Justitieutskottets betänkande 1987/88:5

om svenska jurister och EG

JuU
1987/88:5

Motionen

I motion 1986/87:Ju807 av Carl Bildt m.fl. (m) hemställs – med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:U509 – att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs angående rättsligt samarbete.

Enligt motionen bör initiativ tas så att svenska jurister erhåller s.k. legal privilege vid juridiska EG-organs undersökningar, t.ex. vid misstanke om kartellbildning. Nu kan svenska exportföretag, enligt motionärerna, inte anlita en svensk jurist som rådgivare i frågor som rör EG-rätt. En svensk jurist har nämligen, anför motionärerna, inte rätt att ge konfidentiella råd.

Tidigare riksdagsbehandling

Ett motionsyrkande med samma innebörd behandlades av riksdagen år 1985. Som framgår nedan avslogs yrkandet då bl.a. under hänvisning till att resultatet av pågående undersökningar inom EG borde avvaktas. Samtidigt förutsattes att regeringen skulle följa utvecklingen och ta erforderliga initiativ (UU 1984/85:18, LU 1984/85:3 y).

Bakgrund

Med "legal privilege" förstås i detta sammanhang rätten till förtrolig kommunikation mellan advokat och klient. Sekretesskyddet kan åberopas även av klienten. Genom att hänvisa till "legal privilege" kan en klient undvika att lämna ut konfidentiellt material för granskning t.ex. i samband med de inspektioner och revisioner som EG:s inspektörer gör för att undersöka efterlevnaden av EG:s regler om karteller och andra konkurrensvillkor. Frågan om svenska advokater kan åtnjuta "legal privilege" är sålunda främst av intresse för svenska företag med verksamhet inom EG, vilka i likhet med andra företag där är skyldiga att medverka vid sådana granskningar.

Enligt statistiska uppgifter uppgick värdet av Sveriges varuimport år 1986 till 231 miljarder kronor. Härav avsåg 37 miljarder kronor import från EFTA-länderna och 132 miljarder kronor import från EG-länderna. Under samma period uppgick värdet av varuexporten till 265 miljarder kronor. Till EFTA-länderna exporterades varor till ett värde av 55 miljarder kronor och till EG-länderna till ett värde av 133 miljarder kronor. Sveriges största

enskilda handelspartner var förbundsrepubliken Tyskland med en varuimport om 47 miljarder kronor och en varuexport om 31 miljarder kronor. Förbundsrepubliken är medlem i EG.

EG-domstolen har behandlat frågan om "legal privilege" i det s.k. A M & S-fallet. Förhållandena var följande. Vid en undersökning år 1979 av kartellförhållanden inom zinkbranschen begärde EG:s inspektörer att hos Australian Mining & Smelting Europe Limited (A M & S) få ta del av samtliga tillgängliga handlingar, som berörde en misstänkt kartellbildning. A M & S vägrade att lämna ut vissa handlingar under åberopande av att dessa omfattades av det sekretesskydd som gäller mellan advokat och klient ("legal privilege"). Genom beslut av EG-kommissionen i juli 1979 beordrades A M & S att lämna ut de aktuella handlingarna. A M & S överklagade beslutet hos EG-domstolen, som avgjorde ärendet den 18 maj 1982. Domstolen slog fast att tillämpningsförordningen (förordning nr 17) gav kommissionen utomordentliga befogenheter när det gällde att undersöka misstänkta överträdelser av konkurrensbestämmelserna. EG-rätten måste dock enligt domstolen respektera vissa för alla medlemsstater gemensamma principer rörande sekretesskydd för viss information mellan en advokat och hans klient, eftersom sekretesskyddet är en viktig del i advokatens roll i handhavandet av rättvisan och balanseras av advokatetiska regler fastställda i det allmännas intresse av advokatsamfund eller myndigheter. Sekretesskyddet är som en följd härav, hette det vidare, begränsat till meddelanden mellan ett företag och en fristående advokat, dvs. en person som inte står i anställningsförhållande till företaget, t.ex. en bolagsjurist. Domstolen konstaterade att skyddet endast gäller i fråga om advokat som har tillstånd att verka i ett medlemsland och följaktligen inte beträffande advokat med hemvist i tredje land.

