



Referentgranskad artikel

Den finländska justitiekanslern som ändringssökande i advokatdisciplinära ärenden

Mika Launiala*

Sammanfattning

I artikeln analyseras justitiekanslerns rätt och skyldighet att anföra besvär över tillsynsnämndens disciplinära beslut i advokatärenden. Justitiekanslern kan och ska anföra besvär om det allmänna intresset föranleder det. Trots detta anses justitiekanslern i vissa fall anföra besvär utan att det allmänna intresset motiverar det, och i enskilda fall kan besvären till och med framstå som oförenliga med det allmänna intresset. Mot denna bakgrund syftar artikeln till att fastställa när och hur justitiekanslerns besvärsmätt bör utövas. Slutsatsen som dras i artikeln är att justitiekanslern endast bör anföra besvär i fall där det allmänna intresset kräver eller berättigar det. Vidare bör justitiekanslern i besvärsskriften på ett öppet och konkret sätt motivera hur det allmänna intresset gör sig gällande i det enskilda fallet. Dessutom bör justitiekanslern iaktta proportionalitet i användningen av domstolsväsendets resurser och beakta att resurserna för rättsskydd är begränsade.

Nyckelord: justitiekanslern, det allmänna intresset, advokat, tillsynsnämnden

***Mika Launiala**, juris doktor, biträdande professor i processrätt, Juridiska institutionen, Fakulteten för samhällsvetenskaper och företagsekonomi, Östra Finlands universitet. Epost: mika.launiala@uef.fi
Orcid-ID: <https://orcid.org/0009-0001-9729-1275>

1 Inledning

Advokatväsendet utgör en oumbärlig del av rättsstaten.¹ Advokater främjar förverkligandet av rättvisa och tryggar rättssäkerheten.² I de nordiska länderna kännetecknas advokatkåren i relativt hög grad av yrkesmässig självreglering. Advokaterna definierar själva sina yrkesetiska normer och ansvarar också till stor del för att övervaka efterlevnaden av dessa.³

Advokatkårens autonomi är dock inte absolut, eftersom justitiekanslern exempelvis i Finland och Sverige har rätt att överklaga beslut från tillsynsnämnden eller disciplinnämnden och därigenom föra ärendet till domstolsprövning, vilket kommer att belysas nedan.

I Finland är det tillsynsnämnden vid advokatföreningen som beslutar om disciplinära påföljder för advokater (tillsynsärenden).⁴ Den är ett oberoende organ som verkar i anslutning till advokatföreningen (Finlands Advokater) (496/1958, AdvokatL 6 a § 1–2 mom.). Tillsynsnämnden beslutar också om tillsynsärenden som rör offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd samt om ärenden som gäller skäligheten av arvoden som en advokat har debiterat sin klient (arvodestvister, AdvokatL 6 a § 2 mom. och 7 e §).⁵ Sistnämnda ärenden behandlas dock inte närmare i denna artikel.

Tillsynsnämnden är inte en myndighet, även om den har inrättats genom lag och tilldelats offentliga uppgifter. Den är i stället en del av den medelbara offentliga förvaltningen. Tillsynsnämnden har sammanlagt 12 ledamöter: sju advokater, tre personer med juridisk utbildning som representerar domarkåren eller den akademiska forskningen och utbildningen samt två rättegångsbiträden med tillstånd. Varje ledamot har en personlig

¹ Exempelvis strävar Finlands Advokater efter att advokatkårens ställning ska fastställas i grundlagen på samma sätt som för domstolar och åklagare, se Finlands Advokater, Strategi 2025–2028 (11.12.2024).

² Om advokaternas samhälleliga uppgifter, se Merete Smith, Advokatenes samfunnsansvar i verket Sigurd Knudtzon (red.), Å være advokat, 1. utgave 2002, 3. opplag, Universitetsforlaget 2019, s. 13–23, se särskilt s. 13–16; Lena Ebervall, Förvararens roll. Ideologier och gällande rätt, Norstedts Juridik 2002, s. 46–47; Markku Fredman, Rikosasianajan käsikirja, 2. uud. painos. Alma Talent 2021, s. 1–8.

³ Om advokaternas självreglering Inge Lorange Backer, Norsk sivilprosess, 3. utgave. Universitetsforlaget 2024, s. 68–69.

⁴ Om disciplinorganens rättsbildande verksamhet, Lars Heuman, God advokatsed, Jure 2013 s. 12–18.

⁵ År 2024 avgjorde tillsynsnämnden totalt 537 tillsynsärenden och 106 arvodestvister. Den genomsnittliga handläggningstiden var 11 månader. Tillsynsnämndens verksamhetsberättelse 2024. För tillsynen över rättegångsbiträden med tillstånd, se Mika Launiala och Sofia Vanha-Patokoski, Valvontalautakunnan toimivalta luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajan valvonnassa. Defensor Legis 4/2024, s. 562–596.

suppleant. Advokatledamöterna utses av advokatföreningen, och de övriga ledamöterna utses av statsrådet (AdvokatL 7 a § 1–2 mom.).⁶

Tillsynsnämnden behandlar ärenden antingen i sektioner eller i plenum. Nämnden är indelad i fyra sektioner. Ett ärende om uteslutning ur föreningen eller påförande av påföljdsavgift avgörs dock alltid i plenum (AdvokatL 7 d § 1 mom.). En sektion är beslutsför när alla dess tre ledamöter är närvarande. Plenum är beslutsfört när ordföranden eller vice ordföranden samt minst åtta andra ledamöter är närvarande (AdvokatL 7 b § 2 mom.). Med undantag för en sektion är advokaterna normalt i majoritet i samtliga sammansättningar. Tillsynsnämnden utreder och avgör ärenden om huruvida en advokat har brutit mot sina yrkesetiska skyldigheter. Om nämnden konstaterar att advokaten har handlat i strid med god advokatsed kan advokaten som disciplinär påföljd uteslutas ur föreningen, påföras en påföljdsavgift (500–15 000 euro) eller ges en varning eller anmärkning (AdvokatL 7 §).⁷

Bestämmelser om besvär över beslut som tillsynsnämnden har meddelat i tillsynsärenden finns i 10 § i lagen om advokater. Enligt lagrummet har den advokat som tillsynsärendet gäller rätt att anföra besvär över tillsynsnämndens beslut hos Helsingfors hovrätt (1 mom.).⁸ Även justitiekanslern har besvärsrätt (2 mom.), vilket kan ses som en säkerhetsventil och ett sätt att balansera förhållandet mellan advokatkårens självreglering och det omgivande samhället. Advokaten anför besvär med hänsyn till sitt eget intresse, medan justitiekanslern bevakar det allmänna intresset.⁹ I lagens förarbeten definieras dock inte närmare vad justitiekanslerns bevakning av det allmänna intresset innebär i detta sammanhang. I praktiken säkerställs justitiekanslerns möjlighet att anföra besvär genom att tillsynsnämnden sänder samtliga sina beslut till justitiekanslersämbetet, där besluten granskas för att justitiekanslern ska kunna avgöra om besvärsrätten ska utnyttjas.¹⁰

⁶ För mer information om tillsynsnämndens ställning, uppgifter och sammansättning, se Markku Ylönen, Advokaträtt. Alma Talent 2021, s. 122 ff.

⁷ För mer information se Ylönen 2021, s. 150 ff.

⁸ För en detaljerad genomgång av advokatens besvärsrätt, se Mika Launiala och Maiju Romppanen, Asianajajan saama kurinpidollinen moite – milloin siitä kannattaa vallittaa. Defensor Legis 2/2025 s. 242–262. Om frågan ur ett de lege ferenda-perspektiv, se Mika Launiala, Asianajajan valitusoikeus valvonta-asiassa de lege ferenda. Lakimies 3–4/2025 s. 468–493.

⁹ Justitiekanslern som bevakare av det allmänna intresset, se regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om advokater samt till lag om ändring av 15 kap. rättegångsbalken, RP 3/1958 rd, s. 8.

¹⁰ Vid tillsynsnämndens utbildningsdagar, som hölls den 6–7 september 2024 i Billnäs och där även artikelförfattaren deltog, konstaterade justitiekanslern i sitt anförande att en tjänsteman vid justitiekanslersämbetet har utsetts för att granska samtliga av tillsynsnämndens beslut, även ur ett eventuellt

Besvärsskriften lämnas till tillsynsnämnden som med anledning av besvären inhämtar ett utlåtande från advokatföreningen innan besvärsskriften överlämnas till hovrätten (3 mom.). Vid behandlingen av besvärssärendet ska hovrätten ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvären och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken (4 mom.). Vid hovrättens behandling av besvären är det inte fråga om ett vanligt tvistemål eller brottmål, utan snarare om ett ärende som faller inom området för förvaltningsrättskipning, vilket undantagsvis handläggs i en allmän domstol i stället för i en förvaltningsdomstol. Dessutom är det kännetecknande för tillsynsärenden att hovrättens prövningsbefogenhet är mer begränsad än i andra ärenden som hovrätten handlägger, vilket i sin tur beror på advokatkårens rätt att själv definiera innehållet i god advokatsed.¹¹

Syftet med artikeln kan formuleras på följande sätt: Artikeln är en rättsdogmatisk analys av hur 10 § 2 mom. i advokatlagen, som ger justitiekanslern befogenhet att anföra besvär över tillsynsnämndens disciplinära beslut, ska tillämpas. Syftet med den analys som presenteras i artikeln är att fastställa kriterier för när och hur det är ändamålsenligt för justitiekanslern att utnyttja sin besvärsrätt. För att uppnå detta syfte ges en kort översikt över den disciplinära tillsynen av advokater samt besvärsförfarandet i Sverige, Norge och Danmark (kapitel 2). Därefter analyseras vad det allmänna intresset innebär i relation till justitiekanslerns besvärsrätt (kapitel 3), och en genomgång görs av de ärenden där justitiekanslern anförde besvär under åren 2013–2024 (kapitel 4). Vidare utvärderas argument för och emot justitiekanslerns besvärsrätt (kapitel 5) samt i vilka fall det är ändamålsenligt respektive mindre ändamålsenligt att anföra besvär (kapitel 6). Avslutningsvis presenteras kriterier för en ändamålsenlig utövning av besvärsrätten (kapitel 7).

besvärsperspektiv. Granskningen är således systematisk och framstår som heltäckande. Justitiekanslerns anförande har inte publicerats på justitiekanslersämbetets webbplats, varför informationen baserar sig på författarens egna anteckningar från tillfället.

¹¹ Om omfattningen av hovrättens prövningsbefogenhet, se HD 2009:10 (punkterna 10–11), HD 2015:30 (punkt 14), HD 2016:44 (punkt 17) och HD 2019:11 (punkterna 13–14). Ämnet behandlas vidare i kapitel 3.

2 Disciplin- och besvärsförfarandet i Sverige, Norge och Danmark

2.1 Allmänt om kapitlet

Syftet med kapitlet är att ge en strukturerad översikt över hur besvärsförfarandet är organiserat i Sverige, Norge och Danmark.¹² Det är en väletablerad praxis inom finsk rättsvetenskap att, vid tolkning av nationell lagstiftning, använda sig inte bara av nationella rättskällor, utan även av andra nordiska källor för att identifiera olika tolkningsalternativ och fördjupa argumentationen.

Först presenteras kort respektive lands disciplinära organ, dess sammansättning, beslutsprocess och de påföljder som används. Därefter ges en översikt över systemet för ändringssökande av disciplinära beslut. Kapitlet avslutas med en sammanfattande jämförelse av de särdrag som kännetecknar ändringssökandet i varje rättsordning, inklusive Finland, som redan tidigare behandlats i inledningen.

2.2 Sverige

I Sverige är den disciplinära instansen Advokatsamfundets disciplinnämnd. Enligt 8:6 § rättegångsbalken (1942:740, SRB) övervakas advokater förutom av Advokatsamfundets styrelse även av samfundets disciplinnämnd som är det primära disciplinära organet.¹³ Enligt samfundets stadgar har nämnden elva ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och sex övriga ledamöter är advokater. De återstående tre ledamöterna utses av regeringen. De kallas offentliga representanter och utses bland personer som enligt 4:6 § SRB är undantagna från att väljas till nämndeman (12 §).¹⁴ Nämnden kan enligt 14 § i stadgarna arbeta i *prövningsavdelningar*. En prövningsavdelning består tre ledamöter, varav en är en offentlig representant. *Disciplinnämnden* är beslutsför när minst sex ledamöter är närvarande, och

¹² För en mer detaljerad jämförelse, se Mika Launiala och Laura Tammenlehto, Disciplinär tillsyn över advokaters yrkesetiska efterlevnad i Norden. Tidskrift utgiven av juridiska föreningen Finland 1/2025, s. 1–30.

¹³ Även inrättandet av en statlig nämnd har övervägts, men detta har bedömts som problematiskt med hänsyn till advokaternas oberoende. Se Statens offentliga utredningar (SOU) 1999:31, Tillsyn över advokater m.m., s. 166–167.

¹⁴ Utnämningarna av de ledamöter som har tillsatts av regeringen verkar huvudsakligen vara politiska. Av de tre ledamöterna är två tidigare riksdagsledamöter, medan den tredje är en pensionerad hovrättspresident. Se Disciplinnämnden får högsta betyg, Advokaten nr 1/2024, årg. 90. Om de offentliga representanterna, se SOU 1999:31, s. 168.

prövningsavdelningen är beslutsför med två ledamöter. I praktiken utgör advokater majoriteten i alla sammansättningar.

Enligt 8 kap. SRB är de *disciplinära påföljder* som åläggs för advokaters brott mot yrkesetiska normer uteslutning ur Advokatsamfundet, varning med straffavgift, varning och erinran (7 §).¹⁵ Storleken på straffavgiften är minst 10 000 och högst 250 000 kronor.

Överklagandeinstanserna för disciplinära ärenden utgörs av *Högsta domstolen* och Advokatsamfundets *straffavgiftsnämnd* (8:8 SRB). Ett kännetecken för det svenska systemet är att möjligheten att överklaga disciplinära påföljder är starkt begränsad. Många av disciplinnämndens beslut är sådana där den advokat som berörs av åtgärden saknar överklaganderätt. Den som har lämnat in klagomål mot advokaten har aldrig rätt att överklaga disciplinnämndens beslut. Möjligheten till överklagande och vilken instans som handlägger detta beror på vilken påföljd advokaten har ålagts.

När det gäller ett beslut av disciplinnämnden om att utesluta en advokat ur samfundet är Högsta domstolen överklagandeinstansen (8:8.1 SRB). Överklagande kräver inte prövningstillstånd. Överklaganderätt har naturligtvis den advokat som beslutet avser, men även Justitiekanslern kan överklaga oavsett ärendets utfall. Justitiekanslerns överklaganderätt är inte heller beroende av vem som ursprungligen inledde ärendet. Generellt sett är Justitiekanslerns överklaganderätt omfattande och gäller alla påföljdstyper, utöver uteslutning ur samfundet.

Till skillnad från Justitiekanslern har advokaten inte rätt att överklaga ett beslut om erinran eller varning.¹⁶ Om påföljden är kombinerad, det vill säga om en varning åtföljs av en straffavgift, har advokaten rätt att överklaga straffavgiften, men inte varningen.

Överklagandeinstansen är i så fall Advokatsamfundets straffavgiftsnämnd.¹⁷ Advokaten har

¹⁵ Disciplinnämnden har även möjlighet att enbart göra ett uttalande. Angående disciplinåtgärder, se Bengt Lindell, *Civilprocessen: rättegång samt skiljeförfarande och medling*. Iustus 2021, s. 230–231. Om uteslutning, se En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater, prop. 2016/17:209, s. 9–12.

¹⁶ En ordning där en advokat kan åläggas en påföljd utan att ha rätt att överklaga beslutet till domstol sparar domstolens resurser, men väcker tvivel om förfarandets rättsenlighet. Högsta domstolen har emellertid tagit ställning i frågan (NJA 2021 s. 576) och konstaterat att denna ordning är förenlig med rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Detta beror på att disciplinnämndens prövning inte innebär att advokatens yrkesutövning äventyras på ett sätt som omfattas av Europadomstolens praxis om civila rättigheter, annat än vid ett uteslutningsbeslut, vilket kan överklagas till Högsta domstolen.

¹⁷ Enligt § 69 i Advokatsamfundets stadgar består nämnden av fem ordinarie ledamöter och fem suppleanter som utses av Advokatsamfundets fullmäktige. Tre av ledamöterna, däribland ordföranden och vice

ingen ytterligare möjlighet att överklaga straffavgiftsnämndens beslut. Om både Justitiekanslern och advokaten överklagar i samma ärende där advokaten har påförts en straffavgift, hänvisas överklagandena till olika instanser: Justitiekanslerns överklagande till Högsta domstolen och advokatens till straffavgiftsnämnden. Detta kräver samordning av överklagandena, vilket enligt lag har lösts så att nämnden låter advokatens överklagande vila i avvaktan på att Justitiekanslerns överklagande först avgörs (8:8.2 SRB).

I Sverige har Högsta domstolen under åren 2013–2024 meddelat tre disciplinära avgöranden där Justitiekanslern varit klagande.¹⁸ De två första fallen gällde två advokater som bedrev advokatverksamhet tillsammans.¹⁹ Tillsammans genomförde de komplexa bolagsarrangemang för att orsaka ekonomisk skada för hyresvärden av den affärslokal där de bedrev advokatverksamhet. Dessutom agerade de ohederligt i en rättsprocess om hyresfordringar. Advokatsamfundets disciplinnämnd fann inga överträdelser och ålade därför inga påföljder för advokaterna. Med anledning av Justitiekanslerns besvär återförvisade Högsta domstolen ärendena till disciplinnämnden för ny prövning. I det tredje fallet åsidosatte en advokat kontaktbegränsningar som hade ålagts två olika klienter som satt häktade och agerade därmed i strid med enmansrumsprivilegiet.²⁰ Advokatsamfundets disciplinnämnd påförde advokaten det högsta möjliga sanktionsbeloppet. Justitiekanslern överklagade beslutet, varpå Högsta domstolen ändrade påföljden till uteslutning ur Advokatsamfundet.

2.3 Danmark

Enligt lov om rettens pleje (Rpl, LBK nr 1160 af 5.11.2024) § 144, stk. 1 är Advokatsamfundet skyldigt att inrätta Advokatnævnet, som är ett disciplinärt organ med ansvar för övervakningen av advokater.²¹ Nämnden består av totalt 21 ledamöter. Mer specifikt består nämnden av en ordförande och två vice ordförande, vilka är domare som utses av Högsta domstolens president. Dessutom utser Advokatsamfundet nio ledamöter från advokat kåren,

ordföranden, samt tre av suppleanterna ska vara advokater. Övriga ledamöter och suppleanter ska ha den särskilda kunskap och insikt som uppdraget kräver samt vara lämpliga för uppdraget.

¹⁸ Uppgiften om antalet baseras på det svar som fåtts genom en informationsbegäran till Högsta domstolen.

¹⁹ Högsta domstolens beslut 2014-02-04, mål nr Ö 1938-12.

²⁰ Högsta domstolens beslut 2021-07-13, mål nr Ö 5090-20 (NJA 2021 s. 576).

²¹ Advokatnævnet är inte en statlig myndighet, eftersom man har velat bevara dess oberoende av staten, se Folketingstidende 2006-07, Tillæg A, s. 5431; Bernhard Gomard – Michael Kistrup, Civil processen. Karnov Group 2020, s. 201.

medan de återstående nio ledamöterna, som inte får vara advokater, utses av justitieministern.²² Nämnden kan arbeta *i plenum* och även *i avdelningar*, där varje avdelning består av sju ledamöter (Bekendtgørelse om Advokatnævnets virksomhed, § 2). Vid nämndens behandling av ett ärende ska enligt lag en eller flera ledamöter av ordförandeskapet, en eller flera av de ledamöter som har utsetts av justitieministern samt ett antal advokater som motsvarar antalet ledamöter utsedda av justitieministern delta (Rpl § 144, stk. 2).

Antalet ledamöter som krävs för att nämnden ska vara beslutsför är fastställt i 4 § i förordningen. Advokatnævnet är beslutsför när minst elva ledamöter eller suppleanter är närvarande, varav en ledamot av ordförandeskapet, fem av de ledamöter som har utsetts av justitieministern och fem av de ledamöter som har valts av Advokatsamfundet. En avdelning är beslutsför när minst tre ledamöter eller suppleanter är närvarande, varav en ledamot av ordförandeskapet, en av de ledamöter som har utsetts av justitieministern och en av de ledamöter som har valts av Advokatsamfundet. Av principiell betydelse är att advokaterna således aldrig kommer att utgöra en majoritet i nämndens olika sammansättningar.²³

Disciplinära åtgärder regleras genom Rpl § 147 c.²⁴ Den strängaste påföljden är återkallelse av rätten att utöva advokatyrket, vilket kan vara villkorligt, tidsbegränsat eller gälla tills vidare beroende på fallet. Påföljdsavgifter uppgår normalt till högst 300 000 kronor. Om förseelsen däremot är särskilt allvarlig, kan avgiften höjas till högst 600 000 kronor.²⁵ Den lindrigaste påföljden kallas *irrettesættelse* och kan sannolikt översättas med tillrättavisning på svenska.

I Danmark, liksom i Sverige, beror överklagandeförfarandet på vilken påföljd som är aktuell. Enligt Rpl § 147 d, stk. 1 är det domstolen på advokatens verksamhetsort, alltså underrätten (*byret*), som prövar ärendet. Om överklagandet gäller en tillrättavisning eller straffavgift, kan bara advokaten själv hänskjuta beslutet till domstolens prövning.²⁶ Om frågan gäller begränsning av advokatens rätt att utöva sitt yrke, ska advokaten enligt Rpl § 147 e lämna in

²² Antalet ledamöter som inte är advokater har ökats från sex till nio på initiativ av advokatsamfundet. Se Advokatudvalgets betænkning nr. 1479/2006 om retsplejelovens regler om advokater, s. 254. På så sätt kan klagandenas förtroende för nämnden stärkas. Se Betænkning nr. 1479/2006, s. 256.

²³ Tidigare utgjorde advokater alltid majoriteten i sammansättningarna. Se Folketingstidende 2006-07, Tillæg A, s. 5470.

²⁴ För tillämpningen av bestämmelsen, se Gomard – Kistrup 2020, s. 203–204.

²⁵ Påföljdsavgifterna har delvis höjts eftersom nämnden upplevdes ha ålagt alltför låga påföljdsavgifter och det fanns en önskan om att skärpa dess praxis. Se RT 2006–07 (A), s. 5471.

²⁶ Allmänt om förfarandet se Gomard – Kistrup 2020, s. 205.

en begäran om detta till justitieministern. Justitieministerns uppgift är att väcka talan mot advokaten i enlighet med Rpl:s bestämmelser.²⁷

2.4 Norge

I Norge är Advokatnemnda det disciplinära tillsynsorganet, som inledde sin verksamhet i början av år 2025. Bestämmelser om Advokatnemnda finns i 11 kap. i lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (LOV-2022-05-12-28, advokatloven). Advokatnemnda är *ett oberoende förvaltningsorgan* och kan inte instrueras i sin myndighetsutövning (§ 53.1).²⁸ Advokatnemnda ska bestå av 15 ledamöter och 11 suppleanter.²⁹ Fem ledamöter och tre suppleanter ska vara advokater utsedda av Den Norske Advokatforening samt fem ledamöter och tre suppleanter ska vara domare utsedda av Den Norske Dommerforening. Departementet ska utse fem ledamöter och fem personliga suppleanter. Nämnden ska själv välja en ordförande och en vice ordförande bland de ledamöter som utsetts av Den Norske Dommerforening (§ 52.2).

Utgångspunkten är att ärendet ska behandlas i en *sammansætning om tre ledamöter*: sammansætningen leds av en domarledamot och därutöver ska en advokatledamot samt en ledamot som representerar allmänheten eller användarintressen delta i handläggningen (§ 55.1). Advokatnemndas ordförande kan besluta att nämnden ska sammanträda *i plenum* med samtliga ledamöter (§ 55.2).³⁰ Av principiell betydelse är att advokaterna således aldrig kommer att utgöra en majoritet i nämndens olika sammansætninger.

²⁷ Allmänt om förfarandet se Gomard – Kistrup 2020, s. 205.

²⁸ Även om Advokatnemnda är det primära disciplinära organet, sträcker sig dess disciplinära befogenheter endast till att nämnden kan ge disciplinär kritik. Återkallelse av advokatlicens och påförande av överträdelseavgifter faller däremot inom Advokattilsynets behörighet. Liksom Advokatnemnda är Advokattilsynet ett oberoende förvaltningsorgan och kan inte instrueras i sin myndighetsutövning (§ 43.1). Enligt norsk rättsuppfattning avser Advokattilsynets verksamhet tillsyn och inte disciplinära åtgärder, varför dess verksamhet inte behandlas närmare i denna framställning.

²⁹ Vid övervägandet av sammansætningen har man strävat efter att nämnden ska ha tillräcklig juridisk kompetens, men samtidigt har man velat undvika intrycket av att advokater skulle kunna skydda sina egna inom nämnden. Vid valet har man dessutom strävat efter en situation där staten inte har en central roll i utnämningen av ledamöter. Se Prop. 214 L (2020–2021) Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven), s. 197.

³⁰ Plenum är mycket resurskrävande, varför det enligt lagens förarbeten endast bör hållas undantagsvis, se Prop. 214 L (2020–2021) s. 197.

I Norge har det disciplinära sanktionssystemet förenklats avsevärt. Tidigare var påföljdsoptionen att ge advokaten kritik, irettesettelse eller advarsel, där advarsel var den strängaste påföljden. Numera är den enda påföljden som står till Advokatnemndas förfogande en disciplinär kritik (*disiplinær kritikk*) (advokatloven § 57.1).³¹ Advokatnemndas beslut kan inte överklagas. Detta grundar sig på det entydiga förbudet i advokatloven § 54.3.

2.5 Likheter och skillnader

När det gäller rätten att överklaga disciplinära beslut har olika lösningar antagits i Finland, Sverige, Danmark och Norge. I Finland har både justitiekanslern och advokaten rätt att anföra besvär, och besvärsrätten omfattar alla påföljder. Även i Sverige är Justitiekanslerns besvärsrätt omfattande och täcker samtliga påföljder. Däremot är advokatens egen besvärsrätt mer begränsad, eftersom han eller hon endast kan överklaga vissa påföljder, såsom straffavgift och uteslutning. I Danmark skiljer sig systemet ytterligare – där kan ingen annan än advokaten själv initiera en prövning av ärendet i domstol. Slutligen har Norge valt en helt annan lösning. Landets nyligen införda system är modernt och tydligt, eftersom ingen har besvärsrätt i disciplinära ärenden.

Ur artikelns perspektiv framstår Sverige som det land vars system liknar Finlands mest. Den rikssvenska Justitiekanslerns agerande kan därför ge vägledning för slutsatser om hur motsvarande system i Finland bör fungera. I kontrast till detta visar Danmark att ett disciplinärt system kan fungera väl även utan att någon utomstående ges besvärsrätt, vilket ger en alternativ modell för hur disciplinförfaranden kan organiseras. Norge utgör ett ytterligare exempel på en annan lösning. Det norska systemet visar att om påföljden enbart ligger inom kategorin anmärkning eller varning (disciplinär kritik), kan det vara onödigt att ge en utomstående part – eller advokaten själv – besvärsrätt.

3 Det allmänna intresset bakom justitiekanslerns besvärsrätt

Enligt 10 § 2 mom. i lagen om advokater har justitiekanslern rätt att anföra besvär över ett disciplinärt beslut som meddelats av tillsynsnämnden. Bestämmelsen är utformad som en kompetensregel i formuleringen ”har rätt att anföra besvär”. Närmare vägledning om

³¹ I Norge finns det även en sanktionsavgift (overtredelsesgebyr) men den betraktas inte som en disciplinär påföljd, utan som en påföljd som används vid övrig tillsyn. Avgiften är betydande, eftersom den uppgår till tio gånger folkpensionens (folketrygden) grundbelopp, vilket motsvarar totalt 1 240 028 kronor (advokatloven § 17).

utövning av besvärsrätten ges i bestämmelsens förarbeten, där det anges att rätten att anföra besvär har tilldelats för att tillgodose det allmänna intresset.³² Detta kan tolkas som att justitiekanslern bör anföra besvär när det allmänna intresset kräver det. Med andra ord medför den tilldelade befogenheten även en skyldighet att utöva den.

Utövningen av befogenheten (att anföra besvär) är också förenad med vissa begränsningar. Enligt den förvaltningsrättsliga ändamålsbundenhetsprincipen får en befogenhet endast utövas för det syfte som den har avsetts för.³³ Justitiekanslern kan således inte fritt anföra besvär, även om han eller hon formellt har besvärsrätt. Särskild vikt bör läggas vid att lagens förarbeten anger att besvärsrätten har tilldelats för att tillgodose det allmänna intresset. Detta kan tolkas som ett uttryck för lagstiftarens vilja att befogenheten specifikt ska avse bevakningen av det allmänna intresset. Med beaktande av detta och ändamålsbundenhetsprincipen är det konsekvent att anse att justitiekanslern endast kan utöva sin besvärsrätt i syfte att bevaka det allmänna intresset.

En fråga i sig är vad det allmänna intresset innebär. I rättslitteraturen har det konstaterats att begreppet är svårt att definiera, men det kan i stora drag beskrivas som en helhetsnytta för både samhället och dess individer.³⁴ Vidare kan vägledning sökas i förarbetena till lagen om advokater för att förstå vad lagstiftaren ansåg att det allmänna intresset syftar till att skydda. För det första har advokat kåren ansetts utgöra en central del av rättsväsendet,³⁵ vilket innebär att en välfungerande advokat kår har en tydlig samhällslig betydelse. Därutöver ansågs det allmänna intresset kräva att mer eller mindre ”skumma typer” hindras från att verka inom advokat kåren – utöver den skada de kan orsaka bidrar de även indirekt till att underminera allmänhetens förtroende för rättsväsendet.³⁶ Mot denna bakgrund kan det sägas att syftet med justitiekanslerns besvärsrätt inte är att avhjälpa enskilda mindre brister, utan snarare att upprätthålla systemets trovärdighet och funktionalitet. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i att säkerställa att ett fungerande disciplinärt system upprätthålls, vilket bland annat innebär att olämpliga personer utesluts ur advokat kåren. Om detta inte sker, kräver det allmänna intresset att justitiekanslern ingriper genom att anföra besvär.

³² RP 3/1958 rd, s. 8: ”Såsom övervakare av det allmänna intresset skulle justitiekanslern äga rätt till ändringssökande i alla disciplinära ärenden.”

³³ Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2024, s. 120–124; Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2024, s. 163–166.

³⁴ Tomi Voutilainen, Oikeus tietoon. Edita 2019, s. 152–159; Mäenpää 2024, s. 105–106.

³⁵ RP 3/1958 rd, s. 1.

³⁶ RP 3/1958 rd, s. 5. Uttrycket ”skumma typer” härstammar från den ursprungliga källan.

Justitiekanslerns utövning av besvärsrätten är naturligtvis endast rationell om det allmänna intresset motiverar ett överklagande och om besväret rör en fråga som hovrätten faktiskt har befogenhet att pröva. Hovrättens prövningsbefogenhet är nämligen mer begränsad i disciplinära ärenden som rör advokat kåren än i vanliga fall, eftersom hovrätten inte granskar frågor som omfattas av advokat kårens självreglering. Vid regleringen av besvärsförfarandet har det inte särskilt beaktats att besvären i stor utsträckning rör frågor som omfattas av advokat kårens självreglering. Däremot har Högsta domstolen i sina prejudikat mycket tydligt tagit hänsyn till detta. Högsta domstolen har upprepade gånger konstaterat att de yrkesetiska regler som förpliktar advokater i huvudsak bygger på regler och praxis som har godkänts inom yrkeskåren. God advokatsed ålägger advokater mer långtgående skyldigheter än vad lagbestämmelserna om utförande av advokatuppdrag gör.³⁷ Innehållet i god advokatsed utvecklas och förtydligas genom förändringar i omvärlden. Med detta i åtanke har tillsynen över god advokatsed i första hand anförtratts av advokat kåren själv samt den oberoende tillsynsnämnden.

Enligt Högsta domstolen fungerar domstolarna i tillsynsärenden som besvärinstanser med syftet att upprätthålla rättssäkerheten. Fokus ligger på att pröva eventuella oskäligheter eller uppenbara felaktigheter i disciplinbesluten samt att säkerställa att mänskliga och grundläggande rättigheter tillgodoses i tillsynsärendet. Domstolens roll som besvärinstans, med rättssäkerhet som främsta syfte, omfattar tolkningen av god advokatsed endast i den utsträckning som är nödvändig för att bedöma om tillsynsnämnden har agerat inom sitt prövningsområde, om nämndens avgörande avviker från tidigare praxis samt om det är uppenbart felaktigt eller oförutsägbart oskäligt. I rättslitteraturen sammanfattas domstolens roll som att förhindra övertramp och kränkningar av den implicerade advokatens mänskliga rättigheter vid handläggningen och beslutsfattandet i tillsynsärenden.³⁸

4 Typer av ärenden där justitiekanslern har anfört besvär

I detta kapitel är syftet att kartlägga ärenden där justitiekanslern har anfört besvär. Av alla avgöranden från Helsingfors hovrätt i tillsynsärenden från tillsynsnämnden åren 2013–2024

³⁷ Se HD 2009:10 (punkterna 10–11), HD 2015:30 (punkt 14), HD 2016:44 (punkt 17) och HD 2019:11 (punkterna 13–14).

³⁸ Fredman 2021, s. 335.

har därför de ärenden där justitiekanslern varit ändringssökande valts ut.³⁹ Totalt finns det 22 sådana beslut. Justitiekanslern har varit mer aktiv de senaste åren då 20 av dessa beslut har meddelats under de senaste fem åren. Av besvären har 20 bifallits och två avslagits.

Den största gruppen av besvärsgrunder utgörs av fall där tillsynsnämndens sammansättning var felaktig. Det fanns tio sådana fall. Enligt lag får en tremannasektion bestå av högst två advokater och högst två icke-advokater. I dessa fall bestod sektionen dock av tre advokater, vilket gjorde sammansättningen felaktig. Justitiekanslern överklagade besluten till hovrätten. Tillsynsnämnden upphävde dock de beslut som fattats i felaktig ordning och prövade ärendena på nytt, vilket ledde till att målen i hovrätten avskrevs. Av handlingarna framgår det inte varför justitiekanslern valde att överklaga till hovrätten, trots att tillsynsnämnden senare själv rättade de beslut som fattats genom ett felaktigt förfarande (t.ex. HHO 30.9.2021 nr 1248). Det är möjligt att justitiekanslern genom att överklaga ville försäkra sig om att besluten inte skulle hinna vinna laga kraft, eftersom det då kan vara mer komplicerat att rätta till dem.

Ett förfarandefel har till exempel förelegat när en advokat har kritiserats för något utan att ha fått en specifik begäran om att bemöta anklagelsen (HHO 28.9.2018 nr 1246). En fråga som rörde tillsynsnämndens behörighet uppkom i ett fall där nämnden prövade ett ärende som avsåg en tid då personen fortfarande var ett rättegångsbiträde med tillstånd och ännu inte advokat. Regleringen i denna fråga är inte rationell, vilket ledde till att tillsynsnämnden genom ett plenumsbeslut försökte korrigera rättsläget. Med anledning av justitiekanslerns besvär upphävde hovrätten tillsynsnämndens beslut (HHO 22.3.2023 nr 467).

I avgörandet HHO 5.11.2021 nr 1484 var frågan huruvida tillsynsnämnden borde ha avvisat ett besvärssärende som riktades mot fel advokat. Tillsynsnämnden tog upp ärendet till prövning och bedömde, bland annat baserat på den utredning som inhämtats från den berörda advokaten, att advokaten inte hade agerat felaktigt. Med anledning av besvären från både justitiekanslern och advokaten upphävde hovrätten tillsynsnämndens beslut och ansåg att nämnden borde ha avvisat anmälan. Biträdande justitiekanslern motiverade besvären bland annat med den skada som advokaten åsamkas. På grund av tillsynsnämndens förfarande registrerades en uppgift i den offentliga dagboken om att advokaten varit föremål för prövning i ett tillsynsärende. Uppgiften stryks ur dagboken efter tre år.

Justitiekanslern har också överklagat ett beslut av tillsynsnämnden som baserades på ett felaktigt faktum (HHO 6.4.2023 nr 573). Justitiekanslern kan även ha bedömt advokatens agerande annorlunda än tillsynsnämnden. Till skillnad från tillsynsnämnden ansåg

³⁹ På grund av de manuella urvalen kan det förekomma mindre avvikelser i antalsuppgifterna.

justitiekanslern att advokatens agerande stred mot god advokatsed i ett ärende om åtalsuppgörelse. Hovrätten delade dock tillsynsnämndens bedömning och avslog justitiekanslerns besvär (HHO 30.8.2022 nr 1152).

En del av justitiekanslerns besvär har grundat sig på att justitiekanslern tolkat klagomålsskriften annorlunda än tillsynsnämnden. Så var fallet i avgörandena HHO 12.1.2021 nr 14 och HHO 12.1.2021 nr 15, där tillsynsnämnden uppfattade att klagomålet gällde användningen av flera advokater och därför inte ansåg att advokatens agerande var felaktigt. Med anledning av justitiekanslerns besvär upphävde hovrätten nämndens beslut och återförvisade ärendena till tillsynsnämnden. Nämnden prövade ärendena på nytt och beslutade i båda fallen att meddela en varning som påföljd, eftersom advokaterna hade tagit ut oskäligen arvoden.⁴⁰

I avgörandet HHO 16.12.2024 nr 10211621 återförvisades ärendet till tillsynsnämnden med anledning av justitiekanslerns besvär. Tillsynsnämnden hade underlåtit att pröva den del av klagomålet som gällde påståendet att advokaten hade krävt underskrift av sin klient på ett dokument där tidpunkten för inlämningen av handlingarna var felaktigt angiven. Tidpunkten var relevant för bedömningen av om advokaten hade fördröjt återlämnandet av de handlingar som mottagits från klienten.

I beslut om åläggande av påföljder gällde två fall situationer där justitiekanslern ansåg att den påförda sanktionsavgiften inte utgjorde en tillräcklig påföljd för advokaten. I det ena fallet delade hovrätten justitiekanslerns uppfattning (HHO 5.6.2020 nr 760 och nr 761), medan i det andra fallet avslog hovrätten justitiekanslerns besvär (HHO 26.10.2021 nr 1419). Dessutom anförde biträdande justitiekanslern besvär i ett fall där en advokat, enligt den offentliga dagboken, tidigare hade ålagts nio disciplinära påföljder, men trots detta även därefter endast tilldelades en anmärkning. Med anledning av besvären ändrade hovrätten anmärkningen till en varning (HHO 29.12.2017 nr 1545).

5 Justitiekanslerns besvärsrätt - argument för och emot

I förra kapitlet granskades situationer där justitiekanslern har anfört besvär. Utifrån de nämnda avgörandena kan det argumenteras att justitiekanslern även har anfört besvär i frågor där det allmänna intresset inte nödvändigtvis har motiverat det. Ett exempel är handläggningsfel i tillsynsnämnden i ärenden där påföljderna är av mindre betydelse. Det är

⁴⁰ Tillsynsnämnden, 3:e sektionen, 30.11.2021, 6 och 7 §.

fullt rimligt att ifrågasätta vilket allmänt intresse som ligger i att anföra besvär mot ett beslut om en anmärkning eller varning på grund av en obesvarad synpunkt i ärendet, när det redan från början kan förutses att påföljden kommer att förbli densamma eller i varje fall stanna inom kategorin anmärkning/varning. Ur ett bredare perspektiv framstår det som motsägelsefullt att en myndighet, såsom justitiekanslern, för ärenden på anmärknings- eller varningsnivå till domstolsprövning, samtidigt som vanliga medborgare uppmanas att inte föra bagatellartade ärenden till domstol. Snarare verkar det som om justitiekanslerns besvär i mindre betydelsefulla ärenden går emot det allmänna intresset, eftersom de medför kostnader och belastar domstolarnas resurser på bekostnad av mål där rättsskyddsintresset är större.

Man kan kritiskt granska det besvär som anförts i ärendet HHO 28.9.2018 nro 1246. Advokaten fick en anmärkning för ett fel som han inte alls hade fått yttra sig om. Advokaten hade själv besvärsmätt i ärendet och kunde ha utnyttjat den om han ansåg att hans rättigheter hade kränkts. Advokaten valde dock att inte anföra besvär, kanske för att han ansåg att anmärkningen var en obetydlig sak. Mot denna bakgrund är det mycket svårt att se vilket det allmänna intresset var, som kunde motivera justitiekanslerns beslut att anföra besvär. Detta väcker frågan om besvären verkligen var berättigade. Visserligen kan man hävda att underlåtenheten att bereda advokaten tillfälle att yttra sig utgjorde en kränkning av grundläggande och mänskliga rättigheter. Men sådana situationer uppstår ofta, exempelvis vid disciplinåtgärder mot tjänstepersoner, utan att någon annan än tjänstepersonen själv ansvarar för sitt rättsskydd genom att anföra besvär på egen bekostnad.⁴¹ I det ovannämnda ärendet prövade tillsynsnämnden saken på nytt och upphävde den anmärkning som advokaten hade fått.⁴² Slutresultatet förändrades således, men det borde ha varit advokatens eget ansvar att anföra besvär.

I ärendet HHO 6.4.2023 nr 573, som gällde advokatens skyldighet att besvara ett mejl, var frågan huruvida sektionen hade grundat sitt beslut på en felaktig faktisk omständighet. Inledningsvis konstaterades inget fel från advokatens sida, men vid en ny prövning identifierades överträdelsen och påföljden fastställdes till en anmärkning. Det rörde sig om ett fel som inte innebar en kränkning av klagandens rättigheter, eftersom han eller hon inte är part i ett tillsynsärende, eftersom eventuella privaträttsliga krav från klagandens sida behandlas i ett separat förfarande vid tingsrätten. Klaganden har ingen rätt att anföra besvär

⁴¹ Exempel på detta ges i Mika Launiala – Timo Tervonen, Valtion virkamiehen määrääminen erottamiseen – menettely ja asialliset edellytykset. Defensor Legis 2016/3, s. 410–426, 414–415.

⁴² Tillsynsnämnden, 2:a sektionen, 26.9.2019, 3 §.

hos hovrätten, men trots detta kan man återigen fråga sig: Vilket är det allmänna intresset som justitiekanslerns besvär i ett sådant fall faktiskt tjänar?

Utöver det ovannämnda materialet kan man som exempel ta ett färskt fall HHO 3.3.2025 nr 10234978 där tillsynsnämnden avgjorde två frågor som advokaten hade vägrat att besvara. Tillsynsnämnden fann dock inget klandervärt i advokatens agerande i dessa två frågor. Justitiekanslern ansåg att ärendet, till följd av advokatens uteblivna svar, inte hade utretts tillräckligt och att de aktuella frågorna därför borde ha lämnats utan prövning. Det resonemang som låg till grund för justitiekanslerns besvär representerar dock ett anmärkningsvärt och bakvänt synsätt, eftersom det i praktiken skulle innebära att den som är föremål för ett klagomål kan undgå ansvar enbart genom att vägra besvara tillsynsnämndens begäran om förklaring.⁴³ Hovrätten avslag besvären. Om besvären hade bifallits, skulle det ha försämrat förutsättningarna för disciplinförfarandet, vilket tydligt hade stått i strid med det allmänna intresset. Om advokaten fortfarande hade varit medlem, skulle hon dessutom ha uteslutits ur advokatsamfundet på grund av andra överträdelser, vilket innebär att justitiekanslerns besvär i det aktuella ärendet var helt utan betydelse. Det ligger knappast i det allmänna intresset att justitiekanslern överlämnar åt hovrätten att avgöra rättsfrågor som åtminstone delvis är hypotetiska.

Ovan har justitiekanslerns besvär granskats kritiskt. Här görs dock ingen bedömning av huruvida justitiekanslern eventuellt har överskridit sin befogenhet genom att anföra besvär i ärenden där det allmänna intresset anses saknas. Ett ställningstagande i den frågan skulle kräva en mer detaljerad analys av de specifika omständigheterna i respektive fall. Med hänsyn till de ovannämnda exemplen kan man dock främst konstatera att de inte talar för justitiekanslerns besvärsmätt, utan snarare för dess avskaffande. Syftet med denna granskning är naturligtvis att bedöma justitiekanslerns besvärsmätt på ett balanserat sätt. Därför är det också viktigt att lyfta fram argument som talar för dess bibehållande, vilka presenteras i det följande.

Som ett bakgrundsantagande kan man utgå från att sanktionssystem tenderar att urvattnas med tiden. I Norge sammanslogs exempelvis påföljdsalternativen kritik (*kritikk*), tillrättavisning (*irrettesettelse*) och varning (*advarsel*) till en enda påföljd, disciplinär kritik (*disiplinær kritikk*), eftersom påföljderna huvudsakligen koncentrerades till den lindrigaste

⁴³ Likaså konstaterade även advokatföreningen i sitt yttrande till hovrätten att en sådan lösning, där endast de ärenden som den anmälda personen har samtyckt till att besvara kunde avgöras, förefaller strida mot den allmänna rättsuppfattningen.

kategori.⁴⁴ Motsvarande urvattning kan antas gälla även uteslutning ur samfundet och påföljdsavgifter.⁴⁵ Det finns också en risk att de ursprungliga syftena med tillsynssystemet glöms bort – exempelvis att säkerställa advokatkårens kvalitet genom att utesluta olämpliga advokater ur samfundet – och att fokus i stället hamnar på skäligheten av beslutet ur perspektivet hos personen som är föremål för disciplinåtgärden. Möjligen handlar det även om kollegial empati, som emellertid inte bör påverka tillämpningen av lagen.

När det gäller advokater är ändamålet att endast en yrkesmässigt kvalificerad och etiskt ansvarstagande jurist ska kunna verka som advokat.⁴⁶ Redan i regeringens proposition 3/1958 har tanken starkt betonats att ”skumma typer” och andra olämpliga personer ska uteslutas ur advokatkåren. Justitiekanslern har också anfört besvär i ärenden som ligger i linje med denna strävan. Dessa besvär har särskilt gällt fall där påföljdsavgiften ansetts vara en för mild sanktion och där kravet har varit att påföljden ska ändras till uteslutning ur samfundet.

Man kan också lyfta frågan om varför Danmark och Norge klarar sig utan justitiekanslerns eller en motsvarande myndighets besvärsmöjlighet, medan den har ansetts nödvändig i Finland och Sverige. Utan att fördjupa sig i den historiska utvecklingen kan man, utifrån nuläget, bedöma att orsaken delvis ligger i disciplinorganets sammansättning. I Danmark och Norge är advokater, som potentiellt skulle kunna ha ett intresse av att urvattna sanktionssystemet, i minoritet, medan de i Finland och Sverige utgör en majoritet. Därmed finns det, åtminstone på en teoretisk nivå, ett behov av extern kontroll över tillsynsnämnden. I praktiken är frågan naturligtvis inte så svartvit, eftersom advokater ofta har flera skäl, inte minst advokatårens anseende, att upprätthålla de yrkesetiska normerna i högre grad än en icke-advokat som sitter i disciplinorganet.

6 En ändamålsenlig utövning av besvärsmöjligheten

Utifrån de ovan beskrivna fallen kan det hävdas att justitiekanslern utövar sin besvärsmöjlighet även i fall där det allmänna intresset saknas eller där besvärsmöjligheten till och med utövas i strid med det. Justitiekanslern borde därför i högre grad beakta lagens ursprungliga syfte och avstå från att anföra besvär i fall där det inte handlar om att bevaka det allmänna intresset.

⁴⁴ Prop. 214 L (2020–2021) s. 209.

⁴⁵ I Danmark har påföljdsavgifterna delvis höjts eftersom nämnden upplevdes ha ålagt alltför låga påföljdsavgifter och det fanns en önskan om att skärpa dess praxis. Se RT 2006–07 (A), s. 5471.

⁴⁶ Launiala – Vanha-Patokoski 2024, s. 563.

Vanligen hänvisar justitiekanslern inte på något sätt till det allmänna intresset i sina besvär.⁴⁷ Å andra sidan är allmänna uttalanden numera inte längre godtagbara, och därför ska inte heller justitiekanslern använda sig av dem. I besvären ska det således tydligt motiveras vilka konkreta omständigheter som medför att det allmänna intresset faktiskt kräver att besvär anförs.⁴⁸

Som tidigare konstaterats (avsnitt 2.2), har Justitiekanslern i Sverige inte anfört besvär annat än i fall som är betydelsefulla för ett allmänt intresse. För det första syftade Justitiekanslerns besvär till att motverka advokaters juridiska finter och ohederliga processföring, efter att disciplinnämnden inte hade fullgjort sina skyldigheter på ett korrekt sätt. Därefter ingrep Justitiekanslern mot ett agerande som hotade rättsväsendets syften genom att kräva att advokaten skulle uteslutas – ett krav som Högsta domstolen sedan också biföll.

I det stora hela är det svårt att se att det allmänna intresset skulle motivera att justitiekanslern anför besvär i bagatellartade ärenden eller vid enskilda misstag som anses vara av mindre betydelse, även om det i ett begreppsligt hänseende rör sig om en kränkning av grundläggande och mänskliga rättigheter. Vid bedömningen av det allmänna intresset kan man normalt inte heller tillmäta advokatens eller klagandens intressen någon betydelse. Advokaten har en självständig besvärsrätt, vilket innebär att han eller hon själv har förmåga och kompetens att ansvara för sitt rättsskydd. Att kräva detta av en advokat kan inte anses oskäligt med hänsyn till dennes utbildning och yrkeskompetens. Om en fråga i ett klagomål har lämnats obehandlad, men inte leder till att påföljden skärps från kategorin anmärkning/varning till påföljdsavgift eller uteslutning, är det svårt att se att det allmänna intresset skulle kräva åtgärder. I sådana fall kan klaganden vid behov lämna in ett nytt klagomål gällande de frågor som inte har behandlats, om han eller hon anser det rationellt utifrån sina egna intressen.

För att utöva sin besvärsrätt på ett ändamålsenligt sätt bör justitiekanslern förmodligen fokusera särskilt på ärenden som rör de grundläggande principerna och funktionen hos tillsyns- och disciplinsystemet för advokater. Begreppsmässigt är det fråga om principiellt viktiga frågor som rör samhället, rättsvården samt grunderna för tillsyns- och disciplinförfaranden. Ett exempel på detta är att tillsynsnämndens tillsynspraxis upprätthålls

⁴⁷ Exempelvis besvärsskrifterna OKV/2586/52/2020, OKV/373/52/2021 och OKV/1833/52/2024.

⁴⁸ Så har åtminstone delvis gjorts i exempelvis besvärsskriften OKV/1921/52/2022, där det anges att det aktuella beslutet från tillsynsnämndens plenum är av sådan betydelse för räckvidden av nämndens tillsynsbefogenhet att det med hänsyn till ett allmänt intresse är motiverat för justitiekanslern att anföra besvär för att få beslutet ändrat.

på ett sätt som säkerställer att advokater som är olämpliga för yrket utesluts ur advokatsamfundet och därmed hindras från att fortsätta sin verksamhet.

7 Sammanfattande slutsatser

Som tidigare konstaterats förutsätter justitiekanslerns rätt och skyldighet att anföra besvär över tillsynsnämndens beslut, med beaktande av lagens förarbeten och befogenhetens ändamålsbundenhet, att ett allmänt intresse föreligger. Justitiekanslern förefaller dock utöva sin besvärsrätt även i fall där det allmänna intresset inte tydligt berättigar till besvär eller där besvär till och med kan anses strida mot det allmänna intresset.

I sina besvär hänvisar justitiekanslern emellanåt till det allmänna intresset, men det tillgängliga materialet visar att justitiekanslern huvudsakligen inte motiverar varför det allmänna intresset i det aktuella fallet kräver besvär. Om justitiekanslern anför besvär även i andra fall än de där det allmänna intresset faktiskt förutsätter det, får detta negativa konsekvenser, eftersom sådana besvär förbrukar domstolens begränsade resurser och försämrar tillgången till rättslig prövning för andra som kan ha ett mer betydande behov av rättsskydd.

Justitiekanslerns besvärsrätt kan emellertid anses vara viktig, eftersom den förhindrar att tillsynssystemet urvattnas. Dessutom kan justitiekanslern, i sådana fall där tillsynsnämnden tenderar att betona individuell skälighet i sina beslut, ha en bättre överblick över vad som krävs för att upprätthålla ett trovärdigt och verkningsfullt disciplinsystem. Det finns exempel på detta både i Finland och Sverige, särskilt i fall som rör uteslutning av en advokat ur advokatkåren.

Eftersom besvärsrättens existens kan rättfärdigas, fokuserar frågan således på när och hur justitiekanslern ska utöva sin besvärsrätt för att avhjälpa de identifierade bristerna i dess tillämpning. I detta avseende kan det konstateras att justitiekanslern ska:

- anföra besvär endast i fall där det allmänna intresset kräver (berättigar) det
- i besvärsskriften på ett öppet och konkret sätt motivera hur det allmänna intresset gör sig gällande i det enskilda fallet, och
- iaktta proportionalitet i användningen av domstolsväsendets resurser och beakta att resurserna för rättsskydd är begränsade.

I Finland har behovet av en övergripande reform av advokatlagstiftningen länge varit föremål för diskussion. I samband med reformen, när en sådan väl initieras, bör kravet på det allmänna intresset, som styr justitiekanslerns besvärsrätt, framgå explicit av lagtexten och inte bara av regeringspropositionen. Dessutom bör propositionen ge en bakgrund och tydligt

konkretisera vad det allmänna intresset, som motiverar justitiekanslerns besvär, innebär i detta sammanhang. Detta främjar en ändamålsenlig utövning av justitiekanslerns besvärsmätt och därmed även förverkliga målen för en god rättssvård.



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.