

Nr 1473

av herr Winberg m. fl.
i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 4 med förslag till rättshjälpslag m. m.

En av de viktigaste uppgifterna för statsmakten i det moderna samhället är att skapa sådana regler att den av ingen bestridda principen om allas likhet inför lagen också fungerar på ett tillfredsställande sätt i praktiken. Vissa delar av den reform av samhällets rättshjälp som föreslås i proposition 1972:4 betyder att denna princip förstärks och förankras i lagstiftningen på ett bättre sätt än tidigare. Det är nämligen enligt vår mening utomordentligt viktigt att de hinder som kan finnas för medborgare med begränsade resurser att tillvarata sina intressen i rättsliga sammanhang undanröjs.

Samhällets rättshjälp sker för närvarande genom sexton på olika platser i landet inrättade rättshjälpsanstalter och genom privatpraktiserande advokater. I det senare fallet är rättshjälpen organiserad med det system som allmänt benämnes Jämtlandssystemet. Båda dessa former fungerar på ett helt tillfredsställande sätt. Bristerna i nuvarande system består på intet sätt i den organisation i vilken det arbetar utan uteslutande av att fri rättshjälp endast kan lämnas de ekonomiskt sämst ställda grupperna i samhället medan redan grupper med tämligen måttliga inkomster lämnas utanför. Påståendet, att endast de mycket fattiga (som får fri rättshjälp) och de mycket rika (som själva kan stå för sina kostnader för rättshjälp) kan tämligen oberoende av ekonomiska bedömningar uppträda som part i en process, kan därför icke helt avvisas. Det nu framlagda lagförslaget löser - om icke helt så dock till stor del detta problem. Detta bör hälsas med tillfredsställelse. Det bör emellertid påpekas att den föreslagna avgränsningen för rättshjälpen i vad gäller den rättssökandes inkomst med nuvarande skattesystem kommer att leda till mycket starka marginaleffekter.

Enligt vår mening utgör en till statsmakterna fri, obunden och självständig advokatkår en utomordentligt viktig institution i ett modernt demokratiskt samhälle. Advokatkårens ställning kan här i vissa avseenden jämföras med dagspressens och nödvändigheten av att denna är fristående gentemot statsmakten. Vi finner här anledning att påpeka vad en enligt vår mening tungt vägande remissinstans, nämligen Svea hovrätt, hävdar i denna fråga. Hovrätten anförde i yttrande över den tidigare framlagda promemorian från arbetsgruppen för rättshjälpsreformen (Ju 1970:14) bl. a. att en fristående advokatkår är ett nödvändigt inslag i ett demokratiskt rättssamhälle, att en reformerad rättshjälp till väsentlig del måste bygga på medverkan av en sådan advokatkår och att nya allmänna rättshjälpsanstalter bör inrättas endast i den utsträckning rättshjälpsbeho-

vet inte kan tillgodoses genom fristående advokater.

Det finns anledning att ta fasta på Svea hovrätts yttrande vid bedömning av det förslag som framläggs i propositionen om inrättande av statliga allmänna advokatbyråer. Det saknas skäl att i vårt land bygga upp en statligt anställd advokatkår om detta inte behövs för att ge medborgarna erforderlig rättshjälp. Genom den föreslagna reformen kommer givetvis efterfrågan på olika former av rättshjälp att öka, och i propositionen har t. ex. antalet mera komplicerade utomprocessuella ärenden beräknats öka från 30 000 till 48 000. Det är troligt att den ökning som uppstår kommer att ske successivt. Den utgör dock inte tillräckligt skäl att – mot de synpunkter som ovan anförts – inrätta statliga advokatbyråer. Det finns risk i varje fall på något längre sikt – för att statliga advokatbyråer i varken formellt eller reellt avseende kommer att vara i erforderlig grad självständiga gentemot statsmakten. Vi biträder sålunda inte propositionen i denna del. I detta sammanhang hör också påpekas att rättshjälpsreformen enligt vår mening under inga omständigheter får leda till en utveckling i framtiden som innebär att landets advokatkår successivt förstatligas.

Vid ett avvisande av förslaget om inrättande av en statlig advokatkår uppkommer frågan vilken organisationsform som de nuvarande rättshjälpsanstalterna bör erhålla i framtiden. Det är, som vi ser det, riktigt att staten enligt propositionen övertar kostnaderna för rättshjälpen. Detta bör dock inte hindra att de nuvarande huvudmännen (i huvudsak landstingen) kvarstår för rättshjälpsanstalterna. Som vi ovan antytt utgör dessa anstalter ett gott komplement till de privatpraktiserande advokaterna. De bör därför behållas med nuvarande organisationsform. Om det skulle visa sig att den föreslagna utvidgade rättshjälpen medför behov av rättshjälpsanstalter i de län där sådana för närvarande saknas, finns det all anledning anta att vederbörande landsting kommer att ta erforderliga initiativ för att inrätta sådana. Eftersom staten bör stå för kostnaderna för rättshjälpen bör statsverket ersätta landstingen deras kostnader för anstalterna.

