av den advokat som tillhandahåller tjänster själv har rätt att framträda inför domstolen i enlighet med den nationella lagstiftningen.

15. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att kravet på att arbeta tillsammans är begränsat. Således behöver den nationella advokaten inte vara den advokat som utsetts till ombud eller som för talan inför domstol. De två berörda advokaterna, det vill säga den advokat som tillhandahåller tjänster och den advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt, bör själva få klargöra varandras roller. Den advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt ska i stället ha rollen som biträdande advokat till den advokat som tillhandahåller tjänster för det fallet att det, för att klienten ska företräddas väl och skyldigheterna gentemot domstolen i fråga ska fullgöras korrekt, krävs kunskaper eller råd som kan bli nödvändiga just på grund av att den advokaten som tillhandahåller tjänster kan ha begränsade kunskaper om aspekter av nationell rätt och praxis, nationella förfaranden eller till och med nationella yrkesetiska regler som kan vara relevanta. Hur omfattande detta samarbete blir är därmed i hög grad beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, eftersom det finns en faktisk risk att en advokat som tillhandahåller tjänster oavsiktligt brister i sina skyldigheter i förhållande till sin klient eller till domstolen i fråga om advokaten inte åtminstone har angett en advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt och som kan bistå vederbörande i dessa frågor.

16. Den hänskjutande domstolen har slutligen framhållit att en av de yrkesetiska skyldigheter som åligger alla advokater som företräder en part vid en irländsk domstol är skyldigheten att göra efterforskningar på alla relevanta rättsområden och uppmärksamma domstolen på alla omständigheter som i rättsligt och i lagstiftnings- eller rättspraxisrelaterat avseende kan ha betydelse för att förfarandet

ska fortlöpa korrekt. Denna skyldighet gäller även om den aktuella omständigheten är ofördelaktig för den talan som förs av advokaten. Denna skyldighet betraktas som ett karakteristiskt processuellt särdrag i *common law*-länderna, där huvuddelen av de efterforskningar som krävs för att en domstol ska kunna uttala sig korrekt i rättsfrågor företas av parterna i stället för av domstolen själv. Det är uppenbart att det inte förhåller sig på samma sätt i de fall där parterna själva för sin egen talan. I sådana fall ska domstolarna göra vad de kan för att behandla rättsfrågor utan hjälp av en advokat som företräder den ena eller den andra parten eller båda två.

17. Mot denna bakgrund beslutade Supreme Court (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1. Är det tillåtet för en medlemsstat att använda sig av den möjlighet som föreskrivs i artikel 5 i direktiv [77/249] och som innebär att medlemsstaterna får uppställa ett krav på att en advokat som företräder en klient inom ramen för ett rättsligt förfarande ”arbetar tillsammans med en advokat som praktiserar vid rätten i fråga”, under sådana omständigheter där den part som den främmande advokaten önskar företräda i ett sådant förfarande skulle ha rätt att företräda sig själv?
2. För det fall att fråga 1 ska besvaras nekande, vilka faktorer ska den nationella domstolen beakta för att avgöra huruvida det är tillåtet att uppställa ett krav på att en främmande advokat ska ”arbeta tillsammans med” en irländsk advokat?
3. Innebär den omständigheten att det föreskrivs en begränsad skyldighet att ”arbeta tillsammans med” en irländsk advokat i enlighet med vad som har redogjorts för [beslutet om hänskjutande] en proportionerlig inskränkning i friheten att tillhandahålla advokattjänster, så att den kan motiveras med hänsyn till allmänintresset bestående i behovet av att skydda tjänsteanvändarna och behovet av att säkerställa en god rättsskipning?
4. För det fall att fråga 3 ska besvaras jakande, gäller det svaret i samtliga fall och om så inte är fallet, vilka omständigheter ska den nationella domstolen beakta för att avgöra huruvida en sådan skyldighet kan uppställas i ett enskilt fall?”

IV. Förfarandet vid domstolen

18. Beslutet om hänskjutande av den 4 oktober 2019 inkom till domstolens kansli den 8 oktober 2019.

19. VK, General Council of the Bar of Ireland, Law Society of Ireland, den irländska och den spanska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden inom den frist som anges i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

20. Genom en åtgärd för processledning av den 14 mars juli 2020 ställde domstolen frågor för skriftligt besvarande till den irländska regeringen. Skriftliga yttranden avseende de frågor som var föremål för dessa åtgärder för processledning inkom inom den utsatta fristen.

21. Vid förhandlingen den 23 september 2020 yttrade sig ombuden för VK, General Council of the Bar of Ireland, Law Society of Ireland, den irländska och den spanska regeringen samt kommissionen.

V. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

22. Unionens inre marknad är en hörnsten i den europeiska integrationen och en tillväxt- och sysselsättningsmotor som bland annat innebär frihet att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 första stycket FEUF. Tillhandahållande av juridiska tjänster – närmare bestämt advokaters tillhandahållande av juridisk rådgivning samt företrädande av klienter inför rättsliga myndigheter, vilket är kärnfrågan i det nu aktuella målet³ – omfattas således av de grundläggande friheter som säkerställs genom fördragen.

23. Tillhandahållandet av juridiska tjänster karakteriseras av vissa särdrag som utgör en del av de olika traditionerna i medlemsstaterna. Det krävs nämligen allmänt en mycket god kännedom om alla regler som härrör från dessa traditioner för att utöva advokatycket. I Europa, med dess långa och invecklade historia, finns en rad olika traditioner som kan tillskrivas mångfalden av rättskulturer, var och en med sina egna särdrag.⁴ Trots det kulturutbyte som på olika sätt ägt rum mellan de europeiska nationerna⁵ och trots tillnärmningen av lagstiftningar inom ramen för integrationsprocessen, är rätts- och domstolssystemen i medlemsstaterna fortfarande förankrade i staternas respektive traditioner, vilket återspeglas både på det institutionella planet och på lagstiftningsnivå liksom i de yrkesetiska reglerna. Hur värdefullt det än må vara att bevara denna mångfald av rättsliga traditioner, råder det knappast några tvivel om att den kan skapa hinder för utövandet av advokatycket. En advokat är i allmänhet tvungen att sätta sig in i gällande regler i en annan medlemsstat innan han eller hon kan tillhandahålla sina tjänster där, vilket innebär att det krävs en viss ansträngning för att anpassa sig.

24. Unionslagstiftaren har i sekundärrätten antagit flera rättsakter för att i möjligaste mån möjliggöra ett gränsöverskridande tillhandahållande av juridiska tjänster och för att komma förbi de hinder som följer av skillnaderna mellan de nationella rättsordningarna, däribland direktiv 77/249 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster. I detta direktiv föreskrivs att yrkestitlarna för advokater med yrkeskvalifikationer i sina medlemsstater ska erkännas ömsesidigt och automatiskt och att advokater ska kunna utöva sin verksamhet i andra medlemsstater på vissa villkor. Ett av de villkor som medlemsstaterna enligt artikel 5 i direktivet kan ställa för advokater som tillhandahåller tjänster är ”att de arbetar tillsammans med en advokat som praktiserar vid rätten i fråga och som vid behov skulle vara ansvarig gentemot denna myndighet”.

25. Det nu aktuella målet ger domstolen tillfälle att precisera räckvidden av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har i fråga om genomförandet av dessa villkor. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt frågan hur friheten att tillhandahålla tjänster ska förenas med andra legitima intressen som erkänts på detta område, till exempel att skyddet för den enskilda användaren av dessa tjänster måste garanteras och att den goda rättskipning som villkoret i princip är avsett att skydda måste säkerställas.

26. Sett ur den synvinkeln kan skyldigheten att arbeta tillsammans med en advokat som praktiserar vid domstolen i fråga, vilken syftar till att säkerställa att de tillämpliga bestämmelserna iakttas, visa sig vara alltför restriktiv i förhållande till de mål som eftersträvas. Det är viktigt att ha i åtanke att dessa villkor i slutändan innebär att en enskild måste bära kostnaderna för att samtidigt ta hjälp av två advokater,

3 Det finns anledning att klargöra vilka tjänster som är i fråga i det nu aktuella målet, eftersom den verksamhet som utövas av en advokat kan omfatta många olika uppgifter. Såsom generaladvokaten Léger angav i förslaget till avgörande i målet *Wouters m.fl.* (C-309/99, EU:C:2001:390, punkt 50), är den verksamhet som en advokat utövar traditionellt inriktad på två väsentliga uppgifter, nämligen dels juridisk rådgivning (som innefattar rådgivning, förhandling och utarbetande av vissa rättsakter), dels bistånd och företrädande av klienten inför domstolar och andra myndigheter.

4 Se Visegrády, A., ”Legal Cultures in the European Union”, *Acta Juridica Hungarica*, 42, nr 3–4 (2001), s. 203, där det görs en allmän skillnad mellan romersk, germansk och nordisk rätt och *common law*.

5 Författaren, filosofen och musikern Jean-Jacques Rousseau, själv från Genève, skrev redan på 1700-talet att det ”finns inte längre ett Frankrike, ett Tyskland, ett Spanien och inte heller finns något engelskt, det finns bara européer”.

vilket kan få till följd att han eller hon avskräcks från att tillvarata sina rättigheter. Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skyddar rätten för var och en att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas vid en domstol. Denna rätt säkerställer en faktisk möjlighet till rättslig prövning, vilket utgör en väsentlig del av en rättsstat.⁶ Syftet med dessa inledande anmärkningar är att tydliggöra vilken effekt domstolens svar på den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor kommer att få.

