

## Justitieutskottets betänkande

1978/79:6

### med anledning av motioner om advokatverksamhet

#### Motionerna

I motionen 1977/78:983 av Curt Boström (s) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om advokatverksamhet i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen 1977/78:1462 av Bernt Ekinge (fp) och Eric Enlund (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att de disciplinära påföljder som kan meddelas advokat och formerna för handläggning av sådana ärenden blir föremål för översyn.

I den förstnämnda motionen framhålls att reglerna om god advokatsed har tillkommit i en tid med ett helt annat och fastare värdesystem än dagens. I anslutning till uttalanden i den allmänna debatten rörande den organiserade och ekonomiska brottsligheten görs i motionen gällande att, också inom advokatkåren, meningarna är delade om vad som kan krävas av en advokat i dagens samhälle. Enligt motionären leder meningsskiljaktigheterna till svårigheter för advokatsamfundets styrelse att driva en enhetlig linje. Vidare anför motionären att beslut om vägrat inträde i eller uteslutning ur advokatsamfundet efter besvär ofta torde undanröjas av högsta domstolen. Mot bl. a. denna bakgrund finns det enligt motionären all anledning att se över reglerna om god advokatsed. Översynen bör enligt motionären utgå från att advokaterna skall kunna agera självständigt och kraftfullt men inte förutsätta att de därför absolut måste vara fria yrkesutövare. Det kan enligt motionären vara lämpligt att skilja mellan olika slags advokatverksamhet och ställa olika krav beroende på om vederbörande ägnar sig åt familjerätt, förmögenhetsrätt, skatterätt, straffrätt etc. Vidare bör enligt motionären beaktas de problem som föranleds av att personer utanför advokatsamfundet bedriver advokatverksamhet. I anslutning härtill återges i motionen ett påstående, enligt vilket man i alla fall har någon kontroll över tvivelaktiga element om de är inom i stället för utom samfundet. En fråga som enligt motionären särskilt bör övervägas är om det är lämpligt med företrädare för det allmänna i advokatsamfundets disciplinnämnd och i andra samfundsorgan.

I motionen 1462 påtalas att det råder en stor spännvidd mellan de olika åtgärder (erinran, varning och uteslutning ur samfundet) som kan komma i fråga vid disciplinärt ingripande mot advokat. Å ena sidan behöver enligt motionärerna en erinran eller en varning i sig inte innebära några nackdelar för advokaten, och det kan förekomma att en advokat tilldelas flera varningar innan uteslutning tillgrips. Å andra sidan är enligt motionärerna en

uteslutning en mycket ingripande åtgärd som kan bli helt ruinerande för advokaten. Mot denna bakgrund efterlyser motionärerna möjlighet att meddela även annan påföljd som är mer ingripande än erinran och varning men inte så ingripande som uteslutning, t.ex. suspension eller disciplinbot. Motionärerna ifrågasätter också om den nuvarande ordningen för handläggning av disciplinären inom advokatsamfundet är acceptabel. På längre sikt bör enligt motionärerna handläggningen frigöras från samfundet och föras över till statlig myndighet.

### Nuvarande ordning

De grundläggande bestämmelserna om det svenska advokatväsendet ges i 8 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 1 § skall det finnas ett allmänt advokatsamfund med stadgar som fastställs av regeringen. Benämningen advokat får användas endast av den som är ledamot av samfundet.

Till ledamot av advokatsamfundet får enligt 2 § antas endast den som är svensk medborgare, äger hemvist inom riket och fyllt tjugofem år samt avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov (juris kandidatexamen) och förvärvat sådan praktisk utbildning, som föreskrivs i samfundets stadgar. Stadgarna innebär i detta hänseende att den sökande efter examen skall under minst fem år på tillfredsställande sätt ha utövat praktisk juridisk verksamhet, varvid han under minst tre år skall ha ägnat sig åt att yrkesmässigt tillhandagå allmänheten antingen som biträde hos advokat eller på rätts hjälpsanstalt eller för egen räkning. Enligt 2 § krävs vidare att den sökande har gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt befinns lämplig att utöva advokatverksamhet. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får inte antas till ledamot. Lagfaren domare i eller befattningshavare vid allmän domstol eller allmän åklagare eller utmätningsman får ej antas till ledamot. Samma antagningshinder gäller den som eljest är anställd i statens eller kommuns tjänst eller hos annan enskild än advokat, om inte samfundets styrelse medger undantag. Vad nu sagts gäller dock inte befattningshavare vid allmän advokatbyrå. Ansökan om inträde i advokatsamfundet prövas enligt 3 § av samfundets styrelse.

I 4 § ges bestämmelser om advokatyrkets utövning. Enligt paragrafen skall advokat vid utövande av sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrotts honom och i allt iakttä god advokatsed. Lagrummet föreskriver vidare bl. a. skyldighet för advokat att hålla penningmedel och andra tillgångar, som tillhör hans huvudmän, skilda från vad som tillhör honom.

Enligt 6 § utövas tillsyn över advokatväsendet av advokatsamfundets styrelse. Styrelsen har att tillse, att advokat såväl vid utförande av talan inför domstol som i sin övriga verksamhet fyller de plikter som åvilar honom. Justitiekanslern (JK) äger att hos styrelsen eller annat samfundets organ (samfundets disciplinnämnd) påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin

plikt eller ej längre är behörig att vara advokat.

I 7 § regleras olika former av disciplinärt ingripande mot advokat. Om advokat i sin verksamhet uppsåtligt gör orätt eller om han eljest förfar oredligt skall han uteslutas ur samfundet. Är omständigheterna mildrande, kan han i stället tilldelas varning. Åsidosätter advokat eljest de plikter som advokat som åvilar honom, kan han meddelas varning eller erinran. Om omständigheterna i fall som sist angetts är synnerligen försvårande kan han uteslutas.

Fråga om påföljd för indisciplinärt förfarande av advokat prövas enligt lagrummet av samfundets styrelse eller annat samfundets organ (disciplinnämnden). Om disciplinärt ingripande mot advokat gäller enligt samfundets stadgar att ärende om sådant ingripande – efter anmälan mot advokat eller då fråga om ingripande eljest uppkommer – skall upptas av styrelsen. Finner styrelsen att uteslutning, varning eller erinran inte är påkallad, äger styrelsen avgöra ärendet. I annat fall skall ärendet hänskjutas till disciplinnämnden. I hänskjutet ärende äger styrelsen förordna någon av sina ledamöter eller suppleanter att inför nämnden företräda styrelsen. Om styrelsen beslutar att ärende om disciplinärt ingripande mot advokat inte skall hänskjutas till disciplinnämnden äger enligt stadgarna JK att hos nämnden påkalla åtgärd mot advokaten.

I 7 § behandlas vidare bl. a. verkan av att advokat inte längre fyller de formella behörighetsvillkor som uppställs i 2 §. Inträder sådant förhållande, t. ex. att advokat förlorar sitt svenska medborgarskap eller blir förklarad omyndig, är advokaten skyldig att genast utträda ur samfundet. Gör han inte det skall samfundets styrelse förordna om hans uteslutning.

Den som vägrats inträde i eller utesluts ur advokatsamfundet äger enligt 8 § föra talan mot beslutet genom besvär till högsta domstolen. Paragrafen tillerkänner också JK rätt att föra talan till högsta domstolen. Han äger sålunda klaga över beslut av disciplinnämnden i fråga som avses i 7 §, och detta oavsett huruvida nämnden funnit påtalat förfarande böra leda till disciplinär åtgärd eller ej och oavsett huruvida frågan väckts av JK eller den av samfundets organ upptagits självmant eller på anmälan av enskild. Han äger också klagorätt över styrelsens beslut i ärende som gäller fråga om advokat inte längre fyller de formella behörighetsvillkoren.

Ett särskilt straffskydd för advokattiteln ges i 17 kap. 15 § tredje stycket brottsbalken; den som obehörigen ger sig ut för advokat döms enligt detta lagrum till böter.

Vägledande regler om god advokatsed har antagits av advokatsamfundets styrelse den 18 juni 1971. Reglerna är upptagna i 52 paragrafer under följande rubriker: allmänna bestämmelser, advokatrörelsens organisation, avböjande och frånträdande av uppdrag, förhållandet till klienten, förhållandet till motparten, förhållandet till domstol, förhållandet till andra myndigheter, förhållandet till kollegerna, förhållandet till advokatsamfundet. Normer om vad god advokatsed kräver har vidare kommit till uttryck i bl. a. avgöranden

av samfundets styrelse och disciplinnämnd. Avgöranden i disciplinnämnden refereras i Tidskrift för Sveriges advokatsamfund.

### Uttalanden under förarbetena till RB

Processkommissionen behandlade i sitt betänkande (SOU 1926:31) Rättegångsväsendets ombildning olika frågor om advokatväsendets organisation. I frågan om till vilket organ man borde förlägga prövningen av ansökan om inträde i advokatsamfundet förordade kommissionen den ordning som upptagits i gällande rätt (s. 219). Kommissionen uttalade härom bl. a. följande.

Då de flesta kompetensvillkoren äro av rent formell natur, kan det synas tämligen likgiltigt, vem som utövar prövningsrätten. Till domstol bör den emellertid av principiella skäl ej förläggas. Därigenom skulle ett avsteg ske från grundsatsen om advokaternas oberoende ställning i förhållande till domstolarna. Den enklaste och bästa lösningen synes vara, att advokatföreningens styrelse får handhava prövningen. Om avgörandet överlämnas åt offentlig myndighet, måste denna i allt fall inhämta yttrande från advokatföreningens styrelse. Föreningens styrelse har med ledning av inhämtade upplysningar från avdelningsstyrelserna de bästa förutsättningarna för bedömandet av sökandens redbarhet. Då den, som antages till advokat, därmed också blir medlem av advokatföreningen, är det billigt, att beslutanderätten tillkommer föreningens styrelse. Någon fara för att prövningsrätten ej kommer att utövas opartiskt torde ej föreligga. Kompetensvillkorens övervägande formella natur lämnar ej större spelrum för godtycke, och ytterligare garanti vinnes om, på sätt processkommissionen ämnar förorda, möjlighet att hos domstol överklaga styrelsens beslut beredes den, vilkens ansökan avslagits.

Processkommissionen föreslog också att den disciplinära kontrollen skulle uppdras åt advokaterna själva och anförde härom bl. a. följande (s. 215 och 216).

Om man uppdrager den disciplinära myndigheten åt advokaterna själva, kan det förväntas, att kontrollen blir både verksammare och smidigare än med något annat system. Advokaterna hava mera än någon utomstående myndighet ett levande och omedelbart intresse av att ståndets anseende upprätthålles och hava säkerligen också bättre kännedom om missförhållandena inom yrket, än som kan påräknas hos myndigheterna. Advokaternas uppgift i detta hänseende underlättas väsentligen genom det muntliga och offentliga rättegångsförfarandet, vilket i sig självt är ägnat att verka uppfostrande på dem, som föra talan inför rätta. Den disciplinära bestraffningsrätten, överlämnad åt den av framstående medlemmar av ståndet sammansatta styrelsen för advokaternas egen organisation, kommer att utövas av personer, som i erfarenhet om advokatyrets olika förhållanden stå framom varje annat organ och därför äga särskilda förutsättningar att rätt utöva sin myndighet.

I fråga om de disciplinära påföljderna övervägde processkommissionen, jämte övriga sanktioner, möjligheten att införa bötesstraff och en form av

suspension. Kommissionen avvisade tanken på ett bötesstraff samt uttalade i övrigt bl. a. följande (s. 221).

