

Jaakko Jonkka

TILLSYKEN ÖVER JURIDISKA SAKKUNNIGTJÄNSTER

Till justitiekanslerns uppgifter hör förutom den laglighetskontroll som enligt 108 § i grundlagen riktar sig mot statsrådet och myndigheterna också att delta i tillsynen över advokatverksamheten. Denna uppgift avviker från de uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i grundlagen både i principiellt avseende och när det gäller det praktiska genomförandet.

Vid övervakningen av advokatverksamheten förenas å ena sidan juridiken med etiken och å andra sidan branschens egen självreglering med myndighetsåtgärder.

Varför och hur övervakas advokatverksamheten?

Ännu för några årtionden sedan kunde nästan vem som helst bedriva advokatverksamhet i Finland. Som rättegångsbiträden och rättegångsombud fungerade vid sidan av de medlemmar i Finlands Advokatförbund som använde advokat titeln också andra jurister som bedrev advokatverksamhet, tjänstemän som hade uppgiften som bisyssla och självlärda lekmän. I takt med att verksamhetsfältet har blivit mer komplicerat har

de juridiska sakkunnigtjänsternas betydelse dock ökat och kravnivån stigit.

Både de som anlitar juridiska tjänster och samhället i stort gynnas av att advokatverksamheten uppfyller vissa kvalitetskrav. Också branschen själv gynnas av detta. Behoven av kvalitetskrav har lett till reglering inom branschen, både angående behörighetskraven och angående övervakningen av verksamheten. Vid ingången av verksamhetsåret utvidgades och skärptes denna reglering genom lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Nuförtiden kan i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd (nedan: tillståndsjurister)¹ fungera som rättegångsbiträden och rättegångsombud. Dessa ansvarar för sin verksamhet i enlighet med de allmänna rättsreglerna (bestämmelserna om konsumentskydd samt privaträttsligt och straffrättsligt ansvar), men utöver rättsnormerna finns det även särskilt fastställda etiska principer som de är bundna av i sitt arbete. Advokater och allmänna

¹ En närmare redogörelse för advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd finns i avsnitt 6 i denna berättelse.

rättsbiträden är skyldiga att iaktta god advokatsed, vars innebörd fastställs i de vägledande regler som Advokatförbundet godkännt. Också tillståndsjurister ska enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd iaktta samma yrkesetiska principer (LaUB 40/2010 rd).

En helhetsgranskning visar att systemet för tillsyn över juridiska sakkunnigtjänster är mångsidigt:

Med stöd av rättegångsbalken utövar domstolarna tillsyn över advokatverksamheten. De som anlitar advokatjänster har vid sidan av de allmänna rättsmedlen möjlighet att föra ett ärende till behandling hos den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet och som övervakar att god advokatsed iakttas. Justitiekanslern har å sin sida till uppgift att utöva tillsyn över att övervakningen av denna verksamhet fungerar och på sätt och vis granska situationen ”ovanifrån”. De allmänna rättsbiträden som arbetar vid statens rättshjälpsbyråer är dessutom i egenskap av tjänstemän underställda normal myndighetstillsyn. Advokatförbundets styrelse har till uppgift att aktivt övervaka förbundets medlemmar. Denna uppgift är förknippad med rättigheter att granska advokatbyråer och deras ekonomiska situation. Vidare kan den som anser att ett advokatarvode är alltför högt föra ärendet till tillsynsnämnden för behandling såsom en arvodestvist. Under verksamhetsåret avgjorde tillsynsnämnden 96 arvodestvister och i 16 av fallen rekommenderade nämnden att arvodet skulle minskas. Tillståndsjuristernas klienter har däremot inte tillgång till ett sådant förfarande för lösning av arvodestvister.

I detta anförande koncentrerar jag mig på övervakningen av god advokatsed.²

Yrkesetisk övervakning – ögontjänande eller genuin övervakning?

De vägledande reglerna om god advokatsed ålägger de aktörer som är föremål för övervakningen mer omfattande förpliktelser än lagens bestämmelser. En del av reglerna är allmänt formulerade, medan andra är mycket konkreta. T.ex. de situationer där det förekommer jäv har definierats mycket detaljerat. Reglerna utgör dock inte en uttömmande förteckning; allt som inte uttryckligen har förbjudits i dem betraktas inte nödvändigtvis som tillåtet. Innebörden av god advokatsed förändras och utvecklas med tiden – såsom det även uttrycks i de vägledande reglerna – bl.a. genom ”acceptabel praxis som har antagits av advokatkåren” och genom tillsynsnämndens avgöranden.

I samband med utarbetandet av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd betonades det att tillsynsnämndens ställning och verksamhet är oberoende och avskild från Advokatförbundet (RP 318/2010 rd). Tillsynsnämnden består av advokater samt av jurister som inte hör till förbundet, varav tre ska vara förtrogna med advokatverksamhet och meriterade i domaruppgifter eller akademiska uppgifter och två ska vara tillståndsjurister. Tillsynsnämndens medlemmar verkar i sitt uppdrag under domaransvar.

Som påföljd för förfaranden som står i strid med god advokatsed kan tillsynsnämnden såsom disciplinär åtgärd ge en anmärkning eller varning eller fastställa en påföljdsavgift (högst 15 000 euro). Då det är fråga om en advokat är det dessutom möjligt att utesluta denne ur förbundet. Den allmänaste påföljden har varit att tilldela en varning. Under verksamhetsåret fastställdes två påföljdsavgifter och två advokater uteslöts ur förbundet. För tillståndsjuristers del fattas beslutet om påföljdsavgift eller återkallelse av tillstånd av rättegångsbiträdesnämnden, som är en statlig

² I avsnitt 6 och i det avsnitt som innehåller statistik finns också närmare information om övervakningen av advokatverksamheten under verksamhetsåret.

myndighet. Beslutet fattas på framställning av tillsynsnämnden.

Övervakningsobjektet och justitiekanslern får anförda besvär över tillsynsnämndens (och rättegångsbiträdesnämndens) avgöranden hos Helsingfors hovrätt och vidare hos högsta domstolen. Under verksamhetsåret avgjorde hovrätten 15 besvärsärenden som berörde tillsynsnämndens avgöranden. I fyra fall ändrades tillsynsnämndens avgörande.

Högsta domstolen har gett följande riktlinjer om domstolarnas uppgift vid tillsynen över att god advokatsed iakttas (HD 2009:10): "I tillsynsärenden är domstolarna besvärsinstanser som ska garantera rättsskyddet. I domstolarna betonas frågor om huruvida ett disciplinärt avgörande eventuellt är oskäligt eller uppenbart oriktigt samt huruvida de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer har uppfyllts i tillsynsärendet." I rättslitteraturen har domstolarnas uppgift definierats som granskning av de yttre gränserna för tillsynsnämndens avgöranden. Vid granskningen ska domstolarna fästa vikt vid om avgörandena har motiverats tillräckligt väl, om prövningsrätten har utövats inom de allmänna gränser som lagstiftningen uppställer och om de grundläggande fri- och rättigheterna har getts tillbörlig betydelse.³

Med tanke på advokatverksamhetens självständighet och de yrkesetiska principernas karaktär är det naturligt att tillsynsnämnden i första hand har till uppgift att tolka de vägledande reglerna och konkretisera deras innehåll, samt att vidareutveckla god advokatsed genom den tillämpningspraxis som utformas på grundval av enskilda ärenden. För att precisera domstolarnas roll har jag nyligen anhängit om besvärstillstånd

hos högsta domstolen med anledning av ett beslut som Helsingfors hovrätt fattade i slutet av verksamhetsåret, där hovrätten ändrade tillsynsnämndens avgörande och tolkade de krav som god advokatsed ställer på ett annat sätt än nämnden (dnr OKV/2/41/2014).

Tillsynsnämnden avgjorde under verksamhetsåret nästan fyrahundra tillsynsärenden, varav knappt en tiondel hade inletts till följd av en anmälan av Advokatförbundet. Ett ärende kan inledas vid tillsynsnämnden också med anledning av justitiekanslerns åtgärder, vilket sker ett tiotal gånger per år. De flesta ärenden inleds genom att en klagan framställs av ärendets huvudman (såsom i en tredjedel av fallen under verksamhetsåret) eller av motparten (i en fjärdedel av fallen). Det sedvanliga advokatarbetet åskådliggörs av ärendenas fördelning: varje år anföras i ett stort antal fall klagan över frågor som hänför sig till bodelningssituationer och skilsmässor, såsom avvittning, liksom över frågor som berör misstankar om jäv hos advokater. I en tredjedel av avgörandena påförs någon disciplinär påföljd. Andelen åtgärdsavgöranden är således betydligt större än t.ex. i de högsta laglighetsövervakarnas praxis. Av detta kan man dock inte i sig dra några slutsatser om tillsynens effektivitet eller om advokattjänsternas kvalitet.

Vid justitiekanslersämbetet granskas alla tillsynsnämndens avgöranden i tillsynsärenden. Därigenom har man möjlighet att få en bild av nämndens riktlinjer och bl.a. av nivån på beslutsmotiveringarna. Enligt mina iakttagelser utför tillsynsnämnden sitt arbete med sakkunskap.⁴ Det verkar som om yrkeskårens eget tillsynsorgan strävar efter att utöva trovärdig övervakning och därigenom också dra försorg om branschens

³ Asianajajien valvonta yhteissääntelynä. Rättspolitiska forskningsinstitutets forskningsmeddelanden 96. Helsingfors 2009 s. 70–71.

⁴ Samma slutledning kan man också göra på basis av Rättspolitiska forskningsinstitutets utredning som nämns i noten ovan.

rykte. Justitiekanslern har knappast alls haft skäl att anföra besvär över tillsynsnämndens beslut hos hovrätten och endast sällan haft orsak att inom ramen för laglighetskontrollen vidta åtgärder med anledning av tillsynsnämndens förfarande. Jag har i två fall ansökt om tillstånd att anföra besvär över hovrättens beslut hos högsta domstolen.

Justitiekanslern har alltså iakttagit en återhållsam linje när det gällt att befatta sig med tillsynsnämndens avgöranden. Enligt min uppfattning är en sådan roll passande när det gäller tillsynen över yrkeskårens etiska regler. Justitiekanslern utövar tillsyn över att nämnden sköter sin lagstadgade uppgift på ett sätt som i rättsligt avseende är godtagbart. I lagberedningsdokumenten (t.ex. RP 318/2010 rd) har justitiekanslerns roll vid tillsynen beskrivits så här: "Den tillsyn som justitiekanslern utövar garanterar att allmänintresset tillgodoses vid tillsynen och ökar dess offentliga tillförlitlighet." I samband med de diskussioner som då och då förs med representanter för tillsynsnämnden har man gått igenom justitiekanslerns iakttagelser och vid behov kunnat ge respons och dryfta t.ex. frågor som berör beslutsmotiveringarna.

Nådde reformen bara halvvägs?

Syftet med att stifta en lag om rättegångsbiträden med tillstånd var enligt regeringens proposition (RP 318/2010 rd) "att höja kvaliteten på rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas arbete". En förbättring av kvaliteten eftersträvades genom bestämmelser om att rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas verksamhet kräver tillstånd, genom lagstadgade behörighetskrav för rättegångsombud och rättegångsbiträden och genom föreskrifter om att deras verksamhet övervakas av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet och av justitiekanslern.

Också i samband med detta lagstiftningsprojekt fördes diskussioner om huruvida det advokatmonopol som genomförts på aningen varierande sätt på andra håll i Europa borde införas också hos oss. Den arbetsgrupp som dryftat rättegångsbiträdenas behörighet och tillsynen över dem bedömde att advokatmonopol skulle vara ett effektivt och tydligt sätt att organisera tillsynen över rättegångsombud och rättegångsbiträden. I arbetsgruppens betänkande (Arbetsgruppsbetänkande 2009:17) framhölls det dock att denna modell skulle innebära en stor principiell och praktisk förändring i den finländska rättegångstraditionen. Slutsatsen var därmed att ett förslag om införande av advokatmonopol skulle vara alltför radikalt och problematiskt med tanke på proportionalitetsprincipen.

Slutresultatet var således det lagstadgade system där juridiska sakkunnigtjänster yrkesmässigt tillhandahålls av två kategorier av jurister, som avviker från varandra dels med avseende på behörighetskraven och dels med avseende på tillsynens omfattning. Det finns för närvarande ca tvåtusen advokater och drygt tusen tillståndsjurister i vårt land. Den som är i behov av advokattjänster uppfattar dock inte nödvändigtvis skillnaderna mellan dessa grupper – i synnerhet eftersom båda kan uppge att deras verksamhet övervakas av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet och av justitiekanslern.

Övervakningen av att god advokatsed iakttas omfattar alla juridiska sakkunnigtjänster som tillhandahålls av advokater, såväl uppdrag vid domstolar som juridisk rådgivning och utarbetandet av dokument. När det gäller tillståndsjurister är övervakningen däremot begränsad till deras verksamhet som rättegångsbiträden eller rättegångsombud, uppdrag som grundar sig på domstolsförordnanden (t.ex. uppdrag som boutredningsman eller skiftesman) och uppdrag som sådana biträden som avses i rättshjälpslagen. Tillhandahållan-

det av juridiska tjänster som inte hänför sig till rättegångar, t.ex. rådgivning och utarbetandet av dokument, faller utanför övervakningen. I regeringens proposition (RP 318/2010 rd) betonades det dock att uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde bör förstås i vid bemärkelse. Uppdragen omfattar förutom egentligt företrädande och uppträdande i domstol också t.ex. förberedande åtgärder inför en rättegång (såsom biträdande av parten vid förundersökningen).

Lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har varit gällande bara i drygt ett år, men det har redan nu uppkommit oklarhet om hur heltäckande tillsynen är. Det är bl.a. oklart vilka underhandlingar och vilken korrespondens som hänför sig till en rättegång. Det skulle vara önskvärt att både de som är i behov av dessa tjänster och de jurister som tillhandahåller tjänsterna har kännedom om gränserna för tillsynen. En underhandling som senare leder till en rättegång omfattas av tillsynen. Men vilken är situationen om en tillståndsjurist bedömer att det inte finns skäl att gå vidare till en rättegång? Ur klientens synvinkel ter sig kravet på tjänsternas kvalitet lika i båda fallen. För närvarande blir man i samband med tillsynsnämndens och justitiekanslerns övervakning tvungen att göra denna gränsdragning på grundval av prövning från fall till fall.

I sitt plenumavgörande 14.10.2013 konstaterade tillsynsnämnden att en tillståndsjurist som fungerat som klagandens ombud i ett ärende där en god man som förordnats av domstolen upplöste ett samägandeförhållande omfattades av tillsynen i detta uppdrag. Majoriteten av tillsynsnämndens medlemmar ansåg att bestämmelsen i 8 § i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd inte är avsedd att tolkas snävt, utan att bestämmelsen blir tillämplig på sådana uppdrag som kan föras till domstolen för avgörande. En av de minoritetsmedlemmar som omfattat en annan ståndpunkt framförde att tillsynsbefogenheterna måste bedö-

mas från fall till fall när ärendet inte framskrider till en rättegång och att man då i första hand ska fästa vikt vid vilken typ av uppdragsavtal som ingåtts mellan tillståndsjuristen och dennes huvudman. Enbart det faktum att man i samband med förfarandet för upplösning av samägandeförhållandet hade diskuterat en möjlig rättegång, visade inte ännu att det var fråga om ett uppdrag som berörde en rättegång. – Samma fråga hade tidigare uppmärksammats i ett klagomål hos justitiekanslern, som hade tolkat saken så att tillståndsjuristen inte omfattades av tillsynen i samband med det nämnda uppdraget (justitiekanslerns svar 6.6.2013 dnr OKV/643/1/2013).

I sitt plenumavgörande 13.12.2013 fastställde tillsynsnämnden att det inte hörde till tillsynsnämndens uppgifter att undersöka förfarandet hos en tillståndsjurist som fungerat som klagandens biträde i ett ärende som gällde boutredning och arvsskifte.

Det verkar alltså finnas behov av att förtydliga lagstiftningen. Det skulle kanske finnas skäl att dryfta om inte det yrkesmässiga tillhandahållandet av alla typer av juridiska sakkunnigtjänster kunde omfattas av den yrkesetiska övervakningen på samma sätt. Denna lösning skulle bäst förtydliga situationen och förbättra ställningen för dem som anlitar tjänsterna. Heltäckande och enhetlig tillsyn över att god advokatsed iakttas skulle också bidra till att stärka det allmänna förtroendet för advokatverksamheten. En betydande del av de juridiska sakkunnigtjänster som omfattas av tillsynsnämndens övervakning då de tillhandahålls av advokater faller nämligen för närvarande utanför övervakningen av god advokatsed då de tillhandahålls av tillståndsjurister.⁵

⁵ Den bedömning som gjorts i texten stöds av ett litet urval av tillsynsnämndens avgöranden: av de knappt 100 ärenden som avgjordes i mars 2013 gällde 44 % sådan advokatverksamhet som uppenbarligen inte kunde ha undersökts av tillsynsnämnden ifall verksamheten hade bedrivits av en tillståndsjurist.