B. Den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan

27. Den hänskjutande domstolen har ställt de tre första frågorna, som bör prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida en advokats rätt att företräda en part i en annan medlemsstat med stöd av direktiv 77/249 av denna stat kan underordnas en skyldighet för denna advokat att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat när den part som advokaten önskar företräda i domstol har rätt att företräda sig själv inför domstolen i fråga och, i så fall, hur denna skyldighet kan utformas.

1. Skyldigheten att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat utgör i sig en inskränkning i friheten att tillhandahålla juridiska tjänster

28. Direktiv 77/249 antogs med stöd av artikel 59 EEG, nu artikel 56 FEUF. Såsom anges ovan i de inledande anmärkningarna är direktiv 77/249 avsett att genomföra friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom det syftar till att underlätta advokaters faktiska utövande av denna frihet. Det följer av EU-domstolens fasta praxis att artikel 56 FEUF inte bara innebär ett krav på avskaffande av all form av diskriminering av en tjänsteleverantör på grund av dennes nationalitet eller på grund av att vederbörande är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten ska tillhandahållas, utan även ett krav på avskaffande av varje inskränkning – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – om den kan medföra att den verksamhet som bedrivs av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denna lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiv.⁷

29. Mot den bakgrunden är det relevant att framhålla att alla skyldigheter att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat i sig utgör en inskränkning i advokaternas frihet att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i ovan angiven rättspraxis, eftersom de ställer krav på att en enskild som önskar använda sig av tjänster som tillhandahålls av någon som är etablerad i en annan medlemsstat ska bära merkostnaden för att samtidigt anlita en inhemsk advokat. Detta kan få en avskräckande verkan för en enskild, särskilt i gränsöverskridande mål som ofta kräver tillämpning av unionsrätten och lagar i olika rättsordningar. Det är inte bara den enskilde som hindras från att anlita en ”främmande” advokat, utan även advokaten påverkas, av det skälet att han eller hon inte kan erbjuda sina tjänster i någon annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat. När det i synnerhet gäller ställningen för en advokat som är etablerad i en annan medlemsstat ska det påpekas att denna advokat, tvärtemot vad som föreskrivs i artikel 57 FEUF, inte kan utöva sin verksamhet tillfälligt i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls på samma villkor som dem som denna stat ställer upp för sina egna medborgare.

⁶ Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punkterna 37 och 39) och dom av den 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punkterna 31 och 59). När det i synnerhet gäller advokatens roll anges följande i artikel 1.1 i Stadgan om grundläggande principer för europeiska advokater och etiska regler för europeiska advokater, Conseil des barreaux européens (CCBE), 2019: ”I ett samhälle grundat på respekt för rättvisan har advokaten en framträdande roll. Advokaten ska inte endast utföra sitt uppdrag inom lagens ramar. Advokaten ska se till att rättsstatsprincipen iakttas och tillvarata intressena för dem vars fri- och rättigheter advokaten företräder. Advokaten är skyldig både att föra sin klients talan och att vara klientens rådgivare. Respekt för advokatens uppdrag är en grundläggande förutsättning för rättsstaten och för ett demokratiskt samhälle.”

⁷ Dom av den 26 februari 2020, Stanleyparma och Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, punkt 17), dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 98), dom av den 12 september 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, punkt 44), dom av den 18 mars 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, punkt 57), och dom av den 19 december 2012, kommissionen/Belgien (C-577/10, EU:C:2012:814, punkt 38).

30. Friheten att tillhandahålla tjänster, som ingår i de grundläggande principer som stadfästas i fördragen, får emellertid endast inskränkas genom bestämmelser som är *motiverade* av tvingande skäl av allmänintresse, som garanterar att det eftersträvade syftet förverkligas, och som är *proportionerliga* till detta syfte.⁸ Den omständigheten att unionslagstiftaren har gett medlemsstaterna möjligheten att införa en sådan inskränkning enligt artikel 5 i direktiv 77/249 betyder inte att medlemsstaterna har ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning när de utnyttjar denna möjlighet. Tvärtom måste en sådan inskränkning vara förenlig med de angivna kraven, såsom domstolen erinrade om i sin dom i målet kommissionen/Tyskland,⁹ vilket framstår som särskilt relevant för bedömningen i det nu aktuella målet.

31. Målet kommissionen/Tyskland avsåg en talan om fördragsbrott som väckts av kommissionen. I det målet ankom det på domstolen att ingående pröva huruvida en tysk lagstiftning, enligt vilken advokater som var etablerade i en annan medlemsstat och inom ramen för tillhandahållande av tjänster företrädde en klient i domstol att alltid arbeta tillsammans med en tysk advokat, var förenlig med artiklarna 59 och 60 EEG samt med direktiv 77/249. Domstolen slog i sin dom fast att Förbundsrepubliken Tyskland inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt nämnda bestämmelser. I den domen var domstolens prövning inriktad på att avgöra huruvida den inskränkning som införts genom den tyska lagstiftningen var motiverad och proportionerlig. I och med att det är sekundärrätten, tolkad mot bakgrund av primärrätten, som utgör referenskriteriet för att fastställa huruvida den aktuella irländska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten, föreslår jag att den etablerade bedömningsstruktur som berörs i föregående punkt ska tillämpas.

32. Det nu aktuella målet skiljer sig i processuellt hänseende från målet kommissionen/Tyskland, även om det går att dra vissa paralleller. De bestämmelser som reglerar talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, bland annat i fråga om domstolens behörighet, är nämligen inte tillämpliga. Den hänskjutande domstolens har framställt sin begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF är att få en tolkning av unionsrätten för att kunna tillämpa den på det mål som den har att pröva. Domstolen kan således endast indirekt uttala sig i frågan om den irländska lagstiftningens förenlighet med unionsrätten, genom att ge den hänskjutande domstolen de uppgifter om tolkningen som den behöver för att själv kunna uttala sig i frågan.¹⁰

33. För att domstolen ska kunna besvara tolkningsfrågorna ordentligt bör det exakta innehållet i den aktuella irländska lagstiftningen fastställas, med hänsyn tagen till hur den tolkas av nationella domstolar. Såsom domstolen påpekade i domen i målet kommissionen/Tyskland preciseras inte begreppen "arbeta tillsammans" och "ansvarig gentemot denna myndighet" närmare i direktiv 77/249.¹¹ Medlemsstaterna har således tilldelats ett visst handlingsutrymme för införlivandet. Det framgår av beslutet om hänskjutande att lydelsen i den irländska lagstiftningen i huvudsak är densamma som lydelsen i artikel 5 i direktiv 77/249. Enligt den hänskjutande domstolens uppgifter, vilken uppenbarligen har hänfört sig till sina "praktiska anvisningar", där detaljerade processkrav angående utövande av rättigheterna enligt direktiv 77/249 räknas upp, ligger den bestämmelse som föreskriver denna skyldighet, det vill säga föreskrift 6 i 1979 års förordning, "nära den formulering som finns i artikel 5 i direktiv 77/249".

34. Bestämmelsen tycks emellertid i allmänhet tillämpas flexibelt. Den hänskjutande domstolen har angett att den irländska lagstiftningen "som lägsta krav föreskriver en skyldighet att ha tillgång till en advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt och som vid behov kan tillhandahålla bistånd i fråga om nationell rätt och nationell praxis eller i fråga om procedurfrågor och yrkesetik". Den

8 Dom av den 19 september 2017, kommissionen/Irland (registreringsskatt) (C-552/15, EU:C:2017:698, punkt 74).

9 Dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkterna 12 och 13).

10 Dom av den 15 december 1993, Hünermund m.fl. (C-292/92, REG, s. I-6787, punkt 8), dom av den 31 januari 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, REG, s. I-349, punkt 50), och dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 23).

11 Dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkt 22).

hänskjutande domstolen har vidare gjort gällande att ”skyldigheten enligt tysk rätt vid tiden för domstolens avgörande i målet 427/85, kommissionen/Tyskland, sträckte sig betydligt längre än den som följer av irländsk rätt, för det fallet att Irland fick föreskriva en skyldighet att arbeta tillsammans”. Den aktuella irländska lagstiftningen ska utifrån dessa uppgifter prövas mot bakgrund av artikel 56 FEUF och direktiv 77/249.

35. Skyldigheten att arbeta tillsammans enligt den irländska lagstiftningen utgör obestriddligen, oavsett i vilken utsträckning detta villkor kan utgöra ett intrång, en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, av de skäl som anförs ovan.¹² Huvudfrågan i det nu aktuella målet är huruvida det finns tvingande skäl av allmänintresse som motiverar en sådan inskränkning och, i så fall, huruvida denna inskränkning är proportionerlig i förhållande till de syften som eftersträvas av den nationella lagstiftaren. Graden av intrång i friheten att tillhandahålla tjänster kan spela en viktig roll vid proportionalitetsbedömningen och ska fastställas utifrån villkoren för det samarbete som föreskrivs i den irländska lagstiftningen.

2. God rättskipning och skydd för enskilda utgör tvingande skäl av allmänintresse

36. Vad gäller de tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en sådan inskränkning, framgår det av beslutet om hänskjutande att den irländska lagstiftningen syftar till att tillvarata två intressen, god rättskipning och skydd för enskilda i egenskap av konsument. Det ska därefter prövas huruvida dessa mål erkänns som tvingande skäl av allmänintresse i unionens rättsordning.