Icke utan tveksamhet har processkommissionen ansett styrelsen jämväl böra kunna meddela den felande förbud mot utövande av advokatverksamhet under viss tid. Ett sådant förbud medför den olägenheten, att det verkar högst olika i olika fall, beroende på den därav drabbades ekonomiska ställning eller möjlighet att försörja sig med annat arbete. Men det har dock synts erforderligt att kunna tillgripa förbudet såsom en medelväg mellan varning och uteslutning ur föreningen. Tiden har synts böra begränsas till ett år.

Förslaget om suspension ledde ej till lagstiftning.

Processlagberedningen förordade i sitt betänkande (SOU 1938:44) Förslag till rättegångsbalk en ordning rörande tillsynen över advokatväsendet som i sina huvuddrag överensstämmer med den som nu gäller. Beredningen uttalade i detta hänseende bl. a. följande (s. 20).

Tillsyn över advokatväsendet bör i första hand utövas av samfundets styrelse. Styrelsen har att vaka över att advokat i sin verksamhet redbart och nitiskt fullgör honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttar god advokatsed. Åsidosätter advokat sina plikter, bör det åligga styrelsen att ingripa mot den felande genom att tilldela honom erinran eller varning och i svårare fall genom att utesluta honom ur samfundet. De allmänna intressen, som äro förknippade med advokaternas verksamhet, äro av den vikt, att de böra äga en målsman utanför advokaternas egen krets. Denna uppgift synes lämpligen böra förenas med de åligganden, som redan nu tillkomma justitiekanslern i fråga om tillsyn över domstolsväsendet. Beredningen föreslår därför, att justitiekanslern skall äga hos styrelsen påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt, samt att styrelsens beslut må av justitiekanslern överklagas hos högsta domstolen. Den, vars begäran om inträde avslagits eller som uteslutits ur samfundet, bör ock kunna i högsta domstolen föra talan mot beslutet.

I den närmare motiveringen till beredningens förslag till 8 kap. 8 §, vilket oförändrat intogs i RB\*, anförde beredningen (s. 133) bl. a. följande.

Med hänsyn till såväl allmänna intressen som den enskildes rättssäkerhet torde rätt böra finnas att draga vissa beslut av advokatsamfundets styrelse under domstols prövning. Ur allmän synpunkt är av betydelse, att envar, som fyller de i lagen angivna kompetenskraven, kan vinna inträde i samfundet; eljest skulle den faran föreligga, att de redan intagna ledamöterna till förfång för den rättssökande allmänheten i eget intresse komme att obehörigt begränsa ledamotsantalet. Av lika stor vikt är, att ledamot, som visat sig olämplig som advokat, ej längre tillåtes att kvarstå i samfundet. Även ur den enskildes synpunkt är angeläget, att säkerhet vinnes, att ej obehöriga hänsyn göra sig gällande vid avgörande av fråga om hans antagande till ledamot eller uteslutning.

\* År 1963 har i lagrummet vidtagits vissa jämkningar betingade av disciplinnämndens inrättande (prop. 1963:156, ILU 27, rskr 258).

Beträffande valet av domstol, som skall äga upptaga klagomål mot styrelsens beslut, torde endast hovrätt och högsta domstolen kunna ifrågakomma. Med hänsyn till prövningens övervägande rättsliga natur och betydelsen av de rättigheter, varom vore fråga, förordade processkommissionen högsta domstolen; även enligt beredningens uppfattning tala övervägande skäl härför.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen 1942:5 med förslag till rättegångsbalk godtog den föreslagna regleringen i fråga om advokatväsendet. I samband med att första särskilda utskottet i sitt utlåtande 1942:2 uttalade sin anslutning till förslaget, anförde utskottet bl. a. följande.

De bestämmelser, som upptagits i 8 kap., avse icke att tillgodose något speciellt advokatintresse. Viss rligen få ledamöterna i det föreslagna advokatsamfundet ensamrätt till advokatnamnet, något som dock väsentligen torde utgöra endast ett lagfästade av vad som redan nu på många håll särskilt i domstolarna tillämpas, men genom den kontroll som advokaterna underkastats torde förslaget snarare kunna sägas innebära en inskränkning i deras fria yrkesutövning. Huvudsyftet med regleringen av advokatväsendet är att i möjligaste mån säkerställa den rättssökande allmänhetens intresse. Det är, såsom processlagberedningen framhållit, av stor vikt att de rättssökande i sina rättsliga angelägenheter kunna söka råd och hjälp hos personer, om vilka de kunna äga visshet att de besitta härför nödiga kvalifikationer. Detta syfte torde kunna vinnas därigenom att advokatkåren erhåller en offentligrättslig organisation och underkastats nödig kontroll.

### Lagstiftning år 1963

Genom lagstiftning år 1963 (prop. 1963:156, 1LU 27, rskr 258) ändrades reglerna om advokatväsendet bl. a. så, att den disciplinära bestraffningsrätt som tillkommit advokatsamfundets styrelse genom föreskrift i samfundets stadgar kan överflyttas på annat organ inom samfundet (disciplinnämnden).

Ändringarna grundades på en framställning från advokatsamfundet. I ärendet hade samfundet också föreslagit en sådan utbyggnad av det disciplinära reaktionssystemet att varning vid behov skulle kunna kombineras med disciplinböter. Böterna skulle vara maximerade till 5 000 kr. och föreslogs skola indrivnas av sedvanliga exekutiva myndigheter och tillfalla kronan. Förslaget om en bötespåföljd togs inte upp i propositionen och ledde ej till lagstiftning.

### Vissa senare riksdagsuttalanden

I anledning av en år 1968 väckt motion om en fast organisation av statsanställda offentliga försvarare framhöll första lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (1LU 1968:24) att det från psykologisk synpunkt måste vara värdefullt att den tilltalade i enighet med gällande ordning kan anförtro sig åt en offentlig försvarare med oberoende ställning i

förhållande till myndigheterna.

Vid rättshjälpsreformens antagande år 1972 prövade justitieutskottet i en motion yppade farhågor för att advokatkårens självständighet skulle kunna äventyras genom rättshjälpsreformen. Härvidlag framhöll utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1972:12) att en självständig advokatkår utgör en institution av mycket stor betydelse för vår rättsordning. Utskottet uttalade vidare att reformen självfallet inte fick innebära någon rubbning av principen att advokaterna skall stå fria och oberoende i förhållande till det allmänna.

I samband med behandlingen vid 1975/76 års riksmöte av en motion med förslag till ett system med fast anställda offentliga försvarare i brottmål vidhöll utskottet riksdagens ställningstaganden från 1968 och 1972 och avstyrkte bifall till motionen (JuU 1975/76:24). Riksdagen biföll utskottets hemställan.

### **Svar på fråga vid 1975/76 års riksmöte**

I frågan 1975/76:6 begärde herr Ekinge svar av justitieministern om det enligt statsrådets mening fanns anledning överväga att överföra auktorisation av advokater från Sveriges advokatsamfund till domstolsverket eller annan lämplig myndighet.

Efter en redovisning av gällande regler om antagande av ledamot i samfundet och om vidtagande av disciplinär åtgärd mot sådan ledamot uttalade statsrådet Geijer att det genom den beskrivna ordningen är väl sörjt för att den för den enskilde viktiga frågan om medlemskap i advokatsamfundet prövas omsorgsfullt och opartiskt. Statsrådet ansåg det inte finnas anledning att ändra på nuvarande ordning. (Se riksdagens protokoll 1975/76:8 s. 21–24.)

### **Motionsärende vid 1976/77 års riksmöte**

Vid 1976/77 års riksmöte behandlade justitieutskottet (JuU 1976/77:8) en motion med önskemål om utredning och förslag beträffande överförande av auktorisationen av advokater till lämplig statlig myndighet. Motionen remissbehandlades. Samtliga remissinstanser avstyrkte bifall till motionen.

I sitt av riksdagen godkända betänkande anförde utskottet att det vid ställningstagande till motionsspörsmålet enligt utskottets mening till en början borde beaktas att RB:s regler om antagande av ledamot i samfundet och om vidtagande av disciplinär åtgärd mot ledamot innefattar betydande inslag av sådan offentlig kontroll och insyn som motionären efterlyser. Utskottet ansåg att dessa regler erbjuder goda garantier inte bara för intresset av rättssäkerhet för den enskilde utan även för de viktiga allmänna intressen som är förknippade med advokatyrets utövande. Utskottet uttalade vidare

att den nuvarande regleringen också är ett resultat av en omsorgsfull avvägning mellan å ena sidan önskemålet att tillgodose dessa allmänna och enskilda intressen och å andra sidan önskemålet att upprätthålla principen att advokatverksamheten utgör en fri yrkesutövning. En reglering i enlighet med motionsförslaget syntes utskottet svårligen kunna ske utan att denna princip rubbas. Med hänsyn till angelägenheten av att så inte sker, vilket också på senare tid bl. a. vid riksdagsbehandlingen av rättshjälpsreformen år 1972 understrukits, ansåg utskottet att det fordras skäl av särskild styrka för att en ändring av nuvarande ordning skall övervägas. Sådana skäl ansågs inte föreligga. Utskottet avstyrkte bifall till motionen.

### **JK-utredningen**

I sitt nyligen framlagda betänkande (SOU 1978:59) JK-ämbetet – Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistchandläggning uttalar JK-utredningen, att det enligt dess mening inte finns skäl att föreslå någon ändring i fråga om JK:s tillsyn över advokater.

### **Pågående översyn inom BRÅ**

I december 1977 uppdrog regeringen åt brottsförebyggande rådet (BRÅ) att föranstalta om en översyn av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten (prop. 1977/78:100 bilaga 5 s. 19 ff). Översynsarbetet sker i en organisation med tre arbetsgrupper samt en styrgrupp med parlamentarisk förankring. En av arbetsgrupperna har till uppgift att göra en översyn rörande yrkesetiska normer, medelbar kontroll m. m. Syftet är att undersöka hur samhället genom ökad insyn i och kontroll av verksamheter som styrs av normer av etisk karaktär kan motverka olika företeelser med anknytning till organiserad och ekonomisk brottslighet. Arbetet avser också advokatverksamheten och frågor om god advokatsed. Enligt vad utskottet inhämtat påbörjas arbetet i denna del i dagarna.

### **Remissyttranden**

Utskottet har inhämtat yttranden över motionerna från högsta domstolen, justitiekanslern, riksåklagaren, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund.

Remissinstanserna intar en övervägande negativ ställning till motionsyrkandena.

*Högsta domstolen* (HD) erinrar inledningsvis om att riksdagen i olika sammanhang har uttalat sitt stöd för principen att advokaterna skall stå fria och oberoende i förhållande till det allmänna. Så skedde, påpekar HD, bl. a. i samband med rättshjälpsreformen år 1972, då riksdagen underströk att en självständig advokatkår utgör en institution av mycket stor betydelse för vår

rättsordning. Riksdagen har även senare vidhållit denna ståndpunkt. Några omständigheter som nu kan föranleda en annan bedömning har enligt HD inte framkommit.

HD uttalar vidare att den tillsyn över advokatväsendet som utövas av advokatsamfundet ursprungligen har tillkommit på advokaternas eget initiativ samt att den i sin nuvarande utformning fyller högt ställda anspråk. Samtidigt måste det enligt HD understrykas att advokatsamfundet inte är någon enskild sammanslutning utan ett samfund av offentligrättslig karaktär. Detta för enligt HD med sig att samhället måste ha insyn i och kontroll av den disciplinära verksamhet som advokatsamfundet utövar. Huvudsyftet med denna insyn och kontroll är att i möjligaste mån säkerställa den rättssökande allmänhetens intresse. Också advokaternas förhållande till motparter och samhälle kräver emellertid beaktande.

Det kan – fortsätter HD – naturligtvis diskuteras om samhällets insyn i och kontroll av frågor om inträde i advokatsamfundet och om disciplinåtgärder skulle kunna förstärkas. Exempelvis kunde övervägas att låta justitiekanslern föra talan även mot beslut varigenom advokatsamfundet beviljat någon inträde eller att låta lekmanaledamöter ingå i advokatsamfundets disciplinnämnd och andra samfundsorgan. HD kan emellertid på grundval av de erfarenheter domstolen har av ärenden om inträde i advokatsamfundet och om disciplinåtgärder inte finna annat än att den nuvarande ordningen fungerar väl. Det finns enligt HD i allt fall inte anledning att överväga att från advokatsamfundet överföra frågor om inträde och disciplinåtgärder till statliga organ, något som med all sannolikhet inte skulle leda till strängare bedömningar än dem som nu i advokatsamfundets eget intresse sker i samfundsorganen.

I fråga om önskemålet om en översyn av reglerna om god advokatsed bör enligt HD understrykas att de regler om god advokatsed som antagits av advokatsamfundets styrelse den 18 juni 1971 endast är vägledande. HD framhåller att vad god advokatsed bjuder inte är en gång för alla givet; normerna härför utvecklas ständigt genom främst disciplinnämndens verksamhet. Det kan enligt HD likväl finnas anledning att även från det allmännas sida ta ställning till frågor om god advokatsed. Under hänvisning till det uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten som nyligen lämnats BRÅ anser emellertid HD att det inte finns behov av någon ytterligare översyn från det allmännas sida av reglerna om god advokatsed.

När det gäller önskemålet om en översyn av de disciplinära påföljder som kan meddelas advokat finner sig HD kunna instämma i att behov finns av en sådan översyn närmast med sikte på att som motionärerna föreslår införa en påföljd som ligger mellan varning och uteslutning. Under hänvisning till att en kommitté inom advokatsamfundet f. n. utreder samfundets disciplinförfarande och de disciplinära påföljderna saknas det emellertid enligt HD anledning till åtgärder från det allmännas sida för att få till stånd den begärda

översynen.

I övrigt anför HD följande.

I motion 1977/78:983 pekas på problemet med praktiserande jurister utanför advokatsamfundet. För en praktiserande jurist är stora fördelar förenade med den auktorisation som medlemskap i advokatsamfundet innebär. Det torde därför i många fall vara personer vilka inte kan få inträde i samfundet som bedriver praktiserande juridisk verksamhet utan att vara advokater. Det kan förtjäna undersökas vilka vägar som står till buds för att komma till rätta med de risker för rättsförluster för enskilda och samhället och stora kostnader för den rättssökande allmänheten som kan föranledas av den verksamhet som bedrivs av enskilda praktiserande jurister utanför advokatsamfundet. Bl. a. kan övervägas i vad mån ökad information om rättshjälpsystemet kan väntas ge allmänheten anledning att i större utsträckning med stöd av rättshjälp anlita kvalificerade juridiska rådgivare.

Det är därjämte önskvärt, att den rättssökande allmänheten genom någon lättillgänglig publikation kan få vägledning om lämpliga advokater för olika slags uppdrag. Frågan om specialisering inom advokatkåren har under senare tid utretts av advokatsamfundet vid tre tillfällen, åren 1969, 1971 och 1974. Något förslag om redovisning av specialiteter har hittills inte lagts fram, tydligen på grund av svårigheten att finna tillfredsställande kriterier för bedömningen huvuvida advokat är specialist inom visst ämnesområde. Såsom ett resultat av det arbete som utförts har emellertid inletts en försöksverksamhet med utgivande av medlemsförteckningar för olika lokalavdelningar inom advokatsamfundet. Förteckningarna skall innehålla uppgifter från de olika advokatbyråerna vilka verksamhetsområden de i första hand sysslar med. En sådan förteckning har exempelvis år 1976 sänts ut av Stockholms-avdelningen till ett stort antal myndigheter och organisationer. Även om sådan informationsverksamhet som nu nämnts inte i och för sig löser de problem med specialistkompetens som tas upp i motion 1977/78:983, torde den kunna ge värdefullt underlag för den fortsatta diskussionen i specialiseringsfrågan. Det förutsätts därvid att resultatet av försöksverksamheten bringas till allmän kännedom. I avvaktan på att så sker torde några ytterligare åtgärder i denna fråga inte krävas.

*Justitiekanslern* (JK) uttalar till en början att begreppet god advokatsed inte är definierat i lagtext eller i advokatsamfundets stadgar. Innebörden av begreppet har i stället utformats genom samfundets disciplinära verksamhet och – i någon mån – genom JK:s och HD:s medverkan. Anledningen till att begreppet god advokatsed inte definierats i lagtext eller motsvarande är enligt JK att begreppet inte kan få vara helt statiskt. Advokatverksamheten skiftar – på grund av samhällets förändringar – ständigt karaktär, nya företeelser dyker upp och andra försvinner. Enligt JK:s mening skulle det vara olyckligt om man sökte i en utredning fastställa vad som bör uppfattas som god advokatsed. Det bör – framhåller JK – i stället ankomma på främst samfundets organ att i den löpande verksamheten ge begreppet den innebörd det från tid till annan bör ha.

Vad nu anförts utesluter enligt JK inte att man söker genom en utredning fastställa vad begreppet god advokatsed anses innebära vid en viss tidpunkt

och att man även diskuterar lämpligheten av den rådande uppfattningen samt förordar eventuella ändringar. JK är emellertid ändå mycket tveksam till värdet av en sådan utredning. Ytterligare anför JK att en betydande del av det i motionen 983 antydda frågekomplexet torde omfattas av ett arbete som nyligen inletts inom en till BRÅ knuten arbetsgrupp. JK syftar på den arbetsgrupp som undersöker förutsättningarna för att bekämpa organiserad och ekonomisk brottslighet genom skärpta etiska regler för bl. a. advokater.

Härefter berör JK uttalandena i motionen 983 att advokaterna inte måste förutsättas vara fria yrkesutövare och att olika krav eventuellt kan ställas på advokaten beroende på om han ägnar sig åt exempelvis familjerätt eller straffrätt. JK uttalar att vad motionären syftar på inte är klart för JK. Om avsikten är att de etiska kraven på advokaterna skall växla beroende på det enskilda området eller på advokatens huvudsakliga inriktning av sin verksamhet e. d. förklarar sig JK omöjlig att instämma. Han kan inte heller dela uppfattningen att advokaten ej behöver vara en fri yrkesutövare, i varje fall inte om därmed avses att han skall vara bunden av någon myndighets direktiv eller på annat sätt styrd i sin verksamhet.

JK uttalar vidare att han kan vitsorda att advokatverksamhet som drivs av personer utanför advokatsamfundet bereder vissa bekymmer. Om önskemålet i motionen 983 syftar till en ändring som innebär att problemet skall minskas genom att kraven på advokater – dvs. medlemmar av advokatsamfundet – sänks, finner JK att han måste inlägga en bestämd protest. JK finner sin uppfattning snarast vara den motsatta, dvs. att inträdeskraven bör skärpas.

I anslutning till motionen 983 bör enligt JK vidare framhållas att det – i motsats till vad motionären påstår – är sällsynt att beslut av advokatsamfundets organ undanröjs av HD samt att samfundets organ enligt JK:s mening handhar den disciplinära verksamheten på ett konsekvent och omdömesgillt sätt.

När det gäller sammansättningen av advokatsamfundets disciplinnämnd kan det enligt JK:s mening finnas skäl att överväga regler som innebär att det allmänna tillförsäkras viss insyn. JK:s uppfattning har inte sin grund i bristande förtroende för advokaternas förmåga att själva utöva sina disciplinära befogenheter. Grunden är i stället – anför JK – de misstankar om obehöriga hänsynstaganden som avsaknaden av insyn i verksamheten (på annat sätt än genom JK) lätt ger anledning till. Även om misstankarna är helt ogrundade bör de enligt JK om möjligt undanröjas. JK anser att det saknas anledning att överföra den disciplinära tillsynen över advokaterna till statlig myndighet. Däremot kan en ändrad sammansättning av disciplinnämnden övervägas.

När det gäller behovet av en översyn av de disciplinära påföljderna ansluter sig JK i sak helt till den uppfattning som förs fram i motionen 1462. Frågan är emellertid inte ny, påpekar JK. JK framhåller att den länge har diskuterats

inom advokatsamfundet och att han själv hos samfundet har påtalat vissa brister i den rådande ordningen. JK upplyser att advokatsamfundet med anledning därav har tillsatt en kommitté för en sådan översyn som motionärerna begär. Enligt JK:s mening kan det därför ifrågasättas om någon åtgärd nu är påkallad.

*Riksåklagaren* (RÅ) framhåller inledningsvis att riksdagen vid flera tillfällen har understrukt vikten av att advokaterna står fria och oberoende i förhållande till det allmänna. Enligt RÅ är det från rättssäkerhetssynpunkt angeläget att denna grundsyn bibehålls.

Efter en redogörelse för nuvarande ordning konstaterar RÅ att det allmänna redan f. n. har betydande inflytande och insyn när det gäller advokatväsendet. Befogad anmärkning torde enligt RÅ inte kunna riktas mot det sätt på vilket samfundet skött sina åligganden med avseende på tillsynen över advokatväsendet. Med hänsyn härtill och då insyn och inflytande enligt redan nu gällande ordning kan utövas av företrädare för det allmänna saknas enligt RÅ anledning att överföra prövningsförfarandet beträffande medlemsärenden och disciplinåtgärder till ett för ändamålet särskilt inrättat statligt organ.

I övrigt anför RÅ följande.

Brottsförebyggande rådet har av regeringen fått i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Denna översyn kommer bl. a. att behandla frågor om verksamhetsformer som styrs av bl. a. normer av etisk karaktär. Med hänsyn till att uppdraget sålunda även kommer att inbegripa frågor om god advokatsed saknas anledning att nu ytterligare utreda denna fråga.

Förslaget att införa en påföljd som ligger mellan varning och uteslutning synes beaktansvärt. Emellertid pågår för närvarande inom advokatsamfundet ett utredningsarbete rörande disciplinförfarandet och de disciplinära påföljderna. I avbidan på resultatet av denna översyn torde några ytterligare åtgärder i denna fråga inte krävas.

Under åberopande av vad RÅ anför i yttrandet avstyrker han bifall till motionerna.

*Advokatsamfundet* lämnar i sitt yttrande bl. a. en redogörelse för gällande ordning och förarbetena till den. Härefter uttalar samfundet att erfarenheterna enligt dess mening visar att den nuvarande ordningen för inträdesförfarandet och den disciplinära tillsynen fungerar väl. Påståendet i en av de nu aktuella motionerna att beslut om vägrat inträde resp. om uteslutning efter besvär ofta torde undanröjas av HD är enligt samfundet felaktigt.

Vidare anför samfundet att den nuvarande ordningen väl uppfyller även de krav som kan ställas på en offentlig tillsyn över advokatväsendet. Det påpekas i yttrandet att samfundet utövar en offentligrättslig funktion vid omhändertagandet av uppgifterna enligt 8 kap. RB – en offentlig maktutövning – samt att styrelsens och disciplinnämndens ledamöter vid handläggningen av dessa frågor är underkastade reglerna om myndighetsmissbruk m. m.

Genom möjligheten att i vissa fall underställa samfundets beslut HD:s prövning och genom den tillsyn som JK – som får del av samfundets samtliga beslut i disciplinärenden – utövar, är enligt samfundet behovet av kontroll från det allmännas sida väl tillgodosett. Samfundet kan därför inte finna att det föreligger skäl att tillföra samfundets organ företrädare för det allmänna.

I anslutning till den i en av motionerna framförda tanken att överföra handläggningen av disciplinärenden till en statlig myndighet anmärker samfundet till en början att man svårligen kan skilja inträdesförfarandet från den disciplinära tillsynen. Samfundet framhåller vidare att det i styrelsen och disciplinnämnden också finns en gedigen samlad erfarenhet av vad som bör krävas av en rättrådig och yrkesskicklig advokatkår. En statlig myndighet torde enligt samfundet knappast kunna tillföras en sådan grad av sakkunskap i dessa frågor.

Samfundet framhåller ytterligare att värdet av en självständig och i förhållande till det allmänna fri advokatkår är omistligt. Om advokatkåren skulle berövas möjligheten att sköta sina egna angelägenheter enligt nuvarande system, och auktorisationen och tillsynsverksamheten skulle anförtros en statlig myndighet, skulle denna oberoende ställning kunna komma i fara. Samfundet kan inte underlåta att framhålla att det ligger i sakens natur att en av en fri advokatkårs viktigaste uppgifter är att företräda den enskilde mot det allmänna. Den enskilde måste då ha garantier för att en genom statsmakten anordnad tillsyn inte inverkar på möjligheten att få sin rätt tillvaratagen.

I övrigt anför samfundet bl. a. följande.

I en av de nu aktuella motionerna har det påståtts vara angeläget att en översyn företas av gällande regler om god advokatsed. Samfundet vill till en början påpeka att dessa regler inte är fixerade i givna värderingsnormer. De undergår en ständig utveckling, vilket klart framgår av samfundets omfattande praxis i disciplinära avgöranden. Vidare har beslut om en översyn redan fattats. Regeringen har genom beslut den 18 december 1977 uppdragit åt Brottsförebyggande rådet att vidta i beslutet närmare angivna åtgärder för att förbereda en översyn av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten. En av BRÅ tillsatt arbetsgrupp har till uppgift att företa en översyn av bl. a. advokaters och revisorers etiska normer.

En av motionärerna önskar få till stånd en översyn av de disciplinära påföljderna. Det kan på grund härav vara av intresse att nämna att man inom samfundet f. n. utreder frågan om tillskapande av ytterligare en disciplinär påföljd, t. ex. disciplinbot, vilken skulle minska spännvidden mellan påföljderna varning och uteslutning.

På anförda skäl avstyrker samfundet bifall till motionerna.

*Domareförbundet* understryker inledningsvis vikten från rättssäkerhets-synpunkt av att advokatkårens frihet och oberoende i förhållande till det allmänna bevaras. Förbundet framhåller att en sådan princip sedan flera årtionden är godtagen av statsmakterna och bl. a. uttryckligen bekräftad i

samband med rättshjälpsreformen år 1972. Principen är – heter det vidare – väsentligen endast inskränkt av *dels* att advokatsamfundets stadgar enligt RB fastställs av regeringen, *dels* rätten för den som vägrats inträde i eller utslutits ur samfundet att besvära sig över samfundets beslut hos HD, *dels* JK:s rätt att utöva viss tillsyn över advokatväsendet och överklaga disciplinnämndens beslut i HD.

Den tillsyn över advokatväsendet som utövas av samfundet självt genom dess styrelse och disciplinnämnd och av JK är enligt förbundets mening tillräcklig. Enligt förbundet har inte något bärande skäl framförts som talar för att annan form av tillsyn skulle vara mera ägnad att hindra överträdelse av god advokatsed. Snarare – menar förbundet – visar erfarenheten att advokatsamfundet har mycket goda förutsättningar att göra erforderliga bedömningar av disciplinfrågor och ingripa mot etiskt oförsvarligt uppträdande.

Vidare anføres i yttrandet att det sagda inte utesluter att det från andra utgångspunkter ändå skulle kunna vara lämpligt att samfundets disciplinnämnd tillförs visst lekmannainslag. Detta är emellertid enligt förbundet närmast en politisk fråga att värderas med hänsyn till den betydelse som kan ligga i att allmänhetens förtroende för advokatverksamheten kanske skulle öka genom ett dylikt inslag.

Den påtalade alltför stora spännvidden mellan uteslutning och övriga disciplinpåföljder är enligt förbundet otvivelaktigt en olägenhet, som på något sätt bör avhjälpas. Inom advokatsamfundet pågår dock redan en utredning som bl. a. har till uppgift att se över de disciplinära påföljderna. Dess resultat bör enligt förbundet avvaktas.

I övrigt anför förbundet följande.

Förbundet vill i sammanhanget erinra om vad det år 1976 förordat i yttrande över motion 1975/76:713 av Ekinge om auktorisation av advokater, att samfundet bör överväga att införa avstängningsmöjlighet beträffande samfundsledamot redan när disciplinärende inletts mot denne eller möjlighet att avgöra disciplinfråga utan att lagakraftägande dom mot ledamot som är föremål för åtal avvaktas.

Beträffande frågan om behov av översyn av reglerna om god advokatsed är att anmärka att sådan redan pågår dels i brottsförebyggande rådet, som nu enligt regeringsdirektiv skall göra en utredning om den ekonomiska brottsligheten, dels inom advokatsamfundet. Förbundet anser att resultatet härav bör avvaktas före annat ställningstagande.

Problemet med praktiserande jurister utanför advokatsamfundet är förtjänt av uppmärksamhet. Det är svårlöst men torde till en del kunna bemästras genom rättshjälpsystemet, där viss kontroll utövas över de jurister som ej tillhör samfundet och som får anlitas enligt systemet. Däremot motsätter sig domareförbundet bestämt tanken att tvivelaktiga jurister skulle kunna kontrolleras genom att intas i advokatsamfundet. I samfundets rätt och skyldighet att vägra inträde för den som ej efter särskilt prövning befunnits lämplig som ledamot ligger ju en av de bästa garantierna för upprätthållande av en god advokatsed.

## Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet två motioner med yrkanden om översyn av vissa regler rörande advokatverksamhet. Yrkandena tar sikte på bestämmelserna om god advokatsed samt reglerna om disciplinära påföljder och handläggning av disciplinärenden.

Sveriges advokatsamfund, som tillkom år 1887, var fram till införandet av rättegångsbalken (RB) år 1948 en frivillig advokatsammanslutning. Genom regleringen av advokatverksamheten i 8 kap. RB gavs advokatsamfundet en offentligrättslig karaktär samtidigt som principen om advokatverksamheten som en fri yrkesutövning upprätthölls.

Enligt regleringen i RB skall för riket finnas ett allmänt advokatsamfund, vars stadgar fastställs av regeringen. Ansökan om inträde i advokatsamfundet prövas av samfundets styrelse, som därvid har att följa de kompetensvillkor som anges i RB och samfundets stadgar.

Advokat skall enligt föreskrift i RB vid utövandet av sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrotts honom och i allt iakttä god advokatsed. Vägledande regler om god advokatsed har antagits av samfundets styrelse år 1971. Normer om vad god advokatsed kräver kommer till uttryck i bl. a. avgöranden av samfundets styrelse och disciplinnämnd. Beslut av disciplinnämnden refereras fortlöpande i Tidskrift för Sveriges advokatsamfund.

Tillsyn över advokatväsendet utövas av samfundets styrelse och av justitiekanslern (JK). Frågor om påföljd för indisciplinärt förfarande av advokat prövas enligt RB och samfundets stadgar av samfundets styrelse eller disciplinnämnd. Påföljderna är uteslutning, varning och erinran. Disciplinärende kan aktualiseras genom samfundets egen tillsynsverksamhet, genom anmälan från enskild eller genom framställning från JK.

Fråga om disciplinärt ingripande mot advokat skall upptas av styrelsen. Finner styrelsen att uteslutning, varning eller erinran inte är påkallad, får styrelsen avgöra ärendet. I annat fall skall ärendet hänskjutas till disciplinnämnden. I fall då styrelsen inte hänskjuter disciplinärende kan JK hos nämnden påkalla åtgärd mot advokaten.

Den som vägrats inträde i eller uteslutits ur advokatsamfundet får föra talan mot beslutet genom besvär till högsta domstolen. Över beslut av disciplinnämnden har också JK besvärsmätt.

I motionen 983 framhålls att reglerna om god advokatsed har tillkommit i en tid med ett helt annat och fastare värdesystem än dagens. I anslutning till uttalanden i den allmänna debatten rörande den organiserade och ekonomiska brottsligheten görs i motionen gällande att det, också inom advokat kåren, föreligger delade meningar om vad som kan krävas av en advokat i dagens samhälle. Enligt motionären leder meningsskiljaktigheterna till svårigheter för advokatsamfundets styrelse att driva en enhetlig linje. Mot bl. a. denna bakgrund finns det enligt motionären all anledning att

se över reglerna om god advokatsed. Översynen bör enligt motionären utgå från att advokaterna skall kunna agera självständigt och kraftfullt men inte förutsätta att de därför absolut måste vara fria yrkesutövare. En fråga som enligt motionären särskilt bör övervägas är om det är lämpligt med företrädare för det allmänna i advokatsamfundets disciplinnämnd och i andra samfundsorgan.

I motionen 1462 påtalas att det råder en stor spännvidd mellan de olika åtgärder som kan komma i fråga vid disciplinärt ingripande mot advokat. Mot denna bakgrund efterlyser motionärerna möjlighet att meddela även annan påföljd som är mer ingripande än erinran och varning men inte så ingripande som uteslutning, t. ex. suspension eller disciplinbot. Motionärerna ifrågasätter också om den nuvarande ordningen för handläggning av disciplinärenden inom advokatsamfundet är acceptabel. På längre sikt bör enligt motionärerna handläggningen frigöras från samfundet och föras över till statlig myndighet.

Motionsspörsmålen rör grundläggande principer för advokatverksamheten. När det gäller önskemålen om ökad kontroll och insyn i advokatsamfundets verksamhet från det allmännas sida vill utskottet, liksom tidigare då spörsmålet prövats, framhålla att den nuvarande regleringen innefattar betydande inslag av sådan offentlig kontroll och insyn som efterlyses i motionerna. Regleringen erbjuder, såsom uttalats under remissbehandlingen av motionerna, goda garantier inte bara för intresset av rättssäkerhet för den enskilde utan även för de viktiga allmänna intressen som är förknippade med advokatyrets utövande. Som utskottet konstaterat tidigare är regleringen också ett resultat av en omsorgsfull avvägning mellan å ena sidan önskemålet att tillgodose dessa allmänna och enskilda intressen och å andra sidan önskemålet att upprätthålla principen att advokatverksamheten utgör en fri yrkesutövning. Med hänsyn till angelägenheten av att denna princip inte rubbas kan enligt utskottets mening rent generellt sägas att det måste fordras skäl av särskild styrka för att en ändring av den nuvarande ordningen skall övervägas.

Vad nu sagts hindrar inte att det kan finnas anledning att se över enskildheter i systemet. Som framgått av redovisningen i det föregående pågår också översynsarbete i sådana hänseenden som berörts i motionerna.

Reglerna om god advokatsed – som tagits upp i motionen 983 – ses sålunda över från olika utgångspunkter dels inom advokatsamfundet, dels inom brottsförebyggande rådet som ett led i den pågående översynen av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten. På liknande sätt är det i motionen 1462 påtalade behovet av en kompletterande disciplinär påföljd – ett behov som redan tidigare understrukits av advokatsamfundet – under utredning inom samfundet. I nära samband med spörsmålet om utformningen av de disciplinära påföljderna står den i båda motionerna berörda frågan om formerna för handläggning av disciplin-

ärenden och ett ökat inflytande för det allmänna härvidlag. Frågan torde komma att aktualiseras i regeringens kansli i samband med att samfundets förslag rörande disciplinpåföljderna läggs fram för regeringen.

Med hänsyn till det översynsarbete som enligt det sagda redan initierats saknas enligt utskottets mening anledning till någon riksdagens åtgärd till följd av motionerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1977/78:983 och 1977/78:1462.

Stockholm den 17 oktober 1978

På justitiecenskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

*Närvarande:* Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Martin Segerstedt (s), Iris Mårtensson (s) och Margareta Andrén (fp).

