

Lagrådsremiss

En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 maj 2017

Morgan Johansson

Henrik Matz
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att möjligheten att utesluta en advokat ur advokatsamfundet utvidgas. Förslaget syftar till att säkerställa att advokater uppfyller lagens krav på lämplighet.

Enligt nuvarande ordning finns det begränsade möjligheter att utesluta en advokat ur advokatsamfundet på grund av hans eller hennes agerande utanför advokatverksamheten. Förslaget innebär att en advokat som visar sig uppenbart olämplig att vara advokat genom att begå brott utanför advokatverksamheten ska uteslutas ur samfundet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Uteslutning av advokater	7
4.1	Medlemskap i Sveriges advokatsamfund	7
4.2	Uteslutning som disciplinpåföljd.....	8
5	En utvidgad möjlighet till uteslutning.....	9
5.1	Uteslutning på grund av brott utanför advokatverksamheten	9
5.2	Överklagande	12
5.3	Personuppgifter	13
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	15
7	Konsekvenser.....	15
8	Författningskommentar.....	16
8.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	16
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	18
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater (Ds 2016:39).....	20
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	21
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	24

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 8 kap. 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §¹

Tillsyn över advokatväsendet utövas av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd, vilka har att tillse att en advokat vid utförande av talan inför domstol och i sin övriga verksamhet fyller de plikter som åvilar honom. Frågor om disciplinära ingripanden mot advokater enligt 7 § första–fjärde stycket prövas av disciplinnämnden och, i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen.

En advokat är skyldig att lämna samfundet de uppgifter som behövs för tillsynen.

Justitiekanslern får begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt och hos styrelsen mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han därvid har erfarit om någons personliga eller

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

Justitiekanslern får begära att disciplinnämnden vidtar åtgärder mot en advokat som inte uppfyller sina skyldigheter och att styrelsen vidtar åtgärder mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

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

¹ Senaste lydelse 1997:273.

ekonomiska förhållanden.

sonliga eller ekonomiska förhållanden.

7 a §

En advokat som, i andra fall än som avses i 7 § första stycket, genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas.

I samband med ett beslut om uteslutning eller upphävande av registrering enligt första stycket får det bestämmas att beslutet ska verkställas genast.

8 §²

Den som vägrats inträde i eller uteslutits ur advokatsamfundet får överklaga beslutet hos Högsta domstolen. Detsamma gäller den som vägrats registrering enligt 2 a § eller vars registrering upphävts enligt 7 §. Justitiekanslern får hos Högsta domstolen överklaga ett beslut enligt 7 § av samfundets styrelse eller disciplinnämnd.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Bestämmelserna i den nya 8 kap. 7 a § tillämpas inte när det gäller brott som har begåtts före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 1999:791.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får *en* ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast *ett* ärende som *har* väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och *om* frågan som *har* väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får *en* ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

¹ Senaste lydelse 1997:561.

3 Ärendet och dess beredning

Sveriges advokatsamfunds styrelse och disciplinnämnd utövar tillsyn över advokatväsendet. Disciplinnämnden kan besluta att tilldela en advokat en disciplinpåföljd vid överträdelse av gällande regler. Påföljderna är erinran, varning, varning i kombination med straffavgift och uteslutning.

Advokatsamfundet har i en framställning till regeringen begärt att en lagändring genomförs som gör det möjligt att utesluta en advokat som utan samband med advokatverksamheten gör sig skyldig till allvarlig brottslighet (dnr Ju2011/07054/DOM).

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater (Ds 2016:39) tagits fram. I promemorian föreslås att en advokat som genom att begå brott utanför verksamheten har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska kunna uteslutas. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2016/08136/DOM).

4 Uteslutning av advokater

4.1 Medlemskap i Sveriges advokatsamfund

Sveriges advokatsamfund är en sammanslutning där landets alla advokater ingår. Endast den som är ledamot av samfundet får kalla sig advokat. Bestämmelser om advokatsamfundet och om advokater finns i rättegångsbalken.

Advokatsamfundets prövning av dem som ansöker om inträde syftar till att upprätthålla en hög kvalitet på advokatkåren. Till ledamot i advokatsamfundet får endast den antas som har hemvist i Sverige eller ett annat land inom EU eller EES eller i Schweiz, har en juris kandidat- eller juristexamen, har ägnat sig åt praktisk kvalificerad juridisk verksamhet under minst tre år, har genomgått advokatsamfundets utbildning för advokatexamen och därefter godkänts i examen, har gjort sig känd för redbarhet och i övrigt anses lämplig att verka som advokat.