37. Jag vill först och främst påpeka att domstolen i punkt 23 i domen kommissionen/Tyskland angav att ”även om [direktiv 77/249] tillåter att nationell lagstiftning kräver att den advokat som skall tillhandahålla tjänster skall arbeta tillsammans med en lokal advokat, så syftar det till att göra det möjligt för den förstnämnda advokaten att utföra de uppgifter som hans klient har anförtrott honom, samtidigt som han skall värna *ett väl fungerande rättssystem*.”¹³ Domstolen påpekade vidare att ”det föreskrivna kravet på samarbete med en lokal advokat [ur denna synvinkel syftar] till att ge honom det stöd som behövs för att kunna agera inom ett annat rättssystem än det han är van vid och till att *ge den domstol som skall avgöra målet en garanti för att den advokat som tillhandahåller tjänster faktiskt har detta stöd och således är i stånd att fullt ut iaktta tillämpliga processuella och yrkesetiska regler*.”

38. Jag tolkar denna del av denna dom, i vilken domstolen förklarade lagstiftningssyftet med artikel 5 i direktiv 77/249, som ett uttalat erkännande av att god rättskipning utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som i princip kan motivera att den advokat som tillhandahåller tjänster åläggs en skyldighet att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat.

39. Vad beträffar skyddet för en enskild i egenskap av konsument, konstaterar jag att detta intresse på sätt och vis överlappar intresset av en god rättskipning, i och med att en klients faktiska företrädare vid nationella domstolar också till stor del är beroende av att den anlitade advokaten är väl förberedd i yrkesmässigt avseende. En advokat som visar prov på fördjupade kunskaper om rättsläget och om tillämpliga yrkesetiska regler är säkerligen i stånd att uppfylla kraven som ställs av såväl domstolsväsendet som mottagaren av de juridiska tjänsterna.¹⁴ Dessa intressen är oskiljaktiga och

¹² Se ovan punkt 29.

¹³ Dom av den 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988/98). Min kursivering.

¹⁴ I förslaget till avgörande i målet Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, punkt 56), angav generaladvokaten Wathelet att det finns en gemensam uppfattning om advokatens roll i unionens rättsordning. Advokaten anses nämligen som en medarbetare i rättvisans tjänst som helt oberoende och i rättvisans övergripande intresse ska biträda klienten i enlighet med dennes behov. Motsvarigheten till detta skydd är reglerna om god advokatsed som fastställs och övervakas i det allmänna intresse.

utgör i viss mån två sidor av samma mynt, vilket också framgår av flera mål som domstolen har avgjort i fråga om villkor som styr tillhandahållandet av juridiska tjänster i medlemsstaterna. I dessa mål har de två intressena åberopats samtidigt i egenskap av tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i denna grundläggande frihet, vilket har godtagits av domstolen.

40. Jag vill först och främst uppmärksamma de förenade mål som avgjordes genom domen *Cipolla m.fl.*,¹⁵ där domstolen slog fast att ”både konsumentskyddet, bland annat skyddet för dem som köper juridiska tjänster från juridiska biträden, och en god rättskipning är sådana syften som kan anses utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset vilka kan motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster”. Vidare påpekade domstolen i det mål som avgjordes genom domen *Reisebüro Broede*¹⁶ att ”reglerna för advokaters yrkesutövning, särskilt reglerna om organisation, kvalifikation, yrkesetik, kontroll och ansvar, ger nödvändiga garantier för integritet och erfarenhet till konsumenter av juridiska tjänster och för rättskipningen”. Mer nyligen konstaterade domstolen i domen i målet *Lahorge*¹⁷ att ”[s]kyddet för rättssubjektet, det vill säga den ’slutliga konsumenten av juridiska tjänster’, och en god rättskipning... med nödvändighet [är] förbundna med krav på kontroll och ansvar för leverantören av tjänsten.” Det nu aktuella målet har ingen särskild särprägel som föranleder någon annan slutsats. Följaktligen ska principerna enligt denna rättspraxis tillämpas i det nu aktuella fallet.

41. God rättskipning och skydd för enskilda i egenskap av konsumenter utgör följaktligen tvingande skäl av allmänintresse i unionens rättsordning, vilka kan motivera att en advokat som tillhandahåller tjänster åläggs en skyldighet att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat.

3. Prövning av villkoren i den irländska lagstiftningen för skyldigheten att arbeta tillsammans mot bakgrund av de intressen som åberopats

42. Frågan huruvida det verkligen är motiverat, mot bakgrund av de intressen som åberopats, med en skyldighet att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat ska besvaras mot bakgrund av objektiva, fastställda kriterier besvaras utifrån en prövning av de former som föreskrivs i den irländska lagstiftningen. Begreppet ”arbeta tillsammans” definieras som anges ovan inte närmare i direktiv 77/249. Det betyder att medlemsstaterna fått ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid införlivandet, för det fallet att de beslutar sig för att utnyttja möjligheten enligt artikel 5 i direktiv 77/249. Teoretiskt sett finns det därmed flera tänkbara villkor för samarbetet med en inhemsk advokat, av vilka somliga kan vara restriktivare än andra med avseende på tillhandahållandet av tjänster.

43. Dessa villkor måste mot den bakgrunden prövas mot bakgrund av objektiva kriterier så att inga oöverstigliga hinder i praktiken gör det omöjligt att utöva denna grundläggande frihet. Bland de objektiva kriterier som erkänts i domstolens praxis, och som jag anser är relevanta i det nu aktuella målet, finns kraven på *inre sammanhang* och *proportionalitet* vilka ska tillämpas i det följande.¹⁸ Enligt fast rättspraxis är en nationell lagstiftning endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet

15 Dom av den 5 december 2006 (C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758, punkt 64).

16 Dom av den 12 december 1996 (C-3/95, EU:C:1996:487, punkt 38).

17 Dom av den 18 maj 2017 (C-99/16, EU:C:2017:391, punkt 35).

18 Den hänskjutande domstolens och de berörda parternas synpunkter rör för det första enbart kraven på *inre sammanhang* och *proportionalitet*, och för det andra har ingen bestritt den irländska lagstiftningens *förmåga* att nå de mål som anges ovan i punkt 36. Därför ska jag i min bedömning koncentrera mig på dessa två kriterier.

av att uppnå målet.¹⁹ Inskränkningar i de grundläggande friheterna får enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet.²⁰ Nedan granskar jag vissa aspekter av villkoren i den irländska lagstiftningen som, enligt min mening, ger skäl att tvivla på huruvida de är förenliga med unionsrätten.

a) Inkonsekvensen i kravet på samarbete med en inhemsk advokat trots att den enskilde har möjlighet att företräda sig själv

44. En av de mest anmärkningsvärda aspekterna av den aktuella lagstiftningen är skyldigheten att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat trots att den enskilde har möjlighet att företräda sig själv. Det framgår av beslutet om hänskjutande att denna möjlighet härrör från en grundläggande rätt enligt irländsk författningsrätt att få tillträde till domstol, i synnerhet till de högsta domstolarna. Fysiska personer får, till skillnad från juridiska personer, föra sin egen talan i alla förfaranden. I sådana fall där en part måste (bolag) eller önskar (fysiska personer) företrädas, ska parten emellertid anlita en advokat som är behörig att praktisera i Irland.

45. Den irländska lagstiftningen uppvisar i detta avseende stor likhet med den tyska lagstiftning som domstolen prövade i det mål som avgjordes genom domen kommissionen/Tyskland, i och med att den nationella rättsordningen medgav att enskilda i vissa fall företrädde sig själv vid domstolar i denna medlemsstat.²¹ En annan likhet som jag anser relevant i detta sammanhang är att den tyska lagstiftningen föreskrev en skyldighet att, utan möjlighet till undantag, anlita en inhemsk advokat för det fallet att den enskilde avstod från sin rätt att företräda sig själv i domstol och i stället valde att anlita en advokat etablerad i en annan medlemsstat.

46. Domstolen fann att det under sådana omständigheter inte fanns något som av hänsyn till allmänintresset kunde berättiga att det ställdes krav på att en advokat, som är medlem i ett advokatsamfund i en annan medlemsstat och som i sitt yrke tillhandahåller tjänster, ska arbeta tillsammans med en tysk advokat.²² Domstolen slog följaktligen fast att den tyska lagstiftningen därför inte kunde kräva att en advokat som tillhandahåller tjänster, och som för övrigt enligt artikel 4 i direktiv 77/249 måste iaktta de yrkesregler som gäller i Förbundsrepubliken Tyskland vid utövandet av all verksamhet vid tyska domstolar, ska arbeta tillsammans med en advokat som praktiserar vid den domstol där målet har anhängiggjorts, i fall där denna lagstiftning inte föreskrev något absolut krav att företrädas av advokat.²³ Domstolens slog fast att den tyska lagstiftningen, i den mån den genom sin generella ordalydelse utsträckte detta krav till att även gälla i sådana fall, stred mot direktiv 77/249 och mot artiklarna 59 och 60 EEG (nu artiklarna 56 och 57 FEUF).²⁴

47. Domstolen tillämpade sedan samma praxis i domen i målet kommissionen/Frankrike²⁵ vilket avsåg en fransk lagstiftning som också ålade en advokat som tillhandahöll tjänster att arbeta tillsammans med en advokat som var medlem i ett franskt advokatsamfund för utövande av verksamheter för vilka det enligt fransk rätt inte var nödvändigt att biträdas av en advokat.²⁶ Den franska rättsordningen hade samma särdrag som anges ovan och som domstolen uppmärksammade i domen i målet

19 Dom av den 19 juli 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punkt 37), dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 43), dom av den 12 juni 2014, Digibet och Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 26), och dom av den 14 november 2018, Memoria och Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 52).