Domen ledde till en livlig debatt, där det bl.a. hävdades att domstolens avsikt sannolikt inte varit att utesluta advokater från länder utanför EG från sekretesskyddet. Utgången hade troligen, framfördes det, blivit en annan om de australiensiska advokaterna hade varit oberoende och inte anställda av bolaget.

I oktober 1984 föreslog EG-kommissionen att den av ministerrådet skulle få mandat att förhandla med länder utanför EG om ömsesidigt sekretesskydd för korrespondens med fristående advokater. Kommissionen fick emellertid inte något sådant uppdrag. Rådet ansåg att frågan i stället skulle lösas internt inom EG. I första hand borde därvid undersökas om inte gällande EG-rätt kunde tolkas så att advokater från sådana länder, som ger EG-advokater rätt till "legal privilege", har rätt till "legal privilege" inom EG. I andra hand borde man överväga att ändra i den ovannämnda förordningen nr 17.

Vid riksdagsbehandlingen år 1985 beskrevs EG-domstolens avgörande på följande sätt:

Domstolens avgörande innebär att exempelvis ett svenskt dotterföretag i Paris som anlitar en svensk advokat för rådgivning om EG:s konkurrensregler inte kan hävda något sekretesskydd för sin skriftväxling med advokaten. Om däremot en advokat från ett EG-land anlitas för rådgivning kan skriftväxlingen skyddas för insyn. Enligt utskottets mening är denna ordning givetvis otillfredsställande. Med hänsyn till att EG:s bestämmelser om

konkurrensbegränsning är svårtillgängliga behöver svenska företag som arbetar på EG-marknaden ha tillgång till kvalificerad juridisk rådgivning. Om EG-domstolens utslag skulle leda till att företagen blev hänvisade till att i huvudsak vända sig till EG-advokater skulle detta kunna få negativa effekter för de svenska företagen.

I yttrande till utrikesutskottet i ärendet år 1985 lämnade lagutskottet en redovisning för EG-domstolens avgörande och de ovan nämnda undersökningarna rörande tolkningen av gällande EG-rätt.

Lagutskottet underströk därefter att det är angeläget för svenskt näringsliv att "legal privilege" inom EG utsträcks till att gälla även i fråga om svenska advokater. Mot bakgrund av vad utskottet hade anfört kunde utskottet dock inte finna att det för det dåvarande var meningsfullt att från svensk sida begära förhandlingar i frågan. Enligt utskottets mening syntes det lämpligast att tills vidare avvakta resultatet av undersökningarna inom EG. Utskottet ansåg sig kunna förutsätta att regeringen skulle följa utvecklingen och ta erforderliga initiativ (LU 1984/85:3 y).

Utrikesutskottet instämde i de bedömningar lagutskottet gjort och avstyrkte bifall till motionsyrkandet. Det avslogs av riksdagen (UU 1984/85:18).

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionen från kommerskollegium, Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna (EG-delegationen), Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund och Stockholms handelskammare.

Remissutfallet är blandat. Kommerskollegium och EG-delegationen har båda den uppfattningen att det ovan relaterade A M & S-fallet endast har begränsad betydelse. Båda myndigheterna anser det sannolikt att EG-domstolen, om den fick tillfälle att pröva frågan om svenska advokater omfattas av den form av "legal privilege" som avses i domen, skulle komma till ett jakande svar. Advokatsamfundet, Industriförbundet och Handelskammaren utgår däremot från att svenska advokater saknar "legal privilege" och anser att detta utgör ett problem för företagen.

Kommerskollegium understryker i sitt remissyttrande att avsaknaden av "legal privilege" i vart fall inte innebär att konfidentiellt material helt skulle sakna sekretesskydd utan enbart att kommissionen har rätt att studera materialet för att därefter ta ställning till om det får användas som bevismaterial. Kollegiet anser att behovet av en avtalsmässig reglering av "legal privilege" får anses oklart och att något initiativ från svensk sida inte torde vara aktuellt för närvarande. Om EG skulle finna att frågan lämpligen löses genom bilaterala avtal finns det dock, enligt kollegiets mening, ingen anledning att från svensk sida motsätta sig att ett sådant avtal träffas. Ett avtal bör dock inte begränsas till "legal privilege" enbart vid konkurrensundersökningar enligt Romtraktatens regler. Även andra typer av ärenden, framför allt kanske undersökningar om åtgärder till skydd mot dumpad import, bör enligt kollegiet i sådana fall omfattas.

EG-delegationen hänvisar till den ståndpunkt riksdagen intog år 1985 och anser att det inte finns anledning att nu inta någon annan ståndpunkt. Delegationen har i ett kompletterande yttrande tillagt att ett initiativ från svensk sida skulle kunna få motsatt verkan och uppfattas så att man från svensk sida efterger den allmänna rättsprincipen att förhållandet mellan klient och advokat är sekretesskyddad.

Advokatsamfundet för fram uppfattningen att utlåtanden från svenska advokater till t.ex. svenska dotterbolag inom EG kan bli föremål för beslag eller motsvarande åtgärd av EG-kommissionen. Det finns också, anser samfundet, anledning att anta att detsamma gäller utlåtanden av en svensk advokat till ett svenskt moderbolag som av detta vidarebefordras för kännedom eller åtgärd till dotterbolag inom EG.

Advokatsamfundet anser att det är angeläget att frågan om "legal privilege" för svenska advokater får en lösning och att initiativ bör tas i denna riktning. Advokatsamfundet framhåller särskilt att ett sådant initiativ inte behöver innebära en begäran om förhandling. Det kan, enligt samfundet, innebära att Sverige i olika sammanhang efterlyser åtgärder från EG:s sida så att problemet löses. Ett positivt uttalande av riksdagen skulle, enligt samfundets uppfattning, utgöra ett värdefullt stöd i kontakterna med bl.a. berörda EG-myndigheter.

Industriförbundet framhåller att svenska företag i allt större utsträckning kommer att exponeras för EG-rätten allteftersom handelsförbindelserna med EG ökar. Förbundet pekar särskilt på att det i lägen där ett svenskt företag konfronteras med EG:s rättssystem är av stort värde om företaget kan förlita sig på sådan juridisk expertis som är väl förtrogen med företagets verksamhet och struktur. För många svenska företag står denna insikt endast att finna hos svenska jurister, eftersom dessa är bolagens vanliga juridiska rådgivare. Det vore klart olyckligt, understryker Industriförbundet, om avsaknaden av "legal privilege" skulle leda till att företagen måste avstå från att tillvarata den kunskap som härigenom har byggts upp. Frågan bör lösas genom initiativ från regeringens sida.

Handelskammaren framför liknande synpunkter som Industriförbundet.

Under ärendets beredning har utskottet från företrädare för några av de större advokatbyråerna i Sverige med inriktning mot internationell affärsjuridik inhämtat att osäkerheten huruvida "legal privilege" gäller för svenska jurister inom EG påverkar arbetet på flera sätt. Bl.a. måste hänsyn tas till risken för framtida offentlighet vid kommunikation med klienter. Detta påverkar advokatens rådgivande och förebyggande arbete. Vidare saknas en god grund att hävda sekretess vid EG-kommissionens undersökningar. Detta har negativa effekter så till vida att en vägran att lämna ut handlingar till EG-kommissionen kan tolkas till klientens nackdel. I ärenden av känslig natur är det inte helt ovanligt att advokaten måste avträda och uppmana klienten att vända sig till en EG-jurist i syfte att trygga sekretessen.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion som rör *"legal privilege"* för svenska jurister inom EG. Med "legal privilege" förstås i detta sammanhang rätten till förtrolig kommunikation mellan advokat och klient. Syftet med motionen är att genom ett svenskt initiativ undanröja de oklarheter som enligt motionärerna finns vad gäller svenska juristers rätt att åtnjuta "legal privilege".

Motionen har remissbehandlats.

En redogörelse för ett för frågan betydelsefullt rättsfall från EG-domstolen och för remissutfallet m.m. återfinns ovan.

Utskottet gör följande bedömning.

Omkring hälften av Sveriges export, under år 1986 till ett värde av 133 miljarder kronor, går till EG-länderna. Sveriges största enskilda handelspartner är Förbundsrepubliken Tyskland som är medlem i EG. Det problem motionärerna tar upp bör alltså ses i det perspektivet att Sveriges handelsförbindelser med EG-länderna är mycket omfattande.

Såvitt utskottet kan bedöma är rättsläget vad gäller "legal privilege" för svenska jurister inom EG oklart. Å ena sidan föreligger avgörandet i det ovan relaterade A M & S-fallet enligt vilket svenska jurister knappast skulle komma i åtnjutande av "legal privilege". Å andra sidan har avgörandet utsatts för hård kritik inom EG, och ministerrådet har, såsom dess uttalande får förstås, intagit den ståndpunkten att frågan i första hand bör lösas genom en anpassning av rättspraxis inom EG.

Sett mot denna bakgrund är utskottet i och för sig närmast benäget att göra samma bedömning av rättsläget som EG-delegationen och kommerskollegium. Övervägande skäl får alltså anses tala för att svenska advokater och andra fristående svenska jurister skulle komma i åtnjutande av "legal privilege" om frågan kom under EG-domstolens prövning. Ett klargörande besked eller domstolsutslag från EG saknas emellertid. Den oklarhet som förorsakas härav leder enligt bl.a. Industriförbundets och Advokatsamfundets bedömning till svårigheter för svenskt näringsliv. Som framgår av det föregående skapas också olägenheter inom advokatverksamheten.

Utskottet finner för sin del, bl.a. med hänsyn till att EG:s bestämmelser om konkurrensbegränsning får anses svårtillgängliga, att det är av stor vikt att svenska företag som arbetar på EG-marknaden har tillgång till kvalificerad juridisk rådgivning. I den mån frågan om "legal privilege" förhindrar ett fritt val av ombud eller försvårar för företagen att tillgodogöra sig ombudets tjänster måste detta anses vara till nackdel för svenskt näringsliv.

Utskottet anser det sålunda angeläget att den oklarhet om rättsläget som råder undanröjs. I detta sammanhang kan man emellertid, enligt utskottets uppfattning, inte bortse från EG-delegationens farhågor att ett svenskt initiativ i frågan inom EG skulle kunna tolkas som ett uppgivande av principen om sekretesskyddad kommunikation mellan advokat och klient. Utskottet vill därför inte för närvarande förorda några åtgärder från riksdagens sida. Utskottet förutsätter emellertid att regeringen på lämpligt sätt och i lämpligt sammanhang tar de kontakter som erfordras för att få ett klargörande till stånd.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motion 807.
Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1986/87:Ju807.

Stockholm den 13 oktober 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Hans Göran Franck (s), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Bengt-Ola Ryttar (s), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Lars Sundin (fp) och Sven-Olof Nordlund (s).

Reservation

Karin Ahrland (fp), Björn Körlof (m), Sven Munke (m), Arne Svensson (m) och Lars Sundin (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet anser" och som slutar med "till stånd" bort ha följande lydelse:

Såsom framgått ovan är olägenheterna av bristen på klarhet beträffande "legal privilege" betydande. Detta gäller inte minst för det rådgivande och förebyggande arbetet inom advokatverksamheten, där syftet är att förhindra att klienten kommer i konflikt med EG:s regelsystem. Denna verksamhet kan nämligen inte bedrivas på samma villkor av en svensk advokat som av en EG-advokat beroende just på osäkerheten vad gäller sekretesskyddet. Denna osäkerhet kan också som ovan framhållits förhindra ett fritt val av rådgivare eller ombud, vilket uppenbarligen inte gagnar svenskt näringsliv. Utskottet, som anser EG-delegationens farhågor om negativa effekter av ett svenskt initiativ vara obefogade, vill sålunda understryka att det är utomordentligt angeläget att den oklarhet om rättsläget som råder undanröjs. Regeringen bör därför ta initiativ för att få ett klargörande till stånd. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Ju807 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ett regeringsinitiativ i fråga om "legal privilege".