Med den lösning vi sålunda skisserat för de i propositionen kallade allmänna advokatbyråerna, vilket namn vi dock anser mindre lämpligt, nås den fördelen att de rättssökande kan erbjudas ett alternativ till privatpraktiserande advokater men att de anstalter som utgör detta alternativ likväl icke ingår i en centraliserad statlig organisation. Det är önskvärt att man vid uppbyggnaden av olika offentliga inrättningar ser till att en så stark decentralisering som möjligt sker. Ett system av rättshjälpsanstalter där nuvarande huvudmän behålles och där de anstalter som i framtiden kan visa sig erforderliga får landstingen som huvudmän innebär ett större mått av decentralisering än ett system av statliga anstalter som i administrativt hänseende lyder under en centralmyndighet.

Ett argument för inrättande av statliga advokatbyråer har varit att dessa skulle bidra till att pressa kostnaderna för anlitande av advokater i skilda avseenden genom att vara vägledande för bestämmande av arvode

m. m. Här till kan sägas att de av oss föreslagna rättshjälpsanstalterna kan utöva samma funktion. Emellertid kan också den fria konkurrensen sägas fungera som en i stort sett tillfredsställande kostnadskontroll. Det bör heller inte glömmas att domstolarnas kostnadsprövning i de processuella målen och ärendena ofta blir vägledande även för taxesättningen i utomprocessuella frågor. De i propositionen föreslagna rättshjälpsnämnderna kommer enligt propositionen också att kunna pröva huruvida kostnaden för rättshjälp i en viss fråga är skälig. Allt detta pekar enligt vår mening entydigt på att statliga advokatbyråer inte erfordras för en dämpning av rättshjälpskostnaderna. Det kan för övrigt tilläggas att ett förstatligande inte på något annat område inneburit minskning av kostnaderna.

För att försöka uppnå större likformighet vid arvodesättning föreslås i propositionen att ett system med taxor skall införas. Centralmyndigheten skall fastställa taxorna och följa upp hur dessa tillämpas. Enligt vår uppfattning kan ett taxesystem i den omfattning som föreslås inte accepteras. Vi vill därvid instämma i vad Svea hovrätt i detta avseende anfört (i yttrande över promemorian):

Det föreslagna taxesystemet minskar behovet av närmare kännedom om den individuella prestationen av försvarare och biträde. Emellertid måste starkt ifrågasättas om det är lämpligt att tillämpa ett taxesystem i den utsträckning som arbetsgruppen föreslagit. Främst med hänsyn till den enskildes intresse bör de nuvarande reglerna om bestämmande av ersättning vara förtjänta av att bibehållas som huvudprincip eftersom de lämnar utrymme för ett hänsynstagande till halten av biträdets eller försvararens individuella insats. Ett omfattande taxesystem innebärande att biträdet eller försvararen till följd av målets art på förhand kan beräkna den blivande ersättningen skulle kunna medföra risk för minskat intresse för målet från hans sida. Det skulle också kunna leda till överbetalning för vissa insatser. I den mån ett taxesystem från de privata advokaternas sida skulle komma att uppfattas som ett hinder för dem att erhålla skälig ersättning för deras arbete finns givetvis risk för att de blir mindre benägna att åta sig rättshjälpsuppdrag. Den enskildes möjligheter till fritt val av biträde eller försvarare skulle därigenom inskränkas.

Vi vill även hänvisa till justitiekanslerns remissyttrande:

Att det vid domstolarna kunnat utbildas fasta normer för beräkning av arvoden i stort sett endast i mål om lagsökning och betalningsförelägganden visar dessa svårigheter och ger samtidigt belägg för att fasta normer kan utbildas även utan reglering när de fyller ett behov.

I stället för ett allmänt taxesystem där en statlig myndighet fastställer taxorna, vilket föreslås i propositionen, vill vi förorda att samråd sker mellan t. ex. centralmyndigheten, Advokatsamfundet, det s. k. Presidentkollegiet och Tingsrättsdomareföreningen för att överenskomma om riktlinjer för normalarvoden i de vanligast förekommande målen. Bestämmelserna om taxor i 22 § förslaget till rättshjälpslag och i 21 kap. 40 § rättegångsbalken bör därför kunna utgå.

Enligt 8 § 3 punkten i förslaget till rättshjälpslag får ej rättshjälp lämnas till näringsidkare i angelägenhet som har samband med hans

näringsverksamhet, om ej särskilda skäl föreligger för rättshjälp med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden eller sakens beskaffenhet. Vi kan inte godtaga de skäl departementschefen anför för sitt ställningstagande beträffande näringsidkare. Det är här fråga om en heterogen grupp personer som utövar sin näring under högst varierande ekonomiska förhållanden. Det kan inte vara riktigt att sådana näringsidkare som t. ex. hantverkare, lantbrukare, handlande och författare alltid skall hålla en ekonomisk beredskap för att kunna betala eventuella rättegångskostnader. Det ekonomiska grundskydd rättshjälpen avser att ge bör vara lika för alla oavsett yrke och näring. Punkt 3 i 8 § förslaget till rättshjälpslag bör därför utgå.