20 Dom av den 6 november 2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), dom av den 27 oktober 2005, kommissionen/Spanien (C-158/03, ej publicerad, EU:C:2005:642, punkt 48), och dom av den 19 december 2018, Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, punkt 76).

21 Dom av den 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punkt 13).

22 Dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkt 14).

23 Dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkt 15).

24 Dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkt 15).

25 Dom av den 10 juli 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

26 Dom av den 10 juli 1991, kommissionen/Frankrike (C-294/89, EU:C:1991:302, punkt 18).

kommissionen/Tyskland.²⁷ Domstolen kunde med hänsyn till den omständigheten inte fälla något annat avgörande. Domstolen slog fast, med hänvisning till domskälen i ovan angiven dom, att Republiken Frankrike hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 59 och 60 EEG (nu artiklarna 56 och 57 FEUF) och direktiv 77/249.²⁸

48. Domstolen grundade uppenbarligen sitt resonemang på avsaknaden av inre sammanhang i den aktuella nationella lagstiftningen. Det framstår i själva verket som orimligt att en part inte är förhindrad att företräda sig själv med hänsyn till syftet att skydda konsumenter och en god rättskipning, ändå måste hindras från att anlita en advokat som är behörig att praktisera sitt yrke i en annan medlemsstat och som är underställd alla de yrkesetiska förpliktelser som är förenade med ställningen som advokat.

49. Jag föreslår följaktligen att de principer som följer av dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), och dom av den 10 juli 1991, kommissionen/Frankrike (C-294/89, EU:C:1991:302) ska tillämpas i det nu aktuella fallet och att den hänskjutande domstolen ska upplysas om att den noggrant ska pröva den aktuella lagstiftningen i det nationella målet utifrån kriteriet om inre sammanhang och den ska för detta ändamål ges de nödvändiga tolkningsuppgifterna. Övervägandena i detta förslag till avgörande syftar till att hjälpa domstolen att ta fram dessa tolkningsuppgifter.

b) Avgörande för att fastställa den nationella rättens inre sammanhang är inte att en enskild enligt nationell rätt inte kan låta sig företräddas av en person som inte är advokat

50. I motsats till vad som gjorts gällande av vissa berörda parter, närmare bestämt Law Society of Ireland och General Council of the Bar of Ireland, är jag inte övertygad om att den omständigheten att det inte uttryckligen anges i nationell lagstiftning att en enskild kan låta sig företräddas av en person som inte är advokat är avgörande när det gäller att fastställa ett inre sammanhang i denna rätt.

51. Det argument som nämnda parter har anfört i syfte att göra gällande att de principer som tog form i dom av den 25 februari 1988 kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98) inte ska tillämpas i det nu aktuella fallet, grundar sig på en tolkning av denna dom som innebär att domstolen såg det som avgörande att den tyska lagstiftningen föreskrev en möjlighet för en enskild att antingen företräda sig själv eller låta sig företräddas av en person som inte var utbildad advokat. Enligt detta resonemang kan nämnda principer inte tillämpas i det nu aktuella fallet med hänsyn till den omständigheten att irländsk rätt inte tillåter det sistnämnda alternativet. Den enskilde kan endast välja att företräda sig själv eller att låta sig företräddas av en advokat.

52. Såsom jag redogör för ovan²⁹ var det i stället kravet på att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat trots att den enskilde hade möjlighet att företräda sig själv som föranledde domstolen att slå fast att den tyska lagstiftningen inte uppfyllde kravet på inre sammanhang. Det framgår av domskälen i domen i målet kommissionen/Tyskland att möjligheten enligt tysk rätt att låta sig företräddas av en person som inte är advokat endast var ytterligare en omständighet som stärkte domstolen i dess övertygelse.³⁰ Den förstnämnda omständigheten är tillräcklig för att slå fast att bestämmelserna i det nationella systemet saknar inre sammanhang.

27 Dom av den 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punkt 13).

28 Dom av den 10 juli 1991, kommissionen/Frankrike (C-294/89, EU:C:1991:302, punkterna 17–20).

29 Se ovan punkterna 44–49.

30 Se dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkt 13 och domslutet), i vilken domstolen endast angav att tysk rätt ”inte föreskriver något absolut krav att företräddas av advokat” utan att vara mer specifik.

53. Denna tolkning bekräftas dessutom av domskälen i domen kommissionen/Frankrike, av vilka det framgår att den franska lagstiftning som prövades av domstolen bland annat var förenad med de ovan angivna aspekterna, i och med att kravet var att den advokat som tillhandahöll tjänster skulle arbeta tillsammans med en inhemsk advokat trots möjligheten för den enskilde att företräda sig själv, vilket domstolen för övrigt uppmärksammade. Den omständigheten att detta särdrag hos den franska lagstiftningen angavs flera gånger visar vad som var den avgörande faktorn för bedömningen.³¹

54. Av detta följer att de ovannämnda berörda parternas resonemang tycks grunda sig på en oriktig tolkning av domstolens praxis och att det ska underkännas. Den omständigheten att den irländska lagstiftningen i detta avseende skiljer sig från den lagstiftning som var föremål för prövningen i de ovan angivna målen utgör följaktligen inget hinder för att de principer som fastställts i domstolens praxis tillämpas och, därmed, för att slå fast att den irländska lagstiftningen inte eftersträvar de syften som anges ovan i punkt 36 på ett sammanhängande sätt.

c) De irländska bestämmelserna tycks i undantagsfall medge att den enskilde företräds av någon annan än en advokat

55. Oberoende av vad som anförs ovan vill jag framhålla att de irländska bestämmelserna inte framstår som så uppenbara som nämnda berörda parter har beskrivit dem. Vissa motstridigheter i redogörelsen för de tillämpliga bestämmelserna, rörande en enskilds möjlighet att låta sig företrädas av en person som inte är praktiserande advokat, väcker tanken att denna omständighet även kan beaktas vid prövningen av det inre sammanhanget i den aktuella nationella lagstiftningen.

56. Det framgår för det första av nämnda parters skriftliga yttranden att en enskild som själv är lekman kan beviljas ett begränsat stöd till exempel i den mån någon som inte är behörig att företräda den enskilde i domstol skulle kunna ge råd eller föra anteckningar. Denna person, som i irländsk rätt kallas *McKenzie friend*, har emellertid inte rätt att uppträda som advokat eller vara ombud i målet. Denna information bekräftas av den hänskjutande domstolens upplysningar, enligt vilka personen i fråga endast fungerar som administrativt biträde, så att den berörda parten ska kunna koncentrera sig på att föra sin talan på bästa sätt. En sådan *McKenzie friend* har i synnerhet inte rätt att agera i målet vid Supreme Court (Högsta domstolen) i egenskap av partens ombud. Denna person skulle emellertid kunna intervensera i vissa begränsade fall, men enbart om den part som företräder sig själv har en funktionsnedsättning som förhindrar att parten själv utvecklar och för sin talan.

57. Klaganden i det nationella målet har också gjort gällande att det i Irland i själva verket är möjligt att en enskild som själv är lekman företräds av någon som inte är advokat, även om det rör sig om ett undantag från huvudregeln. Mer konkret tycks ett sådant ombud vara tillåten i sällsynta fall, om den som väckt talan personligen begär detta vid den aktuella domstolen. Klaganden i det nationella målet menar att denna möjlighet inte föreskrivs i lag utan i stället är underordnad domstolens skönsmässiga bedömning. Jag vill påpeka att dessa uppgifter vilar på upplysningar som lämnats av Attorney General, som är en av flera berörda parter i det nu aktuella målet. Informationen har även uttryckligen bekräftats av den irländska regeringen i dess skriftliga svar på de frågor som domstolen ställde som en åtgärd för processledning.³² Utgångspunkten bör således vara att dessa yttranden återspeglar de irländska bestämmelserna på ett korrekt sätt.

³¹ Se dom av den 10 juli 1991, kommissionen/Frankrike (C-294/89, EU:C:1991:302, punkterna 18 och 19 samt domslutet), i vilken domstolen anger att fransk rätt "inte kräver obligatoriskt biträde av en advokat" utan att specificera dess egenskaper.

³² Klaganden i det nationella målet och den irländska regeringen har hänvisat till en dom som meddelats av Supreme Court (Högsta domstolen) i målet *Coffey v. The Environmental Protection Agency* [2014] 2 IR 125. Möjligheten att tillåta att en enskild som själv är lekman företräds av någon som inte är advokat tycks kunna härledas ur punkt 38 i denna dom.

