Stockholm den 28 augusti 2014

R-2014/0869

Till Utbildningsdepartementet

U2014/2885/UH

Sveriges advokatsamfund har den 15 maj 2014 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande (SOU 2014:19).

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över yrkeskvalifikationsdirektivet och dess moderniseringsreform. Den 20 december 2011, inom ramen för då pågående gemensamberedning inom Regeringskansliet, lämnade samfundet synpunkter på EU-kommissionens förslag till ett moderniserat yrkeskvalifikationsdirektiv (dir. 2005/36/EG). Advokatsamfundet har dessutom den 12 augusti 2011 yttrat sig över EU-kommissionens grönbok avseende direktivet samt den 9 februari 2011 över Kommissionens Samrådsdokument.

Advokatsamfundet har nyligen även i särskild ordning yttrat sig över det ”EU-rättstest” som gjorts för att analysera vilka yrken som fortsättningsvis ska kvalificera sig som reglerade yrken. Samfundet har här pekat på den särskilda författningsreglering som finns beträffande advokater och att advokatyrket är ett av de yrken som redan är och även i framtiden kommer vara ett reglerat yrke.

Advokatsamfundet har även årligen redovisat beslutsstatistik och viktiga tillämpningsproblem med anledning av yrkeskvalifikationsdirektivet och har dessutom informerat regeringen om den ändring som gjordes i samfundets stadgar med anledning av genomförandet av direktivet[1], liksom den information som lämnats genom Kommerskollegium till kommissionen avseende den nationella tillämpningen av direktivet.

[1] Se Advokatsamfundets hemställan till regeringen den 3 juli 2007 om fastställelse enligt 8 kap. 1 § rättegångsbalken av ändring av samfundets stadgar (3 §), som beslutats med anledning av genomförandet av

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i huvudsak ingen erinran mot de fåtal förslag i betänkandet som träffar advokatverksamhet, men har ett antal invändningar och synpunkter beträffande några av de bedömningar och förslag som görs i fråga om administrativt samarbete och informationslämnande.

Av direktivet följer att samtliga behöriga myndigheter och organisationer för de yrken som omfattas av direktivet har en skyldighet att administrativt samarbeta med nationella myndigheter och att tillställa dessa myndigheter den information som direktivet anger.

För Advokatsamfundets del innebär detta dels att genom upprättande av informationsrutiner införa en särskild varningsmekanism för att försvåra fusk och andra ohederligheter vad gäller yrkeskvalifikationer, dels att införa rutiner för att kunna informera om advokater och Advokatsamfundets verksamhet samt dels att den aktuella informationen sker via det särskilt upprättade informationssystemet IMI (till vilket Advokatsamfundet är knutet sedan flera år).

Advokatsamfundet har ingen erinran i sig mot dessa förslag och inte heller att den administrativa kommunikationen ska ske genom informationssystemet IMI. Däremot motsätter sig Advokatsamfundet att det i betänkandet uttryckligen anges att Advokatsamfundets stadgar bör ändras för att de administrativa åligganden för samfundet som följer av direktivet ska kunna genomföras.

Eftersom Advokatsamfundet har en i lag särskilt reglerad ställning och dessutom är helt oberoende i förhållande till statsmakterna, kan samfundet inte åläggas några skyldigheter från regeringens eller någon myndighets sida. Mot den bakgrunden avstyrker alltså Advokatsamfundet betänkandets bedömningar och förslag om hur det i direktivet angivna administrativa samarbetet ska genomföras.

Även om Advokatsamfundet motsätter sig att utredningen pekar ut just ändringar i samfundets stadgar som det sätt på vilket det administrativa samarbetet ska genomföras, har Advokatsamfundet alltså ingen invändning mot att medverka i det informationsutbyte som krävs för att direktivet såvitt gäller advokatyrket ska kunna genomföras i svensk rätt.

Hur de aktuella genomförandeåtgärderna ska regleras är något som närmare får diskuteras med ansvarigt departement i särskild ordning. Det var också genom bilaterala diskussioner med Justitiedepartementet som frågan om genomförande av det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet löstes.

