



---

# **EN PROAKTIV TILLSYN ÖVER ADVOKATER OCH ADVOKATBYRÅER**

**– En fråga om kvalitet och förtroende, liksom  
oberoende och självreglering**

---

## Innehållsförteckning

1. Sammanfattning.....	3
2. Bakgrund .....	5
2.1 Allmänt om tillsynen över advokater .....	5
2.2 Tillsyn genom disciplinnämndens verksamhet .....	6
2.3 Utvecklingen beträffande advokattjänster i Europa .....	7
2.4 Tillsynen över europeiska advokater verksamma i Sverige.....	8
3. Tillsyn och disciplinförfaranden inom andra yrkesområden.....	9
3.1 Justitieombudsmannen .....	10
3.2 Justitiekanslern .....	12
3.3 Revisorsnämnden .....	13
3.4 Fastighetsmäklarnämnden .....	14
3.5 Statens ansvarsnämnd.....	15
4. Skäl för förändring .....	15
4.1 Lagstadgad skyldighet att reformera tillsynen .....	17
4.2 Andra skäl för en proaktiv tillsyn.....	18
4.2.1 Oberoende och självreglering.....	18
4.2.2 Ökad kompetens och ett ökat förtroende hos allmänheten.....	20
5. Hur ser det ut i andra länder? .....	21
Finland:.....	21
Danmark: .....	21
Norge: .....	22
Nederländerna: .....	22
Tyskland: .....	22
Österrike: .....	22
England och Wales:.....	23
Nordirland: .....	23
Estland: .....	23
Cypern: .....	23
6. Hur bör en mer proaktiv tillsyn vara utformad i Sverige?.....	24
6.1 Tillvägagångssätt.....	24
6.1.1 Tillsyn för regelefterlevnad .....	25
6.1.2 Tillsyn vid misstanke om regelöverträdelser.....	25
6.1.3 Ett aktivt informationslämnande från ledamöternas sida? .....	26
6.2 Remedier.....	27
7. Reglering av en förstärkt tillsyn .....	27
7.1 Hur bör den förstärkta tillsynen regleras? .....	27
8. Ekonomiska och andra konsekvenser.....	28
<i>Bilaga – Aktiv tillsyn i Finland</i> .....	29

# 1. Sammanfattning

En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer är en fråga om kvalitet och förtroende, liksom om oberoende och självreglering.

Ett av Advokatsamfundets ändamål är att till främjande av god rättsvård upprätthålla en rättrådig och yrkesskicklig advokatkår.<sup>1</sup> En av de viktigare uppgifterna för samfundet är därmed att garantera en etisk och professionellt hög kvalitet och kompetens inom advokatycket, liksom att i övrigt verka för att förtroendet för advokatkåren upprätthålls. Det ankommer därför på Advokatsamfundet att utöva tillsyn över advokaterna.

Advokatsamfundets tillsyn sker genom styrelsens och disciplinnämndens försorg. Den disciplinära handläggningen initieras genom anmälningar från klienter och andra samt på initiativ från generalsekreteraren och styrelsen. Advokater är inom ramen för tillsynen skyldiga att, utan hinder av tystnadsplikten, sanningsenligt besvara samfundets frågor och kan under särskilda förhållanden även utsättas för bokföringsgranskning.

För att Advokatsamfundet ska kunna utöva tillsynen så effektivt som möjligt, liksom för att även på längre sikt kunna säkerställa advokatväsendets oberoende och självreglering samt för att vidmakthålla det stora förtroendet för yrkestiteln advokat, finns skäl att ytterligare stärka tillsynen över advokater och advokatbyråer. Även dagens utveckling på den juridiska tjänstemarknaden för en ökad konkurrens och förbättrade konsumenträttigheter, liksom flera andra skäl som redovisas i det följande talar för detta (se *avsnitt 4*).

I ett avseende finns till och med en laglig skyldighet att förstärka tillsynen. Det gäller Advokatsamfundets skyldighet att säkerställa efterlevnaden av den nya penningtvättslagstiftningen. Enligt den nya penningtvättslagen har, såsom utvecklas nedan under avsnitt 4.1, Advokatsamfundet en särskild skyldighet att se till att bestämmelserna i lagstiftningen efterlevs av advokater och advokatbyråer.<sup>2</sup>

Advokatsamfundet bör på eget initiativ verka för en mer proaktiv tillsyn över ledamöterna. Risken är annars att initiativ till förändrad tillsyn kommer från annat håll och leder till en ordning som riskerar advokatväsendets oberoende och självreglering. Eftersom en proaktiv tillsyn innebär fördelar för den enskilde advokaten i form av ökad kvalitet och kompetens samt även medföra ett ökat förtroende för advokatväsendet, är det också ett ansvar för samfundet.

En förebyggande och framåtriktande tillsyn innebär att Advokatsamfundet mer aktivt på olika sätt kan verka för advokaters och advokatbyråers efterlevnad av lagstiftning, etiska regelverk och andra förpliktelser som följer med drivandet av advokatverksamhet.

---

<sup>1</sup> Se 1 § andra stycket Stadgar för Sveriges advokatsamfund.

<sup>2</sup> Enligt artikel 37 i det s.k. tredje penningtvättsdirektivet (dir. 2005/60/EG) och lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (6 kap. 1 § andra stycket), åligger det Advokatsamfundet att tillse att advokater och advokatbyråer, i den mån de omfattas av lagstiftningen, efterlever lagstiftningen och har den utbildning, administration och de rutiner som krävs enligt lagen. Lagen trädde i kraft den 15 mars 2009.

Syftet med att införa en mer proaktiv tillsyn är – förutom att uppfylla de lagstadgade krav som alltså i vissa avseenden redan finns – att genom mer aktiva, förebyggande och framåtriktade åtgärder ytterligare öka den professionella kompetensen inom advokatycket. På så sätt kan varumärket ”advokat” stärkas ytterligare och därigenom även allmänhetens förtroende för advokatkåren. En förstärkning av rådande tillsynssystem skulle därmed i första hand vara till gagn och stöd för ledamöterna.

Genom att med en aktiv tillsyn skapa större medvetande, förståelse och efterlevnad beträffande de regler som en advokat har att följa och hur detta ska ske, i stället för att enbart i efterhand agera genom befintligt disciplinärt system, ökar också samhällets förtroende för advokatväsendet och deras tilltro till samfundets tillsyn.

Ett annat syfte med en förstärkt tillsyn är att säkerställa advokatväsendets oberoende och självreglering. Genom de åtgärder som föreslås ökar förutsättningarna betydligt för att statsmakterna – nationellt liksom på det europeiska planet – inte finner anledning att genom (över)statlig reglering ingripa i fråga om tillsynen över advokater. Kan en sådan olycklig utveckling mot ett ökat statligt inflytande över regleringen av advokater och deras verksamhet som flera av våra europeiska grannländer har upplevt de senare åren undvikas, innebär detta i sin tur ett starkt oberoende och ett säkerställande av en bibehållen självreglering också på längre sikt.

Genom att införa ett aktivt tillsynssystem skulle även de framtida reaktiva, rent disciplinära, resurserna troligen kunna minskas. Det förefaller nämligen sannolikt att ett system som i sin förebyggande och framåtriktade form kan medvetandegöra och ännu bättre säkerställa regelefterlevnaden hos ledamöterna i allmänhet, skulle minska antalet anmälningar i fråga om misstänkta överträdelser av de lagar och regleringar som advokater har att rätta sig efter. Förtroendet för såväl advokaterna och deras verksamhet som för samfundets tillsyn över advokatväsendet skulle därmed öka ytterligare. En reform skulle därför föra med sig positiva effekter, inte bara för advokaterna, utan även för klienter, allmänhet och samhället i stort.

Det är viktigt att påpeka att en proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer inte innebär några förändringar av det befintliga tillsynssystemet i sig. Disciplinnämnden och det disciplinära förfarandet utifrån gällande etiska regler, kommer att ha samma funktion och syfte som tidigare. Införandet av en mer proaktiv tillsyn innebär emellertid att samfundet tillförs ytterligare möjligheter för samfundet att tillse att advokater bedriver sin verksamhet inom ramarna för gällande rätt och god advokatsed.

På vilket sätt den förstärkta tillsynen föreslås ske anges närmare nedan, *avsnitt 6*. Som framgår handlar det om att i vissa fall och på olika sätt inhämta information som behövs för tillsynen. I den absoluta majoriteten av fall kommer detta att ske genom skriftligt förfarande, medan det i vissa andra särskilda fall kan finnas anledning att inhämta erforderlig information genom andra kontakter med advokaten. Några oanmälda besök på advokatkontor är dock *inte* aktuella. Även om sådana s.k. gryningsräder är möjliga på advokatbyråer i många europeiska länder, har sådana oanmälda besök inte ansetts vare sig ändamålsenliga, lämpliga eller önskvärda på svenska advokatkontor.

Eftersom en proaktiv tillsyn ligger inom ramen för den tillsyn som redan idag åvilar Advokatsamfundet, saknas anledning eller behov att ändra den reglering som finns beträffande tillsynen över advokater, eller att i övrigt i lag eller stadgar särskilt reglera den proaktiva tillsynen. Den proaktiva tillsynen sker alltså inom ramen för befintligt tillsynssystem och befintliga tillsynsbestämmelser.

## 2. Bakgrund

### 2.1 Allmänt om tillsynen över advokater

Sveriges advokatsamfund utövar tillsyn över advokater.<sup>3</sup> Advokater ska i sin verksamhet iakttä god advokatsed.<sup>4</sup> Vad som är god advokatsed avgörs av Advokatsamfundets disciplinnämnd och av Advokatsamfundets styrelse. Utifrån disciplinnämndens beslut och styrelsens vägledande uttalanden har vägledande regler om god advokatsed utvecklats. Reglerna har kodifierats och finns i skriftlig form sedan 1971. Nuvarande Vägledande regler om god advokatsed fick sin lydelse den 29 augusti 2008 och trädde i kraft den 1 januari 2009. I reglerna behandlas bland annat advokatens roll och främsta skyldigheter, allmänna yrkesplikter, regler om avböjande och frånträdande av uppdrag, arvode och redovisning, förhållandet till motpart och domstolar, advokatrörelsens organisation samt advokatens förhållande till Advokatsamfundet.

Advokatsamfundets tillsyn utövas genom styrelsen och disciplinnämnden, som har att se till att en advokat i sin verksamhet fyller de plikter som åvilar honom eller henne. Tillsyn utövas även av Justitiekanslern (JK). De plikter som åvilar en advokat finns angivna i rättegångsbalken, Stadgar för Sveriges advokatsamfund, advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed, den europeiska advokatorganisationen CCBE:s etiska regler (*Code of Conduct for European Lawyers*), vilka är tillämpliga och bindande för svenska advokater vid gränsöverskridande verksamhet, samt i vissa andra lagar och annan reglering.

En väsentlig del av tillsynen över advokatväsendet hänför sig i dag till den disciplinära verksamheten. Tillsynen genom det befintliga disciplinära systemet sker i huvudsak antingen genom att enskilda eller andra advokater riktar kritik i etiska hänseenden mot en ledamot, eller att Advokatsamfundet genom information som erhållits eller inhämtats på eget initiativ – efter beslut från styrelsen – initierar ett disciplinärende mot en ledamot. Frågor om disciplinära åtgärder mot en advokat prövas av disciplinnämnden eller i vissa fall av styrelsen. Även Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över advokatväsendet.<sup>5</sup> JK får begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt och får också överklaga beslut i disciplinärenden. JK:s tillsyn över advokatväsendet utövas dock som företrädare för det allmänna och JK har inte till uppgift att bevaka en enskild persons intressen i ett särskilt ärende. JK

---

<sup>3</sup> Tillsyn över advokatväsendet regleras i 8 kap. 6 § rättegångsbalken. Tillsynen omfattar såväl svenska advokater som europeiska advokater verksamma i Sverige.

<sup>4</sup> Se 8 kap. 4 § rättegångsbalken och 34 § Stadgar för Sveriges advokatsamfund.

<sup>5</sup> Bestämmelser om Justitiekanslerns tillsyn över advokater finns i rättegångsbalken (8 kap.) samt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Härutöver framgår JK:s tillsynsuppgifter av lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

är alltså inte en instans dit den enskilde kan vända sig och därigenom få till stånd en prövning av saken i hela dess vidd.<sup>6</sup>

Om disciplinnämnden anser att en advokat brutit mot god advokatsed kan nämnden besluta att tilldela advokaten en disciplinär påföljd. Påföljderna är erinran, varning (som kan kombineras med en straffavgift om högst 50 000 kronor) och i de allvarligaste fallen uteslutning.<sup>7</sup> Disciplinnämnden har även möjlighet att enbart göra ett uttalande. Disciplinnämnden består av elva ledamöter. Ordförande, vice ordförande och sex ledamöter är advokater. Nämndens återstående tre ledamöter är offentliga representanter och utses av regeringen. En advokat som uteslutits ur samfundet kan överklaga beslutet till Högsta domstolen. Övriga disciplinära påföljder kan inte överklagas. Klaganden (enskild part) kan inte överklaga ett beslut från disciplinnämnden.

## 2.2 Tillsyn genom disciplinnämndens verksamhet

Till disciplinnämndens bedömning kommer ärenden genom att någon som är direkt berörd av saken (saklegitimerad) anmäler en advokat, genom att Advokatsamfundets styrelse beslutar att uppta ett disciplinärende och hänskjuta det till nämnden, eller genom att JK gör en anmälan. Disciplinnämnden tar aldrig upp ett ärende på eget initiativ. De flesta ärenden bereds först i en prövningsavdelning (två advokater och en offentlig representant) där praxis är att om någon ledamot anser att ärendet bör gå vidare till plenaravgörande så hänskjuts ärendet till nämnden i dess helhet. Prövningsavdelning kan förklara att ett ärende inte ska föranleda åtgärd och också – vilket sker i mycket begränsad omfattning – göra ett uttalande. Disciplinnämndens ordförande kan besluta att visst ärende ska tas upp till plenaravgörande utan att först beredas i prövningsavdelning och så sker regelmässigt med ärenden som hänskjutits till nämnden från styrelsen.

Många av de ärenden som hänskjuts från styrelsen bygger på att någon utan att vilja stå som anmälare bringat ett visst förhållande till Advokatsamfundets vetskap, t.ex. genom att översända en dom där domstolen uttalat sig negativt om en advokats sätt att agera. I sådana fall betraktas den som inte vill stå som anmälare inte som part i förfarandet och kommunikation av inlagor sker inte.

Regleringen kring disciplinnämndens processuella förfarande är relativt begränsad.<sup>8</sup> Den mot vilken anmärkning riktas ska, om särskilda skäl inte föranleder annat, beredas tillfälle att yttra sig över anmärkningen. Han eller hon är skyldig att avge sådant yttrande och att tillhandahålla de dokument som nämnden eller Advokatsamfundets generalsekreterare förelägger honom eller henne. Disciplinnämnden kan besluta om muntlig förhandling i ett ärende och ska fatta sådant beslut om inte särskilda skäl föranleder annat när uteslutning kan komma i fråga. I sistnämnda fall ska Advokatsamfundet förordna en representant att föra samfundets talan. I styrelsen och disciplinnämnden omfattas disciplinärendena av sekretess. Däremot är disciplinnämndens beslut, till skillnad från den disciplinära

---

<sup>6</sup> Se Justitiekanslerns beslut 2009-06-08, dnr 3237-09-71.

<sup>7</sup> Se 8 kap. 7 § rättegångsbalken.

<sup>8</sup> Se 40 – 44 a §§ Stadgar för Sveriges advokatsamfund.

processen, offentliga med undantag för uppgifter om anmälarens identitet eller andra känsliga uppgifter.

Disciplinnämndens beslut ska dokumenteras i protokoll. Beslut om uteslutning, varning eller erinran ska vara motiverade. Beslut om uteslutning kan överklagas till Högsta domstolen, medan övriga beslut inte kan överklagas. Vid en prövning i Högsta domstolen är Advokatsamfundet förklarande och intar inte partsställning.

Disciplinnämnden tar sin förebild i förfarandet enligt förvaltningslagen. Förvaltningslagens regler om kommunikation följs. Förfarandet är i allt väsentligt skriftligt. Samtliga ledamöter som deltar i ett avgörande har tillgång till alla handlingar i ärendet. När ett ärende ska avgöras i disciplinnämnden eller i någon prövningsavdelning fungerar en av ledamöterna som referent. I ärende, som hänskjutits från prövningsavdelning, förordnas en ny referent i nämnden i plenum. Disciplinnämnden anser sig inte vid sina avgöranden bunden av vad anmälaren lägger advokaten till last. Nämndbeslut vinner rättskraft. Visas resningsskäl kan nämnden dock ändra tidigare beslut. Också Högsta domstolen har ansett sig kunna meddela resning i nämndbeslut, men har aldrig gjort det.

Nämndens verksamhet är myndighetsutövning, och dess ledamöter torde vara underkastade tjänsteansvar.

## 2.3 Utvecklingen beträffande advokattjänster i Europa

Europas advokater står inför stora förändringar. EU-kommissionen vill avreglera bland annat advokatycket och harmonisera de nationella regelverken för att öka konkurrensen och göra den europeiska tjänstemarkanden mer öppen och konsumentvänlig.<sup>9</sup> Detta har i viss mån redan gjorts genom europeisk lagstiftning, exempelvis genom det s.k. tjänstedirektivet<sup>10</sup> och även genom det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet<sup>11</sup>. Det senare direktivet är också ett exempel på EU:s strävanden mot att medlemsländerna i ökad utsträckning ska erkänna varandras utbildningar och kvalifikationskrav.<sup>12</sup>

Initiativ för en ökad konkurrens på den juridiska tjänstemarkanden har också tagits av medlemsstaterna själva. I England och Wales har en översyn av det engelska regelverket för den juridiska tjänstemarkanden lett till sjösättandet av en ny lagstiftning för advokattjänster.<sup>13</sup> Denna lagstiftning – som fått många motsvarigheter

---

<sup>9</sup> EU-kommissionens strävanden mot en avreglerad och regelharmoniserad juridisk tjänstemarkand härrör till stora delar från den rapport om konkurrens inom den reglerade tjänstemarkanden (vari advokattjänster ingår) som togs fram under 2004 av kommissionären Mario Monti (den s.k. Monti-rapporten).

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre markanden.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

<sup>12</sup> Se även EG-domstolens avgörande i det s.k. Morgenbesser-målet (mål C-313/01 Morgenbesser [2003] ECR I-13467), där det italienska advokatsamfundet inte hade rätt att hindra en fransk biträdande jurist från att bli ledamot.

<sup>13</sup> *The Legal Services Act*, som är en av flera nationella avreglerande lagstiftningar beträffande juridiska tjänster som initierats av den rapport som författats av den brittiske överhusrepresentanten sir David Clementi (den s.k. Clementi-rapporten) och som förespråkade en avreglering av advokatycket, uppdelning

i andra medlemsstater (Danmark, Nederländerna, Irland m.fl.) – syftar till att avlägsna hinder för den fria konkurrensen på och öka kontrollen av det juridiska tjänsteområdet, vilket för advokaters del har lett till ökad statlig kontroll och externt inflytande, bland annat i fråga om regelverk och tillsyn (se även nedan under 4.2.1).

Det står helt klart att det är EU-kommissionens strävan att i så stor utsträckning som möjligt åstadkomma en avreglerad och konkurrensutsatt juridisk tjänstemarknad inom unionen i, som det heter, konsumenternas intresse. En tydlig tendens tycks vara att med långtgående yrkesprivilegier i ett visst land följer också en hårdare reglering av yrket. I Sverige har vi valt att upprätthålla en i det närmaste helt fri juridisk tjänstemarknad, utan advokatmonopol eller advokatombudstvång. Vi har hittills också varit befriade från problem med konkurrensmyndigheterna till skillnad från vad många andra advokatorganisationer i Europa har fått erfara. I en tid av ökad rörlighet och samverkan mellan länder, växer också kraven på nedmontering av gamla monopol och särregleringar. Därmed ökar också risken för inskränkningar i självbestämmandet. Eftersom det numera blåser allt starkare konsumentvänliga vindar över vår inre tjänstemarknad där tjänsternas kvalitet helst ska säkerställas genom (över)statlig försorg, är risken stor att även de få länder som i likhet med Sverige helt saknar advokatmonopol drabbas av minskat självbestämmande om vi inte kan visa att vi har ett starkt skydd för klienterna i form av en stark och effektiv tillsyn.

## 2.4 Tillsynen över europeiska advokater verksamma i Sverige

Advokater från EU, EES och Schweiz (europeiska advokater) ska i fråga om tillsyn i princip jämföras med svenska advokater när de är verksamma i Sverige. Detta innebär bland annat att reglerna i rättegångsbalken om god advokatsed samt om tillsyn och disciplinärt förfarande är tillämpliga på europeiska advokater. En europeisk advokat är alltså skyldig att följa svenska regler om god advokatsed och i princip gäller samma regler om tillsyn och sanktioner för den utländske advokaten som för en svensk advokat.<sup>14</sup>

Europeiska advokater är alltså skyldiga att följa de svenska reglerna om god advokatsed. Detsamma gäller reglerna om tillsyn och sanktioner i 8 kap. rättegångsbalken. En europeisk advokat som under tillhandahållande av juridiska tjänster i Sverige inte följer de svenska etiska reglerna kan alltså ställas under disciplinnämndens prövning. Självfallet kan inte uteslutning bli aktuellt om den europeiske advokaten inte samtidigt är ledamot av Sveriges advokatsamfund, men om förutsättningarna för uteslutning är uppfyllda, kan han eller hon i stället tilldelas varning, eventuellt i förening med straffavgift.

De svenska disciplinära sanktionerna kan endast bli aktuella om den europeiske advokaten är verksam i Sverige. Detta innebär att advokaten ska tillhandahålla

---

av advokatorganisationernas regulatoriska uppgifter och deras uppgift att tillvarata ledamöternas yrkesintressen, extern tillsyn m.m.

<sup>14</sup> Detta följer av 8 kap. 9 § rättegångsbalken liksom av artikel 4 och 7 i rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster (se prop. 1992/93:64, såvitt avser EES-advokater; att detsamma gäller EU-advokater och advokater från Schweiz följer av prop. 1998/99:108 respektive 2000/01:55).



juridiska tjänster (biträde, rådgivning etc.) på svensk mark. Det gäller däremot inte i fråga om tjänster som advokaten i sitt hemland tillhandahåller en klient som befinner sig i Sverige, t.ex. genom brev, telefon, telefax eller e-post.

För det fall en europeisk advokat har straffats disciplinärt i Sverige, ska Advokatsamfundets styrelse underrätta behörig myndighet eller organisation i den stat där advokaten är auktoriserad om beslut i vilket det har konstaterats att han eller hon har åsidosatt sina plikter som advokat.<sup>15</sup>

Att Advokatsamfundets disciplinära verksamhet omfattar också den som auktoriserats som advokat i en annan stat inom EU, EES eller i Schweiz, framgår även av 44 a § i stadgarna. Där anges också att samfundet i ett disciplinärt förfarande mot en sådan advokat, så snart förfarandet inleds, ska samarbeta och utbyta information med den behöriga myndigheten eller organisationen i den andra staten. Det framgår även av CCBE:s etiska regler.<sup>16</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl lagstiftaren som våra egna stadgar och CCBE:s etiska regler tillhandahåller instrument för att sanktionera en europeisk advokats åtgärder i samband med ett advokatuppdrag i Sverige som inte är förenligt med våra regler om god advokatsed.<sup>17</sup> Eftersom vägledande uttalanden regelmässigt är uttolkningar av rådande vägledande regler om god advokatsed, bör även i sanktionshänseende sådana specifika förfaranderegler som tillhandahållits genom styrelsens uttalanden anses omfattas av vårt nationella etiska regelverk.

Det kan avslutningsvis också nämnas att det finns en CCBE-resolution till stöd för samarbete mellan de europeiska och de amerikanska tillsynsorganen, vilken är avsedd att för vårt vidkommande underlätta tillsynen även beträffande amerikanska advokater som bedriver verksamhet i Sverige.<sup>18</sup>

### **3. Tillsyn och disciplinförfaranden inom andra yrkesområden**

Verksamhetsutövare inom sådana yrken som är särskilt reglerade i lag, s.k. reglerade yrken, är regelmässigt underställda någon form av tillsyn.<sup>19</sup> Advokatyrket är ett

---

<sup>15</sup> Se 8 kap. 9 § sista stycket rättegångsbalken.

<sup>16</sup> I 2.4 anges uttryckligt att en advokat från en annan medlemsstat som utövar gränsöverskridande verksamhet, kan vara skyldig att följa värdlandets yrkesmässiga regler (enligt 1.5b även om advokaten inte fysiskt är närvarande i värdlandet) samt att varje advokat är skyldig att informera sig om de regler som rör honom eller henne vid utövandet av ett visst uppdrag.

<sup>17</sup> Att disciplinnämnden enligt 14 § i stadgarna har att, i enlighet med 40–43 §§, handlägga frågor om disciplinärt ingripande mot ledamot, hindrar inte ett disciplinärt ingripande också mot en advokat auktoriserad i ett annat medlemsland. Detta följer av såväl 40 a § i stadgarna som av att det tillkommer nämnden att besluta om påföljder enligt 8 kap. 7 § första – fjärde styckena rättegångsbalken, liksom att det i 8 kap. 9 § RB anges att vad som i rättegångsbalken föreskrivs om advokater i tillämpliga delar skall gälla även den som är auktoriserad som advokat i EU, EES eller i Schweiz när denne är verksam i Sverige.

<sup>18</sup> Se [http://www.ccbe.eu/fileadmin/user\\_upload/NTCdocument/Resolution\\_in\\_Support1\\_1241602552.pdf](http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/Resolution_in_Support1_1241602552.pdf).

<sup>19</sup> Definitionen av begreppet *reglerat yrke* finns exempelvis i artikel 3 i det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet (dir. 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer). I bestämmelsen anges att ett reglerat yrke är ”en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna; ...”.

sådant reglerat yrke för vilket såväl kvalifikationskrav som tillsyn finns reglerat i lag. Detsamma gäller revisorer, fastighetsmäklare m.fl. Vid sidan av dessa reglerade yrken finns en rad statliga och andra anställningar som regleras genom lag och för vilka finns ett särskilt system för tillsyn, såsom för exempelvis domare och tjänstemän vid statliga och kommunala myndigheter. Som kommer att beskrivas i det följande innehåller de system för tillsyn som finns beträffande andra yrkesgrupper i flera fall sådana aktiva, förebyggande och framåtskridande inslag som bör införas även för advokater.

### 3.1 Justitieombudsmannen

En justitieombudsman (JO) är en av riksdagen vald person som skall övervaka att domstolar och andra myndigheter och tjänstemän vid myndigheter samt även andra vilkas arbete innefattar myndighetsutövning, följer lagar och andra författningar och att de även i övrigt fullgör sina åligganden.<sup>20</sup> Ombudsmännens tillsyn grundar sig på anmälningar som allmänheten skickar in till myndigheten, initiativärenden och på iakttagelser vid inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade.

Advokater omfattas i sin verksamhet inte av JO:s tillsyn. Frågan om huruvida advokater i sin egenskap av ledamöter av Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd, i vilka myndighetsutövning sker, omfattas av tillsynen är oklart. Även om ledamöterna torde vara underkastade tjänsteansvar är det högst tveksamt om JO skulle kunna anses ha behörighet att utöva tillsyn över advokaterna i denna deras verksamhet.<sup>21</sup> Det mesta talar för att Justitiekanslerns exklusiva tillsynsfunktion beträffande advokatväsendet även får anses innefatta den myndighetsaktiga verksamhet som utförs och utövas av styrelsens och disciplinnämndens ledamöter.

#### *Initiativärenden*

JO kan ta upp ärenden på eget initiativ. Ett initiativ kan grunda sig på t.ex. iakttagelser vid en inspektion, en anonym anmälan (registreras aldrig som klagomål), en tidningsartikel eller information i radio eller TV som en ombudsman tycker bör utredas. En promemoria upprättas med utgångspunkt från vad initiativet grundar sig på. Promemorian med eventuella bilagor remitteras därefter till den berörda myndigheten för upplysningar eller utredning och yttrande. Promemorian med därtill hörande handlingar samt myndighetens remissvar utgör därefter underlaget för det beslut som vederbörande JO fattar i ärendet. Det tas 100-200 initiativ per år. Av dessa ärenden resulterar cirka 75-80 procent i kritiska uttalanden.

#### *Inspektioner*

En del av JO:s verksamhet består i att göra *inspektioner* hos olika myndigheter. JO inspekterar statliga och kommunala myndigheter i hela landet. Exempel på

---

<sup>20</sup> Justitieombudsmannens tillsynsansvar och myndighetens uppgifter i övrigt framgår av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen").

<sup>21</sup> Se dock 2 § 3 i JO-instruktionen vilken anger att annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna hans verksamhet, omfattas av ombudsmännens tillsyn.

myndigheter som besöks är skatte- och kronofogdemyndigheter, tingsrätter, länsrätter, polismyndigheter, åklagarmyndigheter, länsstyrelser, socialnämnder, psykiatriska kliniker, byggnadsnämnder, skolor, allmänna försäkringskassor, militära myndigheter, kriminalvårdsanstalter och överförmyndarnämnder. De fyra ombudsmännen tillbringar numera sammanlagt 50-60 dagar om året på inspektioner. Varje ombudsman genomför inspektioner inom sitt ansvarsområde. Den myndighet som ska inspekteras underrättas om detta cirka två veckor innan den planerade inspektionen äger rum. Vid en inspektion går ombudsmannen och hans medföljande stab igenom akter och andra dokument. Vidare träffar man chefen och andra medlemmar av myndighetens ledning. Diskussioner förs också mellan den medföljande personalen och tjänstemän på myndigheten under inspektionens gång. En inspektion avslutas med att ombudsmannen inför myndighetens ledning redogör för de eventuella felaktigheter och brister som har noterats under inspektionen och vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa dessa. Om någon fråga inte har kunnat lösas under inspektionsbesöket, tar JO med sig kopior av behövligt material för att kunna utreda saken. En fråga som inte har kunnat lösas under inspektionsbesöket kan därmed leda till att ombudsmannen tar ett eget initiativ, dvs. lägger upp ett nytt ärende som utreds på JO-ämbetet.

#### *Anmälningar från allmänheten*

Enligt riksdagen är den viktigaste delen av ombudsmännens verksamhet att handlägga *klagomål från allmänheten*. Skälet till detta är att alla medborgare i ett demokratiskt land ska ha rätt att få myndigheternas åtgärder granskade från rättsliga utgångspunkter av ett kompetent organ som är helt fristående från regeringen och andra myndigheter. Det anses också viktigt att varje tjänsteman hos stat och kommun är medveten om att tjänsteutövningen kan bli granskad av en JO och att åtgärder kan vidtas mot tjänstemannen, om denne handlar på felaktigt sätt. Den s.k. JO-instruktionen reglerar bl.a. handläggningen av klagomålen. Det kommer in närmare 6 000 klagomål om året till JO.

Vem som helst kan klaga hos JO. Den som gör en anmälan till JO behöver inte vara personligen berörd i frågan. Det finns ingen absolut tidsgräns, men enligt 20 § i JO-instruktionen bör en ombudsman inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Anonyma anmälningar handläggs inte som klagomål men kan i undantagsfall leda till initiativ från JO. Klagomålen bör göras skriftligen.

Om ett ärende behöver utredas grundligt remitteras anmälan till den aktuella myndigheten. Detta innebär att JO skickar en kopia av anmälan och eventuella bilagor till myndigheten med en begäran om upplysningar i saken eller att myndigheten ska göra en utredning och komma in med ett skriftligt yttrande med en bedömning av vad som hänt i ärendet. De skriftliga upplysningarna eller yttrandet (remissvaret) skickas därefter - om anmälan rör klaganden själv - till klaganden för eventuell kommentar. Anmälaren har då möjlighet att bemöta myndighetens ställningstagande och han kan även föreslå ytterligare utredningsåtgärder. En utredning kan också kompletteras med att t.ex. en byråchef och en handläggare besöker den aktuella myndigheten för att där tala med någon viss tjänsteman.

När utredningsarbetet är klart presenteras ett beslutsförslag för vederbörande JO som sedan beslutar i ärendet. Kopior av beslutet skickas därefter till klaganden och den

myndighet som har yttrat sig. Det händer inte sällan - om ett beslut exempelvis innehåller vägledande uttalanden - att en beslutskopia även skickas till andra relevanta myndigheter. Om utredningen av en anmälan aktualiserar behov av att viss författningsreglering ses över kan JO också skicka en kopia av beslutet till ett departement eller göra en formell framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

### *Övrigt*

JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan innebär bl.a. att besluten i JO:s ärenden inte är rättsligt bindande. I formellt hänseende är JO:s beslut i ett tillsynsärende inte någonting annat än ett uttryck för respektive ombudsmans personliga uppfattning i de behandlade frågorna. Avgöranden som kan vara av intresse för riksdagens ledamöter, domare, befattningshavare hos förvaltningsmyndigheter m.fl. publiceras i JO:s årliga ämbetsberättelse.

Av regeringsformen (RF) framgår att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten och kommunerna är skyldiga att tillhandagå ombudsmännen med de upplysningar och yttranden som dessa begär. Samma skyldighet gäller även för andra som står under JO:s tillsyn. Om en tjänsteman inom den offentliga sektorn vägrar att lämna ut av en JO begärt material kan regler om disciplinansvar tillämpas. En ombudsman har enligt JO-instruktionen rätt att – när han begär upplysningar och yttranden i tillsynsärenden – förelägga och även döma ut vite om högst 10 000 kr.

### *Ombudsmännens befogenheter*

De åtgärder en JO kan vidta när det vid tillsynen upptäcks att en tjänsteman har tillämpat en lag felaktigt är följande. Det yttersta remediet är att en JO, som särskild åklagare, kan *väcka åtal* mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten. Detta händer mycket sällan, men bara vetskapen om att JO har denna möjlighet har stor betydelse för JO-ämbetets auktoritet. JO har även rätt att *initiera disciplinförfarande* mot en tjänsteman för tjänsteförseelse. Vanligast är att en JO i sin tillsynsverksamhet gör kritiska, vägledande och/eller rådgivande *uttalanden*. Ett uttalande från JO är dock aldrig rättsligt bindande. Om det under JO:s tillsynsverksamhet visar sig att det finns anledning att väcka en fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra en *framställning* om detta *till riksdagen eller regeringen*. Detta sker i ett fåtal fall per år. Vanligare är att en ombudsman överlämnar ett beslut för kännedom till berörda departement och riksdagsutskott, när han/hon anser att det visar på brister i lagstiftningen som lagstiftaren bör känna till.

## **3.2 Justitiekanslern**

Justitiekanslern har i likhet med Riksdagens ombudsmän (JO) tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän.<sup>22</sup> Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Sedan den 1 december 1998 har Justitiekanslerns tillsynsverksamhet begränsats. Justitiekanslern har sedan dess en mer övergripande

---

<sup>22</sup> Se lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn samt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (s.k. JK-instruktionen).

tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Justitiekanslern kan inte ompröva beslut som fattats av andra myndigheter. Justitiekanslern bestämmer om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder.

Justitiekanslerns uppgifter och befogenheter i fråga om tillsynen över advokatväsendet regleras i 8 kap. rättegångsbalken, liksom i stadgarna för Sveriges advokatsamfund.<sup>23</sup> Syftet med Justitiekanslerns verksamhet i den delen är främst att bidra till ett gott förtroende för advokatväsendet. Det sker genom en relativt ingående bevakning av advokatsamfundets disciplinverksamhet.

När det gäller tillsynen över advokatväsendet får Justitiekanslern del av alla beslut i disciplinärenden från advokatsamfundet och har möjlighet att klaga på besluten inom fyra veckor från det att Justitiekanslern tog del av beslutet. Justitiekanslern utövar sin tillsyn över advokatväsendet som företrädare för det allmänna. Det är således i mera principiella frågor som Justitiekanslern kan ha anledning att överklaga ett beslut. En enskild som vänder sig till Justitiekanslern med anledning av ett beslut i ett advokatärende kan alltså inte få hjälp med att få sitt beslut omprövat.

*Utdrag från Justitiekanslerns årsredovisning för 2008 beträffande tillsynen över advokater:*<sup>24</sup>

Justitiekanslern har på sedvanligt sätt under året fått in och granskat beslut och i förekommande fall akter och andra handlingar från styrelsen, prövningsavdelningarna och disciplinnämnden i sådana ärenden där någon åtgärd mot en ledamot av samfundet har ifrågasatts. Några klagomål har också anhängiggjorts direkt hos Justitiekanslern av enskilda.

Justitiekanslern har under året inte påkallat någon åtgärd mot en advokat. Samfundet sköter i allt väsentligt disciplinverksamheten på ett sådant sätt att det inte finns anledning för Justitiekanslern att ingripa. Justitiekanslerns granskningsuppgift som företrädare för det allmänna bedöms dock fylla en viktig funktion som garanti för en hög kvalitet och för att även i övrigt säkra allmänhetens förtroende för verksamheten.

### **3.3 Revisorsnämnden**

Revisorsnämnden har till uppgift att ingripa mot revisorer som förfar oredligt eller som av andra skäl inte är lämpliga att utöva revisionsverksamhet eller som utför ett bristfälligt arbete eller äventyrar sitt oberoende. Genom den revisorstillsyn samt den övriga verksamhet som nämnden bedriver upprätthålls förtroendet för revisorerers verksamhet och för auktorisationssystemet.

Revisorsnämndens tillsynsverksamhet består av fyra delar: *systematisk och uppsökande tillsyn, löpande kvalitetskontroll, disciplinärenden och förhandsbesked*. Genom den systematiska och uppsökande verksamheten undersöker nämnden kvaliteten i vissa utvalda revisorerers och registrerade revisionsbolags verksamhet. Om det i ett sådant ärende framkommer allvarligare brister öppnas ett disciplinärende för att pröva om en disciplinär åtgärd ska vidtas. De största revisionsbyråernas revision

---

<sup>23</sup> Se 7 § JK-instruktionen samt jfr 3 § 3 lagen om justitiekanslerns tillsyn.

<sup>24</sup> I stort sett likalydande beskrivningar av tillsynen över advokatväsendet finns i årsredovisningarna under hela innevarande decennium.

av främst marknadsnoterade aktiebolag kvalitetskontrolleras regelbundet inom ramen för ett särskilt projekt. Alla revisorer är föremål för löpande kvalitetskontroll. Denna kontroll utförs av FAR/SRS i fråga om de revisorer som är anslutna till denna organisation. Övriga revisorer kvalitetskontrolleras av nämnden. Disciplinärenden kan initieras av anmälningar från till exempel andra myndigheter, revisionsklienter och privatpersoner. Vidare kan Revisorsnämnden öppna disciplinärenden på eget initiativ. Disciplinära åtgärder kan vidtas om nämndens utredning visar på brister i den granskade revisorns eller det granskade revisionsbolagets verksamhet. I Revisorsnämndens tillsyn ingår behandlingen av disciplinärenden mot godkända och auktoriserade revisorer. Om nämnden finner att en revisor har åsidosatt sina skyldigheter kan nämnden meddela honom eller henne en disciplinär åtgärd. Revisorsnämnden har då möjlighet att meddela en erinran eller en varning, och i mycket allvarliga fall kan nämnden upphäva revisorns godkännande eller auktorisation. Revisorsnämnden kan bestämma att ett beslut om upphävande av en revisors godkännande eller auktorisation ska gälla omedelbart. Även registrerade revisionsbolag kan bli föremål för disciplinära åtgärder. Genom förhandsbesked kan nämnden på förhand också pröva vissa frågor om oberoende.

### **3.4 Fastighetsmäklarnämnden**

Fastighetsmäklarnämnden granskar fastighetsmäklares verksamhet om det finns anledning att tro att det kan finnas brister i hans eller hennes verksamhet. Om nämnden anser att det finns brister kan mäklaren tilldelas en varning eller bli av med sin registrering. Ungefär 80 % av nämndens tillsynsärenden inleds på grund av en anmälan. Men bara en liten andel av alla anmälningar leder till en varning, och ännu färre till att nämnden återkallar en mäklares registrering. Privatpersoner kan anmäla en fastighetsmäklare om de anser att mäklaren har brutit mot god fastighetsmäklarsed. Det är bara en enskild mäklare som kan anmälas, inte ett mäklarföretag. Om en myndighet anser att det finns anledning att varna en fastighetsmäklare eller återkalla mäklarens registrering, ska myndigheten anmäla det till Fastighetsmäklarnämnden. Ett exempel är när Skatteverket i sina revisioner finner att en mäklare har begått något fel. Fastighetsmäklarnämnden kan också ta egna initiativ till att granska en mäklare. Ibland finner också nämnden anledning att undersöka en mäklares verksamhet utifrån tidningsartiklar, inslag i radio och tv samt avgöranden från domstolar och Allmänna reklamationsnämnden.

Fastighetsmäklarnämnden kontrollerar dessutom varje mäklare någon gång under en femårsperiod. Då kontrollerar nämnden om mäklaren har restförda skulder eller finns i belastningsregistret. Fastighetsmäklarnämnden inleder bara ett tillsynsärende om nämnden fått signaler om att det kan finnas brister i mäklarens verksamhet. Vid sin tillsyn koncentrerar Fastighetsmäklarnämnden granskningen på sådant som nämnden anser är till störst nytta för både fastighetsmäklare och konsumenter. När nämnden granskar mäklare utgår den från en allmän tillsynspolicy, som beskriver var, när, hur och varför nämnden granskar. Fastighetsmäklarnämnden använder även tillfälliga tillsynspolicys, som är till för att uppmärksamma områden som kan behöva belysas närmare. Det innebär att nämnden exempelvis under en halvårsperiod särskilt uppmärksammar en viss aspekt av fastighetsmäklarnas arbete.

Hittills har nämnden gjort alla granskningar vid skrivbordet, men under år 2008 började Fastighetsmäklarnämnden att göra *tillsynsbesök* hos fastighetsmäklare. Nämnden vill bland annat se om det går att komma till rätta med systemfel hos fastighetsmäklarföretag (rutiner, marknadsföring, standarddokument etc.).

När Fastighetsmäklarnämnden bedömer att ett tillsynsärende kan leda till att en fastighetsmäklare får en disciplinär påföljd avgörs det ärendet av en disciplinnämnd. Disciplinnämnden avgör också ärenden som Fastighetsmäklarnämnden anser viktiga ur ett principiellt perspektiv. Övriga ärenden avgörs av myndighetschefen eller av annan personal. Om Disciplinnämnden anser att en mäklare har brutit mot god fastighetsmäklarsed eller på annat sätt brutit i sin verksamhet, kan nämnden varna mäklaren eller i allvarliga fall återkalla mäklarens registrering. En fastighetsmäklare som får sin registrering återkallad får inte fortsätta arbeta som mäklare.

### **3.5 Statens ansvarsnämnd**

Statens ansvarsnämnd prövar frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avskedande, avstängning och läkarundersökning med tvång beträffande statligt anställda i högre befattningar. Bl.a. verkschefer, domare, åklagare och professorer hör till denna krets. Syftet med en prövning utanför den myndighet där den anställda arbetar och har en högre befattning är att det inte skall kunna misstänkas att kollegor tar obehöriga hänsyn vid prövningen. Nämndens beslut kan, liksom andra beslut av arbetsgivare, bli föremål för en arbetsrättslig tvist.

Rätt men också skyldighet att anmäla ett ärende till ansvarsnämnden har den myndighet där arbetstagaren är anställd. Rätt att anmäla har också Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK). Skrivelser från allmänheten tas däremot inte upp av ansvarsnämnden. Enskilda, media och andra får alltså vända sig till JO eller JK för att få en prövning. Det är inte ovanligt att enskilda personer skriver direkt till ansvarsnämnden, men sådana skrivelser föranleder inga åtgärder från ansvarsnämndens sida.

## **4. Skäl för förändring**

I Sverige är det helt fritt att tillhandahålla juridiska tjänster och det finns inget obligatoriskt organisationskrav för dem som vill utöva den juridiska professionen. Det förhållandet att det i vårt land inte finns något monopol för advokater att tillhandahålla juridiska tjänster och att det saknas krav på biträde av advokat eller annan vid process i domstol (avsaknad av advokatmonopol samt advokat- och ombudstvång) är i stort sett unikt i Europa. På den öppna svenska tjänstemarknaden är det dock endast ledamöter av Advokatsamfundet som får verka under yrkestiteln "advokat". Titeln är en skyddad yrkestitel. Vem som helst kan egentligen kalla sig prins, doktor, ingenjör, etc., men titeln "advokat" är straffrättsligt skyddad.

Ett av de viktigaste skälen till att advokater utför den absoluta majoriteten av alla kvalificerade juridiska uppdrag, oaktat en helt fri juridisk tjänstemarknad, är att det endast är advokatens klienter som åtnjuter de privilegier som följer av de etiska

kärnvärden som en advokat har att följa; oberoende, sekretess, lojalitet och regler till undvikande av intressekonflikter.

En stor fördel med att kunna verka under titeln ”advokat” är att yrkestiteln utgör ett varumärke som står för kompetens, erfarenhet och kunnande samt är förknippad med ett stort mått av prestige och anseende. Ledamotskapet i Advokatsamfundet och att kunna verka som advokat har dock ett pris. Detta pris är att underkasta sig de regler som gäller för advokatverksamhet och då främst de etiska reglerna. Att på ett effektivt sätt kunna säkerställa att advokater följer dessa regler är en förutsättning för att yrkestiteln advokat ska kunna vidmakthålla sitt anseende hos allmänhet och statsmakterna.

För att åtgärder ska vidtas för att förstärka det nuvarande tillsynssystemet krävs att det finns tillräckliga skäl för en förstärkning av tillsynen och att detta för med sig önskade positiva effekter. Skälet för att reformera dagens mycket väl fungerande men reaktiva system, där det disciplinära maskineriet företrädesvis slår till mot redan begångna eller påstått begångna överträdelser av regelverket, måste vara att ett nytt system med en aktiv, framåtriktande och förebyggande tillsyn innebär fördelar för den enskilde advokaten och advokatväsendet, men även för rättssamhället i stort. Det finns också en rad omständigheter som talar för att Advokatsamfundets nuvarande tillsyn över ledamöterna inte är tillräcklig och detta utifrån flera olika perspektiv.

Följande skäl kan anföras för behovet av en mer proaktiv tillsyn som en förstärkning av det nuvarande tillsynssystemet (dessa sammanfattande skäl för en förändring utvecklas utförligt nedan).

1. **Lagstiftning** – Företrädesvis direktivstyrd lagstiftning, såväl befintlig (t.ex. penningtvättslagstiftningen) som kommande, vilken uppställer krav på att myndigheter och organisationer såsom samfundet, utövar en aktiv tillsyn och aktivt verkar för att dess tjänsteutövare efterlever gällande rätt (lagar, etiska regler och andra typer av förpliktelser som följer med yrkesutövningen).
2. **Utvecklingen i vår omvärld** – Det har i ett stort antal andra medlemsstater och främst i våra nordiska grannländer nyligen genomförts reformer – såväl av de nationella advokatororganisationerna själva som av statsmakterna – för att förbättra och effektivisera advokatororganisationernas tillsyn över advokater och advokatbyråer. Det finns, som framgår nedan, skäl att även hos oss ta initiativ till åtgärder för en mer proaktiv tillsyn.
3. **Vidmakthållande av oberoende och självreglering** – På det europeiska planet, och särskilt inom EU med dess öppna inre markandsideal på konsumenternas villkor, finns starka strömningar mot ett ökat statligt inflytande över advokat kåren. Ett aktivt, förebyggande och än mer effektivt tillsynssystem skulle därför kunna ”mota Olle i grind” och undvika att sådana europeiska strömningar leder till (över)statliga åtgärder gentemot advokatväsendet även i vårt land. Det är därför viktigt att Advokatsamfundet tar initiativ till en förstärkning av tillsynen över advokater, för att undvika sådana överstatliga eller nationella lagstiftande åtgärder i konkurrensfrämjande och konsumentskyddande syften. Sådana initiativ har nämligen ofta visat sig inte förmå beakta advokatväsendets oberoende och



självreglering. De har även ofta negativt påverkat andra av advokatverksamhetens kärnvärden och därigenom försämrat kvaliteten på tjänsterna för klienterna.

4. **Nationella strömningar och legitimitet** – Även i Sverige framförs åsikter, bl.a. i riksdagens kammare och i media, om att tillsynssystemet för advokater bör förändras och att ”hårdare tag” i disciplinärt hänseende bör tillämpas. Även utifrån den nationella debatt som förevarit i fråga om befintliga erforderliga tillsynsåtgärder, finns anledning att i legitimitetshänseende överväga en mer proaktiv tillsyn och därmed en förstärkning av nuvarande tillsynssystem.
5. **Kvalitet och yrkeskompetens** – Det finns ett behov av att säkerställa och i vissa fall även förbättra den yrkesmässiga kvaliteten och kompetensen inom yrkeskåren. På så sätt kan varumärket ”advokat” stärkas ytterligare och därigenom även allmänhetens förtroende för advokatkåren.
6. **Effektivitet och förtroende** – En utvidgning av rådande tillsynssystem i förhållande till rådande disciplinära system skulle på sikt kunna leda till att de disciplinära resurserna kunde minskas. Det förefaller nämligen sannolikt att en förstärkt tillsyn, som i sin förebyggande och framåtriktade form kan medvetandegöra och bättre säkerställa regelefterlevnaden hos advokaterna i allmänhet, skulle minska antalet anmälningar i fråga om misstänkta överträdelse av de lagar och regler som advokater har att rätta sig efter. Förtroendet för såväl advokaterna och deras verksamhet som för samfundets tillsyn över advokatväsendet skulle därmed öka. En reform skulle därför även föra med sig positiva effekter, inte bara för advokaterna, utan även för enskilda och samhället i stort. Att på ett effektivt sätt kunna säkerställa att advokater följer gällande rätt är alltså en förutsättning för att yrkestiteln advokat ska kunna vidmakthålla sitt anseende hos allmänhet och statsmakterna.
7. **Tillsynen inom andra yrkesområden** – Tillsynen av andra yrkesutövare som advokater kan jämföras med, är i flera avseenden långtgående och liknar i flera avseenden den som nu föreslås för advokater.

#### 4.1 Lagstadgad skyldighet att reformera tillsynen

Redan i dag finns ett lagstadgat krav på att Advokatsamfundet ska granska och kontrollera advokaters och advokatbyråers efterlevnad av de skyldigheter som följer av den nya penningtvättslagen, som trädde i kraft den 15 mars 2009. Enligt det s.k. tredje penningtvättsdirektivet (dir. 2005/60/EG) och den svenska lagstiftning som implementerar direktivet, lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, åligger det bl.a. Advokatsamfundet att se till att advokater och advokatbyråer, i den mån de omfattas av lagstiftningen, efterlever lagstiftningen och bedriver den utbildning av personalen samt har den administration och de rutiner som krävs enligt lagen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Se regeringens proposition 2008/09:70 Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet s. 159 ff.

Enligt penningtvättslagen åligger det advokater och advokatbyråer att säkerställa att reglerna följs och att det finns administration och rutiner för att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer. Knutet till dessa förpliktelser finns alltså en skyldighet för de nationella advokatororganisationerna att övervaka att förpliktelserna uppfylls.<sup>26</sup> I vissa länder har lagstiftningen även implementerats så att det är advokatororganisationerna och inte de individuella advokaterna eller byråerna som har uppgiftsskyldighet gentemot den nationella finanspolisen. Så är dock inte fallet i Sverige, men Advokatsamfundet har en skyldighet att utöva den operativa tillsynen över att advokater och advokatbyråer följer lagstiftningen samt att säkerställa och kontrollera att advokatbyråerna har rutiner för att vidta de åtgärder som lagstiftningen kräver.

Något system eller rutiner för hur en sådan kontroll av advokaters efterlevnad av penningtvättslagstiftningen ska gå till finns ännu inte. Ett mycket tungt argument för införandet av en mer proaktiv tillsyn är alltså att det redan i dag finns ett lagstadgat krav på Advokatsamfundet att utöva kontroll och tillsyn över advokater och advokatbyråer när det gäller efterlevnaden av penningtvättsregleringen. I detta hänseende har Advokatsamfundet alltså en direkt skyldighet att vidta tillsynsåtgärder.

Även tjänstedirektivet (dir. 2006/123/EG) innehåller vissa krav på kontroll och tillsyn. Det är även sannolikt att ytterligare gemenskapsstyrd lagstiftning som uppställer krav på samfundets tillsyn av regelefterlevnad eller liknande kommer att följa i framtiden. Det förefaller inte vara en god ordning att skapa tillsynsmekanismer enbart i förhållande till nu befintliga eller kommande lagstadgade krav på tillsyn vad avser efterlevnad av gällande regler. I stället är ett samlat grepp i fråga om en utvidgning av tillsynen att föredra av skäl som redovisats ovan och som ytterligare behandlas i det följande.

## **4.2 Andra skäl för en proaktiv tillsyn**

Förutom att det finns lagstadgade krav på Advokatsamfundet att kontrollera regelefterlevnad, finns även flera andra skäl att utöva en mer proaktiv tillsyn.

### **4.2.1 Oberoende och självreglering**

#### *Den europeiska utvecklingen*

Ett skäl för att införa en förstärkt form av tillsyn genom mer proaktiva åtgärder är att det finns risk att Advokatsamfundet förlorar inflytande och oberoende, om det inte står klart för statsmakterna att det råder en effektiv och väl fungerande tillsyn över advokatkåren. Genom införandet av den föreslagna proaktiva tillsynen skulle man öka förutsättningarna betydligt för att statsmakterna inte finner anledning att genom reglering ingripa i fråga om tillsyn av advokater. Man skulle alltså kunna minska riskerna för ett sådant ökat statligt ingripande och inflytande i fråga om reglering och tillsyn över advokatverksamheten som skett i flera av våra europeiska grannländer.

---

<sup>26</sup> Se avsnitt 12 i Advokatsamfundets Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – penningtvättslagstiftningen i ett advokatperspektiv.

Kan en sådan olycklig utveckling undvikas, innebär detta i sin tur ett stärkt oberoende och ett säkerställande av en fortsatt självreglering av advokatväsendet.

Även om risken för statlig inblandning i och reglering av advokatverksamhet är mindre i vårt land än i många andra, eftersom vi saknar såväl ombuds- och advokattvång som advokatmonopol, finns ändå en risk att även vi skulle kunna drabbas om vi inte kan påvisa ett väl fungerande och effektivt tillsynssystem. Även Sverige skulle annars kunna omfattas av en europeisk regleringsiver i fråga om advokattillsyn, till följd av den generellt förändrade synen på tillsyn och reglering av den juridiska professionen inom den Europeiska unionen och önskemålen från de europeiska institutionerna att öppna upp den juridiska tjänstemarkanden för, som det heter, konsumenternas bästa. Till en liberalisering av advokatmarknaden följer dock ofrånkomligen även krav på ökat nationellt statligt inflytande och kontroll över advokatverksamheten. Det är ett inte obetydligt antal advokatorganisationer inom den Europeiska unionen som har fått uppleva ett ökat statligt inflytande och en, åtminstone till stora delar, förlorad självreglering, t.ex. England och Wales, Polen, Danmark, liksom flera andra länder.

I England och Wales har uppdraget till *Sir David Clementi* att se över regelverket för den juridiska tjänstemarkanden, genom den s.k. *Clementi*-rapporten, lett till sjösättandet av en ny lag för advokattjänster (the Legal Services Act). Lagstiftningen, som uppgetts syfta till att avlägsna hinder för den fria konkurrensen på och öka kontrollen av det juridiska tjänsteområdet, har för advokaters del lett till ökad statlig kontroll av advokatorganisationernas regelverk och disciplinverksamhet. *Legal Services Act* har bl.a. inneburit att en gemensam myndighet med tillsyn över de olika advokatorganisationerna inrättats (*Legal Services Board*) och att en särskild utomstående nämnd (*the Office for Legal Complaints*) skapats till vilken missnöjda klienter kan vända sig med klagomål mot advokater. En liknande reform har införts på Irland, och även i Polen har utvecklingen gått mot ett starkt statligt inflytande över tillsynen över advokater och det disciplinära systemet.

I vårt grannland Danmark har den statliga reformivern bl.a. lett till en uppdelning av det danska advokatsamfundet. Den danska konkurrensmyndigheten har bidragit starkt till det som skett. Sedan flera år har myndigheten varit mycket aktiv och drivit på för att få en avreglering av den juridiska tjänstemarknaden. Efter de flera års utredningar och diskussioner om den danska advokatkårens ställning och arbetsvillkor beslutade danska riksdagen sommaren 2007 om en ny lagstiftning för den danska advokatkåren. Den innebär en radikalt ny roll för Danmarks advokatsamfund. Sedan årsskiftet får inte det danska advokatsamfundet längre tillvarata advokaternas yrkesintressen i ekonomiskt hänseende. De kvarvarande uppgifterna för det danska advokatsamfundet är mer av offentlighetsrättslig karaktär, såsom tillsyn, utbildning och antagande av etiska regler för advokater samt remissyttranden över lagförslag. I och med att det danska advokatsamfundet inte längre får ägna sig åt det som har att göra med advokaternas yrkesintressen, har det uppstått ett behov av en renodlad intresseorganisation som arbetar för att tillvarata dessa intressen. Det beslutades därför att en sådan organisation skulle bildas för advokatbyråerna (inte för de enskilda advokaterna) och från och med den 11 januari 2008 är det organisationen ”Danske Advokater” som ska tillvarata de danska advokaterna ekonomiska intressen. Samtidigt som det danska samfundets ställning och uppgifter förändrades trädde också nya regler om advokatbyråernas verksamhet i kraft.

## *Den nationella utvecklingen*

En ökad statlig reglering av advokatväsendet skulle också kunna ske till följd av att de röster som höjts för en ökad statlig tillsyn till följd av en påstått otillräcklig samfundstillsyn, skulle få brett gehör. Det har länge framförts uppfattningar om att tillsynen av advokater inte är tillräckligt kraftfull och transparent. Även om den av regeringen utsedda advokatkommittén i sitt betänkande Tillsyn över advokater m.m. (SOU 1999:31), konstaterade att systemet för tillsyn av advokater i stort fungerade väl, har krav på ökat statligt eller annat externt inflytande förts fram även på senare tid, såväl i riksdagen (se t.ex. motion 2008/09:s3056 Tillsyn av advokater) som i media.

Trots att vi i Sverige har en i stort sett helt avreglerad juridisk tjänstemarknad utan någon förekomst av monopolställning för advokater i fråga om rätten att tillhandahålla juridiska tjänster (med undantag för uppdrag som offentlig försvarare), finns alltså en risk för att våra folkvaldas och massmediers, ofta inte helt adekvata eller initierade inlägg i debatten kring advokater som ett ”frälse”, leder till ifrågasättande om det är tillräckligt att Advokatsamfundet utövar tillsyn och reglerar verksamheten för dess egna ledamöter. En nidsbild av yrkesnepotism med ”advokater som granskar och advokater” kan lätt spilla över till reella förslag om ökat statligt inflytande även i Sverige, särskilt om det uppmärksammas fall på fall av advokater som inte följer de yrkesregler som gäller för advokatväsendet. Ett talande exempel på detta är reaktionerna efter etermedias sändningar om påstådda brister i det disciplinära systemet.<sup>27</sup>

Det är därför viktigt att på eget initiativ och i god tid agera för att skapa ett förebyggande system för att upprätthålla en hög standard inom kåren (se även nedan). Risken är annars stor att sådana influenser kommer utifrån, med ett begränsat eller i värsta fall förlorat oberoende och självreglering som följd.

### **4.2.2 Ökad kompetens och ett ökat förtroende hos allmänheten**

Ett annat skäl för att införa en tillsyn av förebyggande och framåtriktande karaktär är att en sådan har goda förutsättningar att säkerställa och i många fall förbättra den yrkesmässiga kvaliteten och kompetensen inom yrkeskåren.

En tillsyn som inte bara är reaktiv och inriktad på disciplinära åtgärder mot ett klandervärdt agerande i efterhand, utan som i förstone syftar till att ledamöterna medvetandegörs om och tar än större ansvar för efterlevnaden av de regelverk som styr advokatverksamheten på olika sätt, kan förbättra kvaliteten på ledamöternas verksamhet och personliga agerande. Detta skulle minska antalet anmälningar i fråga om misstänkta överträdelser av de lagar och regleringar som advokater har att rätta sig efter. Förtroendet för såväl advokaterna och deras verksamhet som för samfundets tillsyn över advokatväsendet skulle därmed öka. På så sätt kan varumärket ”advokat” stärkas ytterligare och därigenom även allmänhetens förtroende för advokatkåren (legitimitetsskäl). En reform skulle därför även föra med sig positiva effekter, inte bara för advokaterna, utan även för enskilda och samhället i stort.

---

<sup>27</sup> TV4:as program Kalla fakta i september 2008.

Införandet av en förstärkt tillsyn skulle även innebära att advokater ställdes under samma typ av tillsyn som sedan länge genom JO:s och JK:s tillsyn gällt för exempelvis domare och andra myndighetsutövande tjänstemän, liksom även för revisorer och fastighetsmäklare m.fl. (se ovan under avsnitt 3). Från medborgarnas perspektiv uppfattas det sannolikt som naturligt och rimligt att exempelvis advokater, åklagare och domare kan granskas på ungefär samma sätt.

## 5. Hur ser det ut i andra länder?

Vissa medlemsstater har nyligen, och andra sedan tidigare, skapat tillsynssystem där de nationella advokatororganisationerna aktivt kan kontrollera advokaternas och advokatbyråernas regelefterlevnad. Exempel på hur detta sker är i dess mest drastiska form oanmälda kontorsinspektioner (s.k. ”gryningsräder” eller ”*dawn raids*”), men det kan också ske genom föranmälda kontorsbesök och skriftlig inhämtning av information från advokatbyråer och enskilda ledamöter, eller på andra sätt.

Advokatsamfundet har inhämtat information från ett antal europeiska länder angående förutsättningarna för en sådan form av aktiv tillsyn som här är ifråga.

### Finland:

*Advokatsamfundet har medel att utöva aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder (se även bilaga).*

Tillsynen sker genom att 40-50 advokatbyråer granskas varje år. Granskningen sker företrädesvis genom föranmälda inspektioner på advokatbyråerna, men möjligheten till oanmälda besök finns. Det är styrelsen för varje lokalavdelning som utser de personer som skall fungera som granskare. Rapporterna från granskningarna skickas in till Advokatförbundet där de hanteras av tillsynsjuristerna (dvs. de jurister som hanterar klagomålen till tillsynsnämnden) vid sidan av deras ordinarie arbetsuppgifter. Vid behov leder granskningsrapporterna till att ett tillsynsärende anhängiggörs av Advokatförbundet. Kostnaderna för granskningarna är marginella och därför finns det ingen statistik på dem. Granskarna får inget arvode för sitt arbete, men resekostnaderna ersätts. Granskningarna har inte heller inneburit något behov av ökade personella resurser på Advokatförbundet. För utförligare redovisning av det aktiva tillsynssystemet i Finland, se bilaga.

### Danmark:

*Advokatsamfundet har medel att utöva aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder.*

Även i Danmark förekommer tillsyn genom aktiva granskningsåtgärder. I Danmark är det danska samfundet i startgrupparna med att sjösätta ett nytt sådant system med inspektioner av advokater och advokatbyråer för att granska efterlevnaden av alla regler som är förenade med advokattiteln.

Det danska samfundet prövar för närvarande det nya tillsynssystemet med inspektioner inom ramen för ett pilotprojekt, som kommer att utvärderas. Det danska samfundet har med anledning av det nya systemet tagit fram särskilda föreskrifter för inspektionerna och kontrollen av regelefterlevnad (”a compliance programme”).

## Norge:

*Advokatsamfundet utövar ingen aktiv tillsyn. Däremot utövar det offentliga organet "Tillsynsrådet för advokatverksamhet" sådan aktiv tillsyn över advokatverksamhet.<sup>28</sup>*

Det norska advokatsamfundet utövar endast tillsyn över samfundets frivilliga medlemmar i förhållande till det etiska regelverk som gäller för medlemmarna. Det offentliga organet *Tillsynsrådet för advokatverksamhet* utövar dock tillsyn över samtliga advokaters efterlevnad av all lagstiftning som gäller för norska advokater, bl.a. penningtvättslagstiftningen.<sup>29</sup> Tillsynsrådet har mycket långtgående kontrollbefogenheter och kan exempelvis göra oanmälda kontorsbesök. Rådet agerar ofta utifrån information, men behöver ingen grund för kontrollen utan kan göra denna slumpmässig. Alla advokater är skyldiga att lämna efterfrågade upplysningar till rådet. Norska advokater står även under tillsyn av statliga myndigheter (Datainspektionen m.m.).

## Nederländerna:

*Advokatsamfundet har medel att utöva aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder.*

I Nederländerna finns ett system med mycket aktiv tillsyn från samfundens sida. Det är ordförandena i de 19 lokala advokatsamfunden (ett för varje tingsrättsdomsaga) som har ansvaret för tillsynen över advokaterna inom respektive verksamhetsområde. Dessa ordförande har en mycket stor makt och kan begära in eller på annat sätt inhämta vilka uppgifter som helst av de enskilda advokaterna eller advokatbyråerna. Det åligger varje advokat/advokatbyrå att tillhandahålla information. Advokatbyråbesök och andra typer av inspektioner och kontroller är också möjliga och kan även utföras av utsedda specialister för olika frågor (ekonomer, revisorer etc.). Ordförandena har särskilt anställda personer för att utöva tillsynen.

## Tyskland:

*Advokatsamfunden utövar ingen aktiv tillsyn.*

I Tyskland är det inte det nationella advokatsamfundet, utan de regionala samfunden (28 st.), som utövar tillsyn och ansvarar för det disciplinära systemet. Överhuvudtaget är de tyska advokaterna mycket självständiga och oberoende i förhållande till de tyska advokatorganisationerna. Tillsynsrätt över advokater finns bara i de särskilda fall som är angivna i lag. I lag finns dock ett tillsynssystem som i mångt och mycket liknar vårt regelverk och de har ett disciplinärt system för att säkerställa efterlevnad av det tyska etiska regelverket. Något system med den aktiva tillsyn som detta underlag tar sikte på tycks dock inte finnas i Tyskland.

## Österrike:

*Advokatsamfundet har möjligheter att i vissa fall utöva aktiv tillsyn.*

Precis som i Tyskland är det inte det nationella advokatsamfundet, utan de regionala samfunden hos vilka advokater och advokatbyråer är registrerade, som utövar tillsyn och ansvarar för det disciplinära systemet. Enligt lag har de regionala samfunden en skyldighet att övervaka att advokaterna fullgör sina yrkesmässiga förpliktelser. De regionala samfunden kan utse vissa advokater i syfte att kontrollera efterlevnaden av dessa förpliktelser i olika avseenden. Dessa "granskare" kan dels utföra allmänna kontroller, dels riktade kontrollåtgärder och – vid konkreta misstankar – byråinspektioner.

---

<sup>28</sup> [http://www.tilsynet.no/oslo/tilsynet.nsf/Attachments/C1B47AC4F590170941256C6E0032EC8D/\\$FILE/English+text.pdf](http://www.tilsynet.no/oslo/tilsynet.nsf/Attachments/C1B47AC4F590170941256C6E0032EC8D/$FILE/English+text.pdf)

<sup>29</sup> <http://www.lovdato.no/for/sf/jd/td-19961220-1161-013.html>

## England och Wales:

*Advokatororganisationen the Law Society of England and Wales har medel att utöva aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder.*

I England och Wales utövas tillsynen av ett speciellt organ (*the Solicitors Regulation Authority, SRA*). Inom SRA finns olika enheter som ansvarar för olika delar i tillsynen över engelska solicitors; *the Practice Standards Unit (PSU)* har en kvalitetshöjande funktion och syftar till att förbättra advokaternas och byråernas verksamhet i olika hänseenden, bl.a. regelefterlevnad. Denna enhet har befogenhet att utföra tillsynsbesök på advokatkontoren. Advokatkontoren väljs ut efter olika riskbedömningar. Framkommer det vid dessa kontorsbesök anledning till åtgärder – disciplinära eller andra – överlämnas ärendet vidare. Är det fråga om disciplinära brister överlämnas ärendet till *the Intervention and Disciplinary Unit*, vilken även kan initiera kontroller på egen hand. Även annan form av aktiv tillsyn av advokater och advokatbyråers verksamhet förekommer.<sup>30</sup>

## Nordirland:

*Advokatsamfundet har vissa begränsade möjligheter att utöva aktiv tillsyn.*

Inspektioner sker på alla advokatbyråer i Nordirland med ungefär två års mellanrum av särskilda revisorer. Syftet med revisorsgranskningen är i lag begränsad till klientmedelskonton. Härutöver har nordirländska Law Society egna inspektörer som på advokatbyråerna i förekommande fall granskar efterlevnaden av det nordirländska samfundets egen reglering kring fastighetsförmedlingsverksamhet (*conveyancing practice*), som är en viktig verksamhetsinriktning för många nordirländska advokatbyråer. Nyligen har dessa särskilda ”granskare” även fått i uppdrag att kontrollera efterlevnaden av regleringen kring klientuppdrag och klientförbindelser, bl.a. såvitt gäller s.k. *retainers*.

## Estland:

*Advokatsamfundet har möjligheter att utöva aktiv tillsyn.*

Sedan januari 2009 har det estniska advokatsamfundet påbörjat en aktiv form av tillsyn. Från att ha haft ett tillsynssystem som i mångt och mycket kan liknas vid vårt eget, har det estniska samfundet numera möjligheter att genomföra byråbesök för att kontrollera att de estniska advokaterna följer lagar och etiska regler. Det estniska samfundet utför även slumpvis kontroller av att advokater och advokatbyråer efterlever de regler som omgärdar den estländska advokatverksamheten.

## Cypern:

*Advokatsamfundet har möjlighet att i fråga om penningtvättslagstiftningen utöva aktiv tillsyn.*

I Cypern åligger det advokatsamfundet att utöva aktiv tillsyn över ledamöterna endast i fråga om efterlevnad av penningtvättslagstiftningen. I övrigt gäller ett sedvanligt disciplinärt system i fråga om etiska förpliktelser.

---

<sup>30</sup> För ytterligare information beträffande tillsynssystemet i England och Wales, se <http://www.sra.org.uk/documents/SRA/performance/compliance-record-sra-apr-07.pdf>  
<http://www.sra.org.uk/solicitors/code-of-conduct/accounts-rules/2409.article#p-e>

## 6. Hur bör en mer proaktiv tillsyn vara utformad i Sverige?

Enligt 8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken utövas tillsyn över advokatväsendet av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd, vilka har att tillse att en advokat uppfyller de plikter som åvilar advokaten. Frågor om disciplinära ingripanden prövas av disciplinnämnden och, i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen. Även av 8 § Stadgar för Sveriges advokatsamfund följer att styrelsen och disciplinnämnden utövar tillsyn över advokatväsendet och har att tillse, att ledamot såväl vid utförande av talan inför domstol som i sin övriga verksamhet fyller de plikter som åvilar honom.

Utgångspunkten är att även den nya formen av förstärkt aktiv tillsyn ska utövas och utföras av Advokatsamfundet. Att låta något oberoende organ utöva en sådan tillsyn är uteslutet och skulle dessutom vara uppenbart oförenligt med flera av de skäl som anförs för ett införande av en ny form av tillsyn.

Det framstår inte heller som lämpligt, ändamålsenligt eller effektivt att låta särskilt utsedda advokater utföra tillsynen över andra advokater.<sup>31</sup> Detta skulle med stor sannolikhet medföra såväl praktiska som advokatetiska komplikationer, bland annat i fråga om sekretess. En ordning där advokater med konkurrerande verksamheter skulle granska varandra, framstår inte heller som lämplig.<sup>32</sup> En annan sak är att Advokatsamfundet vid behov bör kunna inhämta viss erforderlig, generisk, information från ledamöter för att i det enskilda fallet kunna utföra tillsynen så effektivt som möjligt. Det kan här röra sig exempelvis om kunskapsinhämtande rörande specifika typer av uppdrag, organisationsformer eller andra omständigheter som behövs för att tillsynen ska kunna utföras på ett effektivt sätt. Det är dock alltid Advokatsamfundet som ska utöva tillsynen och utföra de åtgärder som denna kan föranleda.

Den nu föreslagna formen av förstärkt tillsyn måste anses ligga inom ramen för den tillsyn som redan i lag och stadgar anförtrots styrelse och disciplinnämnd. Eftersom det här är fråga om en tillsyn som i förstone är framåtsiktande och förebyggande, får det anses vara en tillsyn som ska tillkomma styrelsen. Tillsynen bör dock genom delegation överlåtas på generalsekreteraren och samfundets kansli, som därmed ska utföra de åtgärder som tillsynen ger anledning till. Det saknas skäl att låta Advokatsamfundets lokala avdelningar ansvara för eller utöva tillsynen.<sup>33</sup> De lokala avdelningarna bör dock kunna involveras i vissa fall på liknande sätt som redan i dag sker i fråga om samfundets tillsyn över ledamöterna.

### 6.1 Tillvägagångssätt

Frågan är då hur en sådan, genom proaktiva åtgärder, förstärkt tillsyn lämpligen ska se ut i praktiken; vilka befogenheter och tillvägagångssätt är behövliga och nödvändiga för att uppnå syftena med tillsynen?

---

<sup>31</sup> Så sker i exempelvis Finland och Schweiz.

<sup>32</sup> En sådan ordning skulle med stor sannolikhet inte heller få någon acceptans inom kåren.

<sup>33</sup> Jfr tillsynssystemen i t.ex. Finland, Nederländerna, Tyskland och Österrike.



För att kunna bedöma vilka tillsynsåtgärder som är lämpliga, måste först bestämmas vilka omständigheter som ska kunna ge anledning till förstärkta tillsynsåtgärder. I samband med att dessa identifieras i det följande, redogörs även för vilka tillsynsåtgärder som anses rimliga och lämpliga i de olika tillsynsfallen.

### **6.1.1 Tillsyn för regelefterlevnad**

När det gäller tillsyn för att säkerställa att advokater och advokatbyråer uppfyller de lagstadgade och andra krav och förpliktelser som åvilar dem, kan en förstärkt tillsyn föranledas av en advokats eller advokatbyrås typiska verksamhetsinriktning. Ett exempel på detta är att en viss advokatbyrå åtar sig uppdrag och bedriver advokatverksamhet som omfattas av penningtvättslagen. Advokatsamfundet ska alltså kunna utöva tillsyn för att, i enlighet med i lag angivna krav på samfundstillsyn, kontrollera att en advokatbyrå vars verksamhet omfattas av lagstiftningen utbildar personalen och har de rutiner och interna regelverk som krävs till undvikande av att rörelsen utnyttjas för penningtvättsändamål.

Tillsyn i syfte att säkerställa regelefterlevnad ska kunna utövas och information inhämtas också på grundval av andra faktiska omständigheter än att den verksamhet som advokaten eller advokatbyrån bedriver omfattas av en viss lagstiftning enligt vilken samfundet har en tillsynsskyldighet.

Tillsyn bör dessutom kunna utföras slumpmässigt utan konkret anledning, när det anses lämpligt.<sup>34</sup>

I de fall som nu angetts finns normalt ingen anledning att utöva tillsynen på annat sätt än genom ett skriftligt förfarande. Advokatsamfundet ska skriftligen kunna inhämta information rörande vissa efterfrågade förhållanden och kunna begära redovisning av rutiner eller administration för att svara upp kring de krav som finns i ett visst hänseende.

Tillsynen för att säkerställa efterlevnaden av lagar och regler ska alltså normalt utföras genom ett skriftligt förfarande, där advokater och advokatbyråer föreläggs att redovisa vissa förhållanden. Det kan dock finnas enskilda fall där en annan form av tillsynsåtgärd framstår som mer lämplig. Tillsynsåtgärderna i fråga om regelefterlevnad ska kunna initieras såväl på förekommen anledning, som på slumpmässiga grunder.

### **6.1.2 Tillsyn vid misstanke om regelöverträdelser**

Förutom att säkerställa att advokater och advokatbyråer uppfyller de krav och förpliktelser som ankommer på dem, torde den vanligast förekommande anledningen till att en tillsynsåtgärd riktas mot en viss advokat eller viss advokatbyrå vara att det förekommer uppgifter om att en sådan tillsyn är nödvändig. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om brister i det ena eller andra avseendet i en viss advokatrörelse. Sådana uppgifter kan komma till Advokatsamfundets kännedom på många olika sätt, t.ex.

---

<sup>34</sup> Tillsyn på slumpmässiga grunder utövas i många länder och innebär att tillsynsåtgärderna kan fördelas jämt över yrkeskåren och innebär att olyckliga stigmatiseringseffekter kan undvikas (rättviseaspekt).

genom ledamots, domstols eller allmänhetens försorg, genom mediebevakning eller på annat sätt.

Vid misstanke om allvarliga överträdelser av det regelverk – etiskt eller annat – som en advokat eller advokatbyrå har att följa, finns och måste det finnas möjlighet att vidta tillsynsåtgärder med kort varsel och i vissa fall även på annat sätt än genom skriftligt förfarande. Sådana särskilda situationer är exempelvis när det finns misstankar om penningtvätt, misstankar om felaktigheter i bokföring (kan föranleda bokföringsgranskning) eller förskingring av klientmedel. Det kan även röra sig om fall där advokatens personliga förhållanden är sådana att hans eller hennes utövande av advokatverksamhet är till direkt skada för klienten liksom för allmänhetens förtroende för advokatkåren. I dessa fall kan föranmälda byråbesök aktualiseras, för att därigenom på plats och direkt med advokaten utreda de förhållanden som föranlett tillsynen.

Tillsynsåtgärder som inte kommunicerats med en advokat ska dock inte vidtas. Några s.k. gryningsräder är alltså *inte* aktuella. Även om sådana förekommer i flera europeiska länder, bedöms sådana vare sig vara ändamålsenliga, lämpliga eller önskvärda i Sverige.<sup>35</sup>

I den absoluta majoriteten av situationer där tillsyn anses påkallad, är det fullt tillräckligt att samfundet – på samma sätt som sker i dag – tillskriver advokaten eller advokatbyrån med föreläggande om att yttra sig över ett visst förhållande. Det är i likhet med vad som gäller idag alltså i första hand fråga om ett skriftligt informationsinhämtande, medan föranmälda byråbesök kan komma att aktualiseras i vissa särskilda fall. Några gryningsräder är överhuvudtaget inte aktuella.

### 6.1.3 Ett aktivt informationslämnande från ledamöternas sida?

Det kan varken anses rimligt eller lämpligt att förelägga ledamöterna en skyldighet att själva aktivt lämna sådan information som samfundet behöver för att uppnå syftena med den förstärkta tillsynen. Inte ens när det gäller information om uppfyllelse av sådana lagstadgade krav och förpliktelser som omfattas av samfundets tillsynsplikt, anses det lämpligt att ålägga ledamöterna en aktiv uppgiftsskyldighet i likhet med vad som gäller i fråga om skyldigheten att redovisa uppfyllelse av försäkrings- och vidareutbildningskrav.<sup>36</sup> Skälen för detta är flera.

Ett sådant skäl är att den information som idag omfattas av ledamots uppgiftsskyldighet gäller för samtliga ledamöter oavsett verksamhetsinriktning. Uppgifter om uppfyllelse av t.ex. penningtvättslagstiftningens krav är dock sådant som inte gäller för alla advokater. Vidare är det sannolikt att sådana lagstadgade krav på samfundets tillsyn av ledamöternas regelefterlevnad kommer förändras över tid och därför inte lämpar sig för ett aktivt uppgiftslämnande, eftersom samfundet då måste komplettera ledamöternas skyldighet i dessa avseenden allt eftersom.

---

<sup>35</sup> Möjlighet till inspektion vid oanmälda kontorsbesök finns dock i flera europeiska länder. Exempelvis finns en sådan möjlighet i våra grannländer Norge och Finland.

<sup>36</sup> Se 36 § Stadgar för Sveriges advokatsamfund och 2.5 - 2.7 i Riktlinjer för professionell vidareutbildning av advokater.

## 6.2 Remedier

Om det till följd av den proaktiva tillsynen konstateras föreligga någon omständighet som föranleder åtgärd från Advokatsamfundets sida, bör olika former av åtgärder kunna övervägas.

Är det fråga om en konstaterad brist i advokatverksamheten i något avseende som omfattas av tillsynen, bör i första hand rättelse komma i fråga. Advokaten eller advokatbyrån ska då föreläggas att inom viss angiven tidpunkt vidta rättelse i visst angivet hänseende. Advokaten eller advokatbyrån har då att inom angiven tid redovisa dels på vilket sätt rättelse har skett, dels vilka åtgärder som vidtagits för att liknande brister inte ska upprepas. I fråga om denna uppgiftsplikt kan även hänvisas till advokats skyldigheter gentemot samfundet såväl enligt lag som enligt de etiska reglerna.<sup>37</sup>

Först i andra hand bör disciplinära åtgärder vidtas. Sådana disciplinära åtgärder bör kunna komma i fråga dels då rättelse inte sker, dels ifråga om överträdelser som är av sådant slag som enligt det redan befintliga disciplinära systemet skulle föranleda en disciplinär prövning.

Om tillsynen visar att det föreligger en överträdelse av allvarligare slag, bör ärendet därmed överlämnas till disciplinnämnden för prövning. Förfarandet blir då detsamma som med s.k. initiativärenden, dvs. fall där styrelsen – på generalsekreterarens initiativ – hänskjuter ett ärende till disciplinnämndens prövning.

## 7. Reglering av en förstärkt tillsyn

### 7.1 Hur bör den förstärkta tillsynen regleras?

Den föreslagna förstärkta tillsynen ska utövas av Advokatsamfundet. Eftersom det fortfarande också är styrelsen som – om än genom delegation till generalsekreteraren och tjänstemännen på kansliet – ska utföra de åtgärder som tillsynen föranleder, anses den övervakande roll och de uppgifter som tillkommer samfundet genom den förstärkta tillsynen ligga inom ramarna för redan befintlig tillsyn.

Eftersom en proaktiv tillsyn ligger inom ramen för den tillsyn som redan idag åvilar Advokatsamfundet, bedöms det inte finnas något behov av att ändra den reglering som finns beträffande tillsynen över advokater eller i övrigt i lag eller stadgar särskilt reglera den proaktiva tillsynen.<sup>38</sup> Den proaktiva tillsynen ska alltså utövas inom ramen för befintligt tillsynssystem och befintliga tillsynsbestämmelser.

---

<sup>37</sup> Se 8 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken beträffande advokats skyldighet att lämna samfundet de uppgifter som behövs för tillsynen samt 8 i Vägledande regler om god advokatsed och den däri stadgade skyldigheten att inom förelagd tid inkomma med yttrande och svaromål som begärs samt sanningsplikten.

<sup>38</sup> Se 8 kap. 6 § första stycket första meningen rättegångsbalken och 8 § första stycket Stadgar för Sveriges advokatsamfund.

## **8. Ekonomiska och andra konsekvenser**

Införandet av en mer proaktiv tillsyn innebär att samfundet kommer att behöva skapa vissa nya rutiner och administration för informationsinhämtning etc., även om det i mångt och mycket redan finns tillräckliga rutiner och administration inom ramen för befintligt tillsynssystem (inklusive skyldigheten att inge revisionsintyg med uppgifter om fullgjort utbildningskrav beträffande professionell vidareutbildning m.m.).

Det måste dock beaktas att det genom införandet av ett aktivt tillsynssystem finns anledning att anta att de ekonomiska resurser som i dag läggs på det disciplinära förfarandet, på sikt kan minskas, eftersom en mer proaktiv tillsyn som i sin förebyggande och framåtriktade form kan medvetandegöra och bättre säkerställa regelefterlevnaden hos advokaterna i allmänhet, kan minska dessa kostnader till följd av allt färre antal anmälningar i fråga om disciplinära överträdelser.

Bedömningen är därför att ett införande av den föreslagna aktiva tillsynen, i vart fall på sikt, inte kommer att medföra några ökade kostnader.

## **Aktiv tillsyn i Finland**

I Finland finns ett numera etablerat system för aktiv tillsyn och granskning av advokatbyråer, när det gäller förvaltning av klientmedel, allmän verksamhetspraxis och efterlevnad av penningtvättslagstiftningen, mm. Det finska tillsynssystemet ser i huvudsak ut på följande sätt.

Förbundets styrelse bestämmer årligen att förvaltningen av klientmedel samt allmän verksamhetspraxis på byrån ska granskas vid ca 40-50 advokatbyråer. Härigenom omfattas ca 100 advokater och jurister verksamma vid advokatbyråer årligen av granskningen. Styrelsen väljer föremålen för granskningen årligen på jämlika grunder genom lottning som sker avdelningsvis, i proportion till antalet medlemmar. Styrelsen för varje avdelning meddelas namnen på de advokater som har valts ut för granskning. Styrelsen för avdelningen ska se till att granskningen utförs så fort som möjligt genom att utse tillräckligt många advokater för uppdraget (nedan granskarna).

Granskningen utförs av en eller, enligt avdelningens prövning, två advokater beroende på storleken på den byrå som ska granskas. Vid valet av granskare ska avdelningens styrelse se till att granskaren är fri från alla influenser i förhållande till den som granskas. Om det inte finns någon ojävig granskare inom avdelningens område, kan avdelningen be en annan avdelning att bistå med granskare. Den avdelning inom vars område granskningen utförs ska meddela granskaren och den som ska granskas om granskningen. Granskaren eller den som ska granskas ska utan dröjsmål meddela avdelningen om en sådan intressekonflikt eller influens som kan göra granskaren jävig i sitt uppdrag. Granskaren kan alltid rådgöra med förbundets jurist då detta är nödvändigt och i synnerhet då omfattningen eller arten av det material som ska granskas eller sådana omständigheter som kommer fram under granskningen ger anledning till detta. Med separat tillstånd från förbundets styrelse har granskaren vid behov rätt att be en revisor att hjälpa till, om omfattningen av det material som ska granskas eller omständigheter som kommer fram under granskningen ger anledning till detta.

Avdelningen inom vars område granskningen utförs ansvarar för de direkta kostnaderna för granskningen, med undantag för revisorskostnaderna. Den som granskas ska under granskningen ärligt och öppet redogöra för alla sådana omständigheter som kan påverka utförandet av granskningen. Med stöd av 6 § 1 mom. i lagen om advokater, har granskaren absolut tystnadsplikt beträffande alla de omständigheter som kommer honom eller henne till känna. Tidpunkten för granskningen ska avtalas med den som ska granskas i god tid före själva granskningen. Det är dock möjligt att vidta granskningsåtgärder även utan att detta getts tillkänna för den som ska granskas. Granskningen inleds med en preliminär översikt över sätten att förvalta klientmedel samt deras antal, art och omfattning. Vid sidan om förvaltningen av klientmedlen ska granskaren kontrollera att byrån har en tillräckligt stor ansvarsförsäkring och att byråns arvodesprislista hålls framme på byrån samt att prislistan har uppgjorts så att faktureringsgrunderna anges inklusive mervärdesskatt. Under de granskningar som utförs under ett år ska granskaren även kontrollera att alla advokater vid byrån året dessförinnan har uppfyllt sin skyldighet

att delta i fortbildning. Granskaren ska anteckna fortbildningens längd samt kursen och tidpunkten för deltagandet. Utgångspunkten är att en heldagskurs motsvarar utbildning på 6 timmar och en halvdagskurs utbildning på 3 timmar. Om granskaren bedömer att advokaten allt som allt deltagit i 18 timmar av utbildning, antecknas detta i granskningsberättelsen. Ifall granskaren upptäcker att kravet på 18 timmar inte har uppfyllts, ska även detta antecknas i granskningsberättelsen. I oklara fall kan granskaren kontakta förbundet (biträdande generalsekreteraren eller juristen som ansvarar för tillsynen).

Iakttagelserna antecknas i anknytning till den egentliga granskningen. Målet är att kunna utföra granskningen under ett enda besök. Den som granskas ska meddelas om eventuella brister. Granskaren ska genom en ytterligare granskning eller på något annat sätt kontrollera att bristerna åtgärdas. Först efter detta sänds granskningsberättelsen till styrelsen. Det är dock inte meningen att granskaren ska kontrollera att bristerna beträffande fortbildningen åtgärdas. Uppföljningen av granskningen tar förbundet hand om.

Granskaren ska upprätta en granskningsberättelse enligt den modell som förbundet fastställt. Berättelsen ska adresseras och sändas till förbundets styrelse inom den tid som reserverats för granskningen, om inte generalsekreteraren eller juristen som ansvarar för förbundets tillsynsverksamhet av motiverad anledning förlängt den utsatta tiden. Granskaren ska även tillställa den som har granskats en kopia av berättelsen. Granskningen ska åtföljas av en s.k. granskningsberättelse.

.....

Anvisningarna om byrågranskningarna ser i Finland ut på följande sätt:

## **B 6.2 BYRÅGRANSKNINGAR (18.5.2009)**

1. Förbundets styrelse förordnar årligen om att granskning av skötseln av klientmedel och övervakning av ändamålsenligheten i den allmänna ordningen vid byråerna ska utföras vid cirka 40 byråer. Cirka 100 advokater och jurister verksamma vid advokatbyråer underkastas på detta sätt granskning varje år. Styrelsen väljer årligen på jämlika grunder i proportion till avdelningens medlemmar avdelningsvis ut dem som ska underkastas granskning. Valet sker genom lottning.
2. Meddelande om de advokater som valts ut för granskning sänds till styrelsen för respektive avdelning. Styrelsen för avdelningen ska se till att granskningen genomförs så fort som möjligt. Detta sker genom att styrelsen utser ett behövligt antal advokater att utföra granskningen (nedan granskare).
3. Granskningen utförs av en eller, enligt avdelningens prövning, två advokater. Antalet granskare är beroende av storleken på den byrå som ska granskas.
4. Då granskare utses ska avdelningen så vitt möjligt försäkra sig om att granskaren är fri från alla influenser i förhållande till den som ska granskas. Om det inte finns någon ojävig granskare inom avdelningens område, kan avdelningen begära handräckning av en annan avdelning. Den avdelning inom vilken granskningen genomförs meddelar granskaren och den som ska granskas om granskningen. Granskaren eller den som ska granskas ska utan

dröjsmål meddela avdelningen om sådana kända intressekonflikter eller influenser som kan medföra att granskaren blir jävig i sitt uppdrag.

5. Granskaren kan alltid vid behov fråga förbundets jurist om råd och alldeles särskilt då materialets omfattning eller typen av material eller omständigheterna vid granskningen i övrigt ger anledning till detta. Granskaren har rätt att med särskilt tillstånd av förbundets styrelse få bistånd av en CGR- eller GRM-revisor, om det är befogat på grund av omfattningen av det material som ska granskas eller av omständigheter som framkommit under granskningen.
6. Avdelningen på det område inom vilket granskningen genomförs svarar för de direkta kostnader som granskningarna medför. Förbundet svarar dock för granskarens kostnader för resor och logi samt kostnaderna för anlitandet av CGR- och GRM-revisorer.
7. Den som ska granskas ska vid granskningen redligt och öppet redogöra för alla sådana omständigheter och dokument som kan vara av betydelse för granskningen.
8. Granskaren har enligt 6 § 1 mom. i lagen om advokater absolut tystnadsplikt i fråga om de omständigheter som han eller hon har fått kännedom om vid granskningen.
9. Tidpunkten för granskningen ska i god tid före granskningen avtalas med den som ska granskas.
10. Granskningen av klientmedel inleds med en översikt över den allmänna ordningen vid byrån, antalet uppdrag med klientmedel och arten och omfattningen av dessa samt hanteringsrutiner. Vid granskningen ska kontrolleras att byrån har följt:
  - a) de anvisningar om organiseringen av byrån som ingår i reglerna för god advokatsed,
  - b) anvisningarna om viruskydd och brandvägg,
  - c) reglementet om skötseln av klientmedel,
  - d) anvisningarna om ansvarsförsäkring för advokat,
  - e) anvisningarna om fortbildning för advokater. Granskaren ska anteckna fortbildningens omfattning och kursen samt tidpunkten för den kompletterande utbildningen. Utgångspunkten är att en kurs som pågår en hel dag motsvarar 6 utbildningstimmar och en halvdagskurs 3 utbildningstimmar. I fall granskaren uppskattar att 18 timmar har uppfyllts i sin helhet, antecknas det i granskningsberättelsen. Om timmarna inte kan anses vara uppfyllda ska även det antecknas. I oklara fall kan granskaren kontakta förbundet (biträdande generalsekreteraren eller den jurist som ansvarar för tillsynsverksamheten),
  - f) bestämmelserna och myndigheternas anvisningar om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism,
  - g) bestämmelserna och myndigheternas anvisningar om hantering av insiderinformation,
  - h) bestämmelserna om marknadsföring av konsumenttjänster (arvodestaxans synlighet samt mervärdesskatten och faktureringsgrunden).

11. Vid den egentliga granskningen ska iakttagelserna antecknas. Målet är att granskaren genomför granskningen under ett och samma besök. Eventuella brister meddelas till den granskade. Granskaren ska se till att bristerna avhjälpas genom en ytterligare granskning eller på annat sätt. Först efter detta sänds granskningsberättelsen till styrelsen. Om det finns brister i utbildningsskyldigheten är det inte meningen att granskaren ska vänta på att den har fullgjorts, utan kontrollen av detta ska lämnas till förbundet.
  
  12. Granskaren ska upprätta en granskningsberättelse enligt den modell som förbundets byrå har gett. Berättelsen ska adresseras och skickas till förbundets styrelse inom den tid som utsatts för granskningen, om inte generalsekreteraren eller den jurist som ansvarar för förbundets tillsynsverksamhet av vägande skäl förlänger tiden. Granskaren ska lämna en kopia av granskningsberättelsen också till den som blivit granskad.
-