

**Höjning av straffavgiften –
8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken**

**Förslag från Arbetsgruppen för
översyn av straffavgiften 2021**

Arbetsgruppens uppdrag

Enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken får Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd, om det finns särskilda skäl, ålägga en advokat som tilldelas en varning att betala en straffavgift till advokatsamfundet. Straffavgiften får enligt rättegångsbalken vara lägst 1 000 kr och högst 50 000 kr.

Beloppsgränsen om 50 000 kr har varit oförändrad sedan 1997, dvs. i 24 år. Under den tiden har ändringar av andra sanktionsavgifter skett. Vidare har bl.a. penningvärdet och den allmänna uppfattningen om vad som är adekvat förändrats.

Vid sammanträde den 22 januari 2021 beslutade styrelsen för Sveriges advokatsamfund att tillsätta en arbetsgrupp med 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 fick i uppdrag att lämna förslag till styrelsen på de förändringar som arbetsgruppen fann erforderliga.

Arbetsgruppen har bestått av advokat Charlotta Falkman, ordförande, advokat Petter Hetta, advokat Viviénne Dahlstrand, advokat Johanna Näslund, advokat Stefan Ruben, advokat Claes Langenius, advokat Henrik Snellman, advokat Christina Griebeler och tidigare offentliga representanten i disciplinnämnden Lotty Nordling.

Som sekreterare i arbetsgruppen har jur. kand. Sofia Rahm tjänstgjort.

Arbetsgruppen har sammanträtt fem gånger under 2021 och har avlagt en statusrapport till styrelsens sammanträde den 10 juni 2021.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sitt slutliga förslag på ändringar i rättegångsbalken, advokatsamfundets stadgar och vägledande regler om god advokatsed.

Stockholm den 23 september 2021

Innehåll

Sammanfattning	4
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)	5
Förslag på ändringar i stadgarna för Sveriges advokatsamfund	8
Förslag om ändring i vägledande regler om god advokatsed	16
Arbetsgruppens PM	18
<i>Del I</i>	<i>Bakgrund och statistik</i>
	<i>Nuvarande lagreglering</i> 18
	<i>Införande 1983 - maxbelopp 15 000 kr</i> 19
	<i>Höjning 1997 - maxbelopp 50 000 kr</i> 20
	<i>Antal straffavgifter per år - statistik disciplinnämnden</i> 21
<i>Del II</i>	<i>Arbetsgruppens överväganden</i>
	<i>Allmänna utgångspunkter</i> 22
	<i>Nivån på straffavgiften</i> 22
	<i>Överklagbarhet - bakgrund</i> 25
	<i>Överklagbarhet och omfattning</i> 28
	<i>Inrättande av en straffavgiftsnämnd</i> 30
	<i>Kollisionsfrågor</i> 33

Sammanfattning

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 överträdelserna.

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 dess¹ 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. Istället 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 istället 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.

¹ 50 000 kr 1997 motsvarar 65 000 kr 2020.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreslås att 8 kap. 6-8 §§ rättegångsbalken (1942:740) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §

<p>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.</p>	<p>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. <i>Efter överklagande enligt 8 § andra stycket prövas frågor enligt 7 § tredje stycket första meningen också av straffavgiftsnämnden.</i> En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen.</p>
---	---

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.

<p>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.</p>	<p>En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst <i>tiotusen</i> och högst <i>tvåhundrafemtiotusen</i> 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.</p>
--	--

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 § fräntas 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.

	<p><i>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</i></p>
--	---

	<p><i>med straffavgift, ska straffavgiftsnämnden vilandeförklara advokatens överklagande till dess att Högsta domstolen prövat Justitiekanslerns överklagande.</i></p> <p><i>Beslut från advokatsamfundets straffavgiftsnämnd får inte överklagas av den advokat som ålagts att betala straffavgift.</i></p>
--	--

Denna lag träder ikraft den... I fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, tillämpas bestämmelserna i dess äldre lydelse.

Förslag på ändringar i stadgarna för Sveriges advokatsamfund

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ledamöternas rätt att delta i hanteringen av samfundets gemensamma angelägenheter utövas genom fullmäktige, som är valda av ledamöterna och kallas *Sveriges advokatsamfunds fullmäktige*. Årligen hålls ett ordinarie *fullmäktigemöte*.

Fullmäktige väljer styrelse för samfundet och ledamöter av en nämnd. Styrelsen kallas <i>Sveriges advokatsamfunds styrelse</i> och nämnden kallas <i>Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd</i> .	Fullmäktige väljer styrelse för samfundet och ledamöter av <i>dess disciplinnämnd och straffavgiftsnämnd</i> . Styrelsen kallas <i>Sveriges advokatsamfunds styrelse</i> , <i>disciplinnämnden</i> kallas <i>Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd och straffavgiftsnämnden</i> kallas <i>Sveriges advokatsamfunds straffavgiftsnämnd</i> .
--	---

Samfundet är indelat i avdelningar, var och en med sin styrelse. Ledamöternas rätt att delta i hanteringen av en avdelnings särskilda angelägenheter utövas på ett avdelningsmöte.

5 §.

Samfundets styrelse består av ordförande, vice ordförande och 18 andra ledamöter. Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter väljs i nu nämnd ordning vid ordinarie fullmäktigemöte för två år, räknat från och med närmast följande 1 juli. Vartannat år utses ordförande, vice ordförande och åtta andra ledamöter, vartannat år tio ledamöter.

Vid val av andra ledamöter än ordförande och vice ordförande ska hänsyn tas till önskvärdheten av att samfundets samtliga avdelningar blir företrädade.

Den som vid utgången av den valperiod som han eller hon utsetts för kommer att ha varit ledamot i styrelsen under sex år i följd utan att ha varit ordförande eller vice ordförande, får inte för en tidigare period än den som börjar två år därefter utses till någon annan befattning inom styrelsen än som ordförande eller vice ordförande.

Om en ledamot i styrelsen väljs till ledamot av disciplinnämnden och tar emot detta uppdrag, ska han eller hon frånträda sitt uppdrag i styrelsen.	Om en ledamot i styrelsen väljs till ledamot av disciplinnämnden <i>eller straffavgiftsnämnden</i> och tar emot detta uppdrag, ska han eller hon frånträda sitt uppdrag i styrelsen.
--	--

12 §.

Samfundets disciplinnämnd består av ordförande, vice ordförande samt nio andra ledamöter.

Ordförande, vice ordförande och sex övriga ledamöter väljes i nu nämnd ordning vid ordinarie fullmäktigemöte för fyra år, räknat från och med närmast följande 1 juli. Val förrättas vartannat år och avser, varannan gång ordförande och tre andra ledamöter, varannan gång vice ordförande och tre andra ledamöter.

Nämndens återstående tre ledamöter (offentliga representanter) utses av regeringen. De förordnas en i sänder varje år för högst tre år i taget, räknat från den 1 juli. De offentliga representanterna hämtas utanför den personkrets, som enligt 4 kap. 6 § rättegångsbalken är undantagen i fråga om val till nämndeman.

Samfundsledamot som vid utgången av den valperiod, för vilken han senast utsetts, kommer att ha varit ledamot av disciplinnämnden under åtta år i följd utan att därunder ha varit ordförande eller vice ordförande, får inte för tidigare period än den, som börjar två år därefter, på nytt utses till annan befattning inom nämnden än som ordförande eller vice ordförande.

Väljes ledamot av disciplinnämnden till ledamot eller suppleant i styrelsen och mottager han detta uppdrag, skall han frånträda sitt uppdrag i nämnden.	Väljs ledamot av disciplinnämnden till ledamot eller suppleant i styrelsen <i>eller straffavgiftsnämnden</i> och mottager <i>ledamoten</i> detta uppdrag, <i>ska ledamoten</i> frånträda sitt uppdrag i <i>disciplinnämnden</i> .
---	---

17 §

Samfundet ska ha kansli i Stockholm under ledning av en generalsekreterare som är anställd i samfundets tjänst.

Till generalsekreterare får utses endast den som är advokat.

Generalsekreteraren är inte valbar till ledamot i styrelsen eller disciplinnämnden och inte heller till ledamot eller suppleant i fullmäktige.	Generalsekreteraren är inte valbar till ledamot i styrelsen eller disciplinnämnden och inte heller till ledamot eller suppleant i fullmäktige <i>eller straffavgiftsnämnden</i> .
--	---

22 §.

Ordinarie fullmäktigemöte ska:

1. behandla styrelsens förvaltningsberättelse och revisorernas berättelse samt besluta om ansvarsfrihet för styrelse, och, om ansvarsfrihet vägrats, besluta om åtgärd med

anledning därav,

2. behandla styrelsens för Sveriges advokatsamfundets understödsfond förvaltningsberättelse och revisorernas berättelse samt besluta om ansvarsfrihet för understödsfondens styrelse och, om ansvarsfrihet vägrats, besluta om åtgärd med anledning därav,

3. välja samfundets styrelse och samfundets disciplinnämnd,	3. välja samfundets styrelse, samfundets disciplinnämnd och samfundets straffavgiftsnämnd.
---	--

4. välja revisorer och revisorssuppleanter,

5. besluta om avgifter till samfundet och till understödsfonden,

6. besluta om serviceersättning till Sveriges Advokaters Serviceaktiebolag, efter förslag av bolaget,

7. besluta om skriftlig instruktion för valberedningen, samt

8. behandla ärende, som styrelsen hänskjutit till mötet eller som ledamot av samfundet före den 15 april skriftligen hos styrelsen föreslagit till behandling.

23 §.

<i>Å fullmäktigemöte må till avgörande företagas allenast ärende, som varit upptaget på föredragningslistan eller som står i omedelbart samband med sådant ärende, mötet dock obetaget att förrätta ersättningsval enligt vad i 6 och 13 §§ därom är stadgat.</i>	<i>På fullmäktigemöte får bara avgöras ärenden, som varit upptagna på föredragningslistan eller som står i omedelbart samband med sådant ärende, mötet får dock förrätta ersättningsval enligt vad som föreskrivs i 6, 13 och B §§.</i>
---	---

24 §.

Fullmäktigemöte hålls i Stockholm, om styrelsen inte bestämmer något annat.

Varje ledamot av samfundet har rätt att närvara vid fullmäktigemöte. Rätt att delta i diskussionen samt avge röst har dock endast tjänstgörande ledamöter av fullmäktige.

Förhandlingarna vid fullmäktigemöte öppnas av styrelsens ordförande eller vid förfall för denne av vice ordföranden, varefter fullmäktige väljer ordförande vid mötet. Styrelsens ordförande och vice ordföranden är inte valbara till ordförande.

För beslutsförhet fordras att minst fyrtyo ledamöter av fullmäktige eller suppleanter för dem är närvarande vid mötet.

Omröstning på fullmäktigemöte sker öppet utom vid val, då en sluten omröstning ska äga rum, om flera namn än valet avser föreslås. Vid en sådan sluten omröstning får varje röstande ange det antal namn omröstningen avser på en röstsedel. En röst får	Omröstning på fullmäktigemöte sker öppet utom vid val, då en sluten omröstning ska äga rum, om flera namn än valet avser föreslås. Vid en sådan sluten omröstning får varje röstande ange det antal namn omröstningen avser på en röstsedel. En röst får
--	--

<p>endast avges på namn som föreslagits före omröstningen. En röstsedel, som upptar flera namn än valet avser är ogiltig. Om röstsedeln innehåller namn som inte föreslagits före omröstningen, ska sådant namn anses som obefintligt. Om omröstningen avser val av ordförande eller vice ordförande i styrelsen <i>eller</i> disciplinnämnden, är den vald som erhåller mer än hälften av de avgivna rösterna. Om inte någon får en sådan majoritet, sker en ny omröstning. Om inte någon heller då får mer än hälften av de avgivna rösterna, hålls en tredje omröstning mellan de två som vid andra omröstningen erhöll de flesta rösterna. Den som då erhåller de flesta rösterna är vald. I händelse av lika antal röster vid andra eller tredje omröstningen skiljer lotten. Vid andra val än val av ordförande eller vice ordförande i styrelsen eller disciplinnämnden är de som vid omröstningen erhållit flest antal röster valda. Om två eller flera erhåller lika många röster sker en ny omröstning mellan dem. Om de får lika många röster vid denna omröstning skiljer lotten.</p>	<p>endast avges på namn som föreslagits före omröstningen. En röstsedel, som upptar flera namn än valet avser är ogiltig. Om röstsedeln innehåller namn som inte föreslagits före omröstningen, ska sådant namn anses som obefintligt. Om omröstningen avser val av ordförande eller vice ordförande i styrelsen, disciplinnämnden <i>eller straffavgiftsnämnden</i>, är den vald som erhåller mer än hälften av de avgivna rösterna. Om inte någon får en sådan majoritet, sker en ny omröstning. Om inte någon heller då får mer än hälften av de avgivna rösterna, hålls en tredje omröstning mellan de två som vid andra omröstningen erhöll de flesta rösterna. Den som då erhåller de flesta rösterna är vald. I händelse av lika antal röster vid andra eller tredje omröstningen skiljer lotten. Vid andra val än val av ordförande eller vice ordförande i styrelsen, disciplinnämnden <i>eller straffavgiftsnämnden</i> är de som vid omröstningen erhållit flest antal röster valda. Om två eller flera erhåller lika många röster sker en ny omröstning mellan dem. Om de får lika många röster vid denna omröstning skiljer lotten.</p>
---	--

Beslut fattas, i de fall dessa stadgar inte anger något annat, med enkel röstövervikt. Om antalet röster är lika gäller i andra ärenden än vid val den mening som ordföranden vid mötet biträder.

En fullmäktig får inte delta i beslut om ansvarsfrihet för förvaltning, som denne är ansvarig för, och inte heller delta i val av revisor för granskning av sådan förvaltning.

Fullmäktiges protokoll justeras av ordföranden vid mötet och två fullmäktige.

Fullmäktiges ledamöter har inte rätt till någon annan ersättning än för sina reseutgifter enligt grunder som är fastställda av fullmäktige.

Samfundets ledamöter ska informeras om de beslut som fullmäktige fattat.

25 §.

	<p>För att förbereda val av ledamöter till styrelse och disciplinnämnd <i>samt</i></p>
--	--

För att förbereda val av ledamöter till styrelse och disciplinnämnd ska en valberedning väljas.	<i>ledamöter och suppleanter till straffavgiftsnämnden</i> ska en valberedning väljas.
---	--

Varje avdelning utser vid sitt årsmöte en ledamot till valberedningen samt en ersättare för denne. Stockholmsavdelningens representant i valberedningen ska vara sammankallande och ordförande.

För valberedningen ska det finnas en skriftlig instruktion som beslutas av fullmäktige.

43 §.

I disciplinärende skall den ledamot ärendet rör beredas tillfälle att yttra sig över framställd anmärkning, om ej särskild omständighet föranleder annat.

Ledamot, mot vilken anmärkning framställts, är pliktig att efter anmaning avgiva skriftligt yttrande, att förete de handlingar som disciplinnämnden eller generalsekreteraren ålägger honom att tillhandahålla samt att på kallelse personligen infinna sig inför nämnden.	Ledamot, mot vilken anmärkning framställts, är pliktig att efter anmaning avgiva skriftligt yttrande, att förete de handlingar som disciplinnämnden, <i>straffavgiftsnämnden</i> eller generalsekreteraren ålägger <i>ledamoten</i> att tillhandahålla samt att på kallelse personligen infinna sig inför <i>disciplinnämnden</i> .
--	---

Disciplinnämnden får bestämma att muntlig förhandling skall hållas vid behandling av ärende i nämnden. Om ej särskilda skäl föranleder annat, skall sådan förhandling äga rum när utslutning ur samfundet kan komma i fråga som påföljd. Därvid skall en av styrelsen utsedd advokat utföra den talan som föranledes av anmälan eller på annat sätt framkommen anmärkning. Styrelsens förordnande sker efter anmälan av nämnden eller generalsekreteraren. Uppdraget får inte ges till den som är ledamot av disciplinnämnden.

Om den ledamot, mot vilken anmärkning framställts, bedömes vara i behov av biträde för sitt försvar men inte själv anlitar sådant, får disciplinnämnden förordna försvarare för honom vid ärendets behandling i nämnden. Ersättning till försvarare som utsetts av nämnden skall utges av samfundet med belopp som bestämmes av disciplinnämnden. Detsamma gäller ersättning till försvarare som den ledamot, mot vilken anmärkning framställts, själv utsett, om nämnden bedömt sakens beskaffenhet vara sådan att ledamoten behöver biträde för sitt försvar. Nämnden kan förplikta den ledamot, mot vilken anmärkning riktats, att helt eller delvis till samfundet återgälda dess kostnad för försvaret.

Beslut om utslutning, varning eller erinran skall angiva de skäl varå beslutet grundas.

47 §.

<p>Ledamöter och suppleanter i styrelsen, ledamöter av disciplinnämnden, generalsekreteraren och andra advokater som har deltagit i handläggningen av disciplinärenden eller andra tillsynsärenden hos samfundet samt ledamöter och suppleanter i Konsumenttvistnämnden får inte obehörigen för någon annan yppa vad de på grund av en samfundsledamots skyldighet att lämna uppgifter och tillhandahålla handlingar har fått veta om honom eller henne och hans eller hennes verksamhet.</p>	<p>Ledamöter och suppleanter i styrelsen, ledamöter av disciplinnämnden, generalsekreteraren och andra advokater som har deltagit i handläggningen av disciplinärenden eller andra tillsynsärenden hos samfundet samt ledamöter och suppleanter i Konsumenttvistnämnden <i>och straffavgiftsnämnden</i> får inte obehörigen för någon annan yppa vad de på grund av en samfundsledamots skyldighet att lämna uppgifter och tillhandahålla handlingar har fått veta om honom eller henne och hans eller hennes verksamhet.</p>
---	---

51 §.

Styrelsen ska se till att det blir allmänt känt att någon har antagits som ledamot av samfundet eller avgått ur det.

Disciplinnämnden får bestämma att ett beslut av nämnden i ett disciplinärende ska offentliggöras helt eller delvis.

<p>Konsumenttvistnämnden får bestämma att ett beslut av nämnden ska offentliggöras helt eller delvis.</p>	<p>Konsumenttvistnämnden <i>respektive straffavgiftsnämnden</i> får bestämma att ett beslut av <i>respektive</i> nämnd ska offentliggöras helt eller delvis.</p>
---	--

Utöver ändringarna i befintliga bestämmelser föreslås nya bestämmelser i stadgarna enligt följande.

Om straffavgiftsnämnden

A §.

Straffavgiftsnämnden består av fem ledamöter och fem suppleanter. Tre av ledamöterna, däribland ordföranden och vice ordföranden samt tre av suppleanterna ska vara advokater. Dessa är inte berättigade till annan ersättning än för sina reseutgifter enligt av fullmäktige fastställda grunder. Övriga ledamöter och suppleanter ska ha den särskilda kunskap och insikt som uppdraget kräver och även i övrigt vara lämpliga för uppdraget.

Ett ärende får avgöras av fyra ledamöter, varav tre advokater. Beslut från straffavgiftsnämnden ska vara skriftliga och motiverade.

Vid omröstning i straffavgiftsnämnden gäller rättegångsbalkens regler om omröstning i brottmål i tillämpliga delar.

Straffavgiftsnämndens protokoll justeras av ordföranden och en ledamot.

B §.

Ledamöter och suppleanter i straffavgiftsnämnden väljs vid ordinarie fullmäktigemöte för fyra år räknat från och med närmast följande 1 juli. En ledamot eller suppleant får inte omväljas om han eller hon kommer att ha varit ledamot av straffavgiftsnämnden under åtta år i följd vid utgången av den valperiod som han eller hon utsetts för.

En ledamot eller suppleant ska frånträda sitt uppdrag i straffavgiftsnämnden om han eller hon väljs och accepterar uppdrag som ledamot eller suppleant i styrelsen, ledamot av disciplinnämnden eller ledamot eller suppleant i Konsumenttvistnämnden.

Avgår ledamot eller suppleant i straffavgiftsnämnden innan den valperiod för vilken han eller hon valts gått till ända, ska för val av ersättare för återstoden av perioden gälla vad som i 6 § är för där avsett fall stadgat.

Om ärenden i straffavgiftsnämnden

C §.

Straffavgiftsnämnden ska handlägga överklaganden av beslut om straffavgift enligt 8 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken. Straffavgiftsnämnden kan, om den finner skäl att ändra ett överklagat beslut, fastställa straffavgiften till ett lägre belopp eller besluta att ingen straffavgift alls ska utgå.

D §.

Överklagande till straffavgiftsnämnden görs skriftligt och ska innehålla uppgifter om vilket beslut som överklagas och den ändring som begärs. Överklagandet ska även innehålla de omständigheter, skäl och förekommande bevis som åberopas till stöd för överklagandet.

E §.

Överklagandet ska ha kommit in till advokatsamfundets kansli inom fyra veckor från det att advokaten fick del av disciplinnämndens beslut. Ett överklagande som har kommit in för sent ska avvisas. Innehåller överklagandet en sådan brist att det inte kan läggas till grund för prövning i sak och advokaten inte kompletterar överklagandet inom den tid som straffavgiftsnämnden bestämmer, ska det också avvisas.

Hänför sig överklagandet till beslut i ärende som hos disciplinnämnden anhängiggjorts genom anmälan enligt 40 §, ska anmälaren underrättas om att överklagande skett.

F §.

Förfarandet i straffavgiftsnämnden är skriftligt. Om disciplinnämnden till grund för det överklagade beslutet har haft muntlig förhandling enligt 43 § ska straffavgiftsnämnden ta del av förekommande teknisk upptagning.

Den som har överklagat ett beslut till straffavgiftsnämnden svarar för sina egna kostnader för förfarandet.

Straffavgiftsnämndens beslut ska skickas till advokaten, Justitiekanslern, disciplinnämnden, och styrelsen. Om ärendet hos disciplinnämnden grundats i en anmälan enligt 40 § ska även anmälaren få del av beslutet, såvida anmälaren inte återkallat anmälan till disciplinnämnden.

Förslag om ändring i vägledande regler om god advokatsed

8 Förhållandet till Advokatsamfundet

<p>En advokat är skyldig att inom förelagd tid inkomma med yttrande och svaromål som begärs av Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd eller av generalsekreteraren eller dennes medhjälpare samt Konsumenttvistnämnden. Advokaten är därvid inte bunden av den tystnadsplikt som annars gäller. De uppgifter advokaten lämnar skall vara sanningsenliga.</p>	<p>En advokat är skyldig att inom förelagd tid inkomma med yttrande och svaromål som begärs av <i>advokatsamfundets</i> styrelse eller disciplinnämnd eller av generalsekreteraren eller dennes medhjälpare samt Konsumenttvistnämnden <i>och straffavgiftsnämnden</i>. Advokaten är därvid inte bunden av den tystnadsplikt som annars gäller. De uppgifter advokaten lämnar <i>ska</i> vara sanningsenliga.</p>
---	---

Kommentar

I förhållande till lydelsen i tidigare 52 § innehåller bestämmelsen ingen skyldighet för en advokat att fullständigt besvara framställda frågor och lämna begärda uppgifter till advokatsamfundet. Ändringen i det etiska regelverket har gjorts med beaktande av den i Europakonventionen (artikel 6.1) fastslagna rätten till en rättvis rättegång och den däri inbegripna rätten att inte behöva uttala sig respektive rätten att inte behöva lämna uppgifter som kan läggas uppgiftslämnaren till last ("the right to remain silent" och "the right not to contribute to incriminating oneself"). Förändringen har gjorts trots advokatsamfundets i huvudsak privaträttsliga karaktär, liksom avsaknaden av såväl advokat- och ombudstvang som advokatmonopol i Sverige och den betydelse detta kan ha i förhållande till de aktuella konventionsrättigheterna.

<p>Den lagliga skyldigheten för en advokat att lämna samfundet de uppgifter som behövs för tillsynen gäller dock fortfarande (se 8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken), liksom den i 43 § andra stycket i Advokatsamfundets stadgar fastslagna skyldigheten att efter anmaning avge skriftligt yttrande, att förete de handlingar som disciplinnämnden eller generalsekreteraren ålägger advokaten att tillhandahålla samt att på kallelse personligen infinna sig inför nämnden. Ett åsidosättande av uppgiftsskyldigheten innebär därmed fortfarande att advokaten kan bli föremål för disciplinär åtgärd.</p>	<p>Den lagliga skyldigheten för en advokat att lämna samfundet de uppgifter som behövs för tillsynen gäller dock fortfarande (se 8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken), liksom den i 43 § andra stycket i <i>advokatsamfundets</i> stadgar fastslagna skyldigheten att efter anmaning avge skriftligt yttrande, att förete de handlingar som disciplinnämnden, <i>straffavgiftsnämnden</i> eller generalsekreteraren ålägger advokaten att tillhandahålla samt att på kallelse personligen infinna sig inför <i>disciplinnämnden</i>. Ett åsidosättande av uppgiftsskyldigheten innebär därmed fortfarande att advokaten kan bli föremål för disciplinär åtgärd.</p>
--	--

I fråga om advokats skyldighet att lämna uppgifter med anledning av Advokatsamfundets tillsyn i fråga om lagstadgad regelefterlevnad m.m., hänvisas till cirkulär nr 26/2009 och den därtill fogade promemorian En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer.

<p>Sedan den 1 januari 2016 gäller uppgiftsskyldigheten även gentemot Konsumenttvistnämnden. Regleringen för Konsumenttvistnämnden och dess verksamhet regleras i stadgarna 47, 51 och 52–68 §§. [17 Se cirkulär nr 1/2016 och SFS 2015:416]</p>	<p>Sedan den 1 januari 2016 gäller uppgiftsskyldigheten även gentemot Konsumenttvistnämnden <i>och sedan den x xxxx 20xx också gentemot straffavgiftsnämnden</i>. Regleringen för Konsumenttvistnämnden och dess verksamhet regleras i stadgarna 47, 51 och 52–68 §§. [17 Se cirkulär nr 1/2016 och SFS 2015:416]</p>
--	---

Av den lagstadgade uppgiftsskyldigheten följer inte någon skyldighet för en advokat att lämna uppgifter rörande annan advokats agerande i strid mot god advokatsed.

En advokats skyldighet att lämna uppgifter i ett tillsynsärendet gäller även sådana uppgifter som omfattas av advokatens tystnadsplikt mot klienten.

De uppgifter som en advokat lämnar måste, liksom tidigare, vara sanningsenliga.

Arbetsgruppens PM

DEL I Bakgrund och statistik

Nuvarande lagreglering

Sveriges advokatsamfund är en privaträttslig sammanslutning, som bildades på enskilt initiativ 1887. Advokatsamfundet fick officiell status när den nya rättegångsbalken trädde i kraft 1948. Då blev advokatväsendet, genom 8 kap. rättegångsbalken, reglerat i lag. Huvudsyftet med regleringen var att i möjligaste mån säkerställa den rättssökande allmänhetens intresse av att kunna erhålla kvalificerat juridiskt biträde. Detta syfte uppnåddes genom att advokatsamfundet fick en i viss mån offentligrättslig ställning och underkastades kontroll.

Enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken står advokatväsendet under tillsyn av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd. Tillsynen består i väsentlig omfattning av den disciplinära verksamheten. Disciplinnämnden prövar om en advokat i det enskilda fallet har följt god advokatsed och kan, om advokaten inte har det, tilldela denne en disciplinär påföljd. Bestämmelserna om disciplinära påföljder finns i 8 kap. 7 § rättegångsbalken.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken ska en advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, uteslutas ur advokatsamfundet. Enligt 8 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken får en advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande får advokaten, enligt samma stycke, uteslutas ur advokatsamfundet. Enligt 8 kap. 7 a § rättegångsbalken ska en advokat som, i andra fall än som avses i 7 § första stycket, genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat uteslutas ur advokatsamfundet.

Enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken får en advokat som tilldelas en varning, om det finns särskilda skäl, åläggas att betala en straffavgift till advokatsamfundet. Straffavgiften får vara lägst ettusen kr och högst femtiotusen kr.²

Advokatsamfundets tillsynsverksamhet står under tillsyn av Justitiekanslern (JK). JK kan överklaga disciplinnämndens beslut till Högsta domstolen. Den som uteslutits ur advokatsamfundet kan överklaga uteslutningsbeslutet till Högsta domstolen. Övriga disciplinära påföljder än uteslutning, kan inte överklagas av advokaten. Anmälaren (enskild part) kan inte överklaga beslut i disciplinärenden.

Att Högsta domstolen är enda överklagandeinstans i advokatärenden har gällt sedan rättegångsbalkens införande.

² 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 (PTL) gäller i stället för straffavgift det som föreskrivs om sanktionsavgift i 7 a kap. 5-11 §§ den lagen.

Införande 1983 - maxbelopp 15 000 kr

Reglerna som möjliggör att förena en varning med ett åläggande om straffavgift infördes i 8 kap. rättegångsbalken, och i samfundets stadgar, den 1 januari 1983 (SFS 1982:1114).

Syftet var att förstärka varningspåföljden och differentiera påföljdssystemet, eftersom skillnaden i stränghet mellan varning och uteslutning ansågs vara för stor.

Varning i förening med straffavgift är alltså avsedd att utgöra en påföljd som till sin svårighetsgrad ligger mellan uteslutning och enbart varning. Den ska kunna tillgripas dels i sådana fall där uteslutning i princip är obligatorisk men mildrande omständigheter föreligger, dels i sådana fall där varning kan meddelas men omständigheterna är synnerligen försvårande. Som konkreta exempel på områden där straffavgiften kunde komma att få stor betydelse nämndes i förarbetena fall där omständigheterna är synnerligen försvårande men uteslutning inte är obligatorisk, till exempel vid bristfällig bokföring eller slarv med klientmedel som rymmer försumligheter av olika grad (se prop. 1982/83:42 s. 7 f.).

Införandet av påföljden baserade sig på betänkandet av en kommitté, Disciplinkommittén, som advokatsamfundets styrelse tillsatt med uppdrag att utreda samfundets disciplinförfarande och de disciplinära påföljderna.³

Disciplinkommittén föreslog i sitt betänkande en latitud för straffavgiften på 1 000 – 15 000 kr. Minimibeloppet befanns bära föreskrivas för att sanktionen inte skulle verka alltför obetydlig. Vad gällde maximum, fann kommittén det emellertid svårare att bestämma ett belopp. Man stannade för att föreslå 15 000 kr. Kommittén utgick härvid från bl.a. att avgiften inte skulle vara skattemässigt avdragsgill.

För avgiftens storlek i det individuella fallet angav kommittén att avgörande bör vara inte blott förseelsens svårighetsgrad utan även advokatens ekonomiska situation. Det förutsattes att disciplinnämnden i sådana fall, där straffavgift kunde komma i fråga, inhämtade upplysningar om advokatens ekonomi.⁴

Straffavgiften kom att jämföras med övriga avgifter som en advokat har att erlægga till samfundet (i.e. medlemsavgift och serviceersättning) på så sätt att en advokat, som trots anmaning inte betalar avgiften, skulle förklaras utträd. Detta gäller än idag, se advokatsamfundets stadgar 50 §.

I samband med införandet av straffavgiften togs i stadgarna också in en möjlighet - vilken också fortfarande gäller - för styrelsen att helt eller delvis efterge en ålagd straffavgift, om det föreligger särskilda skäl till det.⁵ Som exempel på omständigheter som borde kunna föranleda jämkning angavs sjukdom, svag ekonomi eller ömmande sociala skäl. Även den omständigheten att advokaten förutom straffavgiften av domstol dömts till påföljd, nämndes, med tillägget att såväl disciplinnämnden som en domstol vid sin bedömning av påföljdsfrågan bör kunna ta hänsyn till en redan ålagd påföljd för samma förfarande.⁶

³ Kommittén tillsattes av styrelsen den 14 maj 1976. Kommittén redovisade resultatet av sitt arbete i betänkandet Advokatsamfundets disciplinära verksamhet.

⁴ Prop. 1982/83: 42 s. 24 f.

⁵ 50 § advokatsamfundets stadgar.

⁶ Prop. 1982/83: 42 s. 9.

Höjning 1997 - maxbelopp 50 000 kr

Den 1 juli 1997 höjdes maxbeloppet för straffavgiften till 50 000 kr, dvs. till det maxbelopp som gäller idag. Ändringen i rättegångsbalken hade, tillsammans med förslag om andra ändringar i disciplinförfarandet, initierats av advokatsamfundet efter förberedelser genom ett betänkande av Disciplinkommittén i december 1994⁷, ett internt remissförfarande samt ett förslag från en arbetsgrupp i november 1995.⁸

Som skäl för en höjning angav Disciplinkommittén i sitt betänkande bl.a. i) penningvärdesförändringar, ii) förändringar i arvodesnivåer, och iii) att det är rimligt att advokater som ådrar sig påföljd i större utsträckning än hittills bidrar till kostnaderna för hanteringen av disciplinärenden. I betänkandet anfördes (s. 11) bl.a. följande.

”Vad först gäller maximibeloppet av straffavgift har penningvärdet och arvodena för advokattjänster avsevärt förändrats sedan bestämmelsen om straffavgift infördes. Vissa typer av disciplinära förseelser är ibland så svåra att komma tillrätta med att en påföljd i form av straffavgift skulle kunna antas vara ett verksamt medel i detta syfte. Därvid kan man särskilt tänka på de relativt frekventa försummelserna i att svara på samfundets förelägganden i disciplinärenden eller underlåtenhet att tillställa samfundet räkenskapsuppgifter och att tillhandahålla samfundet annat material, när sådan skyldighet föreligger. Vidare är det en erfarenhet att vissa advokater mycket frekvent försummat att iaktta förelägganden från domstolar eller andra myndigheter. Om det vore bekant att varje enskild sådan försummelse skulle kunna medföra påföljd i form av straffavgift kunde man beräkna en allmän uppstramning i ifrågavarande hänseende. Ett argument för införande av förhöjd straffavgift och en mera frekvent användning av denna påföljd är att det kan synas rimligt att de advokater, som ådrar sig påföljd, i större utsträckning än hittills ekonomiskt bidrar till samfundets kostnader för hanteringen av disciplinärenden.”

Disciplinkommittén föreslog att maxbeloppet för straffavgiften skulle vara 100 000 kr. Den nivån kom under remissförfarandet att tillstyrkas av alla avdelningar utom Norra avdelningen, som ansåg att beloppet skulle begränsas till 50 000 kr. Arbetsgruppen, som sedan behandlade ärendet, fann dock inte skäl att modifiera kommitténs förslag (s. 2).

Efter att Arbetsgruppens förslag diskuterats i styrelsen beslöt styrelsen att framlägga ett förslag till fullmäktige att tillstyrka en beloppsgräns på 50 000 kr.⁹ Dessförinnan hade Sven Unger anfört att han tyckte att beloppet 100 000 kr var för högt. Han uttryckte oro för att en så hög straffavgift kunde knäcka en advokats ekonomi, och en sådan påföljd var enligt hans mening inte proportionerlig som straff för ett förfarande som inte är så allvarligt att advokaten bör uteslutas. Han ansåg att maximigränsen skulle vara 50 000 kr.¹⁰

Fullmäktige beslutade i enlighet med styrelsens förslag.¹¹

⁷ Betänkande av Kommittén för översyn av advokatsamfundets disciplinförfarande den 28 december 1994.

⁸ Arbetsgruppens (generalsekreterare Lars Bentelius, ledamoten i disciplinkommittén Sven Andersson och disciplinnämndens ordförande Claes Peyron) förslag angående Disciplinförfarandet den 21 november 1995.

⁹ Protokoll den 14-15 december 1995 § 1273, den 2 februari 1996 § 126 och den 10 maj 1996 § 518.

¹⁰ Skrivelse den 23 januari 1996 [ÅR-847/1995].

¹¹ Protokoll den 31 maj 1996 § 20.

Ändringen i rättegångsbalken genomfördes genom SFS 1997:273. Enligt övergångsbestämmelsen skulle 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken i dess äldre lydelse tillämpas i fråga om förhållanden som hänförde sig till tiden före ikraftträdandet.

Antal straffavgifter per år - statistik disciplinnämnden

Disciplinnämnden i plenum prövar omkring 200 ärenden per år. Den vanligaste disciplinära påföljden är erinran. Därefter följer varning. Att varning kombineras med straffavgift förekommer i något färre fall än varning per år. En sammanställning av de senaste fem åren (nedan) visar dock en försiktig trend till att antalet fall ökat något.

Kategori	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Uttalande	11	6	7	7	8	4
Erinran	102	75	82	84	70	96
Varning	30	26	34	24	24	18
Varning + straffavgift	24	28	22	22	19	14
Uteslutning	3	0	1	3	6	0
Ingen åtgärd	38	24	19	22	19	27
Avslås/avvisas/avskrivs och ingen åtgärd	19	37	28	46	50	45
Summa	227	196	193	208	196	204

Även om det lägsta beloppet för straffavgift enligt rättegångsbalken är 1 000, beslutar disciplinnämnden i praktiken inte om lägre straffavgifter än 5 000 kr. I praxis under senare år har 5 000 kr i regel ålagts för bl.a. underlåtenhet att fullgöra förpliktelser gentemot samfundet:

- Advokat hade inte kommit in med begärt yttrande till advokatsamfundet (18/1793).
- Advokat hade inte fullt ut följt advokatsamfundets föreläggande, vilket hade försvårat samfundets tillsyn (17/0855).
- Advokat hade inte kommit in med föreskriven revisorsrapport (18/1996).¹²

¹² I praxis ledde underlåtenhet att komma in med revisorsrapport tidigare till erinran. Under 2018 skärpte nämnden emellertid påföljden, från erinran till varning med straffavgift 5 000 kr. Att föreskrivna revisorsrapporter lämnas in utgör, precis på samma sätt som att advokatsamfundets förelägganden besvaras, en förutsättning för att samfundet ska kunna utöva sin tillsyn. Underlåtenheten att svara på förelägganden hade i praxis sedan länge lett till varning med straffavgift och underlåtenhet att komma in med revisorsrapport likställs därför sedan 2018 påföljdmässigt med detta.

Del II Arbetsgruppens överväganden

Allmänna utgångspunkter

Arbetsgruppen har initialt i sitt arbete gått igenom en rad olika faktorer som senare har lagts till grund för det fortsatta arbetet. Dessa har innefattat bl.a. följande.

- proportionalitet och kännbarhet
- prevention och avskräckande effekt
- straffavgiftens karaktär av att inte vara avdragsgill
- inverkan av penningvärdesförändringar
- förändringar i arvodesnivåer kontra beloppet för straffavgiften
- storleken på glappet mellan högsta straffavgift och uteslutning
- aspekten att regelverket är detsamma för alla, men att förutsättningarna att betala skiljer sig väsentligt åt
- betydelsen av att styrelsen i vissa fall helt eller delvis kan efterge en straffavgift
- avgiftsnivåer för andra yrkesgrupper, bl.a. revisorer
- signalvärdet hos gemene man och trovärdighetsaspekten hos yrkeskåren.

Advokatetiken och disciplinnämndens verksamhet har varit föremål för omfattande intresse och medierapportering det senaste året. Under hösten 2020 grundade sig uppmärksamheten delvis i ett beslut som disciplinnämnden hade fattat i augusti samma år. I beslutet hade en advokat från Västsverige, som av åklagare anmälts i frågor hänförliga till restriktionsbrott, tilldelats varning med högsta straffavgift, 50 000 kr. JK ansåg att advokaten borde ha uteslutits och överklagade beslutet till Högsta domstolen. Debatten rörde emellertid inte bara frågan om huruvida den specifika advokaten skulle ha uteslutits eller inte, utan också den generella frågan om huruvida varning förenad med den högsta möjliga straffavgift, var en påföljd som kunde anses tillräcklig som disciplinnämndens näst strängaste sanktion.

Nivån på straffavgiften

Under den tid maxbeloppet på straffavgiften har varit oförändrad har det införts nya sanktionsavgifter, uppgående till väsentligt högre belopp, på andra områden. Exempel är i) sanktionsavgiften för advokater och advokatbolag, för överträdelse enligt PTL, och ii) sanktionsavgiften för revisorer.

- i) Sedan 2019 kan advokater (och advokatbolag) tilldelas en sanktionsavgift för det fall en varning avser en överträdelse enligt 2-6 kap. PTL. Detta framgår av 8 kap. 7 § tredje stycket andra meningen rättegångsbalken genom skrivningen att det, till den del en varning avser en överträdelse av bestämmelserna i 2-6 kap. PTL, i stället för straffavgift gäller vad som i PTL står om sanktionsavgift. Bestämmelsen innebär att en varning i de fallen får förenas med en sanktionsavgift i stället för en straffavgift till den del varningen avser överträdelse av 2-6 kap. PTL, men att en straffavgift kan åläggas till den del varningen inte gäller en överträdelse enligt PTL (prop. 2018/19:125 s. 39). Justitiekanslern kan inte med stöd av 8 kap. 8 § överklaga ett beslut om sanktionsavgift enligt 7 a kap. 6-11 §§ PTL.

Sanktionsavgiften uppgår till lägst 5 000 kr (verksamhetsutövare som är juridisk person) och ett belopp i kr motsvarande högst en miljon euro (dvs. cirka 10 240 000 kr), alternativt två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa. Sanktionsavgiften utdöms av länsstyrelsen, efter att advokatsamfundet funnit att det finns skäl att överväga ett ingripande genom en sanktionsavgift och därför lämnat över frågan. Länsstyrelsens beslut om ingripande genom beslut om sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.¹³

- ii) Om en revisor tilldelas varning och om det finns särskilda skäl kan Revisorsinspektionen sedan 2016 besluta om en sanktionsavgift uppgående till en miljon kr. Sanktionsavgiften, som kan överklagas till förvaltningsdomstol, infördes mot bakgrund av att tillsynsmyndigheten skulle ha möjlighet att besluta om sanktioner som var effektiva, proportionella och avskräckande. Vid bestämmandet av högsta nivå, gjordes bl.a. följande överväganden (prop. 2015/2016:162).¹⁴

Nivån på sanktionsavgiften bör [] bestämmas med övriga disciplinära åtgärder i åtanke. Att Revisorsnämnden får upphäva en auktorisation eller en registrering är t.ex. en mycket ingripande sanktion som i högsta grad verkar avskräckande. Det bör vidare beaktas att sanktionsavgifter, enligt regeringens förslag, enbart ska kunna påföras tillsammans med en varning. På finansmarknadsområdet finns [] samma typ av sanktionsavgifter. Enligt t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse ska, förenklat, avgiften för en fysisk person som högst fastställas till ett belopp som motsvarar fem miljoner euro, och för en juridisk person till högst tio procent av företagets årsomsättning. Enligt regeringens mening blir det emellertid missvisande att ha de avgiftsnivåerna som förebild i detta sammanhang. Revisorer tillhör en yrkeskår som står under tillsyn och de disciplinära åtgärder som står till Revisorsnämndens förfogande bör snarare ställas i relation till andra tillsynsmyndigheters möjlighet att påföra sanktioner för andra yrkeskårer. Avgifter av den nämnda storleksordningen framstår i det perspektivet som alltför höga. Det får också antas vara skälet till att det enda konkreta belopp som nämns i skälen i revisorsdirektivet endast är en femtedel av motsvarande högsta

¹³ 7 a kap. 6-11 §§ PTL.

¹⁴ Fram till 2009 fanns för Revisorsnämnden möjlighet att ålägga revisorer straffavgift uppgående till 25 000 kr. Avgiften kunde beslutas i förening med varning om det fanns särskilda skäl, och ansågs fylla ett behov av en ingripande påföljd för det fall då en revisor skaffade sig inkomster på ett sätt som stred mot gällande revisorsregler eller på annat sätt gjorde sig skyldig till en allvarlig överträdelse av reglerna samtidigt som grund för upphävande av dennes auktorisation inte förelåg (prop. 1994/95:152 s. 57 f. och 75). Möjligheten att besluta om straffavgift togs emellertid bort, bl.a. mot bakgrund av att Revisorsnämnden hade upphört att besluta om sådana avgifter.

avgift enligt kapitaltäckningsdirektivet. Samtidigt måste sanktionsavgiftens maximala belopp sättas så högt att åtgärden framstår som meningsfull utifrån syftet med de disciplinära åtgärderna. Det bör beaktas att de stora revisionsbyråerna omsätter hundratals miljoner kronor per år och att revisionsarvodet för ett enskilt uppdrag i ett företag av allmänt intresse kan vara mycket högt. En lämplig avvägning är mot denna bakgrund att sanktionsavgiften för en revisor ska uppgå till högst en miljon kronor och för en revisionsbyrå till högst två procent av byråns årsomsättning.

Vid en internationell utblick - med reservation för att belopp i olika länder inte går att jämföra rakt av utan måste relateras till omständigheterna i respektive land - finner man också högre avgiftsnivåer.

I Norden är det, förutom Sverige, Finland och Danmark som har straffavgifter i sitt påföljdsregister hänförligt till tillsynen över advokater. Avgiftsnivåerna i båda dessa länder är också de väsentligt högre än i Sverige.

- Finland har för sin påföljdsavgift ett avgiftsspann om 100 euro - 15 000 euro. Påföljdsavgiften infördes 2004 och har inte ändrats sedan dess.
- Danmark har ett maxbelopp för straffavgiften på DKK 300 000 och, om det rör sig om grov överträdelse, DKK 600 000.

Därutöver har Tyskland, som utanför Norden kan vara relevant jämföra med, för närvarande en högsta straffavgift på 25 000 euro. I Tyskland finns emellertid nu ett lagförslag om att, trots att avgiften inte är avdragsgill, fördubbla denna. Skälet till det är bl.a. att maxbeloppet ska ligga på samma nivå som högsta belopp som gäller för skatterådgivare och revisorer (båda reglerade yrken som kräver certifiering).

Arbetsgruppens resonemang i fråga om belopp har grundat sig i att det är nödvändigt att disciplinnämnden har tillgång till effektiva sanktioner. Straffavgiften måste vara tillräcklig för att verka preventivt, samtidigt som den måste vara proportionell i förhållande till överträdelsen.

Att överväga en högsta straffavgiftsnivå i nivå med de senare införda avgifterna för revisorer och sanktionsavgifterna för överträdelse enligt PTL, har inte varit aktuellt. Straffavgiften skulle, om den höjdes till miljonbelopp, motsvara en så allvarlig överträdelse av god advokatsed att överträdelsen istället ska leda till uteslutning. Glappet mellan högsta straffavgift och uteslutning skulle i sådant fall vara eliminerat.

Enligt arbetsgruppens mening måste högsta straffavgift istället omfatta ett belopp som är proportionellt för sådana överträdelse som är på gränsen till uteslutning och som reducerar - men inte tar bort - det nuvarande glappet mellan högsta straffavgift och uteslutning.

Man måste ha i åtanke att spannet för hur olika advokater bedriver sina verksamheter är brett, både vad gäller formerna för hur verksamheten bedrivs och rättsområdena inom vilka advokaterna är verksamma. Det gör att förutsättningarna att betala straffavgift kan skilja sig väsentligt åt mellan olika advokater.

Arbetsgruppen har därför övervägt om man bör knyta straffavgiften till advokatens ekonomi. Avgiften skulle kunna knytas till omsättning (exempelvis viss procent av föregående års omsättning), eller – eftersom avgiften är advokatens egen – till advokatens försörjningsbörda. Arbetsgruppen har emellertid kunnat konstatera att det skulle vara svårt att nå fullkomlig rättvisa i det avseendet och har därför till slut stannat för att inte föreslå en sådan koppling.

Ett annat viktigt skäl till varför arbetsgruppen inte har funnit det lämpligt med en koppling mellan straffavgiftens nivå och advokatens ekonomi, är att det är överträdelsens allvarlighetsgrad som bör bestämma påföljden, dvs. att det är straffvärdet av överträdelsen som ska ligga till grund för beloppsnivån, inte advokatens ekonomiska situation.

Arbetsgruppen har vid sin diskussion uppehållit sig vid att en förändring av straffavgiftens storlek inte får leda till att advokater som inte har förmåga att betala i praktiken blir uteslutna vid bristande betalning, eller försätts i personlig konkurs. För att förhindra det kan konstateras att det emellertid redan finns ett verktyg för att hantera situationen, nämligen styrelsens eftergiftsmöjlighet i § 50 stadgarna. Idag förekommer i praktiken inga prövningar enligt den bestämmelsen, men en möjlig konsekvens av en straffavgiftshöjning skulle kunna bli att det sker fler sådana prövningar framöver.

Det kan konstateras, bara genom att se historiskt, att en maxavgift om 100 000 kr (vilket i dagens penningvärde skulle uppgå till drygt 132 500 kr) uppfattades adekvat redan 1997. Och då var tanken inte att avgiften skulle kunna överklagas, vilket också är en faktor som spelar in vid beloppsavvägningen. Sedan 1997 har vidare uppfattningen om vad som är adekvat förändrats, vilket ger anledning att överväga en högre beloppsnivå.

Efter att ha sammanvägt relevanta faktorer - och därvid även tagit i beaktande omständigheten att straffavgiften inte är avdragsgill utan betalas ur advokatens egen ficka - har arbetsgruppen funnit en lämplig avvägning vara att straffavgiften ska kunna uppgå till högst 250 000 kr.

Två ledamöter i arbetsgruppen har funnit att högsta avgift istället bör föreslås vara 200 000 kr, av skäl som framgår av [bilaga 1](#).

Vad gäller lägsta avgift föreskrivs idag att disciplinnämnden kan ålägga en ledamot att betala 1 000 kr i straffavgift. Mot bakgrund av den nu föreslagna höjningen av maxbeloppet för straffavgiften anser arbetsgruppen emellertid att även det lägsta beloppet för straffavgiften behöver justeras. Av nämndens praxis framgår att en straffavgift lägre än 5 000 kr i praktiken aldrig tillämpas, och för att spannet för straffavgiften ska bli mer adekvat och bättre avvägt, föreslås att lägsta nivå på avgiften enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken ändras till 10 000 kr, istället för dagens 1 000 kr.

Överklagbarhet - bakgrund

Redan under beredningen 1983 behandlades frågan om huruvida det fanns behov av att kunna överklaga beslut om straffavgift. Disciplinkommittén tog då sin utgångspunkt i att det är självklart att en advokat ska ha rätt att föra talan mot ett beslut om uteslutning, men fann det inte lika självklart vad gäller beslut om varning med straffavgift. Det begränsade

maxbeloppet och möjligheten att helt eller delvis efterge ålagd avgift tillmättes då betydelse. I betänkandet anfördes bl.a. följande.

Mot den hittillsvarande ordningen, innebärande att ett beslut om varning inte får överklagas, har, såvitt kommittén känner till, inga protester rests. Om i fortsättningen ett beslut om varning kombineras med en föreskrift om straffavgift till ett relativt måttligt belopp, torde skäl saknas att medge klagorätt. Tveksammare ställer det sig i de fall, då straffavgiften uppgår till betydande belopp. Med hänsyn till det relativt begränsade avgiftsmaximum som innefattas i förslaget och med hänsyn till den möjlighet kommittén öppnat för styrelsen att nedsätta eller rent av efterge straffavgift i ömmande fall och i sådana fall, då advokaten i fråga tillika av domstol dömts till böter (eller fängelse), synes behov inte föreligga av att medge rätt till överklagande ens i de fall, då straffavgiften bestämts till ett relativt kännbart belopp.¹⁵

Kommittén föreslog därför att beslut om varning med straffavgift inte skulle kunna överklagas av advokaten. I propositionen instämde det i att det inte var påkallat att införa besvärsmöjlighet med hänsyn till det relativt begränsade maxbeloppet. Även här erinrades om styrelsens möjlighet att nedsätta eller efterge straffavgiften. Därtill beaktades att JK kan överklaga disciplinnämndens beslut, och att frågan om åläggande av straffavgiften och straffavgiftens storlek på så sätt kunde komma under Högsta domstolens prövning.¹⁶

Inför 1997 års höjning av maxbeloppet övervägde Disciplinkommittén om höjningen borde medföra särskild klagorätt när den beslutade straffavgiften översteg visst belopp. Man stannade dock för att inte framlägga ett sådant förslag. Avståendet ledde inte till några särskilda synpunkter under remissförfarandet, och med hänsyn till det gjorde arbetsgruppen inga ändringar i kommitténs betänkande.

Regeringen tillsatte i samband med sin behandling av detta en kommitté, Advokatkommittén, för att göra en översyn av disciplinverksamheten och tillsynen över advokatväsendet i dess helhet, och tyckte att det vore olyckligt om de förändringar som samfundet önskade genomföra skulle skjutas upp i avvaktan på översynen. Höjningen av maxbeloppet kom följaktligen att genomföras utan besvärsmöjlighet.

I Advokatkommitténs betänkande Tillsyn över advokater m.m. (SOU 1999:31) lades ett antal förslag om ändrad tillsyn över advokater fram. En del av reformpaketet som föreslogs var ett ändrat klagoförfarande, såväl ifråga om vilka påföljder som skulle kunna överklagas, vem som skulle kunna överklaga samt vilken domstol som skulle pröva överklagandena. Förslagen grundades emellertid på förslaget om att JK:s befattning med advokattillsynen skulle upphöra. Någon sådan förändring genomfördes inte, och även övriga frågeställningar som togs upp i betänkandet kom, såvitt känt, att avskrivas.

Advokatsamfundet har i en skrivelse till Justitiedepartementet den 28 januari 2010 anført att rätten att överklaga disciplinära påföljder borde utökas till att omfatta beslut om varning med straffavgift.¹⁷ Detta utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, mot bakgrund av bl.a. artikel 6 i

¹⁵ Prop. 1982/83:42 s. 27.

¹⁶ Prop. 1982/83:42 s. 9.

¹⁷ Hemställan angående överklagande av advokatsamfundets disciplin- och inträdesärende till Högsta domstolen m.m.

Europakonventionen samt förhållandet att disciplinnämndens beslut i viss utsträckning är offentliga. I skrivelsen har advokatsamfundet skrivit bl.a. följande.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det rimligt att den enskilde advokaten får rätt till prövning av sin sak när denne tilldelats en disciplinär påföljd av allvarligt slag. Detta särskilt som disciplinnämndens beslut, med vissa begränsningar, är offentliga. Mycket talar även för att artikel 6 i Europakonventionen, liksom vissa andra internationella instrument¹⁸, innebär en rätt för advokat att överklaga disciplinära påföljder och att en sådan överklaganderätt gäller även annan påföljd än uteslutning. Advokatsamfundet anser emellertid att det utifrån de förhållanden som gäller för advokatväsendet i vårt land, varken finns skäl eller konventionsstöd för att samtliga disciplinära påföljder ska kunna överklagas.

Enligt advokatsamfundet bör rätten att överklaga disciplinära påföljder utökas något. Advokatsamfundet anser att även varning som är förenad med straffavgift bör kunna överklagas av advokaten, utöver dagens uteslutningsbeslut. Skäl för ytterligare överklagandemöjligheter saknas enligt samfundets uppfattning.

I skrivelsen har också tagits upp frågan om vem som ska kunna överklaga. Samfundet har härvid, mot bakgrund av den tillsyn JK utövar över advokatväsendet, ansett att klagorätt för enskilda inte bör införas, utan att ordningen att endast advokat får överklaga beslut i disciplinärenden, ska bibehållas.

Vidare behandlas i skrivelsen vikten av att det även fortsättningsvis är Högsta domstolen som är första och enda överklagandeinstans för inträdes- och disciplinärenden. För det nämndes ett antal skäl; i) legitimitet, ii) bibehållande av en fungerande ordning, iii) effektivitet, iv) risk för längre handläggningstid, v) enhetlig rättstillämpning, vi) ett befogat intresse av att undvika en längre instanskedja än nödvändigt, och vii) fåtalet ärenden. Skälen för det utvecklas nedan.

- i) Yrkestiteln "advokat" är straffrättsligt skyddad och advokatens roll är i flera andra avseenden skyddad och reglerad i lag. Mot bakgrund av den särställning som en advokat har i rättssamhället och de krav som uppställs på denne i fråga om etik och yrkesskicklighet, är det av stor vikt att frågor om rätten att få utöva juridisk verksamhet som advokat, liksom disciplinära påföljder av allvarligt slag, prövas av landets högsta allmänna domstol.
- ii) Överklagande av inträdes- och uteslutningsbeslut har under mycket lång tid (drygt 60 år) skett till Högsta domstolen, som under hela denna tid har varit den enda överklagandeinstansen. Det saknas enligt advokatsamfundet skäl att ändra denna sedan så länge gällande och väl fungerande ordningen.

¹⁸ [Se bl.a. punkt 28 i FN:s Basic Principles on the Role of Lawyers].

- iii) Den tid det tar att handlägga advokatärenden i Högsta domstolen skulle, vid en förändring av överklagandeinstans, i stället läggas i någon av de redan mycket hårt belastade lägre instanserna.
- iv) Sannolikt skulle även handläggningstiderna för advokatärendena förlängas vid överprövning av en annan domstol, eftersom det är fråga om en helt ny och mycket speciell ärendetyp som Högsta domstolen i dag som enda domstol har stor erfarenhet av och kompetens att handlägga.
- v) Även behovet och nödvändigheten av enhetlig rättstillämpning och praxisbildning talar för att ärendena överklagas till Högsta domstolen. Starka skäl talar för att av en enda överprövningsinstans få tolknings- och tillämpningsprejudikat i de komplicerade och EU-styrda rättsfrågor som ofta finns i advokatärendena.
- vi) Det finns i denna typ av ärenden även ett befogat intresse av att få en så skyndsam prövning som möjligt och att undvika en längre instanskedja än nödvändigt.
- vii) Den mycket begränsade frekvensen av överklagade inträdes- och disciplinärenden (över tid 2–4 överklaganden i ca 250 inträdesärenden samt 1–2 överklagade utslutningsbeslut av ca 550 disciplinärenden årligen) talar för att Högsta domstolen även fortsättningsvis bör vara överprövningsinstans för advokatärendena.

Advokatsamfundets hemställan har hittills inte lett till någon åtgärd.

Överklagbarhet och omfattning

Högsta domstolen har i ett beslut meddelat den 13 juli 2021 (mål nr Ö 5090-20) funnit att artikel 6 i Europakonventionen inte innebär en rätt för advokaten att överklaga beslut om varning med straffavgift. Advokaten - som hade tilldelats varning med straffavgift 50 000 kr - hade i målet gjort gällande att den begränsning i rätten att överklaga som följer av rättegångsbalken är oförenlig med rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen och den rätt till domstolsprövning som konventionen ger. Högsta domstolen skrev följande i den delen:

Enligt artikel 6 har var och en rätt till en rättvis och offentlig förhandling vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter eller en anklagelse om brott. Ett ärende i disciplinnämnden kan innefatta en prövning av advokatens civila rättigheter och alltså aktualisera en tillämpning av bestämmelserna om domstolsprövning i artikel 6. Så är fallet om ett disciplinärt förfarande innebär att advokatens yrkesutövning står på spel i den mening som avses i Europadomstolens praxis (jfr Europadomstolens dom i målet H. v. Belgium, 30 November 1987, Series A no. 127-B). [Advokaten] tilldelades en varning och ålades att betala en straffavgift. Förfarandet vid disciplinnämnden har därmed inte inneburit att hans yrkesutövning stått på spel i den mening som avses i Europadomstolens praxis. Den aktuella prövningen avser inte heller en

anklagelse om brott. Han har därför inte haft rätt att överklaga nämndens beslut.

Även om det rent rättsligt inte är nödvändigt att införa en rätt till överklagande, finner arbetsgruppen - mot bakgrund av den kraftiga beloppsmässiga höjning som nu föreslås - att det är angeläget att den advokat som ålagts en straffavgift ska kunna få den prövad i ytterligare en instans. I enlighet med den uppfattning som redogjordes för i samfundets skrivelse till Justitiedepartementet i januari 2010, finner arbetsgruppen emellertid inte skäl att införa en klagorätt för enskilda. Det finns inte heller något allmänt intresse av att införa en möjlighet för JK att överklaga disciplinnämndens beslut till straffavgiftsnämnden.

Arbetsgruppen har i frågan om överklagbarhet diskuterat om det finns anledning ha ett system enligt vilket straffavgifter differentieras, så att högre avgifter men inte lägre, ska kunna överklagas. Men en sådan differentiering har arbetsgruppen inte ansett juridiskt motiverbar. Förslaget är därför att det inrättas en möjlighet för den ifrågavarande advokaten att överklaga, oavsett storleken på den i det specifika fallet tilldelade straffavgiften.

Vad som ska kunna ändras av överinstansen enligt den ordning arbetsgruppen nu föreslår är dock bara beslutet om själva straffavgiften och inte disciplinnämndens beslut om att tilldela advokaten varning. Vid prövningen i överinstansen måste en straffavgift visserligen bedömas i förhållande till omständigheterna till grund för varningen, men straffavgiften måste härvid - vilket överensstämmer med uppbyggnaden av påföljdssystemet - betraktas som ett tillägg till, något som är förenat med, varningen.

Detta kan i viss mån jämföras med ordningen som gäller den sanktionsavgift som sedan 2019 kan beslutas av länsstyrelsen vid överträdelse enligt PTL (se sid. 22-23 ovan). Enligt den ordningen får en varning enligt 8 kap. 7 § rättegångsbalken som avser en överträdelse enligt PTL, förenas med ett ingripande om sanktionsavgift. Beslutet om ett sådant ingripande får sedan enligt PTL överklagas till allmän förvaltningsdomstol (7 a kap. 6-11 §§ PTL).

En överinstans möjligheter att ändra det överklagade beslutet i fråga om straffavgift enligt arbetsgruppens förslag innefattar följaktligen att

- i) bestämma straffavgiften till ett lägre belopp, eller
- ii) besluta att ingen straffavgift alls ska åläggas (för det fall den finner att särskilda skäl att ålägga straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken inte föreligger).

Principen om *reformatio in pejus* gör förstås att överinstansen på advokatens överklagande inte kan höja den straffavgift som disciplinnämnden ålagt advokaten att betala.

För den nu föreslagna överprövningen är det självklart att disciplinnämnden särskilt motiverar sina bedömningar av att det finns särskilda skäl att ålägga straffavgift.

Inrättande av en straffavgiftsnämnd

I fråga om vilken överinstans som ska pröva straffavgiften, har arbetsgruppens diskussioner grundat sig i dels det för advokatycket fundamentala oberoendet, dels det viktiga i att bedömningen görs av en instans med särskild insikt och kunskap om advokaters yrkesfrågor.

Inrättas en möjlighet till överklagande måste utgångspunkten vara att den kommer att användas relativt frekvent. Advokatsamfundet har i sin skrivelse till Justitiedepartementet i januari 2010 föreslagit att Högsta domstolen skulle pröva överklaganden av beslut om varning med straffavgift. Förslaget har inte lett till någon lagändring. Mot bland annat denna bakgrund är det enligt arbetsgruppens uppfattning inte realistiskt att anta att regering och riksdag är beredda att föreslå eller besluta om att Högsta domstolen befattar sig med straffavgiftsärendena.

Vid införandet av ingripanden genom sanktionsavgift enligt PTL, fann man den mest lämpliga ordningen vara att en myndighet gavs befogenheten att besluta om sanktionsavgiften. I förarbetena konstaterades att advokatsamfundet utövar tillsyn över advokater och advokatbolag, att samfundet samtidigt ska tillvarata deras intressen i olika avseenden, och att det för att de och allmänheten ska ha förtroende för samfundet krävs att det föreligger en balans mellan dessa roller. Vidare konstaterades att man, om advokatsamfundet skulle ges möjlighet att ingripa mot advokater och advokatbolag genom beslut om så höga sanktionsavgifter som föreslogs (dvs. som högst till det högsta av två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro) riskerade man att rubba den balansen.¹⁹

Det kan konstateras att nivån på sanktionsavgiften enligt PTL inte är jämförbar med den högsta straffavgift som arbetsgruppen föreslår, och att det resonemang som angavs som skäl vad gäller beslutsinstans för sanktionsavgiften därför inte är av samma betydelse för beslutsbefogenheten för straffavgiften. Advokatkårens oberoende och betydelsen av att yrkesfrågorna behandlas av en instans med specialistkompetens, utgör istället tungt vägande skäl för att överinstansen i straffavgiftsärendena bör administreras av advokatsamfundet.

Arbetsgruppen har härvid övervägt om styrelsen, som ju redan idag enligt stadgarna har att pröva frågan om eftergift av straffavgift, skulle kunna utgöra besvärinstans. Det finns omständigheter som talar för att det skulle vara en bra ordning, kanske främst med tanke på styrelsens sammansättning och kompetens, men också ur praktisk synvinkel.

Advokatsamfundets styrelse består idag av en ordförande och en vice ordförande samt 18 andra ledamöter. Ledamöterna kommer från olika delar av landet och samtliga lokalavdelningar är representerade. Ledamöterna i styrelsen har erfarenheter från olika stora byråer och spridda verksamhetsinriktningar, så när styrelsen sammanträder finns det således en gedigen kunskapsbas. Dessutom är styrelsen ett idag redan existerande organ, med utsedda ledamöter och inplanerade sammanträdesdagar, vilket gör att inrättandet av en överklagandemöjlighet inte skulle behöva bli särskilt komplicerat eller omfattande rent administrativt.

Emellertid finns tungt vägande skäl som talar emot en sådan ordning. Ett sådant är att styrelsen är det beslutande organet i fråga om att ta upp disciplinärenden mot advokater. Skulle styrelsen vara den instans som hade att pröva straffavgiften, kan det uppkomma ett

¹⁹ Prop. 2018/19:125 s. 31.

scenario att styrelsen efter överklagande har att bedöma straffavgiftsbeloppet i ett ärende som den själv ursprungligt initierat. Det förefaller olämpligt. En annan omständighet som talar emot att styrelsen skulle hantera straffavgiftsärendena är att en sådan ordning skulle ottydliggöra rollerna som styrelsen respektive disciplinnämnden – som är samfundets domstol – har, och i viss mån rubba balansen mellan dessa.

Arbetsgruppen har därför vid sina överväganden funnit att omständigheterna som talar emot att styrelsen skulle hantera straffavgiftsärendena överväger fördelarna med en sådan ordning. Därtill finner arbetsgruppen att det vore extra värdefullt om straffavgiftsärendena kunde hanteras av en instans som bestod av särskild expertis, och som – i enlighet med mönstret för hur disciplinnämnden är sammansatt – inkluderar offentliga representanter både för att stärka allmänhetens förtroende för verksamheten och för att tillföra särskild kompetens. Arbetsgruppen föreslår därför att det inom advokatsamfundet ska inrättas en särskild nämnd för överklagande av straffavgiftsärendena, *advokatsamfundets straffavgiftsnämnd*.

Straffavgiftsnämnden föreslås få en sammansättning bestående av fem ledamöter och fem suppleanter, varav tre ledamöter/suppleanter ska vara advokater och två ledamöter/suppleanter externa. De externa ledamöterna bör ha en bakgrund som gör att de kan tillföra viktig straffrättslig eller annan kompetens.

Ledamöterna/suppleanterna som är advokater bör, liksom de ledamöter i disciplinnämnden som är advokater, utses av fullmäktige efter förslag av valberedningen. Kandidaterna bör vara sådana ledamöter som besitter särskild kompetens inom advokatetikens område, exempelvis tidigare disciplinnämndledamöter, etiklärare eller examinatorer.

Processen genom vilken de externa ledamöterna/suppleanterna utses får inte påverka advokatväsendets oberoende. Därför föreslås att fullmäktige utser även dessa. Även här blir det då en fråga för valberedningen att ta fram förslag på lämpliga kandidater. Arbetsgruppen ser framför sig att exempel på lämpliga kandidater skulle kunna vara pensionerade domare, professorer eller andra representanter från det allmänna som kan tillföra expertis inom olika relevanta områden.

Eftersom det föreslås ett system med suppleanter bör för beslutsförhet krävas att fyra ledamöter/suppleanter, varav tre advokater, deltar i beslutet. Straffavgiftsnämndens beslut ska inte få överklagas förutom av JK.

Arbetsgruppen har också behandlat frågor hänförliga till hur handläggningen i en straffavgiftsnämnd skulle kunna vara utformad. I syfte att säkerställa en rättssäker och effektiv hantering föreslås följande förfarande, vilket framgår av förslaget till nya bestämmelser i stadgarna.

- Överklagande till straffavgiftsnämnden ska göras skriftligt och innehålla uppgifter om vilket beslut som överklagas och den ändring som begärs. Överklagandet ska även innehålla de omständigheter, skäl och förekommande bevis som åberopas till stöd för överklagandet.
- Överklagandet ska ha kommit in till advokatsamfundets kansli inom fyra veckor från det att advokaten fick del av disciplinnämndens beslut. Ett överklagande som har kommit in för sent ska avvisas. Innehåller överklagandet en sådan brist att det inte

kan läggas till grund för prövning i sak och advokaten inte kompletterar överklagandet inom den tid som straffavgiftsnämnden bestämmer, ska det också avvisas.

- Förfarandet i straffavgiftsnämnden ska vara skriftligt. Om disciplinnämnden till grund för det överklagade beslutet har haft muntlig förhandling enligt 43 § i stadgarna, ska straffavgiftsnämnden ta del av förekommande teknisk upptagning.
- Vad beträffar handläggningen inom ramen för straffavgiftsnämndens process bör den vara summarisk med målsättning för straffavgiftsnämnden att fatta beslut inom tre månader från det att överklagandet kom in. Arbetsgruppen ser framför sig att det nyinkomna materialet – dvs. materialet utöver disciplinnämndens akt – vid straffavgiftsnämndens slutliga prövning, normalt sett inte innefattar annat än överklagandeskriften och svar från advokaten på eventuella frågor som straffavgiftsnämnden kan ha ställt.
- Vad gäller partsställningen föreslås att eventuell anmälare i disciplinärendet inte ska vara part i processen i straffavgiftsnämnden. Eftersom det av olika anledningar, exempelvis när det pågår en civilrättslig process, kan finnas ett intresse hos anmälaren att få information om att beslutet om straffavgift har överklagats, ska anmälaren dock, såvida han/hon inte återkallat anmälan till disciplinnämnden, underrättas om det i samband med att handläggningen av överklagandet inleds.²⁰
- Omständigheten att straffavgiftsnämndens beslut kan ha relevans i många andra avseenden gör att straffavgiftsnämndens beslut, i samband med att det expedieras till advokaten och JK, ska expedieras också till anmälaren såvida han/hon inte återkallat anmälan till disciplinnämnden.
- Den som har överklagat ett beslut till straffavgiftsnämnden får svara för sina egna kostnader för förfarandet.

Den föreslagna ordningen med en särskild inrättad straffavgiftsnämnd kommer medföra vissa kostnader för advokatsamfundet. Liksom beträffande advokatledamöterna i disciplinnämnden kan det antas att advokaterna i straffavgiftsnämnden kan utföra uppdraget utan att uppbära arvode. Men till de externa ledamöterna/suppleanterna kan arvode behöva utgå. Vissa kostnader kommer därtill att vara förenade med resurser på kansliet. Sammantaget borde kostnaderna emellertid inte vara av en sådan omfattning att de utgör skäl att inte inrätta en sådan nämnd.

²⁰ ”För din kännedom har disciplinnämndens beslut överklagats till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd. Straffavgiftsnämnden kommer att pröva beslutet i den del det avser ålagd straffavgift. Du kommer att få del av straffavgiftsnämndens beslut när det fattats.”

Kollisionsfrågor

Eftersom JK kan överklaga disciplinnämndens beslut, finns det en risk för kollisioner om advokaten väljer att överklaga disciplinnämndens beslut till straffavgiftsnämnden samtidigt som JK överklagar beslutet till Högsta domstolen. Arbetsgruppen har diskuterat olika lösningar för hur sådana situationer kan hanteras. En viktig utgångspunkt för diskussionerna har varit att hitta en lösning som är godtagbar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och som så lite som möjligt belastar det statliga. En annan viktig utgångspunkt har varit att JK:s rätt att överklaga disciplinnämndens beslut inte ska fördröjas eller på annat sätt ändras.

JK överklagar i allmänhet bara när JK anser att advokaten ska uteslutas. Formellt sett ligger det emellertid i JK:s tillsynsuppgift att också kunna överklaga till förmån för advokaten. Högsta domstolen kan i sin tur tilldela advokaten en annan disciplinär påföljd enligt 8 kap. 7 § rättegångsbalken när den avgör ett disciplinärende (jfr. NJA 1971 C 81 och NJA 1998 s. 888, där Högsta domstolen efter överklagande av advokaten upphävde disciplinnämndens beslut om uteslutning och tilldelade advokaten varning respektive varning med straffavgift 15 000 kr).

En möjlighet som har övervägts - och som förordas av två ledamöter, bilaga 2 - har varit att straffavgiftsnämnden, för det fall advokaten kommer in med ett överklagande samtidigt som JK har överklagat disciplinnämndens beslut, ska överlämna advokatens överklagande till Högsta domstolen, så att Högsta domstolen i ett sammanhang får pröva påföljdsfrågan. JK:s möjlighet att överklaga skulle vid en sådan lösning kvarstå oförändrad. Men ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle lösningen inte vara idealisk. Den skulle innebära att Högsta domstolen – även om härrörande till samma omständigheter – skulle belastas med ytterligare ett överklagande och därmed ytterligare handläggning, vilket i sin tur skulle ta mer av domstolens resurser i anspråk. Lösningen skulle också innebära att den enskilda advokaten helt går miste om möjligheten att få straffavgiften prövad av den för ändamålet särskilt föreslagna straffavgiftsnämnden.

Arbetsgruppen har därför också diskuterat en ordning enligt vilken straffavgiftsnämnden, vid kollisioner då både JK och advokaten överklagar, i stället för att överlämna advokatens överklagande, låter ärendet vila i straffavgiftsnämnden till dess att Högsta domstolen har prövat JK:s överklagande. Skulle Högsta domstolen besluta att avslå JK:s yrkande om uteslutning, får straffavgiftsnämnden återuppta sitt ärende. Skulle Högsta domstolen utesluta den ifrågavarande advokaten, eller i övrigt besluta om att ändra/tilldela advokaten en annan påföljd än den som disciplinnämnden har beslutat om, får straffavgiftsnämnden som en följd av det, avskryva ärendet. Detsamma ska gälla om JK, visserligen i det hypotetiska fallet, skulle överklaga disciplinnämndens beslut till förmån för advokaten.

Ordningen medför att hanteringen av advokatens överklagande, såväl vad gäller administration som prövning, skulle skötas av straffavgiftsnämnden. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle en sådan ordning således vara att föredra.

Arbetsgruppen har identifierat att det teoretiskt, med en sådan ordning, går att måla upp ett scenario där ett och samma ärende hamnar i Högsta domstolen två gånger. Den situationen

förutsätter emellertid att JK skulle finna skäl att klaga först på disciplinnämndens beslut, och sedan också (om Högsta domstolen skulle ha avslagit JK:s överklagande) på ett beslut som straffavgiftsnämnden fattat efter att ha återupptagit sin handläggning. Att en sådan situation skulle uppstå i praktiken får emellertid anses så osannolikt, att den närmast är att betrakta som hypotetisk.

Arbetsgruppen har vid avvägning funnit att en ordning som innebär att den för ändamålet särskilt föreslagna straffavgiftsnämnden handlägger advokatens överklagande, skulle vara att föredra. Därför finns en skrivning innefattande vilandeförklaring i ett andra stycke i 8 kap. 8 § rättegångsbalken, som förslag på hur kollisioner skulle kunna hanteras.

Bilaga 1.

Skiljaktig mening om högsta belopp

Vår uppfattning är att den högsta möjliga straffavgiften (takbeloppet) behöver höjas. Vi antecknar oss skiljaktiga i enbart frågan om vilket belopp som ska föreslås utgöra högsta straffavgift.

Vi delar majoritetens mening att högsta straffavgift bör höjas och bestämmas till ett högre belopp än vad skulle kunna föranledas av försämringen av penningvärdet. En höjning bör ske till en nivå som förutsätter en bättre preventiv verkan och medger ett större spann inom vilket disciplinnämnden kan bedöma straffvärdet av det aktuella brottet mot god advokatsed.

Verksamheten i disciplinnämnden innefattar myndighetsutövning. Tillsynen över advokatväsendet är en del av det svenska rättssystemet och regleras i lag. Vi anser att ett nytt högsta belopp för straffavgift därför bör motiveras genom en jämförelse med vad som gäller för högsta "personliga penningstraff". Av betydelse i sammanhanget är också att straffavgiften inte är avdragsgill och sålunda ska betalas av advokaten personligen (IL 9:9). Mot den bakgrunden anser vi att det straffrättsliga bötesystemets gräns för högsta bötesbelopp bör vara vägledande.

Av 25 kap. 1, 2 och 6 §§ BrB följer att det högsta bötesbeloppet som kan utdömas i Sverige mot fysisk person är 150 000 kronor och vid samtidigt prövat ansvar för flera gärningar 200 000 kronor. Det ska vid en sådan jämförelse självfallet framhållas att vid böter är fråga om kriminella handlingar, oftast och särskilt vid fall då höga böter blir utdömda, utförda med uppsåt.

En advokat som uppsåtligen gör orätt ska enligt lag (RB 8:7) i normalfallet istället uteslutas – inte åläggas straffavgift. En advokat som annars åsidosätter sina plikter ska, om det finns särskilda skäl, kunna åläggas varning som förenas med straffavgift. Då är det fråga om allvarliga gärningar som bl.a. kan hänföras till slarv, glömska, okunnighet och även kan vara om brister i omsorgen om klient eller motpart, om brister i utredning inför rättsliga bedömningar eller om en upprepad förseelse som tidigare föranlett varning.

Vidare menar vi att man vid bestämmande av det högsta beloppet måste ta hänsyn till att muntlig förhandling ska hållas i ärenden som kan föranleda uteslutning. Inför och vid sådan förhandling har advokaten rätt att få försvarare förordnad. Även om påföljden stannar vid

varning förenad med en då oftast högre straffavgift, blir advokaten regelmässigt också ålagd att personligen återbetala den av samfundet förskotterade kostnaden för försvararen. Sådana kostnader varierar, men har under senare tid legat kring 80 000 kronor inklusive moms.

Av anförda skäl menar vi att det högsta möjliga beloppet för straffavgift bör vara 200 000 kronor.

Lotty Nordling och Stefan Ruben

Bilaga 2.

Skiljaktig mening i fråga om vilandeförklaring av advokatens överklagande

Majoriteten föreslår att ett överklagande av advokaten ska vila, om JK överklagar disciplinnämndens beslut. Om JK yrkar uteslutning och Högsta domstolen bifaller JK:s yrkande, ska ärendet avskrivas. Om det inte blir fallet, ska straffavgiftsnämnden återuppta handläggningen och avgöra advokatens överklagande.

Som majoriteten framhåller har arbetsgruppen övervägt möjligheten att straffavgiftsnämnden, för det fall advokaten kommer in med ett överklagande samtidigt som JK har överklagat disciplinnämndens beslut, ska överlämna advokatens överklagande till Högsta domstolen, så att Högsta domstolen i ett sammanhang får pröva påföljdsfrågan. JK:s möjlighet att överklaga skulle vid en sådan lösning kvarstå oförändrad. Majoriteten har ansett att lösningen inte skulle vara idealisk ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och bland annat anfört följande: "Den skulle innebära att Högsta domstolen – även om härrörande till samma omständigheter – skulle belastas med ytterligare ett överklagande och därmed ytterligare handläggning, vilket i sin tur skulle ta mer av domstolens resurser i anspråk. Lösningen skulle också innebära att den enskilda advokaten helt går miste om möjligheten att få straffavgiften prövad av den för ändamålet särskilt föreslagna straffavgiftsnämnden."

För egen del anser vi i den delen att det både från samhällsekonomisk och rättslig synpunkt är mest effektivt och tydligt att advokatens och JK:s överklagande prövas i ett sammanhang. Om JK i sitt överklagande till Högsta domstolen yrkar uteslutning och Högsta domstolen inte bifaller yrkandet, är det sannolikt att domstolen anser att den påföljd disciplinnämnden har bestämt är tillfyllest i stället för uteslutning. En del talar för att disciplinnämndens påföljd i ett sådant fall skulle kunna anses ha vunnit laga kraft. Det är emellertid inte helt klart att så skulle vara fallet.

Högsta domstolen kan, såvitt vi förstår, inte utan yrkande pröva en nedsättning av straffavgiften i de fall JK yrkar uteslutning och domstolen inte bifaller JK:s yrkande. Högsta domstolens bedömning av "straffvärdet" av den aktuella överträdelsen blir i ett sådant fall okänt. För den händelse advokatens överklagande efter vilandeförklaring återupptas av straffavgiftsnämnden och nämnden sätter ned straffavgiften är det ganska sannolikt att JK, som en gång yrkat uteslutning, kommer att överklaga nämndens beslut till Högsta domstolen. Då får Högsta domstolen upp ärendet en gång till. Även om det kan antas att något sådant fall ytterst sällan kommer att uppstå, är det inte en rationell ordning och en möjlighet som bör undvikas.

Den mest rationella ordningen är enligt vår mening istället att advokatens överklagande överlämnas till Högsta domstolen, om JK överklagar disciplinnämndens beslut. Oavsett utgång blir ärendet härigenom snabbast avgjort. Det merarbete som detta skulle föra med sig för Högsta domstolen blir försumbart. Någon tvekan om omfattningen av rättskraften av Högsta domstolens beslut kommer därmed inte heller att uppstå.

Lotty Nordling och Petter Hetta