Allmänt

Advokatsamfundet ställer sig positivt till initiativet att modernisera tillämpningen av yrkeskvalifikationsdirektivet och de ansträngningar som görs för att underlätta rörligheten av tjänster inom EU.

Yrkeskvalifikationsdirektivet. Se även Advokatsamfundets remissyttrande den 17 september 2002 över kommissionens förslag till direktiv om yrkeskvalifikationer.

I fråga om advokatyrket är dock förutsättningarna för erkännande av yrkeskvalifikationer till relativt stor del helt annorlunda än vad som gäller för de flesta andra, icke reglerade, yrken som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. Advokatyrket är som bekant ett reglerat yrke som regleras i lag och en mängd andra författningar. Förutsättningarna för en person att tillhandahålla juridiska tjänster som advokat såväl under den svenska yrkestiteln ”advokat”, som under hemlandets yrkestitel[2], är reglerat i rättegångsbalken (8 kap.) och i stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

Till denna reglering kommer det faktum att det i vårt land varken finns något advokatmonopol eller advokattvång, i den meningen att en person (med något enstaka undantag såsom offentlig försvarare), inte behöver vara advokat för att tillhandahålla juridiska tjänster eller vara biträdd av advokat för att föra talan i domstol, etc.

Utöver vad som nu angetts tillkommer den europeiska reglering av advokatverksamhet som gäller vid sidan av yrkeskvalifikationsdirektivet. De direktiv som i dagsläget i huvudsak reglerar advokatverksamheten, dvs. direktiv 77/249/EEG (det s.k. advokat- eller servicedirektivet) och direktiv 98/5/EG (det s.k. etableringsdirektivet), har skapat ett sammanhängande, balanserat och väl fungerande system såvitt gäller tillhandahållandet av advokattjänster över medlemsstaternas gränser. Dessa advokatdirektiv beaktar de särdrag som gäller för den oberoende advokatkåren och advokatmarknaden. Det nu aktuella moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet kommer därför endast att tillämpas i den mån bestämmelser i dessa sektorsdirektiv saknas. Annars äger dessa särskilda advokatdirektiv företräde framför det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet. Detsamma gäller i förhållande till tjänstedirektivet[3].

Det råder alltså redan i dag en väl fungerande ordning – såväl inhemsk som europeisk – i fråga om inträde i och utövande av advokatyrket. Advokatsamfundet är dessutom redan en del av det europeiska informationssystemet (IMI)[4] som används i fråga om yrkeskvalifikations-information och det finns redan såväl nationella som europeiska yrkeslegitimationer för advokater (varför advokater inte heller omfattas av förslaget om särskilda yrkeskort).

Det är också därför som endast ett fåtal av utredningens alla förslag för att modernisera yrkeskvalifikationsdirektivet omfattar advokater och Advokatsamfundet.

Särskilda synpunkter på förslagen om administrativt samarbete och information

När det gäller bedömningarna och förslagen om hur vissa administrativa förfaranden lämpligen genomförs, måste dessa behandlas utifrån Advokatsamfundets i lag reglerade, särskilda och helt oberoende ställning i rättssystemet.

---

[2] Advokater från ett land inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller från Schweiz.

[3] Direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden.

[4] Sveriges advokatsamfund utgör kontaktpunkt (”competent authority”) för advokater inom ramen för det europeiska informationssystemet (*Internal Market Information System*) och har så gjort ända sedan mars 2009 då ett pilotprojekt inleddes beträffande IMI.

Eftersom Advokatsamfundet är ett privaträttsligt organ – om än med flera viktiga myndighetsfunktioner – som är helt självständigt i förhållande till statsmakterna (regeringen, myndigheter och andra statliga organ och inrättningar), går utredningen utöver vad som är möjligt när den pekar ut att de administrativa genomförandeåtgärderna ska ske genom ändringar i samfundets stadgar.