I propositionen föreslås vissa ändringar i förhållande till vad som för närvarande gäller beträffande behörighet att kunna förordnas till biträde (19 § förslaget till rättshjälpslag) och till offentlig försvarare (21 kap. 5 § rättegångsbalken).

I vad gäller behörighet att kunna förordnas till biträde anför departementschefen att det är en stor fördel att också andra personer än jurister skall kunna komma i fråga som biträden på speciella områden och att därför bestämmelsen bör utformas så att till biträde bör utses advokat, hiträdande jurist på advokatbyrå eller annan lämplig person. Även om vi inte vill bestrida att det i specialfall kan vara lämpligt med person med annan än juridisk utbildning bör huvudregeln vara att till biträde skall förordnas person med juridisk examen. Detta bör framgå av författnings-texten genom att det anges att annan än den som avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov dvs. juris kandidatexamen kan förordnas endast om synnerliga skäl föreligger.

Även beträffande behörighetsfrågan i vad gäller offentlig försvarare bör tydligare än i lagförslaget markeras att det endast är i speciella undantagsfall som man kan frångå kravet på att advokat förordnas till offentlig försvarare. Detta kan ske genom att den föreslagna lokutionen "särskilda skäl" i 21 kap. 5 § 2 st. rättegångsbalken utbyts mot "synnerliga skäl".

I propositionen uttalar departementschefen att han finner övervägande skäl tala för att frågor om rättshjälp som uppkommer först i samband med att talan väcks vid domstol skall prövas av rättshjälpsnämnderna. Vi är inte övertygade om härkraftigheten av de skäl som anförts för detta system utan hävdar att – som nu är fallet – dessa frågor bör prövas av domstolen. Till följd av detta ställningstagande bör domstolarna även behålla sin befogenhet att förordna rättegångsbiträde.

I vad gäller omfattningen av rättshjälpen uttalar departementschefen att behov av särskild biträdes hjälp vid bodelning i regel ej föreligger. Vi är här av annan mening och hävdar att det inte sällan i bodelningsärenden förekommer att parterna behöver hjälp i form av biträde. Enligt vår mening talar såväl behov som billighet för att kostnad för särskilt förordnad skiftesman skall kunna ersättas inom den allmänna rättshjälpen.

Enligt förslaget skall centralmyndigheten – utöver att fastställa vissa

taxor, vilken fråga vi ovan behandlat — dra upp närmare riktlinjer för tillämpningen av rättshjälpen liksom att ge direktiv och anvisningar till rättshjälpsnämnderna för en riktig och enhetlig rättstillämpning. I samband med detta vill vi kraftigt understryka vikten av att administrativa myndigheter icke får möjlighet att i realiteten kunna ingripa på något sätt i funktioner som tillhör den dömande verksamheten. Detta är från rättssäkerhetssynpunkt utomordentligt viktigt.

På vederbörande utskott torde få ankomma att utarbeta erforderlig författningstext.

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen vid behandling av propositionen 1972:4 med förslag till rättshjälpslag m. m.

1. avslår förslaget i vad gäller inrättande av statliga allmänna advokatbyråer,
2. avslår förslaget i vad gäller att näringsidkare skall undantagas från rättshjälp (8 § 1 st 3. förslaget till rättshjälpslag),
3. uttalar att annan än den som avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov kan förordnas till sådant biträde som avses i 21 § förslaget till rättshjälpslag endast om synnerliga skäl föreligger,
4. uttalar att den som avlagt för domarämbete föreskrivna kunskapsprov men icke är advokat kan utses till offentlig försvarare endast om synnerliga skäl föreligger,
5. avslår förslaget i vad gäller införande av taxor för biträde och offentlig försvarare,
6. uttalar att då fråga om rättshjälp uppkommer i mål och ärenden som anhängiggörs vid domstol det bör ankomma på domstolen att pröva frågan om rättshjälp och om förordnande och entledigande av biträde samt
7. uttalar att rättshjälpen bör omfattas även biträdeshjälp vid bodelning samt kostnad för särskild utsedd skiftesman vid bodelning.

Stockholm den 3 februari 1972

HAKAN WINBERG (m)

H. BERTIL LIDGARD (m)

TAGE ADOLFSSON (m)

CARL ERIC HEDIN (m)

GUNNAR OSKARSON (m)

BO TURESSON (m)

PER-ERIK NISSER (m)

PER-OLOF STRINDBERG (m)

KURT SÖDERSTRÖM (m)