

Justitieutskottets betänkande 2023/24:JuU3

Vissa frågor om justitieråd och om advokater

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen innebär att pensionerade justitieråd ska få förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i större utsträckning än i dag samt att reglerna om straffavgift för advokater ändras, vilket bl.a. innebär en höjning av beloppen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Behandlade förslag

Proposition 2022/23:135 Vissa frågor om justitieråd och om advokater.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden.....5

 Vissa frågor om justitieråd och om advokater5

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag.....9

 Propositionen9

Bilaga 2

Regeringens lagförslag10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Vissa frågor om justitieråd och om advokater

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2022/23:135 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 26 oktober 2023

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Ardalan Shekarabi (S), Louise Meijer (M), Annika Strandhäll (S), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP) och Juno Blom (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2022/23:135 Vissa frågor om justitieråd och om advokater. I propositionen föreslår regeringen lagändringar som innebär att pensionerade justitieråd ska få förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i större utsträckning än vad nuvarande reglering tillåter. Regeringen föreslår också nya regler om straffavgift för advokater som bl.a. innebär en höjning av beloppen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottets överväganden

Vissa frågor om justitieråd och om advokater

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Förslagen innebär att pensionerade justitieråd ska få förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i större utsträckning än i dag samt att reglerna om straffavgift för advokater ändras.

Propositionen

Utvidgade möjligheter att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd

Regeringen föreslår lagändringar som innebär att pensionerade justitieråd ska få förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i större utsträckning än vad nuvarande reglering tillåter. Nuvarande reglering innebär att den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd får förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare i Högsta domstolen om ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen (3 kap. 4 § fjärde stycket rättegångsbalken). En motsvarande bestämmelse finns för Högsta förvaltningsdomstolen i 3 § tredje stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Med begreppet därmed jämförlig omständighet avses i första hand föräldraledighet av sådana skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller annan plötslig frånvaro av personliga skäl (prop. 1990/91:66 s. 10).

Regeringen konstaterar att antalet domare i de högsta domstolarna har minskat successivt sedan början av 1990-talet, då 25 ledamöter tjänstgjorde i Högsta domstolen och 21 ledamöter i Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen). För närvarande finns det 16 justitieråd i vardera domstol, varav minst två justitieråd från respektive domstol regelbundet tjänstgör i Lagrådet. Regeringen framhåller att det, för att de högsta domstolarna ska kunna fullgöra sina uppgifter, är viktigt att arbetet i respektive domstol kan organiseras på ett rationellt och effektivt sätt. Det kan vid de båda högsta domstolarna uppstå tillfälliga och oförutsedda arbetstoppar med förhöjd arbetsbörda. Högsta domstolen har lyft fram att sådana perioder har blivit svårare att hantera inom ramen för den ordinarie organisationen, särskilt med beaktande av att måltillströmningen har ökat med över 35 procent de senaste fem åren. När sådana oförutsedda arbetstoppar uppstått hade det, enligt Högsta domstolen, varit fördelaktigt om det funnits en flexibilitet i systemet

som gjort det möjligt att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd att tjänstgöra i domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen är av samma uppfattning. Regeringen gör samma bedömning och anser att övervägande skäl därför talar för att införa en möjlighet att besluta om tillfälliga förordnanden vid perioder med förhöjd arbetsbörda i såväl Högsta domstolen som Högsta förvaltningsdomstolen. Regeringen anser att det även bör införas en möjlighet att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd när ett justitieråds tjänstgöring har upphört och ett nytt justitieråd ännu inte har tillträtt.

Regeringen bedömer att en tjänstgöringstid på sex månader i de flesta fall borde vara tillräckligt lång tid för att täcka behovet. Om det av särskilda skäl finns behov av en längre tillfällig tjänstgöring än så bör det enligt regeringen även finnas en möjlighet att förlänga ett förordnande utöver denna gräns. Även vid förlängda förordnanden föreslås en gräns på sex månader.

Nya regler om straffavgift för advokater

Nuvarande reglering

Sveriges advokatsamfund bedriver enligt bestämmelser i 8 kap. rättegångsbalken tillsyn över advokatväsendet. Den främsta tillsynen utgörs av Advokatsamfundets disciplinnämnds granskningar och beslut. Disciplinnämndens uppdrag och sammansättning regleras i Advokatsamfundets stadgar. Nämnden kan både efter anmälningar och på eget initiativ pröva om en ledamot av Advokatsamfundet har brutit mot god advokatsed. Besträffning sker genom de disciplinära påföljder som regleras i 8 kap. 7 och 7 a §§ rättegångsbalken. Justitiekanslern får begära att disciplinnämnden vidtar åtgärder mot en advokat som inte uppfyller sina skyldigheter och att styrelsen vidtar åtgärder mot den som inte längre är behörig att vara advokat (8 kap. 6 § andra stycket). Den strängaste disciplinpåföljden är uteslutning ur Advokatsamfundet. Finns det inte skäl för uteslutning kan advokaten tilldelas en varning eller erinran. En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att betala en straffavgift till samfundet. Avgiften får bestämmas till lägst 1 000 och högst 50 000 kronor. Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat en erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd har varit felaktig eller olämplig.

Ett beslut om varning eller erinran kan inte överklagas av den enskilda advokaten. Detta gäller även om varningen förenats med straffavgift. Advokaten kan inte heller överklaga ett uttalande från Advokatsamfundet. Han eller hon kan däremot överklaga ett beslut om uteslutning eller ett beslut om avslag på en ansökan om inträde i Advokatsamfundet. Justitiekanslern får överklaga alla disciplinnämndens beslut. Överklagande av disciplinnämndens beslut görs till Högsta domstolen. Under 2022 meddelade disciplinnämnden 188 beslut. I fyra fall beslutade disciplinnämnden om uteslutning, i 80 fall om erinran, i 32 fall om varning och i elva fall om varning med straffavgift.

Reglerna som ger möjlighet att förena en varning med straffavgift infördes den 1 januari 1983. Straffavgiften bestämdes då till 1 000 kronor som lägsta

och 15 000 kronor som högsta belopp. Syftet med att införa straffavgiften var att förstärka varningspåföljden och att differentiera påföljdssystemet. Det ansågs att skillnaden i stränghet mellan varning och uteslutning var för stor och att det behövdes en överbryggande nivå mellan dessa två påföljder. Straffavgift ska enligt motiven användas där uteslutning i det närmaste är obligatoriskt men det finns förmildrande omständigheter eller i de fall där en varning är en tillräcklig påföljd men omständigheterna är synnerligen försvårande. Exempel på det senare kan enligt förarbetena vara bristfällig bokföring eller ovarsamhet med klientmedel (prop. 1982/83:42 s. 7–8). Straffavgiften måste betalas för att advokaten ska få stanna kvar som ledamot i Advokatsamfundet. Den 1 juli 1997 höjdes taket för straffavgiften till 50 000 kronor och detta belopp gäller än i dag.

Straffavgiften bör höjas

Den övre beloppsgränsen för straffavgiften har varit densamma under drygt 25 år och miniminivån är oförändrad sedan reglernas tillkomst. Regeringen konstaterar att den nivå som straffavgiften ligger på av flera skäl framstår som för låg och behöver höjas. Nivån på avgiften behöver vara kännbar för överträdelse som inte kan godtas och på så vis ha en avskräckande effekt. Avgiften behöver också vara proportionerlig i förhållande till överträdelseernas allvar. Dessutom måste avgiften regleras efter dagens penningvärde och stå i relation till sanktionsavgifter på andra områden. Regeringen gör bedömningen att ett rimligt tak för straffavgiften är 250 000 kronor. Samtidigt som det utgör en avsevärd höjning och därmed bör ha viss preventiv verkan, är beloppet enligt regeringen inte så högt att det tangerar gränsen till effekterna av en uteslutningspåföljd. För att spannet för straffavgiften ska bli mer adekvat och bättre avvägt anser regeringen att även den lägsta möjliga avgiften bör höjas, från 1 000 till 10 000 kronor.

En möjlighet för advokaten att överklaga ett beslut om straffavgift

Ett disciplinärt beslut om varning kan, oavsett om det förenats med straffavgift eller inte, enligt nuvarande ordning inte överklagas av en enskild advokat. När reglerna om straffavgift infördes ansågs det visserligen som något tveksamt att den enskilda advokaten inte skulle ha den möjligheten, framför allt i de fall då straffavgiften uppgick till betydande belopp. Dock ansågs att den klagorätten kunde undantas eftersom avgiftsmaximum var begränsat och det infördes en möjlighet för Sveriges advokatsamfunds styrelse att i vissa fall sätta ned eller efterge straffavgiften. Dessutom beaktades det att Justitiekanslern alltid kan överklaga beslutet och att frågan om straffavgiften och dess storlek i ett enskilt fall ändå skulle kunna komma till Högsta domstolens prövning (prop. 1982/83:42 s. 9 och 27). Inte heller gjordes det någon ändring i denna fråga inför 1997 års höjning av straffavgiftsbeloppet (prop. 1996/97:134). Regeringen anser att frågan ställs i ett annat ljus när det nu föreslås en kraftig höjning av nivåerna för straffavgift och att detta gör att

det framstår som angeläget att även en enskild advokat ska kunna få frågan prövad i ytterligare en instans.

Enligt Advokatsamfundets reviderade stadgar har en straffavgiftsnämnd, placerad under Advokatsamfundet, inrättats. Syftet är att disciplinnämndens avgöranden som innehåller ett beslut om straffavgift ska kunna överklagas till denna nämnd. I nämnden finns det en särskild expertis som, liksom i disciplinnämnden, inkluderar offentliga representanter för att stärka allmänhetens förtroende för verksamheten och för att tillföra särskild kompetens. De närmare formerna för straffavgiftsnämndens arbete och sammansättning framgår av Advokatsamfundets reviderade stadgar. Det är inte avsikten att straffavgiftsnämnden ska pröva någonting annat än straffavgiften och dess storlek. Vid prövningen kan det vara oundvikligt att de omständigheter som ligger till grund för varningen behöver beaktas, men disciplinnämndens grundbeslut om att tilldela advokaten en varning kan inte rubbas i och med att det överklagas.

Justitiekanslern har enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken möjlighet att överklaga samtliga beslut som meddelas av disciplinnämnden. Regeringen anser att Justitiekanslern på samma sätt ska kunna överklaga straffavgiftsnämndens beslut. Den enskilda advokaten föreslås däremot inte få överklaga straffavgiftsnämndens beslut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Regeringen föreslår att äldre föreskrifter om straffavgift ska fortsätta att gälla för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet. Regeringen anser inte att det behövs några övergångsbestämmelser i övrigt.

Utskottets ställningstagande

Propositionen har inte lett till några motionsyrkanden eller andra invändningar under utskottsbehandlingen. Utskottet anser att regeringens lagförslag är ändamålsenligt utformade och att de bör antas av riksdagen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2022/23:135 Vissa frågor om justitieråd och om advokater:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4 § och 8 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.**4 §¹**

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfärna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen får vara indelad i avdelningar. Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande även ordförande på en avdelning. Ett av de övriga justitieråden är ordförande på annan avdelning.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd får förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen när det finns behov av det på grund av att

1. ett justitieråd med anledning av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i domstolen,

2. ett justitieråds tjänstgöring har upphört och ett nytt justitieråd inte har tillträtt, eller

3. handläggningen av ett eller flera mål vid domstolen under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk.

Ett förordnande enligt fjärde stycket får gälla i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får förordnandet förlängas med högst sex månader i taget.

Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska tillämpas även på den som

¹ Senaste lydelse 2017:542.

enligt fjärde stycket tillfälligt tjänstgör i Högsta domstolen.

Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen.

8 kap.

7 §²

En advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, ska uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får advokaten i stället tilldelas en varning.

En advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat får meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten uteslutas ur samfundet eller, i fråga om en sådan advokat som avses i 2 a §, registreringen upphävas.

En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att *utge* en straffavgift till samfundet med lägst *ettusen* och högst *femtiotusen* kronor. Till den del en varning avser en överträdelse av en bestämmelse i 2–6 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gäller i stället för straffavgift det som föreskrivs om sanktionsavgift i 7 a kap. 5–11 §§ den lagen.

Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig.

En advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, om inte styrelsen i fall som avses i 2 § sjätte stycket andra meningen medger undantag. Om advokaten inte träder ur samfundet, trots att han eller hon är skyldig att utträda, ska styrelsen

En advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt ska uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får advokaten i stället tilldelas en varning.

En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att *betala* en straffavgift till samfundet med lägst *tiotusen* och högst *tvåhundra-femtiotusen* kronor. Till den del en varning avser en överträdelse av en bestämmelse i 2–6 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gäller i stället för straffavgift det som föreskrivs om sanktionsavgift i 7 a kap. 5–11 §§ den lagen.

En advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, om inte styrelsen i fall som avses i 2 § sjätte stycket andra meningen medger undantag. Om advokaten inte träder ur samfundet, trots att han eller hon är skyldig att utträda, ska styrelsen

² Senaste lydelse 2019:605.

förordna om hans eller hennes uteslutning. Detsamma gäller, om en advokat inte längre uppfyller hemvistkravet enligt 2 § första stycket 1 och styrelsen inte medger att han eller hon får stå kvar som ledamot av samfundet. Om en sådan advokat som är registrerad enligt 2 a § fråntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han eller hon är auktoriserad, ska styrelsen upphäva registreringen.

I *beslut varigenom någon uteslutits ur samfundet* får *förordnas* att beslutet genast ska verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket andra meningen får inte åtalas av någon annan än Justitiekanslern. Åtal får väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

besluta om hans eller hennes uteslutning. Detsamma gäller om en advokat inte längre uppfyller hemvistkravet enligt 2 § första stycket 1 och styrelsen inte medger att han eller hon får stå kvar som ledamot av samfundet. Om en sådan advokat som är registrerad enligt 2 a § fråntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han eller hon är auktoriserad, ska styrelsen upphäva registreringen.

I *beslutet om uteslutning ur samfundet* får det *föreskrivas* att beslutet genast ska verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

8 §³

Den som har fått avslag på en ansökan om inträde i advokatsamfundet eller som har uteslutits ur advokatsamfundet får överklaga beslutet till Högsta domstolen. Detsamma gäller den som har fått avslag på en ansökan om registrering enligt 2 a § eller som har fått sin registrering upphävd enligt 7 eller 7 a §. Justitiekanslern får överklaga ett beslut enligt 7 eller 7 a § till Högsta domstolen.

En advokat som av disciplinnämnden har tilldelats en varning med straffavgift enligt 7 § tredje stycket får överklaga beslutet om straffavgift till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd. Om även Justitiekanslern har överklagat beslutet om varning med straffavgift, får straffavgiftsnämnden förklara ärendet vilande till dess att Högsta domstolen har prövat Justitiekanslerns överklagande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. För förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet gäller 8 kap. 7 och 8 §§ i den äldre lydelsen.

³ Senaste lydelse 2017:1024.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

I Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd får förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen när det finns behov av det på grund av att

1. ett justitieråd med anledning av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i domstolen,

2. ett justitieråds tjänstgöring har upphört och ett nytt justitieråd inte har tillträtt, eller

3. handläggningen av ett eller flera mål vid domstolen under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk.

Ett förordnande enligt tredje stycket får gälla i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får förordnandet förlängas med högst sex månader i taget.

Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska tillämpas även på den som enligt tredje stycket tillfälligt tjänstgör i Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2017:543.