Den som är auktoriserad advokat i en annan stat inom EU och utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel ska vara registrerad hos advokatsamfundet.

Tillsynen över advokater utövas av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd. Vid överträdelse av gällande regler kan disciplinnämnden besluta att meddela en advokat en erinran eller en varning, som kan kombineras med en straffavgift om högst 50 000 kronor. Disciplinnämnden kan också besluta att utesluta advokaten ur samfundet. Det finns även en möjlighet att enbart göra ett uttalande.

Justitiekanslern får begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt och hos styrelsen mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

4.2 Uteslutning som disciplinpåföljd

En advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt ska uteslutas ur advokatsamfundet. Om omständigheterna är förmildrande kan påföljden stanna vid en varning (se 8 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken).

Varken uteslutning på grund av uppsåtliga orättshandlingar eller uteslutning på grund av oredlighet förutsätter att advokatens handlande är straffbart. En advokat som uppsåtligen gör orätt kan bara uteslutas om agerandet har skett i advokatverksamheten. Någon definition av begreppet advokatverksamhet finns inte i lag.

Begreppet oredlighet är inte entydigt, men i första hand torde det ta sikte på ekonomiskt handlande som inte anses acceptabelt för en advokat. I förarbetena anges som exempel på oredlighet att advokaten i egna angelägenheter gör sig skyldig till bedrägligt eller svikligt förfarande (se NJA II 1943 s. 87). Som exempel från praxis kan nämnas att en advokat som utanför sin advokatverksamhet låtit upprätta felaktiga fakturor som skulle utgöra verifikationer i någon annans bokföring fick anses ha handlat oredligt (se NJA 1994 s. 688).

I rättegångsbalken finns också en bestämmelse om att en advokat som ”annars åsidosätter sina plikter som advokat” får meddelas en varning eller erinran. Härunder faller enligt förarbetena varje förhållande från advokatens sida som inte kan anses överensstämma med god advokatsed (se NJA II 1943 s. 87). Om omständigheterna är synnerligen försvarande får advokaten uteslutas ur samfundet (se 8 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken).

En advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om han eller hon försätts i konkurs eller får en förvaltare förordnad för sig. Detsamma gäller om advokaten inte längre uppfyller hemvistkravet eller anställs hos någon som inte är advokat. Om advokaten inte träder ur samfundet ska styrelsen förordna om uteslutning (se 8 kap. 7 § femte stycket rättegångsbalken).

Disciplinåtgärderna är tillämpliga även på utländska advokater som är registrerade enligt 8 kap. 2 § rättegångsbalken. För dem gäller dock i stället för uteslutning att registreringen ska upphävas.

De disciplinära åtgärderna är endast tillämpliga på advokater. En advokat ansvarar för att en biträdande jurist på advokatbyrå fullgör sina uppgifter på ett sätt som god advokatsed kräver. Arbetet ska övervakas på ett betryggande sätt och advokaten kan ådra sig disciplinansvar om detta inte sker.

För det fall en advokat som är anställd på en advokatbyrå agerar på ett sådant sätt att arbetsrättsliga åtgärder kan bli aktuella, kan arbetsgivaren vidta sådana åtgärder vid sidan av advokatsamfundets disciplinära sanktioner.

5 En utvidgad möjlighet till uteslutning

5.1 Uteslutning på grund av brott utanför advokatverksamheten

Regeringens förslag: En advokat som utanför advokatverksamheten har begått brott och därigenom visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur samfundet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det. *Svea hovrätt* framför att det kan vara av värde att det ges ytterligare exempel på brott med lägre straffvärden som kan leda till uteslutning på grund av brottslighetens förtroendeskadliga karaktär. *Nyköpings tingsrätt* påpekar att gärningar som inte har begåtts uppsåtligen endast i undantagsfall bör kunna leda till uteslutning.

Skälen för regeringens förslag

Disciplinansvaret bör utvidgas

Möjligheterna att ingripa mot en advokat genom uteslutning är, som framgår av avsnitt 4.2, begränsade till handlingar som advokaten begår i sin verksamhet och till oredlighet utanför verksamheten. Därutöver finns det inte någon grund för att utesluta en advokat till följd av ett brott som denne begått i sitt privatliv.

Den nuvarande ordningen har gällt under lång tid. Det kan dock betecknas som en brist att det inte finns något utrymme att reagera disciplinärt mot advokater som begår brott utanför verksamheten. Advokater har tillerkänts särskilda privilegier när det gäller oberoende och tystnadsplikt och har en sådan roll i rättsprocessen att det är rimligt att kunna ställa grundläggande krav på omdömesgillt agerande även utanför advokatverksamheten.

Det är också viktigt för förtroendet för advokatkåren att det säkerställs att en advokat är lämplig för yrket och håller hög kvalitet både juridiskt och etiskt. Att en advokat begår brott i sitt privatliv kan vara så skadligt för förtroendet för såväl den enskilda advokaten som för kåren i stort att det bör finnas möjligheter att utesluta honom eller henne ur samfundet.

Vid en internationell jämförelse kan det konstateras att flera länder, bl.a. Finland, har en ordning som innebär att brott utanför advokatverksamheten kan leda till disciplinära åtgärder.

För att kunna ingripa mot de, i och för sig fåtaliga, advokater som utanför advokatverksamheten gör sig skyldiga till brott bör möjligheterna till uteslutning utvidgas. Regeringen föreslår därför att det införs en möjlighet att utesluta en advokat ur samfundet om han eller hon har gjort sig skyldig till brott utanför advokatverksamheten.

Hur bör den nya uteslutningsgrunden utformas?

En grundläggande förutsättning för uteslutning bör vara att advokaten genom att begå brott bedöms olämplig att utföra advokatverksamhet. En

sådan förutsättning bidrar till det övergripande syftet att säkerställa att endast lämpliga personer är advokater och att upprätthålla förtroendet för advokatväsendet. Det är även naturligt att knyta bestämmelsen till ett lämplighetskrav eftersom ett sådant uppställs när en ledamot antas i samfundet. Fördelen med denna ordning är också att det kan göras en allsidig bedömning av överträdelsen, till skillnad från om uteslutningsfrågan skulle kopplas endast till exempelvis brottets svårhetsgrad.

En fråga är om det också ska krävas att advokaten är uppenbart olämplig att vara advokat för att uteslutning ska ske, eller om det räcker att advokaten är olämplig. Ett uppenbarhetskrav gäller för att kunna skilja en ordinarie domare från sin anställning, se 11 kap. 7 § första stycket regeringsformen. Beträffande nämndemän togs uppenbarhetskravet bort 2014 och det är numera tillräckligt att nämndemannen är olämplig för uppdraget för att han eller hon ska kunna entledigas (se 4 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken och 21 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Som konstateras i promemorian är det inte rimligt att varje uppvisat olämpligt beteende i form av brott ska leda till uteslutning. Med hänsyn till att uteslutning är en mycket ingripande påföljd för den enskilda advokaten bör det krävas att advokaten är uppenbart olämplig för att uteslutning ska ske.

Vid bedömningen av om advokaten är uppenbart olämplig bör en helhetsbedömning göras. Särskilt bör det vid prövningen beaktas vilket slags brott det är fråga om och gärningens straffvärde, inklusive förmildrande och försvårande omständigheter. Även påföljden kan ha betydelse. Av betydelse är även om gärningen har begåtts uppsåtligen eller av oaksamhet. Som *Nyköpings tingsrätt* betonar finns det anledning att se strängare på uppsåtliga gärningar. Om advokaten tidigare har gjort sig skyldig till brott bör också detta kunna beaktas vid bedömningen.

Ju allvarigare brottsligheten är, desto större är sannolikheten för att advokaten är uppenbart olämplig att vara advokat. *Svea hovrätt* efterfrågar exempel på brott med lägre straffvärde som kan leda till uteslutning på grund av brottslighetens förtroendskadliga karaktär. Mened och övergrepp i rättsak kan vara sådana exempel. Hets mot folkgrupp är ett annat. Någon nedre gräns i straffvärdehänseende är knappast möjlig att ställa upp. En rimlig utgångspunkt är att brott med ett straffvärde som motsvarar böter eller någon månads fängelse och som har begåtts vid ett enstaka tillfälle normalt inte är av sådan karaktär att det kan anses uppenbart att advokaten är olämplig. Det är dock inte uteslutet att det även avseende sådana brott skulle kunna förekomma undantagsfall där den aktuella gärningen präglas av sådana särskilt förtroendskadliga inslag att det ändå finns anledning att överväga uteslutning.