Att regeringen fastställer de ändringar i stadgarna som samfundet har beslutat om, gör inte att regeringen kan besluta att nödvändiga genomförandeåtgärder ska ske genom ändrad reglering i samfundets stadgar. Regeringen kan nämligen aldrig ensidigt initiera ändringar i samfundets stadgar.

Det ankommer alltså varken på utredningen eller regeringen att ge Advokatsamfundet instruktioner om tillvägagångssätt för att genomföra direktivets bestämmelser som träffar advokatyrket. Hur detta lämpligen sker är i stället något som får bestämmas efter en ömsesidig dialog mellan Advokatsamfundet och behörigt departement.

Förslaget om administrativt samarbete

Enligt utredningens bedömning bör Advokatsamfundets stadgar justeras så att det i dessa framgår att allt administrativt samarbete enligt det moderniserade yrkeskvalifikations-direktivet ska ske via informationssystemet IMI.

Advokatsamfundet motsätter sig att det i betänkandet anges att åtgärderna för att genomföra ändringsdirektivet bör ske i samfundets stadgar, men har ingen erinran mot att upprätta administrativa rutiner för att kunna fullgöra det informationssamarbete som följer av direktivet.

Utredningen föreslår även att användare som är behöriga att skicka och besvarar frågor eller varningar inom ramen för det administrativa samarbetet utses i samråd med *Kommerskollegium*. Advokatsamfundet motsätter sig att detta måste ske i samråd med Kommerskollegium. Enligt Advokatsamfundet är detta en intern verksamhetsfråga, varför det inte bör ankomma på någon annan än Advokatsamfundet självt att utse den personal som ska vara behörig inom ramen för det administrativa samarbetet.

Förslaget om en varningsmekanism

I fråga om förslaget som för Advokatsamfundets del kommer innebära en skyldighet att varna andra europeiska advokatorganisationer om någon försöker ansöka om inträde på falska betyg eller andra utbildningsdokument, har samfundet ingen erinran mot ett sådant administrativt åtagande, men motsätter sig att det i betänkandet anges att skyldigheten att skicka varningar rörande falska dokument specifikt bör framgå av samfundets stadgar. Beslut om hur denna skyldighet ska genomföras för Advokatsamfundets del får anstå till dess frågan diskuterats med ansvarigt departement.

Advokatsamfundet vill här även upplysa om att det redan finns bestämmelser som föreskriver kommunikation mellan unionens advokatorganisationer i olika frågor, och denna varnings-mekanism bör därför enkelt kunna anslutas till redan befintliga rutiner.

Förslaget om information och rapporteringskrav

Enligt betänkandet ska *Tillväxtverket* ha det övergripande ansvaret för att direktivets krav på information och rapportering sker på sätt som anges i det moderniserade direktivet.

Enligt utredningens bedömning bör Advokatsamfundets stadgar justeras så att det framgår att samfundet ska förse *Tillväxtverket* med nödvändig information rörande advokatyrket, liksom även sådant underlag som krävs för att skapa elektroniska ansökningsformulär för inträde i samfundet.

Enligt betänkandet ska vid sidan av *Tillväxtverket* även *Universitets- och högskolerådet* ansvara för samordningen av den information som enligt direktivet ska tillställas EU-kommissionen. Enligt utredningen bör Advokatsamfundet ansvara för att *Universitets- och högskolerådet* får del av den information som behövs för att rådet ska kunna fullgöra rapporteringsskyldigheten i fråga om advokatyrket.

Även i dessa båda fall motsätter sig Advokatsamfundet att det i betänkandet anges att informationsskyldigheterna enligt direktivet bör ske genom ändringar i samfundets stadgar. Däremot har Advokatsamfundet ingen erinran mot vare sig att förse *Tillväxtverket* med information och att tillhandahålla elektroniska ansökningsformulär för inträde i samfundet, eller att tillse att *Universitets- och högskolerådet* får den information som behövs för att fullgöra direktivets rapporteringsskyldighet gentemot kommissionen. Det kan i och för sig emellertid ifrågasättas varför inte *Tillväxtverket* i stället kan förse *Universitets- och högskolerådet* med relevant information.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg