

Sag C-807/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

29. december 2023

Forelæggende ret:

Oberster Gerichtshof (Østrig)

Afgørelse af:

16. oktober 2023

Sagsøger:

DF

Sagsøgt:

Rechtsanwaltskammer Wien

Hovedsagens genstand

Optagelse på listen over advokatfuldmægtige – advokatuddannelse – ligestillede perioder og hovedperioder – virksomhed i udlandet

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 45 TEUF om arbejdskraftens frie bevægelighed fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det for at blive optaget på listen over østrigske advokatfuldmægtige kræves, at en del af en advokatfuldmægtigs praktiske uddannelse (uddannelsesperiode) skal tilbringes som advokatfuldmægtig hos en advokat i Østrig, dvs. på det nationale område, (»hovedperiode«), mens virksomhed hos en advokat i en anden EU-medlemsstat ikke er tilstrækkelig for så vidt angår denne del af den praktiske uddannelse

(uddannelsesperiode), selv om denne virksomhed dér udøves under tilsyn af en advokat, der er medlem af det østrigske advokatsamfund, og som praktiserer på området for østrigsk ret?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 45 TEUF

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

Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1989 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed.

Anførte nationale forskrifter

Bundesgesetz über den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassung von europäischen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie die Erbringung von Rechtsdienstleistungen durch international tätig Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Österreich (EIRAG) (forbundslov om europæiske advokaters frie udveksling af tjenesteydelser og etablering samt internationalt aktive advokaters levering af juridiske tjenester i Østrig, herefter »EIRAG«)

Rechtsanwaltsordnung (lov om advokatvirksomhed, herefter »RAO«)

§ 30 (1) Optagelse på listen over advokatfuldmægtige kræver, at der ved praktikperiodens begyndelse hos en advokat foretages anmeldelse heraf til udvalget vedlagt bevis for østrigsk statsborgerskab, statsborgerskab i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller i Det Schweiziske Forbund, og bevis for et bestået studium inden for østrigsk ret (§ 3). Uddannelsesperioden hos en advokat (§ 2, stk. 2) regnes først fra datoen for modtagelsen af denne anmeldelse.

§ 2 (2) Den i stk. 1 omhandlede uddannelsesperiode er af fem års varighed. Af disse fem år skal mindst syv måneder tilbringes ved en domstol eller anklagemyndigheden og mindst tre år hos en advokat i Østrig.

(3) I varigheden af den uddannelsesperiode, som ikke nødvendigvis skal tilbringes ved en domstol, anklagemyndigheden eller hos en advokat i Østrig, medregnes ligeledes:

1. universitetsuddannelser af en varighed på højst seks måneder i forlængelse af et studium i østrigsk ret (§ 3), såfremt der i sammenhæng dermed er opnået en yderligere juridisk akademisk grad

2. en uddannelsesperiode i udlandet ligestillet med den i stk. 1 omhandlede, såfremt denne virksomhed har været gavnlige for udøvelsen af advokaterhvervet

3. anden praktisk udøvelse af juridisk virksomhed i Østrig eller i udlandet, såfremt denne virksomhed har været gavnlige for udøvelsen af advokaterhvervet og er blevet udøvet under en relevant kvalificeret persons eller myndigheds ansvar.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Ved e-mail af 14. januar 2022 anmodede den første sagsøger, DF, Rechtsanwaltskammer Wien (advokatsamfundet i Wien, herefter »RAK Wien«) om optagelse på listen over advokatfuldmægtige og om meddelelse af et fuldmagtsbevis («kleine Legitimationsurkunde») i henhold til RAO's § 15, stk. 3. Med henblik herpå fremsendte hun ligeledes den anmodning, som KI – den anden sagsøger – havde underskrevet som principal.
- 2 Ved skrivelse af 7. marts 2022 meddelte DF på forespørgsel RAK Wien, at hun arbejdede hos Jones Day i Frankfurt am Main (Tyskland), hvor hun ligeledes havde sin bopæl og sit sædvanlige opholdssted. Hun havde en sekundær bolig i Wien. Hendes principal var østrigsk advokat og partner hos Jones Day på kontoret i Frankfurt. Han rådgav østrigske og andre klienter med hensyn til østrigsk ret og repræsenterede disse ved østrigske myndigheder og domstole. Under sådanne møder ledsagede hun ham også. Hun havde flere gange om ugen kontakt med østrigske myndigheder og domstole med henblik på at repræsentere sin principals klienter.
- 3 DF fremsendte også sin ansættelseskontrakt med Jones Day. Denne var underlagt tysk ret, og DF's arbejdssted var Frankfurt am Main.
- 4 Ved skrivelse af 20. april 2022 fremsendte KI bl.a. en oversigt over det arbejde, som den første sagsøger havde udført med hensyn til østrigsk ret i perioden fra 1. januar til 14. april 2022.
- 5 Ved afgørelse af 14. juni 2022 afslog RAK Wiens kompetente afdeling anmodningerne om optagelse af den første sagsøger på listen over advokatfuldmægtige og om meddelelse af fuldmagtsbeviset. RAO's § 30, stk. 3, indeholdt ganske vist ingen stedsangivelser som betingelser for optagelse som advokatfuldmægtig, men bestemmelsen henviste til RAO's § 2, stk. 2, der lagde virksomhed som advokatfuldmægtig hos en advokat i Østrig til grund.
- 6 Den første sagsøger gjorde indsigelse mod denne afgørelse. Ausschuss der RAK Wien (RAK Wien's udvalg) (plenum) opretholdt imidlertid afgørelsen ved afgørelse af 6. september 2022 og afslog den første sagsøgers anmodning. I denne henseende blev der anført følgende:

- Den anden sagsøger er partner hos Jones Day, et partnerskab med ubegrænset hæftelse i henhold til den amerikanske delstat Ohios lovgivning med hjemsted i Cleveland. Hans kontors hjemsted er beliggende i Wien, men fra den 15. november 2016 har han været anmeldt som fraværende som følge af et permanent udlandsophold.
 - Den første sagsøger opfylder de personlige betingelser for optagelse som advokatfuldmægtig; der foreligger ingen grunde til at meddele afslag.
 - Hun er ikke i et ansættelsesforhold med den anden sagsøger, men med Jones Day i Frankfurt am Main.
 - Der blev meddelt afslag på optagelse på listen over advokatfuldmægtige, da betingelsen herfor er virksomhed hos en advokat i Østrig.
- 7 Allerede inden da, den 1. september 2022, gav den anden sagsøger på vegne Jones Day RAK Wien meddelelse om, at den første sagsøgers ansættelsesforhold var ophørt med udløb den 31. august 2022.
- 8 Sagsøgerne har indbragt afgørelsen af 6. september 2022 til prøvelse ved Oberster Gerichtshof (øverste domstol).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Sagen vedrører kun »optagelsen af den første sagsøger på listen over advokatfuldmægtige for perioden fra den 14. januar 2022 til den 31. august 2022 med tilbagevirkende kraft«, således at den forelæggende ret kun skal efterprøve den indbragte afgørelse i denne henseende. DF's ansættelsesforhold med Jones Day ophørte den 31. august 2022, og et fuldmagtsbevis udstedt til hende ville således være ophørt med at være gyldigt på denne dato. Fra denne dato var udstedelse af et legitimationsbevis derfor ikke længere af retlig interesse. En advokat har ingen selvstændig interesse i optagelse af en jurist under uddannelse på listen over advokatfuldmægtige. Da den anden sagsøger ikke havde nogen retlig interesse, har den forelæggende ret afvist dennes søgsmål.
- 10 En advokatfuldmægtig kan først repræsentere klienter ved domstole og myndigheder efter at være blevet optaget på listen over advokatfuldmægtige (*B. Fink i Murko/Nunner-Krautgasser* (udg.), *Anwaltliches und notarielles Berufsrecht*, RAO § 30, punkt 5). Den »tilbagevirkende kraft« fra datoen for modtagelsen af anmeldelsen, der er nævnt i RAO's § 30, stk. 1, sidste punktum, vedrører kun medregning i praktikperioden, men ikke repræsentationsbeføjelsens opståen (*B. Fink l.c.*, punkt 4, OGH (øverste domstol) 2.10.2014, 24 Os 6/14h).
- 11 Såfremt den, der anmoder om optagelse på listen, på tidspunktet for afgørelsen allerede har forladt advokatfirmaet igen, er der ikke mulighed for optagelse med

tilbagevirkende kraft. I så tilfælde må det imidlertid anerkendes, at den, der anmoder om optagelse, har en retlig interesse i, at det fastslås, at betingelserne for optagelsen har været opfyldt, hvilket igen er en betingelse for, at praktikperioden kan medregnes (således allerede OBDK [(Oberste Berufungs- und Disziplinarcommission (øverste disciplinærkommission for advokater)], 25.10.1993, Bkv 7/92 AnwBl 1994, 531 og 30.10.1998, Bkv 5/98 AnwBl 1999, 175). I det foreliggende tilfælde skal der derfor ikke træffes afgørelse om optagelse med tilbagevirkende kraft, men det skal afgøres, om og i givet fald i hvilken periode betingelserne for optagelse på listen over advokatfuldmægtige har været opfyldt.

- 12 I henhold til RAO's § 30, stk. 1, sammenholdt med RAO's § 2, stk. 2, skal der med henblik på optagelse på listen over advokatfuldmægtige ved praktikperiodens begyndelse hos en advokat i Østrig foretages anmeldelse heraf til udvalget for det kompetente RAK vedlagt bevis for østrigsk statsborgerskab og et bevis for et bestået studium inden for østrigsk ret, idet den praktiske uddannelse (uddannelsesperioden) er fem år.
- 13 Den praktiske uddannelse, der skal gennemføres i Østrig, betegnes også »Kernzeit« (hovedperiode). Derudover er der »Ersatzzeiten« (ligestillede perioder), for hvilke der ikke gælder krav om, at de skal gennemføres ved en domstol, anklagemyndigheden eller hos en advokat i Østrig, det kan f.eks. være en lignende virksomhed i udlandet.
- 14 Muligheden for at tilbringe ligestillede perioder i udlandet blev indført i 1973, men det var fortsat kun muligt at blive optaget på listen over advokatfuldmægtige ved påbegyndelse af en praktikperiode i en advokatpraksis i Østrig, idet der ikke var indført bestemmelser om det modsatte. Begrebet »praksis« skal desuden forstås som arbejdssted, hvilket afspejler en geografisk tilknytning til Østrig.
- 15 I den foreliggende sag var den første sagsøger ansat hos et advokatselskab, der er etableret efter den amerikanske delstat Ohios lovgivning, og som har et forretningssted i Frankfurt am Main, som var DF's arbejdssted. DF påbegyndte således en praktikperiode i Tyskland. Dette kan ikke udgøre en praktikperiode i Østrig, heller ikke når der er tale om virksomhed under ledelse af en østrigsk advokat med hensyn til østrigsk ret. Selv under hensyntagen til moderne kommunikationsmuligheder kan virksomhed udøvet fra Frankfurt am Main ikke erstatte den grad af intensitet af kontakter til domstole og myndigheder, som en uddannelse i Østrig sikrer. Det synes ligeledes næppe at være realistisk, at den første sagsøger selv kommer rejsende fra Frankfurt am Main med henblik på at føre sager ved østrigske domstole og myndigheder – navnlig i betragtning af, at det fuldmagtsbevis, hun har anmodet om, kun giver en meget begrænset repræsentationsbeføjelse. Der er ganske vist ikke pligt til at møde ved advokat i sager, der er omfattet af østrigsk lovgivning om voldgift, på hvilket område den anden sagsøger ifølge egne oplysninger hovedsageligt driver virksomhed, således at det ville være muligt at påtage sig repræsentation med fuldmagtsbeviset (*Rohregger i Engelhart Hoffmann Lehner Rohregger Vitek*, RAO¹⁰ § 15, punkt

- 23), men dette lille område kan ikke formidle den omfattende uddannelse, der hører til en advokats profil.
- 16 RAK Wiens hjemmeside indeholder et katalog over kriterier for anerkendelse af praktikperioder, hvoraf det fremgår, at en praktikperiode, der ikke gennemføres i Østrig hos en østrigsk advokat, kun kan medregnes i ligestillede perioder. Sagsøgerne må derfor have haft kendskab til denne praksis. Disse bestemmelser synes ligeledes at være hensigtsmæssige, da der ellers ville opstå uløselige spørgsmål om, i hvilken udenlandsk stat principalen må have sit forretningssted og advokatfuldmægtigens arbejdssted må være beliggende – kun det tysktalende udland, nabolande, Den Europæiske Union, etc.
 - 17 Desuden taler tillige tilsynet med erhvervet for kravet om, at praktikperioden skal påbegyndes i en advokatpraksis i Østrig. RAK's kompetenceområde omfatter nemlig kun den delstat, hvor RAK har tilsyns- og overvågningsforpligtelser over for sine medlemmer. Dette omfatter ligeledes kontroller af, om den nødvendige faglige og navnlig advokatetiske erhvervsuddannelse er sikret (*Vitek i Engelhart Hoffmann Lehner Rohregger Vitek*, RAO¹⁰ § 30, punkt 3).
 - 18 Advokaten skal sikre, at advokatfuldmægtigen får en omfattende uddannelse, der er i overensstemmelse med en advokats faglige profil. RAK's tilsyns- og overvågningsforpligtelse omfatter ligeledes kontrolhandlinger direkte hos advokaten, der skal give udvalgets kontrolorganer adgang til advokatkontoret (*Gartner i Murko/Nunner-Krautgasser* (udg.), *Anwaltliches und notarielles Berufsrecht*, § 1 i Dst [(Disciplinærstatutten for advokater og advokatfuldmægtige, herefter »DSt«)], punkt 186). Er advokatfuldmægtigens arbejdssted beliggende i udlandet, er dette ikke muligt.
 - 19 Den østrigske Verfassungsgerichtshof (den østrigske forfatningsdomstol) var tidligere ikke betænkelig ved at afslå medregning af virksomhed på advokatkontorer i udlandet i hovedperioden. Den forelæggende ret anser heller ikke sondringen mellem hovedperioder og ligestillede perioder for u hensigtsmæssig og nærer ikke tvivl om lovligheden af RAK Wiens katalog over kriterier for anerkendelse af praktikperioder.
 - 20 DF er af den opfattelse, at hun er begrænset i sin arbejdskrafts frie bevægelighed, fordi hun i kraft af sin blotte fysiske tilstedeværelse i Tyskland er blevet nægtet at udøve virksomhed som advokatfuldmægtig for en østrigsk advokat, selv om hun udelukkende har beskæftiget sig med østrigsk ret, og der ikke er nogen begrundelse herfor. Afgørelsen af dette spørgsmål afhænger på afgørende vis af, om den omstændighed, at der er krav om, at hovedperioden skal tilbringes i Østrig, også er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed, når en del af den praktiske uddannelsesperiode kan tilbringes i udlandet som ligestillet periode.
 - 21 DF har påberåbt sig dommen af 17. december 2020, Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034), der imidlertid ikke drejede sig om optagelse på listen over advokatfuldmægtige, men om beskikkelse som advokat. Domstolen fastslog i

dommen, at betingelserne for adgang til advokaterhvervet for personer, der ikke er bemyndiget til at udøve dette erhverv i nogen medlemsstat, endnu ikke har været genstand for harmonisering på EU-plan, således at medlemsstaterne har bevaret kompetencen til at fastsætte disse betingelser. Heraf følger, at EU-retten ikke er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning gør adgangen til advokaterhvervet betinget af, at ansøgeren er i besiddelse af de kundskaber og kvalifikationer, der anses for nødvendige. Denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid udøve under iagttagelse af de grundlæggende friheder, som er sikret ved EUF-traktaten.

- 22 Domstolen fastslog allerede i sin dom af 30. november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1994:411), at nationale bestemmelser, der begrænser adgangen til erhvervet, principielt er lovlige, men at de skal anvendes uden forskelsbehandling. De nationale foranstaltninger skal i den forbindelse opfylde fire betingelser:
- de skal anvendes uden forskelsbehandling
 - de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn
 - de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger
 - de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.
- 23 I dommen C-218/19 anerkendte Domstolen desuden, at beskyttelsen af forbrugerne, for det første, og hensynet til den gode retspleje, for det andet, er hensyn, der kan anses for at være tvingende samfundsmæssige hensyn, der kan begrunde en restriktion af såvel den frie udveksling af tjenesteydelser som arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfriheden.
- 24 I den foreliggende sag er det afgørende, om en national bestemmelse, hvorefter der er krav om, at en del af en advokatfuldmægtigs praktiske uddannelsesperiode skal tilbringes i Østrig (»hovedperioden«), er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed, når en anden del af den praktiske uddannelsesperiode (»ligestillet periode«) alligevel kan tilbringes i udlandet.
- 25 Den forelæggende ret anser denne sondring for hensigtsmæssig og forenelig med EU-retten. I henhold til EIRAG's § 18, stk. 1, hvormed EU-retten gennemføres, skal den, der fremlægger dokumentation for mindst tre års effektiv og regelmæssig virksomhed som etableret europæisk advokat i Østrig med hensyn til østrigsk ret, herunder EU-ret, optages i advokatfortegnelsen. EU-retten kræver følgelig ikke blot kendskab til lokal ret, men også lokal virksomhed. En aktivitet, der kun udøves fra udlandet, opfylder ikke dette krav. Baggrunden er tydeligvis, at det kun på denne måde er muligt at erhverve den nødvendige, praktiske erfaring til brug for udøvelsen af advokaterhvervet på det nationale område. Hvis dette er tilfældet for advokater, må det samme gælde for advokatfuldmægtige.