Upprepade bötesbrott som har begåtts inom kort tid kan visa på bristande respekt för lagstiftningen och göra advokaten uppenbart olämplig att vara advokat. Om en advokat har återfallit i brott bör det särskilt tas hänsyn till vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft och vilken tid som har förflutit mellan brotten.

En fråga är om högre krav på laglydnad bör ställas på någon viss grupp advokater, t.ex. på dem som huvudsakligen arbetar med brottmål. Någon sådan åtskillnad bör dock inte göras. Samma krav på laglydnad bör gälla oavsett vilken verksamhet den enskilde advokaten ägnar sig åt. Samma

etiska regler gäller i övrigt för advokater oavsett verksamhetsinriktning, och det saknas anledning att göra en annan bedömning vid uteslutning på grund av brott. Även vid bedömningen av om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen på grund av brott har det ansetts sakna betydelse om domaren arbetar inom något särskilt verksamhetsområde (se AD 1989 nr 52).

En annan fråga är om den som har varit verksam som advokat under lång tid bör bedömas på ett annat sätt än den som nyligen har antagits i samfundet. Inte heller i detta fall finns det något skäl att göra en sådan åtskillnad. Samma krav på laglydnad bör alltså ställas på alla advokater oavsett verksamhetsinriktning eller tid i yrket.

För utländska advokater som är registrerade enligt 8 kap. 2 a § rättegångsbalken gäller disciplinpåföljderna i 8 kap. 7 § rättegångsbalken. Den nya regleringen bör gälla även för dessa advokater. I enlighet med vad som gäller enligt 7 § bör dock påföljden vara att registreringen upphävs.

Förhållandet till övriga uteslutningsgrunder

En ny uteslutningsgrund väcker frågan om förhållandet till de befintliga möjligheterna att utesluta en advokat på grund av att han eller hon i advokatverksamheten uppsåtligen har gjort orätt eller annars handlat oredligt. Uttrycket ”uppsåtligen gör orätt” är inte helt lättillgängligt, vilket skulle kunna tala för att man behöver se över även den bestämmelsen. Samtidigt finns det en etablerad praxis angående vad som menas med att uppsåtligen göra orätt som har utvecklats genom disciplinnämndens verksamhet. En ändring skulle riskera att leda till osäkerhet om vilken praxis som gäller. Detta talar emot att göra några ändringar av den uteslutningsgrunden.

När det gäller oredligt handlande kan sådant agerande såväl i som utanför advokatverksamheten leda till uteslutning. I förarbetena nämns bedrägliga och svikliga förfaranden som exempel på oredlighet (se avsnitt 4.2). Vad som närmare ingår i begreppet avgörs i rätts-tillämpningen. Det har inte framkommit tillämpningsproblem eller omständigheter i övrigt som ger anledning att överväga ändringar i denna del. Det bör således även fortsättningsvis vara möjligt att utesluta en advokat som i sitt privatliv agerar oredligt oavsett om handlandet är straffbart eller inte.

De befintliga uteslutningsgrunderna bör alltså vara oförändrade. Det innebär att brott som begås utanför advokatverksamheten och som innebär ett oredligt agerande precis som hittills ska prövas enligt 8 kap. 7 § rättegångsbalken. Brott som begås utanför advokatverksamheten och som inte innebär oredlighet ska däremot prövas enligt den nya regeln.

Bör det finnas ett alternativ till uteslutning?

Enligt nuvarande regler kan en advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt i stället för att uteslutas ur samfundet tilldelas en varning om omständigheterna är förmildrande. För den nya uteslutningsgrunden bör i stället gälla att eventuella förmildrande omständigheter ska beaktas inom ramen för bedömningen av om advokaten är uppenbart olämplig att vara advokat. Det finns därför

inte något behov av att införa en bestämmelse som innebär att en varning kan meddelas om det finns förmildrande omständigheter. Sådana eventuella omständigheter kan i stället resultera i bedömningen att advokaten inte är uppenbart olämplig att vara advokat.

Den enda påföljd som kan bli aktuell om advokaten genom att begå ett brott är uppenbart olämplig att vara advokat bör således vara uteslutning.

Förbudet mot dubbelprövning

För att kunna införa en ny uteslutningsgrund på grund av ett brott som är begånget utanför advokatverksamheten krävs att bestämmelsen inte kommer i konflikt med Europakonventionen och dess förbud mot dubbel lagföring och dubbelt straff (se artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen).

I avgörandet Müller-Hartburg mot Österrike den 19 februari 2013 har Europadomstolen bedömt om ett disciplinförfarande mot en advokat är ett straffrättsligt förfarande. Förbudet mot dubbelprövning gäller för straffrättsliga förfaranden. Bedömningen görs med hjälp av tre kriterier. Det första kriteriet gäller hur förfarandet klassificeras i nationell rätt. Det andra kriteriet avser överträdelsens art och det tredje kriteriet gäller den möjliga påföljdens art och stränghet. De disciplinära åtgärderna i det aktuella målet var skriftlig erinran, böter, tidsbegränsat förbud att utöva advokatyrket och uteslutning från advokatsamfundet. Europadomstolen fann att det österrikiska disciplinförfarandet inte var ett straffrättsligt förfarande i Europakonventionens mening. Domstolen tog bl.a. fasta på att reglerna syftade till att skydda yrkeskårens goda rykte och upprätthålla allmänhetens förtroende för den samt på att alla sanktioner i förfarandet, förutom böterna, var typiskt disciplinära.

Det kan konstateras att förfarandet för uteslutning inte heller i svensk rätt klassificeras som ett straffrättsligt förfarande. Bestämmelsen om uteslutning tillämpas bara på advokater och åtgärden riktar sig alltså inte till allmänheten eller en större krets personer. Slutligen är uteslutning, som är den enda påföljd som kan bli aktuell, en typisk disciplinär sanktion.

Den föreslagna möjligheten till uteslutning bör därför inte betraktas som ett straffrättsligt förfarande i den mening som avses i Europakonventionen. Därmed aktualiseras inte dubbelprövningsförbudet i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.

5.2 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut om uteslutning på grund av brott utanför advokatverksamheten ska kunna överklagas av den uteslutna advokaten. Justitiekanslern ska ha rätt att överklaga beslut som har fattats med stöd av den nya bestämmelsen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning har en advokat som har uteslutits ur samfundet rätt att överklaga ett sådant beslut till Högsta domstolen. Justitiekanslern har rätt att till Högsta domstolen överklaga samtliga beslut angående disciplinåtgärder som disciplinnämnden eller advokatsamfundets styrelse har fattat (se 8 kap. 8 § rättegångsbalken).

Beslut om uteslutning och upphävande av registrering enligt den föreslagna nya bestämmelsen bör kunna överklagas av den berörda advokaten. Justitiekanslern bör ha rätt att överklaga beslut som har fattats med stöd av den nya bestämmelsen.

5.3 Personuppgifter

Regeringens bedömning: Det behövs för närvarande inte några ändrade bestämmelser om personuppgiftsbehandling för att advokatsamfundet ska kunna behandla personuppgifter om domar i brottmål.

EU:s dataskyddsförordning kommer att börja tillämpas den 25 maj 2018. Frågan om vilka kompletterande bestämmelser som kommer att behövas med anledning av dataskyddsförordningen bereds vidare inom Regeringskansliet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* påpekar att 5 a § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204), den s.k. missbruksregeln, innebär att behandlingen av ostrukturerat material endast är tillåten så länge den inte innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Datainspektionen efterfrågar även en närmare analys av hur den föreslagna behandlingen av personuppgifter ska möjliggöras efter att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), kallad EU:s dataskyddsförordning, börjar tillämpas den 25 maj 2018.

Skälen för regeringens bedömning

Personuppgiftsbehandling enligt personuppgiftslagen

Den föreslagna bestämmelsen att advokater som utanför advokatverksamheten gör sig skyldiga till brott kan uteslutas ur advokatsamfundet medför att samfundet kommer att behöva hantera brottmålsdomar och uppgifter i sådana domar. Det förekommer redan i dag att samfundet av olika skäl får del av brottmålsdomar.

Personuppgiftslagen är tillämplig vid automatiserad behandling av personuppgifter. Bestämmelser om behandling av personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott eller domar i brottmål finns i 21 § personuppgiftslagen. Enligt den paragrafen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla sådana personuppgifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock meddela föreskrifter om

undantag från förbudet. Datainspektionen har bemyndigats att meddela sådana föreskrifter.

Bestämmelserna i 21 § personuppgiftslagen behöver dock inte tillämpas vid behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta en sökning efter eller en sammanställning av personuppgifter, s.k. ostrukturerat material (den s.k. missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen). Som *Datainspektionen* påpekar får dock personuppgifter i ett ostrukturerat material inte behandlas om det innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. För att bedöma om behandlingen är en kränkning måste man utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. En intresseavvägning ska göras där den registrerades intresse av en fredad, privat sfär vägs mot andra motstående intressen. Vid bedömningen måste det även beaktas i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller har riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till (se prop. 2005/06:173 s. 27).

Så länge advokatsamfundet inte hanterar personuppgifter i brottmålsdomar på ett sådant sätt att de ingår i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta en sökning efter eller en sammanställning av personuppgifterna, och behandlingen inte heller innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet, är advokatsamfundets behandling förenlig med personuppgiftslagen.

Några ändrade bestämmelser om personuppgiftsbehandling bedöms därför inte behövas i dagsläget.

Personuppgiftsbehandling efter att EU:s dataskyddsförordning börjar tillämpas

Den 25 maj 2018 ersätts det EU-direktiv som den svenska personuppgiftslagen bygger på av EU:s dataskyddsförordning. Förordningen kommer att gälla direkt som lag i alla medlemsstater och därmed också ersätta personuppgiftslagen. Bestämmelser om laglig behandling av personuppgifter finns i artikel 6 i förordningen. Enligt artikel 10 får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Något undantag för ostrukturerat material motsvarande 5 a § personuppgiftslagen finns inte i förordningen. Den s.k. missbruksregeln kommer inte att finnas kvar när förordningen börjar tillämpas.

Dataskyddsutredningen har i betänkandet *Ny dataskyddslag, kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* (SOU 2017:39) bl.a. analyserat i vilken utsträckning det bör införas bestämmelser i en kompletterande svensk reglering som tillåter behandling av uppgifter om lagöverträdelse. Frågan om vilka kompletterande bestämmelser som kommer att behövas med anledning av EU:s dataskyddsförordning bereds vidare inom Regeringskansliet.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Den nya bestämmelsen om uteslutning ska inte tillämpas när det gäller brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har ingen invändning mot dessa.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. En lämplig tidpunkt är den 1 januari 2018.

När det gäller processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya bestämmelser blir tillämpliga omedelbart. Förslaget handlar om utökade sanktionsmöjligheter mot en advokat. Det är rimligt att en advokat som begår ett brott kan överblicka konsekvenserna av sitt handlande. Bestämmelsen bör av rättssäkerhetsskäl inte tillämpas när brottet har begåtts före ikraftträdandet. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att den nya bestämmelsen om uteslutning av en advokat ur advokatsamfundet på grund av brott utanför advokatverksamheten inte ska tillämpas när det gäller brott som har begåtts före ikraftträdandet.

7 Konsekvenser

Regeringens bedömning: En utökad möjlighet till uteslutning bidrar till att bättre säkerställa att advokater uppfyller lagens krav på lämplighet och att enskilda kan få rättslig hjälp som uppfyller högt ställda professionella och etiska krav.

De kostnader som kan uppstå till följd av överklagade beslut om uteslutning bedöms bli marginella och ryms inom befintliga anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har ingen invändning mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Genom att utvidga möjligheten att utesluta advokater som utanför advokatverksamheten gör sig skyldiga till brott säkerställs på ett bättre sätt att advokater uppfyller lagens krav på lämplighet och att enskilda kan räkna med att från den som är advokat få rättslig hjälp som uppfyller högt ställda professionella och etiska krav. En förändring är också ägnad att upprätthålla ett högt förtroende för det svenska advokatväsendet.

Förslaget kan antas föranleda mycket få ytterligare ärenden i advokatsamfundets disciplinnämnd. Samma bedömning görs när det gäller överklaganden till Högsta domstolen.

Den kostnad som uppkommer för Sveriges domstolar bedöms bli marginell och ryms inom befintliga anslag.

Den påverkan som förslaget har på Justitiekanslerns tillsynsuppgift bedöms bli mycket begränsad. Förslaget har inte någon statsfinansiell betydelse.

År 2016 hade advokatsamfundet ca 5 800 ledamöter. Av det totala antalet ledamöter är ca 4 100 män och 1 700 kvinnor. Frågan om uteslutning på grund av brott som begåtts utanför verksamheten bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

8 kap. Om advokater

6 §

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

Justitiekanslern får begära att disciplinnämnden vidtar åtgärder mot en advokat som *inte uppfyller sina skyldigheter* och att styrelsen vidtar åtgärder mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn över advokatväsendet.

I *första stycket*, som reglerar bl.a. ansvarsfördelningen mellan disciplinnämnden och styrelsen, läggs det till en hänvisning till den nya uteslutningsgrunden i 7 a §. Ändringen innebär att frågan om uteslutning på grund av brott utanför advokatverksamheten prövas i samma ordning som andra disciplinärenden, dvs. av disciplinnämnden, och i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen.

I övrigt ändras paragrafen endast språkligt och redaktionellt.

7 a §

En advokat som, i andra fall än som avses i 7 § första stycket, genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas.

I samband med ett beslut om uteslutning eller upphävande av registrering enligt första stycket får det bestämmas att beslutet ska verkställas genast.

Paragrafen är ny och reglerar uteslutning av en advokat ur advokatsamfundet på grund av brott utanför advokatverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Enligt *första stycket* ska en advokat uteslutas ur advokatsamfundet om han eller hon har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat genom att begå brott utanför verksamheten. Bestämmelsen gäller bara i andra fall än de som avses i 7 § första stycket. I den paragrafen regleras uteslutning av en advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt. Det innebär att uteslutning enligt den nya paragrafen avser brott som har begåtts utanför advokatverksamheten och som inte innebär att advokaten har agerat oredligt.

Vid bedömningen av om advokaten är uppenbart olämplig för yrket ska samtliga relevanta omständigheter beaktas. Särskilt ska vid prövningen beaktas vilket slags brott det är fråga om och gärningens straffvärde, inklusive försvårande och förmildrande omständigheter. Även påföljden kan ha betydelse. Om advokaten tidigare har gjort sig skyldig till brott ska också det beaktas vid bedömningen. Det kan finnas anledning att se mindre allvarligt på en handling som framstår som en engångshändelse och som förorsakats av ett tillfälligt svaghets- eller sjukdomstillstånd. Av betydelse är även om gärningen har begåtts uppsåtligen eller av oaksamhet. Det finns skäl att se strängare på uppsåtliga gärningar.

Paragrafen innehåller inte någon uppräkningslista av vilka brott som kan leda till uteslutning, utan det ska bedömas i varje enskilt fall om brottet är av sådan karaktär att advokaten kan anses uppenbart olämplig att vara advokat. Exempel på brott som till sin karaktär är så förtroendeskadliga att de kan leda till uteslutning är mened, övergrepp i rättsak och hets mot folkgrupp.

Ju allvarligare brottsligheten är desto större är sannolikheten för att advokaten är uppenbart olämplig att vara advokat. Brott med ett straffvärde som motsvarar böter eller någon månads fängelse och som har begåtts vid ett enstaka tillfälle bör normalt inte medföra att advokaten anses uppenbart olämplig att vara advokat. Det är dock inte uteslutet att det även i fråga om sådana brott skulle kunna förekomma undantagsfall där den aktuella gärningen präglas av sådana särskilt förtroendeskadliga inslag att det ändå finns anledning att överväga uteslutning.

Om en advokat har återfallit i brott ingår det i bedömningen att beakta vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft och vilken tid som förflutit mellan brotten. Om ett återfall sker i tidsmässigt nära samband med det tidigare brottet kan uteslutning komma i fråga även vid mindre allvarlig brottslighet, om beteendet bedöms visa på bristande respekt för lagstiftningen.

Brott som innebär oredlighet faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Som framgår av 7 § är en uteslutningsgrund att advokaten ”annars förfar oredligt”. Oredlighet omfattas alltså sedan tidigare av disciplinansvaret såväl när oredligheten har skett inom advokatverksamheten som när den har skett i privatlivet, och oavsett om

oredligheten är brottslig eller inte. Brott som innebär oredlighet ska även fortsättningsvis prövas enligt 7 §.

Enligt 2 a § ska den som är auktoriserad advokat i en annan stat inom EU och utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel vara registrerad hos advokatsamfundet. Den nya bestämmelsen är tillämplig även på advokater som är registrerade enligt 2 a §. När det gäller en sådan advokat ska registreringen upphävas om advokaten genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat.

För att en advokat ska anses ha gjort sig skyldig till brott krävs att det finns en dom som har fått laga kraft, ett godkänt strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § eller motsvarande bestämmelse i annan författning.

Enligt *andra stycket* är det möjligt att vid beslut om uteslutning enligt första stycket förordna att beslutet genast får verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

8 §

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att överklaga ett beslut om inträde i samfundet, uteslutning eller upphävande av registrering. Ändringen innebär att en advokat som enligt 7 a § har uteslutits, eller fått sin registrering upphävd, får överklaga beslutet till Högsta domstolen och att Justitiekanslern har rätt att överklaga beslut som har fattats med stöd av 7 a §.

I övrigt ändras paragrafen endast språkligt.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 §

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får *en* ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast *ett* ärende som *har* väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och *om* frågan som *har* väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 6 § *första* stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom

advokatsamfundet, får *en* ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

Paragrafen reglerar överlämnande av ärenden från Riksdagens ombudsmän till andra myndigheter och till advokatsamfundet.

I *andra stycket* görs en ändring av rättelsekaraktär i hänvisningen till rättegångsbalken. I den hittillsvarande lydelsen har det hänvisats till 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken. Hänvisningen ändras till att avse korrekt lagrum.

I övrigt ändras paragrafen endast språkligt.

Sammanfattning av promemorian En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater (Ds 2016:39)

I promemorian behandlas frågan om utvidgade möjligheter att ur Sveriges advokatsamfund utesluta advokater som utanför advokatverksamheten har begått brott.

Enligt nuvarande ordning kan en advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt uteslutas ur advokatsamfundet. Det är således möjligt att ingripa disciplinärt mot en advokat som i sitt privatliv agerar oredligt, men inte mot en advokat som utanför advokatverksamheten gör sig skyldig till brott som inte innebär oredlighet.

I promemorian föreslås att en advokat som utanför advokatverksamheten har begått brott och därigenom visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur samfundet. Enligt förslaget ska samtliga omständigheter beaktas vid bedömningen av om brottsligheten innebär att advokaten är uppenbart olämplig att vara advokat. Det föreslås att hänsyn särskilt bör tas till vilket slags brott det är fråga om, gärningens straffvärde, inklusive förmildrande och försvårande omständigheter, och påföljden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 8 kap. 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §

Tillsyn över advokatväsendet utövas av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd, vilka har att tillse att en advokat vid utförande av talan inför domstol och i sin övriga verksamhet fyller de plikter som åvilar honom. Frågor om disciplinära ingripanden mot advokater enligt 7 § första–fjärde stycket prövas av disciplinnämnden och, i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen.

En advokat är skyldig att lämna samfundet de uppgifter som behövs för tillsynen. Justitiekanslern får begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt och hos styrelsen mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsyns-ärende hos advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han därvid har erfarit om någons personliga eller ekonomiska förhållanden.

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

En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen. Justitiekanslern får begära att disciplinnämnden vidtar åtgärder mot en advokat som inte uppfyller sina skyldigheter och att styrelsen vidtar åtgärder mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

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

7 a §

En advokat som, i andra fall än som avses i 7 § första stycket, genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur advokatsam-

fundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas.

I samband med ett beslut om uteslutning eller upphävande av registrering enligt första stycket får det bestämmas att beslutet ska verkställas genast.

8 §

Den som *vägrats* inträde i eller uteslutits ur advokatsamfundet får överklaga beslutet *hos* Högsta domstolen. Detsamma gäller den som *vägrats* registrering enligt 2 a § eller *vars* registrering *upphävts* enligt 7 §. Justitiekanslern får *hos* Högsta domstolen överklaga ett beslut enligt 7 § *av samfundets styrelse eller disciplinnämnd*.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Bestämmelserna tillämpas inte när det gäller brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § *fyjärde* stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får *en* ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som *har* väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som *har* väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 6 § *första* stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får *en* ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater (Ds 2016:39) inkommit från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Nyköpings tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Datainspektionen, Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund.