

Kompletterande promemoria till  
promemorian Dröjsmålstalan vid  
erkännande av yrkeskvalifikationer  
(dnr UD2020/04338/HI)

# 1 Lagförslag

## Förslag till lag om ändring i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer

*dels att 4 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 19 b §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Denna lag gäller inte för ett reglerat yrke om det i en annan lag eller författning finns särskilda bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer för det yrket och om de bestämmelserna grundar sig på andra bindande rättsakter antagna inom Europeiska unionen än yrkeskvalifikationsdirektivet.

*Denna lag gäller inte heller för advokatycket. Bestämmelser som i fråga om det yrket genomför yrkeskvalifikationsdirektivet i tillämpliga delar finns i rättegångsbalken.*

*För advokatycket gäller endast 19 b § i denna lag. Bestämmelser som i övrigt genomför yrkeskvalifikationsdirektivet för det yrket i tillämpliga delar finns i rättegångsbalken.*

### 19 b §

*I ärenden som avses i 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken får den sökande begära en förklaring av Förvaltningsrätten i Stockholm att ärendet uppehålls, om advokatsamfundet inte meddelar beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen.*

*Om domstolen bifaller en sådan begäran, ska den besluta att förelägga advokatsamfundet att snarast avgöra ärendet.*

*Domstolens beslut får inte överklagas.*

## 2 Promemorians bakgrund

I december 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer. Ändringsdirektivet genomfördes i Sverige genom bl.a. lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Europeiska kommissionen inledde 2018 ett överträdelseärende mot Sverige där kommissionen bl.a. anförde att det i de svenska genomförandebestämmelserna saknas bestämmelser om rätten att överklaga behöriga myndigheters avsaknad av beslut i ärenden om utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan medlemsstat.

Inom Utrikesdepartementet har det tagits fram en promemoria, Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer (dnr UD2020/04338/HI). I promemorian föreslås bl.a. att det ska införas en bestämmelse om dröjsmålstalan för ärenden om erkännande av yrkeskvalifikationer för etablering under svensk advokattitel i rättegångsbalken. En sådan dröjsmålstalan ska enligt förslaget i promemorian handläggas av Stockholms tingsrätt. Promemorian har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet och är publicerade på regeringens webbplats.

Bland annat mot bakgrund av synpunkter som inkommit under remissbehandlingen har förslaget i promemorian om en särreglering för advokater arbetats om. Denna promemoria kompletterar den tidigare promemorian och presenterar ett annat förslag på hur rätten till dröjsmålstalan i fråga om advokatyrket kan genomföras i svensk lagstiftning.

### 3 Det krävs särskilda bestämmelser för att genomföra rätten till dröjsmålstalan i fråga om ärenden om etablering under svensk advokattitel

Enligt artikel 2.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet ska bestämmelserna i direktivet inte gälla om det finns motsvarande regler för erkännande av yrkeskvalifikationer i andra bindande EU-rättsakter. Vad gäller advokatycket finns det sådana särregleringar inom EU:s sekundärrätt (Rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatycket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhöles). Yrkeskvalifikationsdirektivet är därför tillämpligt på advokatycket endast i den mån motsvarande bestämmelser i dessa regleringar saknas, vilket är fallet i fråga om erkännande av juristers yrkeskvalifikationer i syfte att omedelbart utöva yrket under yrkestiteln i den mottagande medlemsstaten. Således omfattas endast de personer som önskar etablera sig i Sverige under svensk advokattitel av yrkeskvalifikationsdirektivet, dvs. vid prövningen av en ansökan om inträde i Sveriges advokatsamfund (se skäl 42 till det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet, jfr även prop. 2015/16:44 s. 53). Europeiskt yrkeskort kommer inte att införas för advokater (se skäl 4 till ändringsdirektivet). Vad beträffar rätten till dröjsmålstalan är det därmed endast artikel 51.3 som är tillämplig på advokaters verksamhet i Sverige.

Bestämmelser som genomför yrkeskvalifikationsdirektivet i tillämpliga delar i fråga om advokatycket finns i rättegångsbalken och i Sveriges advokatsamfunds (advokatsamfundet) stadgar. Frågan om erkännande av yrkeskvalifikationer för etablering under svensk advokattitel regleras i 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken.

Enligt 8 kap. 3 § rättegångsbalken prövas en ansökan om inträde i advokatsamfundet av samfundets styrelse. Denna fungerar således som behörig myndighet för advokatyrrket enligt yrkeskvalifikationsdirektivet. Det är också advokatsamfundets styrelse som, tillsammans med samfundets disciplinnämnd, utövar tillsyn över advokatväsendet. Enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken kan vissa av advokatsamfundets beslut överklagas, bl.a. avslag på en ansökan om inträde i samfundet. Överklagandet sker då till Högsta domstolen. Enligt advokatsamfundets stadgar ska mottagandet av en ansökan om erkännande av yrkeskvalifikationer för etablering under svensk advokattitel bekräftas inom en månad och sökanden ska underrättas om nödvändiga handlingar saknas. Ansökan ska behandlas och ett motiverat beslut fattas så snart som möjligt och senast inom fyra månader från det att en fullständig ansökan inkommit (4 b § advokatsamfundets stadgar).

Enligt 4 § andra stycket lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer gäller lagen inte för advokatyrrket. Det innebär att inte heller bestämmelserna i förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer gäller för advokatyrrket (1 kap. 2 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer). Den som ansöker om erkännande av yrkeskvalifikationer för att etablera sig som advokat i Sverige under svensk advokattitel träffas således inte av en bestämmelse om dröjsmålstalan i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. För att direktivets krav på dröjsmålstalan ska genomföras fullt ut krävs därför särskilda bestämmelser om en rätt till dröjsmålstalan som avser etablering av advokater enligt förfarandet i 8 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken.

## 4 En ny bestämmelse om dröjsmålstalan i fråga om advokatycket

**Nytt förslag:** Det införs en ny bestämmelse om dröjsmålstalan i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer, i fråga om beslut om etablering under svensk advokattitel. En sådan talan ska föras i Förvaltningsrätten i Stockholm.

**Förslaget i promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer** innebär att advokaters rätt till dröjsmålstalan enligt direktivet ska regleras i rättegångsbalken. Vidare innebär promemorians förslag att en sådan talan ska föras i Stockholms tingsrätt.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig över den tidigare promemorians förslag i denna del. *Stockholms tingsrätt* anför att Högsta domstolen i dag prövar frågor relaterade till advokatverksamhet och anser att den befintliga processrättsliga strukturen av principiella skäl i möjligaste mån bör följas. Om Högsta domstolen inte ska handlägga denna typ av ärenden har tingsrätten ingen invändning mot promemorians förslag om att Stockholms tingsrätt ska vara behörig domstol för dessa ärenden. *Högsta domstolen* tillstyrker den del av förslaget som innebär att frågan om dröjsmålstalan om handläggningen vid Sveriges advokatsamfund inte ska prövas av Högsta domstolen. *Sveriges advokatsamfund* anser att det är oproportionerligt att genomföra en förändring i en så fundamental lagstiftning som rättegångsbalken för fall som enbart gäller mycket speciella och ytterst få fall om erkännande av yrkeskvalifikationer för etablering under svensk advokattitel. Advokatsamfundet förordar i stället en undantagsreglering i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer, trots att erkännandefrågor för advokater i övrigt inte omfattas av denna lagstiftning.

## Skälen för det nya förslaget

*Även en dröjsmålstalan som avser advokatycket bör föras i förvaltningsrätt*

I promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer redogörs det såvitt avser advokatycket för två alternativa sätt att utforma rätten till dröjsmålstalan. Den lösning som förespråkas i promemorian innebär en särreglering av rätten till dröjsmålstalan för advokatycket i form av en ny bestämmelse i rättegångsbalken, i anslutning till övriga bestämmelser om överklagande av advokatsamfundets beslut. I promemorian anförs det vidare att det i enlighet med huvudregeln i rättegångsbalken, och för att i viss mån följa den processrättsliga strukturen, bör vara en tingsrätt som är behörig domstol vid en dröjsmålstalan som rör advokatycket, närmare bestämt Stockholms tingsrätt.

Advokatsamfundets beslut att avslå en ansökan om inträde i samfundet överklagas till Högsta domstolen. Det finns ett värde i att följa den befintliga processrättsliga strukturen, vilket talar för att Högsta domstolen bör utses att också handlägga en dröjsmålstalan som avser ärenden om etablering under svensk advokattitel. Även *Stockholms tingsrätt* anser att den befintliga processrättsliga strukturen av principiella skäl i möjligaste mån bör följas, och att det bör vara Högsta domstolen som prövar en sådan talan. Som anförs i promemorian kan det emellertid inte anses vara lämpligt att lägga en uppgift av denna enkla natur på Högsta domstolen. Hanteringen av dessa ärenden ligger inte inom ramen för Högsta domstolens rättsbildande huvuduppgift och skulle strida mot målsättningen att renodla domstolens verksamhet så att dess tid och resurser i första hand kan läggas på prejudikatbildning.

I promemorian föreslås att det i stället bör vara en tingsrätt som handlägger dröjsmålstalan i fråga om advokatycket. Detta skulle kunna motiveras med att den processrättsliga ordningen därmed följs på så sätt att det fortfarande är en allmän domstol som handlägger advokatfrågorna. I promemorian anförs det att Stockholms tingsrätt är en lämplig tingsrätt för denna ordning, dels för att Stockholms tingsrätt redan är exklusivt eller subsidiärt forum för flera mål- och ärendetyper, dels för att advokatsamfundet har sitt säte i Stockholms tingsrätts domkrets. *Sveriges advokatsamfund* har



i sitt remissvar invänt mot en sådan lösning och anser att i första hand Högsta domstolen och i andra hand en förvaltningsrätt bör handlägga en sådan dröjsmålstalan.

Av skäl som framgår ovan bör talan inte prövas av Högsta domstolen. Däremot bör alternativet att en dröjsmålstalan som rör advokatyrrket ska prövas av förvaltningsrätt övervägas närmare. En nackdel med en sådan lösning är att de flesta ärenden som rör advokaters yrkesutövning skulle prövas av allmän domstol, medan en dröjsmålstalan skulle prövas av allmän förvaltningsdomstol. Sedan den 1 november 2019 prövar förvaltningsrätt emellertid bl.a. frågor om sanktionsavgifter mot advokater enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (7 a kap. 11 §). Som advokatsamfundet framhåller är å andra sidan tingsrätterna i dag inte i något fall behöriga att pröva advokatverksamhetsrelaterade frågor. Det kan vidare konstateras att förvaltningsrätterna handlägger dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen och, enligt promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer, föreslås handlägga dröjsmålstalan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet för övriga yrken. Detta talar för att även en dröjsmålstalan som avser handläggningen vid advokatsamfundet bör prövas av förvaltningsrätt. Vid en förnyad sammantagen bedömning får detta anses vara den lämpligaste lösningen.

Även en dröjsmålstalan som avser advokatyrrket bör alltså, till skillnad från vad som föreslagits i promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer, föras i förvaltningsrätt.

### *Rätten till dröjsmålstalan som avser advokatyrrket bör regleras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer*

Som framgår ovan föreslås det i promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer att genomförandet av rätten till dröjsmålstalan för advokatyrrket ska göras genom en ny bestämmelse i rättegångsbalken i anslutning till övriga bestämmelser om överklagande av advokatsamfundets beslut. En alternativ lösning som behandlas i promemorian är att ändra lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer på så sätt att den nya bestämmelsen om dröjsmålstalan som föreslås för övriga yrken görs tillämplig även på advokatyrrket. Sveriges advokatsamfund förespråkar denna lösning för att på så sätt undvika en förändring i en så fundamental

lagstiftning som rättegångsbalken. Av promemorian framgår att advokatsamfundet endast handlägger ett fåtal ärenden per år av den typ som kan aktualisera dröjsmålstalan och att samfundets egen bedömning är att alla avgörs inom den tillämpliga tidsgränsen. Som advokatsamfundet anför kan det därför förutses att en bestämmelse om dröjsmålstalan för advokaternas vidkommande kommer att tillämpas endast i ett fåtal fall, och att den snarast kommer att ha karaktären av en undantagsbestämmelse. Mot denna bakgrund framstår det som mindre lämpligt att föra in en bestämmelse om dröjsmålstalan för advokater enligt yrkeskvalifikationsdirektivet i rättegångsbalken. I stället hör regleringen av rätten till dröjsmålstalan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet mer naturligt hemma i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Även rätten till dröjsmålstalan som avser advokatycket bör således, till skillnad från vad som föreslagits i promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer, regleras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. En sådan lösning bör, vid en förnyad bedömning, åstadkommas genom att införa en ny bestämmelse om dröjsmålstalan i fråga om advokatycket i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer, till vilken lagens bestämmelse i 4 § om tillämpningsområdet bör hänvisa. Den nya bestämmelsen bör utformas så att den inte omfattar ärenden om europeiskt yrkeskort eller ärenden om etablering under ursprungslandets titel, utan endast ärenden enligt 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken. I sådana ärenden får den sökanden begära en förklaring av domstol att ärendet uppehålls, om advokatsamfundet inte meddelar beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen. Eftersom Sveriges advokatsamfund har sitt säte i Stockholm bör det uttryckligen anges att behörig domstol är Förvaltningsrätten i Stockholm.

Som anges i promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer är syftet med bestämmelserna om dröjsmålstalan i yrkeskvalifikationsdirektivet att effektivisera processen och förkorta tiden för enskilda att kunna utöva de yrken som omfattas av bestämmelserna. Av effektivitetsskäl bör instanskedjan i förfarandet således hållas kort. Det finns därför inte skäl att göra det möjligt att överklaga domstolens beslut.

## 5 Konsekvenser

Sveriges advokatsamfund handlägger endast ett fåtal ärenden per år av det slag som kan aktualisera en dröjsmålstalan. Advokatsamfundets egen bedömning är att alla ärenden avgörs inom den tillämpliga tidsgränsen. Det finns inget som talar för att samfundets handläggningstider kommer att förändras framöver. Förvaltningsrätten i Stockholm förväntas därför handlägga ett ytterst begränsat antal ärenden som rör dröjsmålstalan i fråga om advokatycket. Stockholms tingsrätt kommer med det nya förslaget inte att handlägga några ärenden om dröjsmålstalan.

Förslaget bedöms mot denna bakgrund inte medföra några ökade kostnader för vare sig Förvaltningsrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt eller Sveriges advokatsamfund.

## 6 Författningskommentar

### **Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer**

**4 §** Denna lag gäller inte för ett reglerat yrke om det i en annan lag eller författning finns särskilda bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer för det yrket och om de bestämmelserna grundar sig på andra bindande rättsakter antagna inom Europeiska unionen än yrkeskvalifikationsdirektivet.

*För advokatycket gäller endast 19 b § i denna lag. Bestämmelser som i övrigt genomför yrkeskvalifikationsdirektivet för det yrket i tillämpliga delar finns i rättegångsbalken.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att endast den nya bestämmelsen i 19 b § gäller för advokatycket. Det erinras vidare om att övriga bestämmelser som genomför yrkeskvalifikationsdirektivet, i de delar det är tillämpligt på advokatycket, finns i rättegångsbalken.

**19 b §** *I ärenden som avses i 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken får den sökande begära en förklaring av Förvaltningsrätten i Stockholm att ärendet uppehålls, om advokatsamfundet inte meddelar beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen.*

*Om domstolen bifaller en sådan begäran, ska den besluta att förelägga advokatsamfundet att snarast avgöra ärendet.*

*Domstolens beslut får inte överklagas.*

I paragrafen, som är ny, regleras rätten till dröjsmålstalan för advokatycket. Bestämmelsen genomför artikel 51.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet för detta yrke.

I *första stycket* anges att de ärenden som omfattas av rätten att begära en förklaring av domstol att ärendet uppehålls (väcka en dröjsmålstalan) följer av 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken. Med att ärendet uppehålls avses att ärendet inte har avgjorts inom de gällande tidsgränserna, dvs. att det föreligger ett dröjsmål. Om domstolen finner att ett sådant uppehåll är klarlagt ska den lämna en förklaring om detta. Tidsgränsen följer av 4 b § i advokatsamfundets stadgar. Domstolen ska endast ta ställning till om det är klarlagt att ett dröjsmål föreligger och ska således inte pröva skälen till dröjsmålet. Dröjsmålstalan ska väckas direkt i Förvaltningsrätten i Stockholm.

I *andra stycket* anges att domstolen, om den bifaller en dröjsmålstalan, ska förelägga advokatsamfundet att snarast avgöra ärendet. Detta bör tolkas strikt. Det finns således inte något utrymme för domstolen att förelägga advokatsamfundet att avgöra ärendet inom viss tid. Det finns inte heller någon möjlighet att utdöma sanktioner med anledning av en begäran enligt denna paragraf.

*Av tredje stycket framgår att domstolens beslut inte får överklagas.*