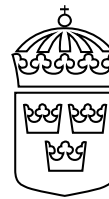


Regeringens proposition

2022/23:135



Vissa frågor om justitieråd och om advokater

Prop.
2022/23:135

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 juni 2023

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås 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. Enligt förslaget ska pensionerade justitieråd tillfälligt få förordnas även vid arbetstoppar och vakanser. Förordnandena ska vara tidsbegränsade och gälla i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får ett förordnande förlängas med högst sex månader i taget.

Regeringen föreslår också ändringar som innebär en justering av den straffavgift som kan tilldelas en advokat i samband med att advokaten får en varning av Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd. Enligt förslaget ska beloppen höjas från som lägst 1 000 och som högst 50 000 kronor till som lägst 10 000 och som högst 250 000 kronor. Det föreslås också att den advokat som tilldelats en straffavgift ska kunna överklaga beslutet till en särskilt inrättad nämnd – Sveriges advokatsamfunds straffavgiftsnämnd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Utvidgade möjligheter att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd	8
5	Nya regler om straffavgift för advokater	13
5.1	En höjning av straffavgiften	13
5.2	Möjligheten att överklaga beslut om straffavgift.....	16
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	20
7	Konsekvenser.....	21
8	Författningskommentar	22
8.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	22
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	24
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En utvidgad möjlighet att förordna pensionerade justitieråd att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen	26
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	29
Bilaga 4	Sammanfattning av Sveriges advokatsamfunds promemoria	30
Bilaga 5	Promemorians lagförslag.....	31
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	34
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	35
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 juni 2023.....	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2022/23:135

Regeringens förslag:

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.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 lagfarna. 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 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

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 *femtio*tusen 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 *tio*tusen och högst *tvåhundra*-*fem*tio-tusen 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.

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.

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

Prop. 2022/23:135

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.

3 Ärendet och dess beredning

Högsta domstolen har i en promemoria lämnat förslag till lagändringar som avser utvidgade möjligheter att förordna den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2022/02454).

Sveriges advokatsamfund har i en promemoria lämnat förslag till lagändringar om att höja den straffavgift som advokatsamfundets disciplinnämnd kan tilldela en enskild advokat i samband med att advokaten tilldelas en varning och att i lag reglera inrättandet av en särskild straffavgiftsnämnd. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2022/02277).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 25 maj 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*.

Lagrådet anför att rubriken ger en missvisande bild av innehållet i lagstiftningsprodukten och kan ge intryck av att förslagen handlar om något som berör både justitieråd och advokater. Lagrådet påpekar mot bakgrund av detta att det naturliga hade varit att förslagen togs upp i två separata lagstiftningsärenden. Lagrådet anser även i anslutning till detta att rubriken bör ändras, om förslagen ändå handläggs i en och samma proposition. Regeringen ser anledning att gå Lagrådet till mötes i denna del på så sätt att rubriken ändras för att tydliggöra att propositionen behandlar två skilda frågor. Lagrådets synpunkter i övrigt behandlas i avsnitt 4.

4 Utvidgade möjligheter att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd

Regeringens förslag: Möjligheten att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd att tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska utvidgas. Pensionerade justitieråd ska kunna förordnas även när behov uppstår på grund av att handläggningen av ett eller flera mål vid domstolen under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk samt när ett ordinarie justitieråds tjänstgöring har upphört och ett nytt justitieråd inte har tillträtt.

Förslaget i Högsta domstolens promemoria överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Högsta förvaltningsdomstolen* anför att domstolen i sin helhet delar de analyser och slutsatser som redovisas i promemorian och tillstyrker förslagen. *Sveriges advokatsamfund* framför att det, i likhet med vad som gäller i vissa av våra grannländer, bör övervägas att införa en övre åldersgräns för när pensionerade justitieråd får förordnas, förslagsvis 72 år. *Åklagarmyndigheten* anför bl.a. att det bör klargöras vilka behörigheter de som tillfälligt förordnats har, eftersom det torde förkomma att även andra än justitieråd tillfälligt tjänstgör vid Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen. *Förvaltningsrätten i Karlstad* anser att förslaget utgör en rimlig balans mellan behovet av ett mer flexibelt arbetssätt och regeringsformens krav på domstolarna, men efterfrågar förtydligande kring vilka överväganden som gjorts i detta hänseende. Förvaltningsrätten efterfrågar även ett förtydligande kring huruvida det bör införas en reglering i domstolarnas arbetsordning av i vilken ordning pensionerade justitieråd ska förordnas när behovet uppstår. *Sveriges akademiker – för akademiker i staten* anför att vem som ska lönesätta tillfälligt förordnade justitieråd och på vilket sätt detta ska ske bör belysas närmare under ärendets beredning.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande möjligheter till tillfälliga förordnanden

Enligt 3 kap. 4 § fjärde stycket rättegångsbalken får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd 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. 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, se regeringens proposition om ersättare för justitieråd och regeringsråd (prop. 1990/91:66 s. 10).

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.

För att de högsta domstolarna ska kunna fullgöra sina uppgifter är det viktigt att arbetet i respektive domstol kan organiseras på ett rationellt och effektivt sätt. Högsta domstolen har därför lyft frågan om möjligheten till tillfälliga förordnanden bör utökas.

Perioder med förhöjd arbetsbörda

Det kan vid de båda högsta domstolarna uppstå tillfälliga och oförutsedda arbetstoppar med förhöjd arbetsbörda. Högsta domstolen framhåller att sådana perioder har blivit svårare att hantera inom ramen för den ordinarie

Prop. 2022/23:135 organisationen, särskilt med beaktande av att måltillströmningen till Högsta domstolen har ökat med över 35 procent de senaste fem åren.

Det är särskilt vid två tillfällen som en förhöjd arbetsbörda uppstått i Högsta domstolen, dels i samband med att domstolen meddelade två beslut om skattetillägg (NJA 2013 s. 502 och NJA 2013 s. 746), vilka ledde till att ett stort antal resningsansökningar gjordes till domstolen, dels i samband med hanteringen av det mål som mynnade ut i den s.k. Girjasdomen (NJA 2020 s. 3). Den förhöjda arbetsbördan vid respektive tillfälle bidrog till att Högsta domstolen under de aktuella åren meddelade färre prejudikat än som annars varit genomsnittet.

Vid tillfällen som dessa hade det, enligt Högsta domstolen, varit fördelaktigt om det hade 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.

Enligt *Lagrådets* mening kan det ifrågasättas om den föreslagna lagtexten i fjärde stycket tredje punkten fullt ut täcker de olika situationer av förhöjd arbetsbörda som avses. Vad Lagrådet närmast tänker på är det fallet att det är den ökade måltillströmningen i sig som är den egentliga orsaken till att ytterligare någon ledamot behövs, t.ex. när ovanligt många mål har kommit in till domstolen utan att det samtidigt pågår handläggning av ett eller flera mål som tar stora resurser i anspråk. Avsikten med förslaget, som är utformat i enlighet med Högsta domstolens promemoria, är emellertid inte att tillfälliga förordnanden ska ske vid förstärkningsbehov som beror på en allmänt ökad måltillströmning till domstolen. Detta understryks av att perioden av förhöjd arbetsbörda ska uppstå under en begränsad tid och mötas med ett tillfälligt förordnande. En mer långvarig ökning av måltillströmningen, i kombination med tillfälliga arbetstoppar, kan – som Högsta domstolen också påpekar – däremot få till följd att utrymmet för att hantera sådana perioder av förhöjd arbetsbörda blir mer begränsat. Regeringen anser till skillnad från Lagrådet att det inte behövs något förtydligande av lagtexten i detta hänseende.

Vakanser

När ett justitieråd avslutar sin anställning tar det ofta relativt lång tid att ersätta ledamoten med en ny ledamot. Rekryteringsförfarandet uppgår normalt till åtminstone sex månader. Detta innebär att vakansen även med god framförhållning stundtals kan bli långvarig. Vidare kan en vakans också bli långvarig exempelvis i de fall då det initialt inte finns någon tillräckligt kvalificerad sökande eller för det fall någon av de sökande återkallar sin ansökan. Andra situationer då en vakans kan bli långvarig kan vara om den som utses inte kan tillträda i närtid eller om ett justitieråds tjänstgöring upphör med kort varsel, exempelvis för att justitierådet väljer att byta arbete eller avlider.

Även vid tillfällen som dessa pekar Högsta domstolen på att det vore fördelaktigt om det fanns en möjlighet att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd att tjänstgöra i de högsta domstolarna, vilket även *Högsta*

förvaltningsdomstolen instämmer i. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd även i den situationen då ett justitieråds tjänstgöring har upphört och ett nytt justitieråd ännu inte har tillträtt.

De föreslagna lagändringarna är förenliga med regeringsformen

Av 11 kap. 1 § regeringsformen framgår bl.a. att endast den som är eller har varit domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen får tjänstgöra som ledamot. Ändringen i lagen till att omfatta även den som har varit domare i domstolarna kom till i samband med att regleringen om ersättare infördes i januari 1992. Det framhölls i förarbetena att möjligheten att förordna ersättare borde begränsas till att enbart omfatta frånvaro som hade sin grund i sjukdom eller liknande, eftersom möjligheten av förordnande även av andra skäl vore att avvika för mycket från de principer som bar upp reglerna i 11 kap. 1 § regeringsformen (prop. 1990/91:66 s. 7).

Förvaltningsrätten i Karlstad efterfrågar förtydliganden kring hur förslagen förhåller sig till regeringsformens krav på domstolarna. De nu föreslagna lagändringarna innebär att pensionerade justitieråd ska kunna förordnas tillfälligt med anledning av tillfälligt ökad arbetsbörda samt på grund av långvariga vakanser. Även om detta innebär en utvidgning av den nu gällande ordningen rör det sig även nu om tillfälliga och tidsbegränsade förordnanden av personer som tidigare tjänstgjort som justitieråd. Regeringen anser, i likhet med den bedömning som görs av Högsta domstolen, att det inte finns skäl att tro att de föreslagna utvidgningarna skulle kunna få några negativa konsekvenser för samhället eller enskilda. Som konstateras i promemorian får en sådan ordning också anses i huvudsak ligga i linje med vad som gäller i våra nordiska grannländer. Regeringen bedömer mot bakgrund av detta att de föreslagna ändringarna är förenliga med de principer som bär upp reglerna i 11 kap. 1 § regeringsformen.

Tidsbegränsning av förordnandet

Det finns i dag inte någon begränsning i tid för hur länge en ersättare får förordnas att tjänstgöra i de högsta domstolarna. I samband med att regleringen om ersättare infördes framhölls emellertid att ordningen borde begränsas till att avse endast sådana undantagsfall där ett akut behov av ersättare uppstår. Det framhölls vidare att ett förordnande som ersättare borde vara helt kortvarigt och endast undantagsvis sträcka sig längre än 14 dagar (prop. 1990/91:66 s. 7, 8 och 10).

Mot bakgrund av att möjligheterna att tillfälligt förordna ledamöter nu föreslås utökas till att omfatta även situationer på grund av tillfälligt ökad arbetsbörda och vakanser kan tillfälliga förordnanden, för att fylla en praktisk funktion, behöva sträcka sig längre än vad som förutsattes i förarbetena till den nu gällande regleringen. För att inskräpa vikten av att förordnandet trots allt bör vara tillfälligt bör det i lagtexten anges en bortre gräns för hur långt ett sådant förordnande normalt sett får vara. Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att sex månader i de flesta fall borde vara tillräckligt lång tid för att täcka behovet. Tidsbegränsningen bör därför sättas till sex månader. Om det på grund av särskilda skäl finns

Prop. 2022/23:135 behov av en längre tillfällig tjänstgöring än så bör det även finnas en möjlighet att förlänga ett förordnande utöver denna gräns. Även vid förlängda förordnanden bör det finnas en gräns på sex månader. Det saknas skäl att reglera hur många gånger ett förordnande ska kunna förlängas.

Lagrådet frågar sig om det inte är naturligt att förordnandets längd anges i förordnandebeslutet. Lagtextens formulering kan, enligt *Lagrådet*, ge intrycket att förordnandet ska kunna ges tills vidare, dock att det automatiskt upphör efter sex månader om det inte förlängs. Regeringen anser att den närmare utformningen av förordnandebeslutet bör överlåtas till de högsta domstolarna och att det därför är tillräckligt att den bortre gränsen för förordnandet framgår av lagtexten, på det sätt som Högsta domstolen föreslår.

Kretsen som kan komma i fråga för tillfälligt förordnande ska inte utvidgas

Enligt nu gällande regler får endast pensionerade justitieråd komma i fråga för tillfälliga förordnanden som ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Denna begränsning har i förarbetena motiverats av att det med tanke på de högsta domstolarnas ställning och vikten av oberoende är lämpligt att ersättarna normalt inte längre är aktuella för andra utnämningar eller förordnanden från statsmakternas sida. Därutöver har det även ansetts fördelaktigt om den tillfälliga ersättaren är bekant med de särskilda rutiner som gäller för verksamheten (prop. 1990/91:66 s. 8).

Regeringen anser att dessa skäl fortfarande gör sig gällande och äger motsvarande tillämpning på de nu aktuella möjligheterna till tillfälliga förordnanden. Även fortsättningsvis bör alltså endast pensionerade justitieråd komma i fråga för tillfälliga förordnanden.

Sveriges advokatsamfund anför att det bör övervägas att införa en övre åldersgräns för när ett pensionerat justitieråd kan komma i fråga för ett förordnande. I förarbetena till den nu gällande regleringen anfördes att det inte syntes behövligt att föreskriva någon maximialder för ledamoten i fråga (prop. 1990/91:66 s. 14). Detta bl.a. mot bakgrund av att en prövning i varje särskilt fall görs av den domare som ska komma i fråga för förordnande, se justitieutskottets betänkande nr 27 år 1973 (bet. JuU 1973:27 s. 6). Med hänsyn till detta och till att ett förordnande som längst kan gälla i sex månader åt gången anser regeringen att det alltså saknas skäl att införa en övre åldersbegränsning.

Förvaltningsrätten i Karlstad påpekar att det inte uttryckligen framgår av promemorian om det finns behov av en särskild ordning för hur pensionerade justitieråd ska förordnas när behovet uppstår. Av 4 a § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen och motsvarande bestämmelse i förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen framgår att domstolarna i en arbetsordning ska meddela de föreskrifter som behövs om domstolens organisation och formerna för domstolens verksamhet. Av instruktionerna framgår även att det är Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen som ska utse ersättare (27 respektive 28 §). Regeringen anser att denna ordning bör bestå även med den nya regleringen. Den ordning för hur pensionerade justitieråd ska förordnas i de aktuella fallen blir därför en fråga för respektive domstol. När det gäller de synpunkter som *Sveriges akademiker*

– för akademiker i staten framför konstaterar regeringen att det redan med nuvarande reglering finns en etablerad ordning för lönesättning av tillfälligt förordnade ledamöter och att den nu föreslagna regleringen inte medför några förändringar i detta hänseende.

Begreppet ersättare bör bytas ut

Som framgår ovan får enligt nuvarande reglering den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen om ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i domstolen. Med den nu föreslagna regleringen kommer det i vissa fall inte att vara fråga om förordnande av ersättare för andra ledamöter. Bestämmelsen bör därför ändras till att i stället avse den som tjänstgör tillfälligt i domstolen. I linje med vad *Åklagarmyndigheten* påpekar bör det i förhållande till promemorians förslag till lagtext förtydligas att bestämmelsen om att det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska tillämpas på sådana pensionerade justitieråd som tillfälligt tjänstgör i domstolen, men inte andra som tillfälligt tjänstgör i någon befattning i de båda högsta domstolarna.

5 Nya regler om straffavgift för advokater

5.1 En höjning av straffavgiften

Regeringens förslag: Den straffavgift som Sveriges advokatsamfund kan tilldela en advokat ska höjas från 1 000 till 10 000 kronor som lägsta belopp och från 50 000 till 250 000 kronor som högsta belopp.

Förslaget i Sveriges advokatsamfunds promemoria överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det.

Skälen för regeringens förslag

Sveriges advokatsamfunds tillsynsverksamhet

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. Vanligen granskas ett ärende inledningsvis av en prövningsavdelning och om avdelningen är enig om att någon disciplinär påföljd inte är påkallad, kan prövningsavdelningen direkt avgöra ärendet. I annat fall ska ärendet hänskjutas till disciplinnämnden. Nämnden kan både efter anmälningar och på eget initiativ pröva om en ledamot av advokatsamfundet har brutit mot god advokatsed. Bestraffning sker genom de disciplinära påföljder som regleras i 8 kap. 7 och 7 a §§ rättegångsbalken. Justitie-

Prop. 2022/23:135 kanslern 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. En advokat ska uteslutas om advokaten i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller annars förfar oredligt. Även den som genom att begå brott visat sig vara uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas. Om advokaten annars åsidosätter sina plikter som advokat och omständigheterna är synnerligen försvårande får advokaten uteslutas 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 utge 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 erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd har varit felaktig eller olämplig. De nu nämnda reglerna gäller även EU-advokater, dvs. advokater som är auktoriserade i en annan stat inom Europeiska unionen och utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel. Dessa advokater ska vara registrerade hos advokatsamfundet och en uteslutning för den personkretsen innebär att registreringen upphävs.

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 11 fall om varning med straffavgift.

Nuvarande straffavgifter

En straffavgift kan inte utdelas som en självständig disciplinpåföljd utan förutsätter att advokaten också tilldelas en varning. Reglerna som möjliggör att förena en varning med ett åläggande om straffavgift infördes den 1 januari 1983 genom ändringar i 8 kap. rättegångsbalken och i samfundets stadgar. Straffavgiften bestämdes då till 1 000 kronor som lägsta belopp 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, se regeringens proposition om advokatsamfundets disciplinära verksamhet (prop. 1982/83:42 s. 7–8).

Straffavgiften måste, precis som t.ex. medlemsavgift och serviceersättning, betalas för att advokaten ska få stanna kvar som ledamot i

advokatsamfundet. Det följer av advokatsamfundets stadgar (50 §) att en advokat som trots anmaning inte betalar avgiften ska förklaras utträdd. I stadgarna finns dock en möjlighet för styrelsen att efterge avgiften, helt eller delvis. Det krävs särskilda skäl för att så ska kunna ske, t.ex. sjukdom, svag ekonomi eller andra ömmande sociala skäl.

Den 1 juli 1997 höjdes taket för straffavgiften till 50 000 kronor och detta belopp gäller än i dag. Ändringen motiverades bl.a. med att avgiften behövde justeras till dåvarande penningvärde, att advokaters arvodesnivåer hade förändrats och att det fanns en rimlighet i att advokater som ådrar sig en disciplinpåföljd ska bidra till kostnaderna för hanteringen av disciplinärenden, se propositionen Advokatsamfundets disciplinverksamhet (prop. 1996/97:134 s. 9).

Straffavgiften bör höjas

Eftersom den övre beloppsgränsen för straffavgiften varit densamma under drygt 25 år och miniminivån är oförändrad sedan reglernas tillkomst finns det anledning att överväga om spannet för straffavgiften ska ändras. Vid denna bedömning finns en rad faktorer att ta hänsyn till. 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 överträdelsernas allvar. Dessutom måste avgiften regleras efter dagens penningvärde och stå i relation till sanktionsavgifter på andra områden. I det sammanhanget kan särskilt nämnas att advokater och advokatbolag sedan 2017 kan tilldelas en sanktionsavgift för det fall en disciplinär varning mot advokaten eller advokatbolaget avser en överträdelse enligt 2–6 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Sanktionsavgiften uppgår till lägst 5 000 kronor och högst en miljon euro, alternativt två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelserna, om beloppet går att fastställa. Vidare finns regler från 2016 om att en revisor kan tilldelas varning och om det finns särskilda skäl en sanktionsavgift av Revisorsinspektionen som kan uppgå till en miljon kronor, vilket enligt motiven setts som en lämplig avvägning, se propositionen Revisorer och revision (prop. 2015/16:162 s. 154).

Även om straffavgiften för advokater framstår som låg i förhållande till andra jämförbara sanktionsavgifter bör den inte sättas så högt som till en miljon kronor eftersom det skulle motsvara en så allvarlig överträdelse av god advokatsed att överträdelserna i stället borde leda till uteslutning. Enligt regeringens mening finns en risk att straffavgifter som uppgår till mycket höga belopp i vissa fall skulle kunna leda till att uteslutning i praktiken blir en lindrigare påföljd, om avgiften är så hög att advokatens ekonomi påverkas på ett sådant sätt att verksamheten inte kan fortsätta. De nya beloppsgränserna måste därför anpassas till sådana överträdelse som är på gränsen till uteslutning, utan att eliminera glappet mellan uteslutning och varning med högsta straffavgift. Det finns däremot inte skäl att frångå den tidigare ordningen att straffavgiften alljämt bör bestämmas efter överträdelsernas svårhetsgrad och inte efter advokatens ekonomiska situation.

Regeringen konstaterar att den nivå som straffavgiften ligger på av flera skäl framstår som för låg och behöver höjas. Sveriges advokatsamfund gör

Prop. 2022/23:135 i promemorian bedömningen att straffavgiften som lägst bör uppgå till 10 000 och som högst till 250 000 kronor. Regeringen instämmer i advokatsamfundets bedömning att ett rimligt tak för straffavgiften är 250 000 kronor. Samtidigt som detta utgör en avsevärd höjning från det tidigare beloppet och därmed bör ha viss preventiv verkan, är beloppet inte så högt att det tangerar gränsen till effekterna av en uteslutningspåföljd. Vad gäller den lägsta avgiften, som enligt nuvarande regler uppgår till 1 000 kronor, redogör promemorian för att det i praktiken inte förekommer att en straffavgift sätts till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Regeringen anser att även det beloppet är för lågt. För att spannet för straffavgiften ska bli mer adekvat och bättre avvägt anser regeringen, i likhet med advokatsamfundet, att den lägsta möjliga avgiften bör höjas till 10 000 kronor.

5.2 Möjligheten att överklaga beslut om straffavgift

Regeringens förslag: En advokat som har tilldelats en varning med straffavgift av advokatsamfundets disciplinnämnd ska kunna överklaga beslutet om straffavgift till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd.

Om även Justitiekanslern överklagar ett beslut om varning med straffavgift, vilket sker till Högsta domstolen, ska straffavgiftsnämnden få förklara ärendet vilande till dess att Högsta domstolen har prövat Justitiekanslerns överklagande.

Förslaget i Sveriges advokatsamfunds promemoria överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att straffavgiftsnämnden inte enbart får utan ska vilandeförklara en advokats överklagande till dess att Högsta domstolen har prövat Justitiekanslerns överklagande.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det. *Justitiekanslern* tillstyrker förslaget men anför att det har utvecklats en praxis där beslut från advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd endast överklagas i vissa särskilda hänseenden. Det sker i princip aldrig att Justitiekanslern överklagar till förmån för en enskild advokat eller överklagar storleken på en påförd straffavgift. Justitiekanslern anser därför att det framstår som osannolikt att myndigheten skulle klaga på straffavgiftsnämndens beslut, om det inte är en fråga av principiell vikt. Det finns därför inte någon reell risk att samma ärende ska komma under Högsta domstolens prövning två gånger. Vidare anför Justitiekanslern att det tilltänkta prövningssystemet som öppnar upp för parallella processer visserligen inte är invändningsfritt, men att inrättandet av en särskild straffavgiftsnämnd är att föredra framför att Högsta domstolens resurser tas i anspråk för att hantera enskilda advokaters överklaganden i frågor om straffavgift.

Uppsala universitet (juridiska fakulteten) anför att det i första hand bör övervägas om inte samtliga beslut bör överprövas av Högsta domstolen, i stället för av en straffavgiftsnämnd. Frågan om straffavgift kan genom den nuvarande regleringen i rättegångsbalken komma under Högsta domstolens prövning om Justitiekanslern överklagar beslutet eller om en advokat överklagar ett beslut om uteslutning. De disciplinärenden som rör gränsdragningen mellan påföljderna uteslutning och varning med straff-

avgift kommer även fortsättningsvis att kunna bedömas av Högsta domstolen. Den föreslagna ordningen innebär dock att straffavgiftsnämnden blir en mellaninstans eller en parallell instans till Högsta domstolen och förstärker den asymmetri som redan finns i dag när det gäller den enskilda advokatens respektive Justitiekanslerns rätt att överklaga.

Skälen för regeringens förslag

Överklagande av disciplinnämndens beslut

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).

Att en advokat inte har klagorätt i andra fall än i uteslutningsärenden eller vid ärenden om nekat inträde i advokatsamfundet har alltså tidigare varit föremål för diskussion. En aspekt som kan tala för att klagorätten borde utvidgas är att avsaknaden av rättsmedel skulle kunna innebära en inskränkning av advokatens rätt till en rättvis rättegång. Den frågan, dvs. om artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skulle innebära något hinder mot reglerna att en advokat inte får lov att överklaga beslut om varning med straffavgift, behandlas i ett avgörande från Högsta domstolen (mål nr Ö 5090–20). Advokaten hade i det fallet tilldelats varning med högsta möjliga straffavgift om 50 000 kronor. Högsta domstolen konstaterade att ärendet i advokatsamfundets disciplinnämnd visserligen kunde anses ha innefattat en prövning av advokatens civila rättigheter, men att förfarandet vid disciplinnämnden inte inneburit att hans yrkesutövning stått på spel i den mening som avses i Europadomstolens praxis (jfr Europadomstolens dom i målet H. v. Belgien, 30 november 1987, Series A no. 127-B). Därför ansåg Högsta domstolen att bestämmelserna om domstolsprövning i artikel 6 inte aktualiserades. Detta ska ställas i kontrast till disciplinpåföljden uteslutning, där ju advokatens yrkesutövning i allra högsta grad står på spel.

Med detta i beaktande, och då det inte heller tidigare funnits skäl att kunna överklaga ett beslut om varning med straffavgift, konstaterar regeringen att det inte är rättsligt nödvändigt att införa en rätt för en advokat att överklaga ett beslut om varning med straffavgift. Regeringen anser dock att frågan ställs i ett annat ljus när det nu föreslås en kraftig höjning av nivåerna för straffavgift. Det framstår därför 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 ska det finnas 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. Sammansättningen ska enligt stadgarna vara fem ledamöter och fem suppleanter, varav tre advokater och två externa ledamöter. De externa ledamöterna bör ha en bakgrund som gör att de kan tillföra viktig straffrättslig eller annan kompetens. Ledamöterna och suppleanterna som är advokater bör utses av fullmäktige efter förslag av valberedningen. Även de externa ledamöterna och suppleanterna bör utses av fullmäktige. I stadgarna regleras också hur ett överklagande ska ske och de närmare formerna för detta.

Uppsala universitet (juridiska fakulteten) förordar att den enskilda advokaten ska kunna överklaga ett beslut som innehåller straffavgift direkt till Högsta domstolen. Som universitetet pekar på kan frågan om straffavgift komma till Högsta domstolens prövning även utan en sådan klagorätt för advokaten, men det förutsätter att Justitiekanslern överklagar ärendet dit. Regeringen konstaterar att en rätt för advokaten att överklaga ett beslut om straffavgift till Högsta domstolen skulle avvika från den etablerade systematiken att en enskild advokat på egen hand kan ställa frågan under Högsta domstolens prövning endast när det är fråga om uteslutning från eller nekat inträde i advokatsamfundet. Även om advokaten endast överklagar beslutet om straffavgift kan Högsta domstolens prövning resultera i att advokaten tilldelas en annan disciplinär påföljd än vad disciplinnämnden har bestämt (jfr NJA 1971 C 81 och NJA 1998 s. 888). Att påföljden kan ändras på sådant sätt efter advokatens överklagande är inte syftet med att införa en klagorätt i straffavgiftsärenden. Dessutom är det ofrånkomligt att en möjlighet för advokaten att överklaga direkt till Högsta domstolen skulle innebära en ökad belastning för domstolen, i synnerhet då överklaganden från advokatsamfundets disciplinnämnd inte kräver prövningstillstånd. Regeringen instämmer därför i promemorians förslag att enskilda advokaters överklagande av ett beslut om varning med straffavgift ska göras till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd och inte till Högsta domstolen. Justitiekanslerns möjlighet att överklaga disciplinnämndens avgörande till Högsta domstolen påverkas inte av förslaget.

Det är dock inte avsikten att straffavgiftsnämnden ska pröva någonting annat än straffavgiften och dess storlek. Vid prövningen kan det vara oundvikligt att omständigheterna 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. Nämnden kan således bestämma straffavgiften till ett lägre belopp än vad disciplinnämnden kommit fram till eller besluta att ingen straffavgift ska utdelas. I likhet med vad som gäller för överprövningar i allmänhet hindrar principen om förbud

mot reformatio in pejus straffavgiftsnämnden från att skärpa påföljden efter att den klagande begärt lindring av påföljden. Prop. 2022/23:135

Överklagande av straffavgiftsnämndens beslut

Justitiekanslern har enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken möjlighet att överklaga samtliga beslut som meddelas av disciplinnämnden. I enlighet med detta bör Justitiekanslern även kunna överklaga straffavgiftsnämndens beslut. Den enskilda advokaten föreslås däremot inte få överklaga straffavgiftsnämndens beslut, vilket inte heller är möjligt för den advokat som får en erinran eller varning beslutad mot sig av disciplinnämnden. I promemorian föreslås en lagändring, där det tydliggörs att advokaten inte har rätt att klaga på straffavgiftsnämndens beslut. Regeringen konstaterar dock att några lagändringar inte krävs för att den ordningen ska gälla.

Om den advokat som fått en varning med straffavgift överklagar disciplinnämndens beslut till straffavgiftsnämnden, samtidigt som Justitiekanslern överklagar beslutet till Högsta domstolen, kan samma rättsliga fråga komma att prövas i två parallella förfaranden. Situationen kan lösas på olika sätt, men utgångspunkten ska vara godtagbar ur ett samhälls-ekonomiskt och rättssäkerhetsmässigt perspektiv.

Justitiekanslern överklagar sällan beslut från disciplinnämnden i andra fall än när myndigheten begär att en advokat ska uteslutas. Det ligger dock i myndighetens uppgift att också kunna överklaga till förmån för advokaten. Som nämns ovan kan Högsta domstolens prövning resultera i att advokaten tilldelas en annan disciplinär påföljd än vad disciplinnämnden har bestämt. Det är därför inte otänkbart att Högsta domstolen ändrar en utdelad disciplinpåföljd som gör att straffavgiftsnämndens prövning blir inaktuell. Denna situation kan undvikas antingen genom att även advokatens överklagande lämnas till Högsta domstolen, om Justitiekanslern har överklagat dit, eller genom att straffavgiftsnämnden vilandeförklarar sitt ärende i avvaktan på Högsta domstolens avgörande. Regeringen konstaterar att en lösning där advokatens överklagande överlämnas till Högsta domstolen har flera nackdelar. Högsta domstolen skulle få ytterligare ett överklagande som skulle kräva handläggning och ta resurser i anspråk, samtidigt som advokaten i fråga skulle gå miste om möjligheten att få straffavgiften prövad av den för ändamålet särskilt föreslagna straffavgiftsnämnden. Det skulle också i vissa fall förta syftet med straffavgiftsnämnden och skapa en asymmetrisk handlägningsordning som beror på om Justitiekanslern överklagar beslutet eller inte.

Regeringen anser i stället att en lämplig ordning är att straffavgiftsnämnden vilandeförklarar sitt ärende i avvaktan på Högsta domstolens prövning, som kommer att ha betydelse för om nämnden överhuvudtaget kommer att behöva besluta i frågan. I förhållande till promemoriens förslag till lagtext görs dock vissa justeringar. Lagtexten bör formuleras på så sätt att straffavgiftsnämnden får förklara ärendet vilande i avvaktan på Högsta domstolens prövning. En vilandeförklaring görs alltså inte obligatorisk. Detta överensstämmer med den systematik om vilandeförklaring som sedan tidigare finns i rättegångsbalken och lämnar utrymme för att avstå från att förklara ett ärende vilande, om det skulle anses vara lämpligt i det enskilda fallet.

En följd av förslaget är att straffavgiftsnämnden återupptar sitt ärende om Högsta domstolen avslår Justitiekanslerns överklagande. Om Högsta domstolen däremot beslutar att utesluta advokaten eller tilldela advokaten en annan påföljd än vad disciplinnämnden beslutat om, leder det till att ärendet hos straffavgiftsnämnden avskrivs. Samma sak gäller om Justitiekanslern överklagar disciplinnämndens beslut till förmån för advokaten och Högsta domstolen beslutar i enlighet med det. Detta skulle kunna innebära att ett ärende hamnar i Högsta domstolen två gånger, om Justitiekanslern först klagat på disciplinnämndens beslut och sedan på straffavgiftsnämndens beslut sedan Högsta domstolen avslagit Justitiekanslerns överklagande. Vilken verkan det tidigare avgörandet ska få i sådana fall får avgöras i rättstillämpningen.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Äldre föreskrifter om straffavgift ska fortsätta att gälla för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

Promemoriornas förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har ingen invändning mot dem.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2024.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte för bestämmelsen om utvidgade möjligheter att tillfälligt förordna justitieråd att tjänstgöra i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen. Det bedöms däremot vara rimligt att en advokat som begår en överträdelse ska ha möjlighet att överblicka konsekvenserna av sitt handlande. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att de äldre föreskrifterna om straffavgifter ska fortsätta att gälla för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet. I enlighet med förslaget i Sveriges advokatsamfunds promemoria bör det inte heller vara möjligt att överklaga ett beslut om straffavgift som fattats enligt de äldre bestämmelserna.

Advokatsamfundet har genom stadgeändringar redan beslutat att införliva straffavgiftsnämnden och dess uppgift. Regeringen avser att behandla frågan om fastställelse av ändringarna i samfundets stadgar efter riksdagens behandling av lagförslagen.

Regeringens bedömning: Förslaget om att utöka möjligheten att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd att tjänstgöra i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen förväntas leda till förbättrade förutsättningar för dessa domstolar att fullgöra sina uppgifter. Förslaget bedöms endast medföra marginellt ökade kostnader som inte är större än att de ryms inom befintliga anslag.

Förslaget om en höjd straffavgift för advokater bedöms bidra till att överträdelse beivras på ett ändamålsenligt sätt.

Promemoriornas bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga särskilda synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Utökade möjligheter att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd

Förslaget om utökade möjligheter att tillfälligt förordna pensionerade justitieråd förväntas bidra till att de båda högsta domstolarna får bättre förutsättningar att bedriva sina verksamheter och fullgöra sina uppgifter som prejudikatinstanser. Det finns inte skäl att anta annat än att de utvidgade möjligheterna till tillfälliga förordnanden kommer att utnyttjas endast undantagsvis. Kostnaderna för tillfälliga förordnanden bedöms mot denna bakgrund inte vara större än att de ryms inom befintliga budgetramar.

Höjningen av straffavgiften för advokater

Förslaget om höjda straffavgifter för advokater förväntas bidra till att överträdelse beivras på ett ändamålsenligt sätt.

Den påverkan som förslaget har på Justitiekanslerns tillsynsuppgift bedöms bli mycket begränsad. Samma bedömning görs när det gäller antalet överklaganden till Högsta domstolen. Förslagen kan inte antas leda till någon ökning av antalet ärenden i advokatsamfundets disciplinnämnd, däremot kan den nyinrättade straffavgiftsnämnden komma att behöva tillföras medel för att fullgöra sina uppgifter. Förslagen kan således medföra kostnader för Sveriges advokatsamfund.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

3 kap.

4 § I Högsta domstolen 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.

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.

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 enligt fjärde stycket tillfälligt tjänstgör i Högsta domstolen.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om Högsta domstolens organisation. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I *fjärde stycket*, som är nytt, anges i vilka fall pensionerade justitieråd får förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen.

Enligt *första punkten*, som motsvarar hittillsvarande fjärde stycket första meningen, har Högsta domstolen möjlighet att tillfälligt förordna en ledamot om ett justitieråd är frånvarande på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övriga ändringar i förhållande till hittillsvarande fjärde stycket första meningen är redaktionella.

I *andra punkten* införs en möjlighet att tillfälligt förordna en ledamot om ett ordinarie justitieråds tjänstgöring upphört och ett nytt justitieråd inte har tillträtt. Här avses vakanser som uppstått t.ex. för att ett justitieråd valt att byta arbete eller för att ett justitieråd har avlidit. Även den situation att ett justitieråd på grund av personliga skäl väljer att avsluta sin tjänstgöring i förtid omfattas. Undantagsvis kan behov av ett tillfälligt förordnande uppkomma också efter ett justitieråds planerade pensionsavgång. Så kan vara fallet om rekryteringsförfarandet drar ut på tiden, t.ex. för att det initialt inte finns någon tillräckligt kvalificerad sökande eller om det är lång tid till dess att ett nytt justitieråd kan tillträda.

I *tredje punkten* införs en möjlighet att tillfälligt förordna en ledamot om det finns behov av det på grund av att handläggningen av ett eller flera mål vid domstolen under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk. Det kan

t.ex. vara fallet då en längre huvudförhandling ska genomföras i Högsta domstolen eller då osedvanligt många mål tillfälligt har inkommit till domstolen.

I *femte stycket*, som är nytt, införs bestämmelser om förordnandets längd. Utgångspunkten är att ett tillfälligt förordnande får gälla i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl, får det emellertid förlängas. Det kan bli aktuellt t.ex. i samband med långvarig sjukdom hos ett justitieråd. Även vid förlängda förordnanden gäller en gräns på sex månader. Det finns däremot inte någon begränsning när det gäller hur många gånger ett förordnande kan förlängas.

Sjätte stycket motsvarar nuvarande fjärde stycket andra meningen. Med hänsyn till att pensionerade justitieråd framöver kommer att kunna tjänstgöra i Högsta domstolen i fler situationer än som ersättare för ett justitieråd som är frånvarande på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet, byts dock uttrycket ersättare ut mot den som tillfälligt tjänstgör i Högsta domstolen.

8 kap.

7 § 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 *betala* en straffavgift till samfundet med lägst *tiotusen* och högst *tvåhundra-femtio-tusen* 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 *besluta* om hans eller hennes utslutning. 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 § fräntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han eller hon är auktoriserad, ska styrelsen upphäva registreringen.

I beslutet om utslutning ur samfundet får det föreskrivas 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om disciplinära påföljder för advokater. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att beloppen för lägsta och högsta möjliga straffavgift som kan åläggas en advokat höjs. Lägsta möjliga belopp för straffavgiften höjs från 1 000 till 10 000 kronor och högsta möjliga belopp för straffavgiften höjs från 50 000 till 250 000 kronor.

Övriga ändringar är språkliga.

8 § 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.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av disciplinära påföljder för advokater. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en möjlighet för den advokat som har tilldelats en varning med straffavgift av advokatsamfundets disciplinnämnd att överklaga beslutet om straffavgift. Överklagandet prövas av advokatsamfundets straffavgiftsnämnd. Den enskilde advokaten kan dock inte överklaga beslutet om varning. Straffavgiftsnämndens uppgift är att pröva om det överhuvudtaget funnits skäl att dela ut en straffavgift och, om så är fallet, straffavgiftens storlek. Straffavgiftsnämndens beslut får inte överklagas av den enskilde advokaten, som endast får överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om inträde i advokatsamfundet eller ett beslut om uteslutning ur advokatsamfundet (första stycket första meningen). Justitiekanslern får dock alltid överklaga beslut enligt 7 eller 7 a § till Högsta domstolen (första stycket tredje meningen). Närmare bestämmelser om formerna för överklagande finns i advokatsamfundets stadgar.

Av *andra stycket* följer även att ärendet hos straffavgiftsnämnden får vilandeförklaras om Justitiekanslern har överklagat disciplinnämndens beslut till Högsta domstolen samtidigt som advokaten har överklagat beslutet till straffavgiftsnämnden. Om Högsta domstolen därefter beslutar att utesluta advokaten eller tilldela advokaten en annan påföljd än vad disciplinnämnden beslutat om, som inte innebär straffavgift, leder det till att ärendet hos straffavgiftsnämnden ska avskrivas. Samma sak gäller om Justitiekanslern överklagar disciplinnämndens beslut till förmån för advokaten och Högsta domstolen beslutar i enlighet med det.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

3 § 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.

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.

I paragrafen regleras Högsta förvaltningsdomstolens organisation. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Paragrafen ändras på motsvarande sätt som 3 kap. 4 § rättegångsbalken, jämför kommentaren till den paragrafen.

Sammanfattning av promemorian En utvidgad möjlighet att förordna pensionerade justitieråd att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

I promemorian föreslås att möjligheten att förordna den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska utvidgas. Enligt gällande lagstiftning kan ett sådant förordnande komma i fråga endast om ett ordinarie justitieråd är frånvarande på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet. I promemorian föreslås att sådan tillfällig tjänstgöring ska vara möjlig också om behov uppkommit på grund av att handläggningen av ett eller flera mål vid domstolen under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk eller på grund av att ett ordinarie justitieråds tjänstgöring upphört och ett nytt justitieråd inte har tillträtt. Den föreslagna ordningen föranleder ändringar i bl.a. rättegångsbalken och i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

I Högsta domstolen 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.

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:

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

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

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

Ett förordnande enligt fjärde stycket gäller 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 även tillämpas på den som tillfälligt tjänstgör i Högsta domstolen.

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

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 §

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:

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

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

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

Ett förordnande enligt tredje stycket gäller 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 även tillämpas på den som tillfälligt tjänstgör i Högsta förvaltningsdomstolen.

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

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2022/23:135
Bilaga 3

Efter remiss har yttrande inkommit från Arbetsgivarverket, Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Karlstad, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Högsta förvaltningsdomstolen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademiker – för akademiker i staten (SACO-S), Sveriges domareförbund och Åklagarmyndigheten.

Sammanfattning av Sveriges advokatsamfunds promemoria

Advokatsamfundets tillsyn över advokater är reglerad i lag. För att tillsynen ska kunna utövas är det av vikt att samfundet har tillgång till effektiva sanktioner som är proportionella i förhållande till allvarligheten av överträdelsena.

Syftet med den straffavgift som disciplinnämnden i förening med varning kan ålägga en advokat enligt rättegångsbalken var när den infördes bl.a. att differentiera påföljdssystemet, eftersom skillnaden i stränghet mellan varning och uteslutning ansågs vara för stor.

Det beloppsmässiga spannet på den straffavgift som föreskrivs i rättegångsbalken idag (1 000 kr – 50 000 kr) har emellertid inte ändrats på 24 år. Redan med beaktande av penningvärdesförändringen sedan dess 1 har straffavgiften blivit ett mindre verksamt medel och glappet mellan uteslutning och den näst strängaste påföljden har blivit större.

Arbetsgruppen har mot den bakgrunden haft i uppdrag att se över om de föreligger skäl att höja taket för straffavgiften, samt att identifiera och utreda därmed sammanhängande frågeställningar, särskilt i fråga om överklagbarhet av beslut om straffavgift.

Arbetsgruppen har i sitt arbete funnit att det finns skäl att föreslå en ändring av straffavgiftens lagreglerade nivå för att sanktionen ska tillgodose de avsedda syftena. I stället för dagens 1 000 kr - 50 000 kr, bör spannet enligt arbetsgruppens mening ha ett lägsta belopp om 10 000 kr och ett högsta belopp om 250 000 kr.

Mot bakgrund av den föreslagna ändringen har arbetsgruppen vidare funnit att den advokat som ålagts en straffavgift ska beredas möjlighet att överklaga beslutet. Överklagbarheten ska enligt förslaget omfatta beslutet om själva straffavgiften, inte disciplinnämndens beslut att tilldela advokaten varning. Överinstansen ska vid sin prövning, om det finns skäl, kunna bestämma straffavgiften till ett lägre belopp eller besluta att ingen straffavgift alls ska vara förenad med den varning som disciplinnämnden har tilldelat advokaten.

Vad gäller frågan om överinstans har arbetsgruppen inte funnit det realistiskt att räkna med att Högsta domstolen – som annars utgör enda överinstans i advokatärenden – skulle få befatta sig med dessa. För att säkerställa att advokaters yrkesfrågor hanteras av en instans med specialistkompetens föreslås i stället att en särskild straffavgiftsnämnd ska inrättas.

Straffavgiftsnämnden ska bestå av såväl advokater med särskild kunskap inom advokatetik, som externa ledamöter som kan tillföra viktig straffrättslig eller annan kompetens.

Straffavgiftsnämndens verksamhet kommer att medföra vissa kostnader för advokatsamfundet, men inte i sådan omfattning att kostnadsfrågan i sig utgör skäl att inte inrätta den föreslagna nämnden.

Härigenom föreslås att 8 kap. 6–8 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §

Advokatväsendet står under tillsyn av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd. Styrelsen och disciplinnämnden ska se till att en advokat uppfyller sina skyldigheter när han eller hon utför talan i domstol och utövar sin advokatverksamhet i övrigt. Frågor om disciplinära ingripanden mot advokater enligt 7 § första–fjärde styckena och 7 a § prövas av disciplinnämnden och, i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen. En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen.

Advokatväsendet står under tillsyn av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd. Styrelsen och disciplinnämnden ska se till att en advokat uppfyller sina skyldigheter när han eller hon utför talan i domstol och utövar sin advokatverksamhet i övrigt. Frågor om disciplinära ingripanden mot advokater enligt 7 § första–fjärde styckena och 7 a § prövas av disciplinnämnden och, i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen. *Efter överklagande enligt 8 § andra stycket prövas frågor enligt 7 § tredje stycket första meningen också av straffavgiftsnämnden.* En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen.

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.

Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om någons personliga eller ekonomiska förhållanden.

7 §

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

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.

tiotusen och högst tvåhundrafemtiotusen 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 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.

8 §

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 varning och samtidigt ålagts att betala en straffavgift till advokatsamfundet enligt 7 § tredje stycket får överklaga beslutet om straffavgift till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd.

Om Justitiekanslern har överklagat beslutet att meddela advokaten varning med straffavgift, ska straffavgiftsnämnden vilande-förklara advokatens överklagande

*till dess att Högsta domstolen
prövat Justitiekanslerns
överklagande.*

Prop. 2022/23:135
Bilaga 5

*Beslut från advokatsamfundets
straffavgiftsnämnd får inte
överklagas av den advokat som
ålagts att betala straffavgift.*

1. Denna lag träder i kraft den...

2. I fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, tillämpas bestämmelserna i dess äldre lydelse.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande inkommit från Akavia, Domstolsverket, Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Lunds tingsrätt, Nacka tingsrätt, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Åklagarmyndigheten och Östersunds tingsrätt.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men har avstått eller inte hörts av: Riksdagens ombudsmän (JO).

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 lagfarna. 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 gäller 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 även tillämpas på den som enligt fjärde stycket tillfälligt tjänstgör i Högsta domstolen.

¹ Senaste lydelse 2017:542.

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 *femtio* tusen 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 *förordna* om hans eller hennes uteslutning. Detsamma gäller, om

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 *tvåhundra* tusen 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 som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att *betala* en straffavgift till samfundet med lägst *tvåhundra* tusen 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 *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 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.

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.

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 gäller 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 även tillämpas 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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-06-05

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

Vissa frågor om justitieråd och advokater

Enligt en lagrådsremiss den 25 maj 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Peter Munck och rättssakkunnige Peter Edwards.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledande synpunkter

Remissen har överskriften Vissa frågor om justitieråd och advokater. Enligt Lagrådets uppfattning ger denna rubrik en missvisande bild av innehållet. Den kan ge intryck av att förslagen handlar om något som berör både justitieråd och advokater. I själva verket avser förslagen två helt skilda frågor, nämligen dels utökade möjligheter att förstärka de högsta domstolarna vid bl.a. arbetstoppar, dels höjda straffavgifter för advokater som tilldelas varning av Sveriges advokatsamfund. Det naturliga hade varit att de båda frågorna togs upp i två separata lagstiftningsärenden.

Om regeringen trots denna invändning väljer att gå fram med de skilda förslagen i en och samma proposition bör rubriken ändras. Mera träffande skulle då vara att kalla förslaget: Ändrade regler för tillfällig tjänstgöring i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen samt höjd straffavgift för advokater som tilldelas varning.

Förslaget till lag om ändring i 3 kap. 4 § rättegångsbalken

För närvarande gäller att den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd får förordnas att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen när ett justitieråd på grund av sjukdom eller någon därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i domstolen. Syftet är att domstolen ska kunna fortsätta att arbeta effektivt trots att en ordinarie ledamot under en period är frånvarande.

Förslaget innebär att förordnanden av det här slaget ska kunna meddelas även i två andra situationer. Den ena är när ett justitieråds tjänstgöring har upphört, t.ex. på grund av att han eller hon har fått en annan tjänst, och ett nytt justitieråd ännu inte har tillträtt. Den andra avser det fallet, att handläggningen av ett eller flera mål vid domstolen under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk.

Förordnandena ska gälla i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får ett förordnande förlängas med högst sex månader i taget.

Av remisstexten framgår att möjligheten att förordna ett f.d. justitieråd att tillfälligt tjänstgöra ska kunna användas bl.a. i perioder av förhöjd arbetsbörda i Högsta domstolen. En sådan förhöjd arbetsbörda kan inträffa exempelvis när något mål kräver en mycket lång handläggningstid. Då blir (minst) fem av domstolens ledamöter ianspråkta för det målet och det kan vara svårt att utnyttja de övriga ledamöternas arbetskraft på ett effektivt sätt. Ett annat exempel är att något avgörande från domstolen får följdverkningar som består i att en större mängd andra mål också måste behandlas. Men syftet med lagändringen är att förstärkningsmöjligheten ska kunna användas också i andra typer av tillfälliga och oförutsedda arbetstoppar. I det sammanhanget nämns (se s. 9 i remissen) att måltillströmningen till Högsta domstolen har ökat med 35 procent de senaste fem åren.

Lagrådet har i sak inga invändningar mot förslaget. Det är förstås viktigt att de högsta domstolarna kan arbeta effektivt och att det finns en viss flexibilitet när det gäller tillgången till arbetskraft vid arbetstoppar. Och några problem med hänvisning till reglerna i regeringsformen uppstår knappast.

Enligt Lagrådets mening kan det emellertid ifrågasättas om den föreslagna lagtexten i fjärde stycket tredje punkten är på kornet, dvs. om formuleringen ”handläggningen av ett eller flera mål under en begränsad tid tar stora resurser i anspråk” fullt ut täcker de olika situationer som avses. Vad Lagrådet närmast tänker på är det fallet att det är den ökade måltillströmningen i sig som är den egentliga orsaken till att ytterligare någon ledamot behövs. (Jfr här vad som sägs i författningskommentaren på s. 22 och som innebär att förordnande ska få ske när ovanligt många mål har kommit in till domstolen utan att det samtidigt pågår handläggning av ett eller flera mål som tar stora resurser i anspråk.)

Lagrådet anser alltså att det finns ett behov av att ytterligare överväga den föreslagna formuleringen av tredje punkten i lagtexten så att den tydligt omfattar alla de situationer som avses.

När det gäller det föreslagna femte stycket vill Lagrådet ifrågasätta om det inte är naturligt att förordnandets längd anges i förordnandebeslutet. Som förslaget är formulerat kan man få intrycket att förordnandet ska kunna ges tills vidare, dock att det automatiskt upphör efter sex månader om det inte förlängs. Förslagsvis kunde det i femte stycket stå: Ett förordnande enligt fjärde stycket ska avse viss tid, dock högst sex månader.

Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar 3 §

Lagrådet hänvisar här till vad som har anförts beträffande förslaget till ändring i 3 kap. 4 § rättegångsbalken.

Förslaget till lag om ändring i 8 kap. 7 § rättegångsbalken

I remissen föreslås en höjning av den straffavgift som en advokat kan påföras i samband med att denne får en varning av Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd. Det föreslås också att den advokat som har tilldelats en straffavgift ska kunna överklaga beslutet till en särskilt inrättad nämnd – Sveriges advokatsamfunds straffavgiftsnämnd.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Vissa frågor om justitieråd och om advokater