58. Mot bakgrund av vad som konstateras ovan är jag benägen att ställa mig bakom den bedömning som gjorts av klaganden i det nationella målet, vilken har uppmärksammat domstolen på den omständigheten att irländsk rätt, precis som var fallet i det mål i vilket avgjordes genom dom av den 25 februari 1988 kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98), tillåter en enskild att låta sig företrädas av någon som inte är advokat. Den omständigheten att denna möjlighet endast är tillåten i undantagsfall i Irland hindrar inte en jämförelse mellan de nationella rättsordningarna. Tvärtom är det även i Tyskland ett undantag från huvudregeln, såsom klaganden i det nationella målet mycket riktigt har framhållit, att företrädas av någon som inte är advokat och, likaså, tillåtet enbart när allmänintresset av en god rättskipning inte kräver att ombudet är advokat.³³

59. Med förbehåll för den prövning av den nationella rätten som den hänskjutande domstol ska göra, bör slutsatsen således bli att en eventuell möjlighet för en enskild att låta sig företrädas av någon som inte är advokat är en omständighet som också kan beaktas vid prövningen av den irländska lagstiftningens inre sammanhang.

d) Huruvida processreglerna i common law-systemet är relevanta för förenlighetsprövningen

1) Sammanfattning av den hänskjutande domstolens och vissa berörda parter argument

60. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan huruvida det irländska domstolssystemet, som grundar sig på *common law*, kan utgöra hinder för att de principer som följer av dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98) tillämpas i det nu aktuella målet, såsom vissa berörda parter har hävdad. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende förklarat att det i enlighet med det irländska domstolssystemet ankommer på parternas advokater att företa nödvändiga juridiska efterforskningar och ange för domstolen i fråga vilka rättsliga aspekter som talar för (eller mot) den enskilde, medan domstolen har en mer passiv roll. De processrättsliga reglerna innebär med att andra ord att parterna bär ansvaret för en väsentlig del av de juridiska efterforskningarna, vilket tycks vara brukligt i *common law*-länderna. När den enskilde inte företräds av en advokat, ankommer det i stället på domstolen i fråga att företa efterforskningarna. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang angett att det sistnämnda exemplet medför svårigheter för domstolen i fråga och har uttryckt förbehåll i frågan om möjligheten att låta en enskild avstå från möjligheten att låta sig företrädas av en advokat, antingen genom att företräda sig själv eller genom att ta hjälp av en person som inte är praktiserande advokat.

2) Svar på resonemanget om den irländska rättsordningens påstådda särdrag

i) Sammanfattning av slutsatserna av en bedömning av rättspraxis

61. Det ska först och främst konstateras att detta resonemang, som vilar på den irländska rättsordningens påstådda särdrag, i själva verket är avsett att ifrågasätta vad som bevisas ovan genom bedömningen av domstolens praxis. Jag ser det som uppenbart att den irländska lagstiftningen har samma väsentliga egenskaper som dem som föranledde domstolen att fastställa en avsaknad av inre sammanhang i den tyska och den franska lagstiftningen i de ovan angivna målen, det vill säga ett krav

³³ I tysk civilprocessrätt görs skillnad mellan "Bevollmächtigte" och "Beistand", vilket regleras i § 79 punkt 2 respektive § 90 i Zivilprozessordnung (civilprocesslagen). De har till uppgift att allmänt företräda och bistå en enskild inför en domstol och kan båda två göra uttalanden i den enskildes namn, även om det säkert finns betydande skillnader i fråga om deras respektive behörighetsområden. De behöver inte nödvändigtvis vara rättstillämpare. Det anges uttryckligen att myndiga familjemedlemmar kan ikläda sig dessa roller. Det är enbart "Bevollmächtigte" som ska vara advokat när så krävs enligt lag. "Beistand" är i allmänhet en person som står den enskilde särskilt nära, som har vederbörandes fulla förtroende och som kan redogöra för målet. En domstol kan neka dem att intervjua om de inte uppfyller lagens krav eller om de inte vederbörligen kan redogöra för målet (se Krüger, W., och Rauscher, T. (dir.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 6:e upplagan, München, C.H. Beck, 2020). Liknande bestämmelser finns i andra processlagar, till exempel i § 67, punkterna 2 och 7 i Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen) och i § 22, punkt 1 i Bundesverfassungsgerichtsgesetz (lag om Författningsdomstolen) (se Posser, H., och Wolff, H. A. (dir.), *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 54:e upplagan, München, C.H. Beck, 2020).

på samarbete med en inhemsk advokat trots att en enskild kunde företräda sig själv.³⁴ Jag kan vidare inte identifiera något särdrag hos den irländska rättsordningen som jämfört med de andra rättsordningarna skulle kunna motivera någon annan slutsats än slutsatsen i de ovan angivna målen i fråga om iakttagandet av kravet på inre sammanhang.

62. Resonemanget är i huvudsak avsett att framhäva den omständigheten att den irländska lagstiftningen inte föreskriver någon möjlighet för en enskild att låta sig företräddas av någon som inte är advokat. I detta avseende är det tillräckligt att erinra om vad som visats ovan, att denna omständighet för det första inte är avgörande när det gäller att slå fast att det finns ett inre sammanhang i den nationella lagstiftningen³⁵ och, för det andra, att de irländska bestämmelserna i motsats till vad som har påståtts tycks föreskriva en sådan möjlighet, i undantagsfall, i likhet med den tyska rättsordningen.³⁶ I och med att detta resonemang inte påverkar slutsatserna av min bedömning, kan det inte godtas. För att undvika upprepningar hänvisar jag till mina synpunkter i detta avseende.

ii) De påstådda särdragen hos common law-systemet

63. Den hänskjutande domstolen tycks emellertid ha velat antyda att maximen *iura novit curia* inte alls är tillämplig i domstolssystemet *common law* eller åtminstone har en relativt begränsad räckvidd jämfört med det kontinentala europeiska rättssystemet om en enskild ska företräddas av en advokat i en tvist. Jag ställer mig emellertid tvivlande till detta kategoriska påstående. Några kortfattade påpekanden i detta avseende är därför på sin plats.

64. Såsom generaladvokaten Jacobs påpekade i sitt förslag till avgörande i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, van Schijndel och van Veen,³⁷ ”kan [det] tyckas att det ligger nära till hands att hävda att det föreligger en grundläggande skillnad mellan två fundamentalt olika typer av förfaranden i medlemsstaterna; i grova drag en skillnad mellan å ena sidan de kontinentala systemen och å andra sidan de engelska, irländska och skotska systemen.” Enligt denna uppdelning förväntas de domstolar som verkar inom de kontinentala systemen känna till rätten (*jura novit curia* eller *curia novit legem*), de ska tillämpa vederbörliga rättsregler på de faktiska omständigheterna såsom de framställs till domstolen av parterna (*da mihi factum, dabo tibi jus*) och om så skulle vara nödvändigt genomföra domstolen i detta syfte en egen rättsutredning. Domstolarna har i de engelska, irländska och skotska systemen å andra sidan en mindre aktiv eller till och med passiv roll, förfarandet är vanligtvis baserat på förutsättningen att domstolen inte har någon oberoende kunskap om lagstiftningen, att den är beroende av de grunder som framförs av parternas rådgivare och att dess funktion i huvudsak är att döma uteslutande på grundval av deras grunder. Enligt en bedömare ”är kanske det mest uppseendeväckande särdraget vad avser förfarandet inom engelsk rätt att regeln ’*curia novit legem*’ aldrig har varit och inte är en del av engelsk rätt”.³⁸ Den hänskjutande domstolens resonemang, enligt vilket en domstol på grund av sina rättegångsregler inte får stödja sig på egna juridiska kunskaper i en tvist, förefaller utgå från just denna förutsättning.

65. Jag vill emellertid erinra om att generaladvokaten Jacobs drog slutsatsen att ”[s]ådana motsättningar mellan olika typer av rättssystem... ofta efter en mer genomgående undersökning [visar sig] vara *överdrivna* och den förevarande frågan utgör inte något undantag.” Han förklarade att ”[ä]ven då det är fråga om tvistemål där motsättningen är som tydligast – den har nästan ingen relevans vad

34 Se ovan punkter 46–49.

35 Se ovan punkterna 50–54.

36 Se ovan punkterna 57 och 58.

37 Förslag till avgörande av generaladvokaten Jacob i de förenade målen van Schijndel och van Veen (C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:185).

38 Förslag till avgörande av generaladvokaten Jacob i de förenade målen van Schijndel och van Veen (C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:185, punkt 33).

avser förfarandet i brottmål eller administrativa förfaranden för vilka olika principer tillämpas – *kan skillnaden mellan de två systemen knappast tillmätas någon betydelse.*³⁹ Generaladvokaten Jacobs citerade för detta ändamål några konkreta exempel som således talade mot argumentet om de påstådda skillnaderna mellan *common law*-systemet och de kontinentala rättssystemen.

66. Vad gäller de påstådda särdragen hos det irländska domstolssystemet, vill jag erinra om att rättsordningarna i alla medlemsstater i allmänhet har sina egna särdrag. Se i detta avseende mina inledande anmärkningar, där jag berör Europas rika kulturarv, däribland de olika rättstraditionerna.⁴⁰ Men hänsyn till unionens skyldighet att respektera rikedom hos sin kulturella mångfald enligt artikel 3.3 fjärde stycket FEU, framstår det som olämpligt att vilja ge ett visst nationellt domstolssystem en särskild ställning i förhållande till de andra. Ett sådant synsätt skulle strida mot principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, vilken unionen ska respektera enligt artikel 4.2 FEU.

67. Jag anser emellertid att ett sådant förhållningssätt inte heller är nödvändigt i det nu aktuella målet, eftersom unionslagstiftaren redan har tagit hänsyn till de utmaningar som denna mångfald innebär för genomförandet av den inre marknaden i fråga om tillhandahållande av juridiska tjänster. Unionslagstiftaren har i artikel 5 i direktiv 77/249 gett medlemsstaterna rätten att kräva att en advokat som tillhandahåller sina tjänster och är etablerad i en annan medlemsstat ska arbeta tillsammans med en inhemsk advokat. Syftet med detta samarbete mellan rättstillämpare i olika medlemsstater är just att garantera att de krav som ställs av respektive domstolssystem ska iakttas samtidigt som friheten att tillhandahålla juridiska tjänster faktiskt möjliggörs så långt det är möjligt. Möjligheten för en advokat som tillhandahåller tjänster och är etablerad i en annan medlemsstat att ta råd – vid behov och när det objektivt sett framstår som motiverat – av en inhemsk advokat som har nödvändig kännedom om det berörda domstolssystemet är nämligen en förmån som kan underlätta advokatens anpassning till den nya yrkesmiljön och följaktligen möjliggöra ett gränsöverskridande tillhandahållande av juridiska tjänster.⁴¹ Mot bakgrund av att artikel 5 i direktiv 77/249 innebär att det inrättas en mekanism som gör det möjligt att ta tillräcklig hänsyn till de särdrag som kan vara förenade med de nationella rättstraditionerna, framstår de farhågor som uttryckts av den hänskjutande domstolen och av vissa berörda parter som omotiverade.

68. Jag anser, mot bakgrund av det ovan anförda, att det är olämpligt att tillmäta de påstådda skillnaderna mellan de berörda medlemsstaternas rättssystem en överdriven betydelse. Detta gäller i än högre grad i ett mål som det nu aktuella, där det är fastställt att de processregler som är föremål för prövning visar på samma inkonsekvenser. Jag anser att domstolen i stället bör ägna uppmärksamhet åt att pröva den aktuella irländska lagstiftningens inre sammanhang och proportionalitet.

e) Den irländska lagstiftningen riskerar att försätta den enskilde i en utsatt situation, vilket kan kränka rätten till försvar och rätten till domstolsprövning

69. Överväganden i proportionalitetshänseende ger också skäl att tvivla på att den aktuella irländska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten. Mer konkret noterar jag att den enskilde ofrånkomligen ställs inför valet att företräda sig själv eller att anlita en inhemsk advokat. Det kan nämligen inte på allvar påstås att en enskild obehindrat kan anlita en ”främmande” advokat som den enskilde har förtroende för (utan att behöva anlita en inhemsk advokat). Ur praktisk synvinkel är det högst sannolikt att skyldigheten att behöva bära kostnaderna för att samtidigt anlita två advokater skulle tvinga den enskilde att företräda sig själv. Det kan inte uteslutas att detta leder till oacceptabla

39 Förslag till avgörande av generaladvokaten Jacob i de förenade målen van Schijndel och van Veen (C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:185, punkt 34). Min kursivering.

40 Se ovan punkt 23.

41 Se ovan punkterna 23 och 24.

situationer med avseende på rätten till försvar och rätten till domstolsprövning. Såsom framgår av omständigheterna i det enskilda fallet, det vill säga sökandens oförmåga att företräda sig själv och att betala två advokater, finns risken att den enskilde hamnar i ett allvarligt underläge, inte minst i förvaltningstvister där vederbörande ställs mot staten och dess omfattande resurser.

70. Jag instämmer i det argument som förts fram av klaganden i det nationella målet, att sett utifrån skyddet för konsumenter av juridiska tjänster hamnar den enskilde i en särskilt utsatt situation om han eller hon, på grund av att det i praktiken är omöjligt att anlita en tillhandahållare av gränsöverskridande tjänster, tvingas företräda sig själv och själv ta sig an alla utmaningar med att föra sin egen talan. Såsom klaganden i det nationella målet mycket riktigt har angett skapar detta svårigheter för enskilda i länder med *common law*-systemet, där man framför allt betonar det muntliga framträdandet vid domstolarna.⁴²

71. Om en enskild som inte är ett yrkesmässigt juridiskt ombud måste välja mellan att företräda sig själv eller företrädas av en advokat som vederbörande har förtroende för och som han eller hon tidigare varit nöjd med, är det uppenbart vad som blir svaret på frågan om vilket alternativ som ger det bästa skyddet. Det är uppenbart att såväl intresset av att skydda konsumenter av juridiska tjänster som en god rättskipning tillgodoses bättre om en domstol kan dra nytta av en advokats närvaro, oavsett om det rör sig om en inhemsk advokat eller om en advokat som är etablerad i en annan medlemsstat, vilken är bäst lämpad att föra fram tydliga och relevanta juridiska argument och försäkra sig om att lämpliga uppgifter läggs fram för domstolen.⁴³

72. Jag menar att det mot denna bakgrund är uppenbart att ett idealiskt scenario där ovannämnda intressen bäst beaktas är ett scenario där den enskilde kan räkna med att få hjälp av en advokat som den enskilde själv har valt. I ett sådant scenario iakttas de principer som karakteriserar det särskilda förhållandet mellan en advokat och advokatens klient, det vill säga avtalsfrihet och, framför allt, ett ömsesidigt förtroende.⁴⁴ Om denna advokat inte är en inhemsk advokat, om advokaten med andra ord är etablerad i en annan medlemsstat, vilket kan inträffa i mål av gränsöverskridande karaktär, borde det i princip vara tillräckligt att försäkra sig om att advokaten uppfyller några objektiva krav som kan visa att advokaten kan åta sig att företräda den enskilde. En sådan åtgärd framstår som betydligt mindre restriktiv i proportionalitetshänseende än skyldigheten för en advokat som tillhandahåller tjänster att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat. Jag återkommer nedan mer ingående till proportionalitetsaspekten. I den mån denna inhemska advokat ofta är någon som är helt okänd för dem, kommer samarbetskyldigheten att kräva en avsevärd samarbetsansträngning av den enskilde och av den advokat som tillhandahåller tjänster, vilket kan bli ett administrativt hinder som är både svårhanterligt och kostsamt för alla parter, och som kan visa sig överflödigt i vissa fall. Rätten till ett effektivt domstolsskydd bör emellertid inte vara beroende av en enskild persons ekonomiska medel.

42 Se, för ett liknande resonemang, Bakshi, P.M., "Pleadings: role and significance", *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 34, No 3 (juli-september 1992), s. 355, där det anges att det tidigare hade stor betydelse i England hur talan fördes muntligt, vilket var det som fick domares och advokaters uppmärksamhet, Clark, C., "History, Systems and Functions of Pleading", *Virginia Law Review* (1925) 11, s. 525 och följande sidor, där det förklaras att systemet med muntliga anföranden inrättades i England efter normandernas erövring och blev en verklig "vetenskap" värd att utvecklas, och Thornburg, E., "Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions", *Melbourne University Law Review*, vol. 35, nr 1, november 2011, s. 211, det förklaras att rättegången i det engelska common law-systemet ursprungligen bestod enbart av en muntlig del. Först på 1400-talet tillkom en del där parterna i en tvist kunde yttra sig skriftligen.

43 Såsom generaladvokaten Bobek framhöll i sitt förslag till avgörande i de förenade målen *Uniwersytet Wrocławski och Polen/REA* (C-515/17 P och C-561/17 P, EU:C:2019:774, punkt 103), har "juridiska företrädare... en viktig roll när det gäller god rättskipning. Utan en behörig juridisk företrädare är det kanske inte möjligt för sökanden att framställa, och för domstolen att förstå, alla nödvändiga argument som anförts till sökandens förmån." Se, för ett liknande resonemang, *Charte des principes essentiels de l'avocat européen et Code de déontologie des avocats européens*, ovan angivet verk, not 11, s. 7, punkt 6, där advokaten bland annat beskrivs som "en aktör som är oundgänglig för en god rättskipning". Se även, s. 9, princip i, "respekt för rättsstaten och bidrag till en god rättskipning".

44 Såsom generaladvokaten Bobek erinrade om i sitt förslag till avgörande i de förenade målen *Uniwersytet Wrocławski och Polen/REA* (C-515/17 P och C-561/17 P, EU:C:2019:774, punkt 111), "[o]m det finns någon röd tråd i... rättspraxis i medlemsstaterna är det att juridiskt företrädande i huvudsak är en fråga om ett privat val och (bilateral) avtalsfrihet. Klienten har frihet att välja advokat och advokaten har frihet att, i princip, välja sina klienter. Förhållandet bygger på förtroende. Ett ingrepp i ett sådant förhållande måste grunda sig på allvarliga skäl vilket visar att det föreligger ett uppenbart och trängande skäl att 'skydda sökanden från dennes advokat'. Vidare skulle det vara lämpligare att eventuella problem som uppkommer hanteras av tillsynsorganen i disciplinära eller andra förfaranden." Min kursivering.

73. Det framgår av det ovan anförda att den aktuella irländska lagstiftningen riskerar att inverka menligt på det syfte som den teoretiskt sett är avsett att eftersträva. I stället för att säkerställa en effektiv tillgång till domstolsprövning, kan den snarare inskränka denna rätt genom att begränsa den enskildes valmöjligheter, vilket kan utgöra ett åsidosättande av rätten till försvar.

74. Det är riktigt att den eventuella uppkomsten av ett sådant scenario beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En avgörande faktor är hur de nationella domstolarna tillämpar den irländska lagstiftningen. Det är följaktligen inte möjligt att med säkerhet fastställa huruvida den irländska lagstiftningen verkligen inskränker rätten till försvar. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva denna fråga med beaktande även av denna aspekt.

f) Den irländska lagstiftningen har en allmän räckvidd och tar inte tillräcklig hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet

75. Den aktuella irländska lagstiftningen kännetecknas även av att den har en *allmän räckvidd*, eftersom *inga undantag* tycks medges från skyldigheten att arbeta tillsammans med en inhemsk advokat. Om lagstiftningen i sig är *alltför stelbent* eller om de nationella domstolarna tillämpar lagstiftningen på ett *alltför stelbent* sätt kan problem uppkomma med avseende på proportionalitetskriteriet. Denna aspekt kräver en fördjupad prövning.

76. Enligt den hänskjutande domstolens uppgifter ska en advokat som tillhandahåller tjänster för de nationella domstolarna uppge namnet på en advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt och som är redo att bistå advokaten för det fall att han eller hon behöver hjälp i frågor som rör nationell rätt och praxis samt nationella processregler eller nationella yrkesetiska regler. Lagstiftningen tycks överlåta på den advokat som tillhandahåller tjänster och den inhemska advokaten att definiera sina respektive roller i varje enskilt fall, vilket innebär att de aktuella advokaterna kan hantera sitt samarbete på ett relativt flexibelt sätt. Ingreppet i friheten att tillhandahålla tjänster tycks mot den bakgrunden inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen av allmänintresse.

77. I domstolens praxis framträder ytterligare ett argument till stöd för att en sådan nationell lagstiftning som den aktuella i det nationella målet är proportionerlig och möjliggör en *flexibel hantering av samarbetet* mellan den advokat som tillhandahåller tjänster och den inhemska advokaten. Det framgår nämligen av domen i målet kommissionen/Tyskland⁴⁵ och domen i målet kommissionen/Frankrike⁴⁶ att "[den advokat som tillhandahåller tjänster och den inhemska advokaten] vilka båda omfattas av de yrkesetiska regler som är tillämpliga i värdmedlemsstaten, är i stånd att *tillsammans närmare utforma ett samarbete som är lämpligt* mot bakgrund av det uppdrag som de har anförtrotts, med iakttagande av de yrkesetiska reglerna och så att deras yrkesmässiga självständighet bevaras." Jag tolkar det ovanstående citatet så, att domstolen i grunden är positivt inställd till nationella bestämmelser som tar hänsyn till advokatyrets traditionella självständighet och till den enskildes intressen. För att dessa intressen ska tillvaratas krävs emellertid en avsevärd flexibilitet så att de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet kan beaktas. Rättsfrågorna i varje enskilt mål, advokaternas specialistkunskaper och erfarenhet samt den enskildes förtroende för dem kräver ett lämpligt ingripande som är anpassat till respektive situation.

78. Domstolen angav visserligen också att "[d]etta övervägande [inte] innebär att de nationella lagstiftarna saknar möjlighet att fastställa den generella ramen för samarbetet mellan de två advokaterna", men detta rör för det första endast "den generella ramen för samarbetet", och denna behörighet kan för det andra endast utövas på villkoret att "de skyldigheter som följer av sådana

⁴⁵ Dom av den 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punkt 24). Min kursivering.

⁴⁶ Dom av den 10 juli 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302, punkt 31).

bestämmelser inte [får] vara oproportionerliga i förhållande till syftena med kravet på samarbete”.⁴⁷ I den mån den irländska lagstiftningen inte i detalj tycks reglera detta samarbete mellan advokaterna utan låter dem sköta det själva, anser jag inte att den behöver prövas mot bakgrund av dessa villkor.

79. Slutsatsen i detta skede måste bli att den irländska lagstiftningen i *allmänna ordalag* uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Den utgör nämligen ett förverkligande av just det som domstolen då betraktade som det *bästa tänkbara förhållningssättet*, att låta advokaterna *tillsammans närmare utforma ett samarbete som är lämpligt* mot bakgrund av det uppdrag som de har anförtrotts, med iakttagande av de yrkesetiska reglerna och så att deras yrkesmässiga självständighet bevaras.

80. Trots den flexibilitet som präglar tillämpningen av dessa bestämmelser, delar jag den uppfattning som flera berörda parter, bland annat klaganden och kommissionen, har gett uttryck för, att det kan finnas *omständigheter som gör det onödigt att en advokat som tillhandahåller tjänster arbetar tillsammans med en inhemsk advokat*. Jag tänker särskilt på det fallet att en ”främmande” advokat genom sin utbildning eller yrkeserfarenhet har de kunskaper som krävs för att företräda den enskilde i mål vid nationella domstolar. Man kan även tänka sig att en ”utländsk” advokat skulle kunna handlägga enklare mål på egen hand.

81. Att kräva att en inhemsk advokat anlitas skulle under sådana omständigheter vara detsamma som att tillskriva denna advokat en rent ”symbolisk” roll, det vill säga på intet sätt nödvändig för rättsskipningen och den enskildes behov. De ovan nämnda ekonomiska och praktiska nackdelarna för den enskilde och för den advokat som tillhandahåller tjänsterna förblir dock desamma. Av detta följer att detta krav, i och med att det på ovan beskrivna villkor går avsevärt längre än vad som är nödvändigt för att nå de legitima intressen som den irländska lagstiftningen ska skydda, måste betraktas som oproportionerligt.

82. Sådana överväganden måste i synnerhet göras under sådana omständigheter som de aktuella i det nationella målet, där det är ostridigt att den advokat som företräder klaganden, trots att hon förvärvat sin yrkesutbildning i Tyskland, har praktiserat som advokat i Irland i mer än tio år i enlighet med sina rättigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatycket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhöles⁴⁸ (nedan kallat direktiv 98/5). Syftet med direktiv 98/5 är att genomföra etableringsrätten enligt artikel 57 EEG, nu artikel 53 FEUF. Etableringsrätten omfattar, i motsats till friheten att tillhandahålla tjänster – vilken gör det möjligt för en person som tillhandahåller tjänster att *tillfälligt* bedriva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls, på samma villkor som dem som medlemsstaten ställt upp för sina egna medborgare – rätten att få tillträde till och bedriva egen näringsverksamhet samt rätten att bilda och driva företag i syfte att *stadigvarande* bedriva verksamhet inom fasta och kontinuerliga ramar, på samma villkor som de villkor som anges i etableringsstatens lagstiftning för de egna medborgarna.

83. Jag anser att en ”främmande” advokat under dessa omständigheter rimligen kan förväntas förvärva viss kännedom om värdmedlemsstatens rättsordning, däribland nationell rätt och yrkesetiska regler. Denna advokat får därför antas ha förmågan att utöva advokatycket på ett relativt självständigt sätt.

84. I det sammanhanget vill jag framhålla att skäl 14 i direktiv 98/5 bekräftar denna bedömning, eftersom det framgår klart och tydligt av detta skäl dels att ”värdlandet alltid [har] skyldighet att ta hänsyn till den yrkeserfarenhet som erhållits på dess territorium”, dels att det ”[e]fter tre års faktisk och regelbunden verksamhet i värdlandet och inom värdlandets rätt, inklusive [unions]rätten, är ...

⁴⁷ Dom av den 25 februari 1988, kommissionen/Tyskland (427/85, EU:C:1988:98, punkt 25), och dom av den 10 juli 1991, kommissionen/Frankrike (C-294/89, EU:C:1991:302, punkt 32).

⁴⁸ EGT L 77, 1988, s. 36.

rimligt att anta att dessa advokater har erhållit de kvalifikationer som behövs för att bli helt integrerade i värdlandets advokaturyrke.” För det fallet att klagandens advokat har uppfyllt de villkor som uppställs i direktiv 98/5, bör det inte råda några tvivel om att hon har integrerats i advokaturyrket i Irland.

85. Det finns även anledning att ta hänsyn till att denna advokat redan har företrätt klaganden vid nationella domstolar och vid domstolen, där saken i målet avsåg unionsrätten,⁴⁹ inte nationell rätt, och där de frågor som skulle avgöras avsåg kostnader och, eventuellt, skadestånd för ett åsidosättande av unionsrätten, det vill säga frågor som inte kräver något egentligt stöd av en inhemsk advokat.

86. Omständigheterna i det nationella målet tycks följaktligen, med förbehåll för den fastställelse av sakförhållandena som ska företas av den hänskjutande domstolen, motivera ett mer nyanserat förhållningssätt. Den hänskjutande domstolen bör pröva huruvida den aktuella irländska lagstiftningen verkligen tar hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet och, i förekommande fall, huruvida det krävs en flexiblare tillämpning av denna lagstiftning, eller till och med ett undantag från samarbetskyldigheten, mot bakgrund av dessa omständigheter.

87. När det gäller frågan om vilka kriterier som den hänskjutande domstolen bör tillämpa för att avgöra huruvida skyldigheten att arbeta tillsammans kan påföras i ett enskilt fall, utgör det föremålet för den fjärde tolkningsfrågan. För tydlighetens skull bör detta ämne behandla ordentligt inom ramen för bedömningen av den frågan.

88. I detta skede av bedömningen är det tillräckligt att konstatera att skyldigheten att arbeta tillsammans inte framstår som oproportionerlig, såvida den endast innebär att de nationella domstolarna ska underrättas om namnet på en advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt och som är beredd att vid behov bistå den advokat som tillhandahåller tjänster och att advokaterna själva får definiera sina respektive roller i varje enskilt fall.

89. Jag tvivlar emellertid på att en sådan skyldighet är proportionerlig om den framstår som alltför stelbent för att tillräcklig hänsyn ska kunna tas till olika aspekter i det aktuella fallet, exempelvis de aspekter som berörs ovan. Den hänskjutande domstolen kan genom att tolka den irländska lagstiftningen i enlighet med proportionalitetsprincipen bidra till att förhindra att den strider mot unionsrätten.

4. Svar på den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan

90. Jag anser, mot bakgrund av vad som anförs ovan, att en medlemsstat endast får använda sig av den möjlighet som ges i artikel 5 i direktiv 77/249 om den inskränkning som påförs den part som avses med detta direktiv är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse och om den är lämplig och proportionerlig i förhållande till sitt syfte. Det ankommer visserligen på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet, men när den part som avses i direktiv 77/249 önskar företräda en person som har rätt att företräda sig själv vid den aktuella domstolen, tycks inte inskränkningen medge att ett sådant syfte uppnås på ett konsekvent sätt.

⁴⁹ I mål C-167/17, Klohn, där advokaten företrädde klaganden i det nationella målet vid domstolen, var föremålet en begäran om förhandsavgörande som framställdes av Supreme Court (Högsta domstolen), det vill säga den hänskjutande domstolen i det nu aktuella målet, som avsåg tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, 2003, s. 17).

91. Jag anser vidare, för det fallet att det i princip är lämpligt att utnyttja den möjlighet som ges i artikel 5 i direktiv 77/249, att ett sådant system som det som föreskrivs i irländsk rätt, vilket endast kräver att de nationella domstolarna underrättas om namnet på en advokat som praktiserar i enlighet med irländsk rätt och som är beredd att vid behov bistå den advokat som tillhandahåller tjänster och låter den advokat som tillhandahåller tjänster och den inhemska advokaten själva fastställa sina respektive roller i det enskilda fallet, utgör ett proportionerligt intrång i friheten att tillhandahålla tjänster.

C. Den fjärde tolkningsfrågan

1. En konform tolkning av den nationella lagstiftningen är nödvändig för att proportionalitetsprincipen ska vara uppfyllt

92. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få förtydliganden angående skyldigheten för en advokat som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat att arbeta tillsammans med en inhemska advokat. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det mot bakgrund av unionsrätten är tillåtet att föreskriva en sådan skyldighet i alla fall och om så inte är fallet, vilka omständigheter som den nationella domstolen ska beakta för att avgöra huruvida en sådan skyldighet kan uppställas i ett enskilt fall.

93. Såsom förklaras ovan i bedömningen av de första tre tolkningsfrågorna utgör ett sådant system som det som föreskrivs i irländsk rätt, med hänsyn till villkoren för det föreskrivna samarbetet, ett proportionerligt intrång i friheten att tillhandahålla tjänster. Denna slutsats grunder sig emellertid på premissen att det visar sig absolut nödvändigt att utnyttja möjligheten i artikel 5 i direktiv 77/249 får att nå de mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, det vill säga att garantera ett skydd för den enskilde och säkerställa en god rättskipning.

94. Den irländska lagstiftning genom vilken artikel 5 i direktiv 77/249 har införlivats, där det föreskrivs en skyldighet att arbeta tillsammans, föranleder tvivel i frågan om den är proportionerlig, eftersom den förefaller vara tillämplig i samtliga fall utan tillräcklig hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vissa omständigheter kan som påpekas ovan göra en sådan skyldighet meningslös. Jag ser det som uppenbart, med hänsyn till graden av intrång i friheten att tillhandahålla tjänster som en sådan åtgärd innebär, att den ska betraktas som oproportionerlig och följaktligen oförenlig med artikel 5 i direktiv 77/249, jämförd med artikel 56 FEUF, om den tillämpas restriktivt, utan någon möjlighet till undantag när tillämpliga tvingande skäl av allmänintresse inte hotas av de tjänster som tillhandahålls av en advokat som tillhandahåller tjänster och som önskar vara ombud i ett mål utan att biträdas av en inhemska advokat.

95. En sådan omständighet kan exempelvis vara att den advokat som tillhandahåller tjänster genom sin utbildning eller yrkeserfarenhet har de nödvändiga kunskaperna för att företräda den enskilde i tvister vid nationella domstolar. Ett annat exempel kan vara enklare mål som inte kräver medverkan av en inhemska advokat. Gemensamt för dessa exempel är att den advokat som tillhandahåller tjänster i allmänhet själv kan företräda den enskilde och samtidigt tillgodose ovan angivna legitima intressen.

96. Jag anser det väsentligt att ta fram några objektiva kriterier med stöd av vad som anförs ovan, så att den hänskjutande domstolen i det enskilda fallet med säkerhet ska kunna fastställa i vilka fall det krävs en flexiblare tillämpning av samarbetskyldigheten eller till och med ett undantag från denna. På så sätt skulle den hänskjutande domstolen kunna genomföra proportionalitetsprincipen när så förefaller lämpligt. När dessa kriterier tillämpas görs en konform tolkning av den nationella lagstiftningen som säkerställer dess förenlighet med unionsrätten.

2. Kriterier som den hänskjutande domstolen ska tillämpa för att fastställa huruvida en samarbetskyldighet är befogad

97. En första kategori av kriterier som kan göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida en samarbetskyldighet är proportionerlig i förhållande till de legitima intressen som eftersträvas med den nationella lagstiftningen har anknytning till vilken *utbildning* och *yrkeserfarenhet* som innehas av en advokat som tillhandahåller tjänster i Irland. Studier och praktik som kan ha genomgått med avseende på medlemsstatens rätt kan ge ändamålsenlig vägledning om advokatens yrkeskompetens i materiell rätt, processrätt, juridisk terminologi och yrkesetiska regler. Ett annat användbart kriterium kan vara huruvida andra domstolar i samma medlemsstat redan har medgett att advokaten företräder den enskilde i det aktuella målet (eller i konnexa mål).

98. En andra kategori av relevanta kriterier innefattar *förfarandets art*, *ärendets komplexitet* samt vilket *rättsområde* som ska tillämpas. En advokat som tillhandahåller tjänster kan således ensam anförtros mål som inte är särskilt komplicerade och som inte kräver att en inhemsk advokat medverkar. I mål som rör internationell rätt eller unionsrätt är det också tänkbart att en inhemsk advokat inte behöver delta, med hänsyn till att dessa rättsområden till sin art går utöver ett rent nationellt sammanhang. Däremot kan det krävas att en inhemsk advokat medverkar i större utsträckning i ett mål som uteslutande regleras av irländsk rätt och eventuellt kräver en viss grad av specialisering.

99. Denna uppräknings av objektiva kriterier är inte uttömmande, utan syftar till att ge exempel på omständigheter som kan motivera ett flexiblare synsätt när det gäller att fastställa huruvida det är befogad med en samarbetskyldighet i det aktuella fallet. De kriterier som ska tillämpas är vägledande, i och med att den hänskjutande domstolen måste använda sitt utrymme för skönmässig bedömning för att själv fastställa omständigheterna i det enskilda fallet. I frågan om exakt vilket förfarande som ska tillämpas anser jag att närmare föreskrifter bör fastställas av behöriga nationella myndigheter. Jag anser, med förbehåll för den hänskjutande domstolens befogenheter enligt irländsk rätt, att den bör vara i stånd att utforma ett liknande förfarande som det som den hänskjutande domstolen utformat i rättspraxis när en enskild som är lekman begär att få företrädas av någon som inte är ett yrkesmässigt juridiskt ombud.⁵⁰

100. Det föreslagna tillvägagångssättet har dessutom den fördelen att vederbörlig hänsyn tas till de farhågor som den hänskjutande domstolen har gett uttryck för beträffande risken att behöva medge att en person som inte uppfyller kraven på en god rättskipning och ett effektivt skydd för den enskilde medverkar. Den hänskjutande domstolen kan, genom att själv kontrollera att den advokat som tillhandahåller tjänster och är etablerad i en annan medlemsstat verkligen uppfyller de kriterier som kan visa att han eller hon har tillräcklig kompetens för att kunna företräda en enskild i en tvist vid den hänskjutande domstolen, försäkra sig om att vederbörlig hänsyn tas till ovan angivna legitima intressen.

3. Svar på den fjärde tolkningsfrågan

101. Mot bakgrund av det ovan anförda blir min slutsats, för det fallet att domstolen anser att det mot bakgrund av det irländska systemet är tillåtet att föreskriva en skyldighet enligt artikel 5 i direktiv 77/249, att det ändå framstår som oproportionerligt med en restriktiv tillämpning av ett sådant förhållningssätt, utan möjlighet till undantag när tillämpliga tvingande skäl av allmänintresse inte äventyras av de tjänster som tillhandahålls av en advokat som tillhandahåller tjänster och önskar vara ombud i ett mål utan att ha något biträde. Tvärtom måste systemet vara sådant, att de särskilda omständigheterna i målet kan beaktas, med hänsyn till den berörda tjänsteleverantörens utbildning och särskilda erfarenhet samt typen av det förfarande som tjänsteleverantören önskar delta i, ärendets komplexitet och rättsområdet.

⁵⁰ Se ovan punkt 57.

VI. Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) på följande sätt:

- En medlemsstat får endast använda sig av det alternativ som anges i artikel 5 i rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster, om inskränkningen för den part som avses med detta direktiv är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse och om den är lämplig och proportionerlig i förhållande till detta syfte. Det ankommer visserligen på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet, men när den advokat som avses i direktiv 77/249 önskar företräda en person som har rätt att företräda sig själv utan biträde vid den aktuella domstolen, tycks inte inskränkningen medge att ett sådant syfte uppnås på ett konsekvent sätt.
- För det fall att det i princip är lämpligt att utnyttja den möjlighet som ges i artikel 5 i direktiv 77/249, utgör ett sådant system som det som föreskrivs i irländsk rätt, vilket endast kräver att namnet på en advokat som har processbehörighet vid den aktuella nationella domstolen och har tackat ja till att medverka i förfarandet ska anges, ett proportionerligt intrång i friheten att tillhandahålla tjänster.
- Det skulle emellertid vara oproportionerligt att tillämpa ett sådant förhållningssätt restriktivt, utan möjlighet till undantag när de tillämpliga tvingande skälen av allmänintresse inte äventyras av det planerade tillhandahållandet av tjänster. I ett sådant system som det som föreskrivs i irländsk rätt ska det tvärtom vara möjligt att beakta de särskilda omständigheterna i målet, med hänsyn till den berörda tjänsteleverantörens utbildning och särskilda erfarenhet samt typen av det förfarande som tjänsteleverantören önskar delta i, ärendets komplexitet och rättsområdet.