

Justitiekammarens betänkande

1979/80:12

med anledning av motion om kontroll av verksamheten vid vissa juridiska byråer

Motionen

I motionen 1978/79:416 av Åke Gillström (s) yrkas att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att komma till rätta med rådande missförhållanden gällande vissa juridiska byråer.

Motionären konstaterar att verksamheten vid vissa juridiska byråer inte står under offentlig kontroll såsom fallet är i fråga om t. ex. advokatverksamhet och yrkesmässig inkassoverksamhet. Det kan enligt motionären här vara fråga om yngre jurister som öppnat egen byrå men ännu inte vunnit inträde i Sveriges advokatsamfund. Men det kan också vara fråga om juridiskt skolade sakförare. Enligt motionären måste det anses i hög grad stötande att människor kan driva juristbyrå utan den speciella kompetens som vanligtvis kopplas till en sådan. Konsumenterna saknar enligt motionären helt möjlighet att få hjälp, när sådana byråer begår felaktigheter.

Bakgrund

Advokatväsendet

De grundläggande bestämmelserna om det svenska advokatväsendet ges i 8 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna vilar på förutsättningen att vi i Sverige skall ha varken advokatmonopol eller advokattvång. Enligt 1 § skall det finnas ett allmänt advokatsamfund med stadgar som fastställs av regeringen. Benämningen advokat får användas endast av den som är ledamot av samfundet.

Till ledamot av advokatsamfundet får enligt 2 § antas endast den som är svensk medborgare, äger hemvist inom riket och fyllt tjugofem år samt avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov (juris kandidatexamen) och förvärvat sådan praktisk utbildning som föreskrivs i samfundets stadgar. Stadgarna innebär i detta hänseende att den sökande efter examen skall under minst fem år på tillfredsställande sätt ha utövat praktisk juridisk verksamhet, varvid han under minst tre år skall ha ägnat sig åt att yrkesmässigt tillhandagå allmänheten antingen som biträde hos advokat eller på rättshjälpsanstalt eller för egen räkning. Enligt 2 § krävs vidare att den sökande har gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt befinns lämplig att utöva advokatverksamhet. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får inte antas till ledamot. Lagfaren domare i eller befattningshavare vid allmän domstol eller allmän åklagare eller utmätningsman får inte antas till ledamot.

Samma antagningshinder gäller den som eljest är anställd i statens eller kommuns tjänst eller hos annan enskild än advokat, om inte samfundets styrelse medger undantag. Vad nu sagts gäller dock inte befattningshavare vid allmän advokatbyrå. Ansökan om inträde i advokatsamfundet prövas enligt 3 § av samfundets styrelse.

14 § ges bestämmelser om advokatytkets utövning. Enligt paragrafen skall advokat vid utövande av sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrotts honom och i allt iaktta god advokatsed. Lagrummet föreskriver vidare bl. a. skyldighet för advokat att hålla penningmedel och andra tillgångar, som tillhör hans huvudmän, skilda från vad som tillhör honom.

Enligt 6 § utövas tillsyn över advokativäsendet av advokatsamfundets styrelse. Styrelsen har att tillse att advokat såväl vid utförande av talan inför domstol som i sin övriga verksamhet fyller de plikter som åvilar honom. Justitiekanslern äger att hos styrelsen eller annat samfundets organ (samfundets disciplinnämnd) påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller ej längre är behörig att vara advokat.

I 7 § regleras olika former av disciplinärt ingripande mot advokat. Om advokat i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller om han eljest förfar oredligt skall han uteslutas ur samfundet. Är omständigheterna mildrande, kan han i stället tilldelas varning. Åsidosätter advokat eljest de plikter som advokat som åvilar honom, kan han meddelas varning eller erinran. Om omständigheterna i fall som sist angetts är synnerligen försvårande kan han uteslutas.

Ett särskilt straffskydd för advokattiteln ges i 17 kap. 15 § tredje stycket brottsbalken; den som obehörigen ger sig ut för advokat döms enligt detta lagrum till böter.

Vägledande regler om god advokatsed har antagits av advokatsamfundets styrelse den 18 juni 1971. Reglerna är upptagna i 52 paragrafer under följande rubriker: *allmänna bestämmelser, advokatrörelsens organisation, avböjande och frånträdande av uppdrag, förhållandet till klienten, förhållandet till motparten, förhållandet till domstol, förhållandet till andra myndigheter, förhållandet till kollegerna, förhållandet till advokatsamfundet*. Normer om vad god advokatsed kräver har vidare kommit till uttryck i bl. a. avgöranden av samfundets styrelse och disciplinnämnd. Avgöranden i disciplinnämnden refereras i Tidskrift för Sveriges advokatsamfund.

Samhällets rättshjälp

Åren 1972–1973 beslöt riksdagen om en genomgripande reform av samhällets rättshjälp. Reformen regleras främst i rättshjälpslagen (1972:429), som trädde i kraft den 1 juli 1973.

Enligt rättshjälpsystemet kan rättshjälp i princip lämnas var och en i varje rättslig angelägenhet, där behov av bistånd föreligger, oavsett om angelägen-

heten skall behandlas vid domstol eller vid annan myndighet eller om den inte alls skall prövas av myndighet. Lagen skiljer mellan fyra slag av rättshjälp, nämligen allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning.

Allmän rättshjälp kan lämnas i fråga om varje rättslig angelägenhet där behov av sådant bistånd föreligger, såvida inte rättshjälp skall utgå i annan form. Vissa begränsningar gäller dock. Sålunda är personer i de högre inkomstlägena uteslutna från allmän rättshjälp liksom andra juridiska personer än dödsbon. Begränsningar gäller också om den rättsliga angelägenheten eller sökanden saknar närmare anknytning till Sverige. Allmän rättshjälp utgår vidare i allmänhet inte till näringsidkare i angelägenhet som har samband med näringsverksamheten. Den allmänna rättshjälpen innebär att staten betalar kostnaderna i ärendet, bl. a. kostnad för biträde, under förutsättning att den rättssökande själv bidrar till kostnaden efter förmåga enligt vissa normer (kostnadsbidrag).

Rättshjälp åt misstänkt i brottmål innefattar bl. a. biträde av offentlig försvarare. Rättshjälp genom offentligt biträde förekommer i vissa i lagen särskilt angivna förvaltningsärenden som rör den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten. Den enskildes ekonomi saknar betydelse vid prövningen av frågan om det skall utgå rättshjälp åt misstänkt i brottmål eller rättshjälp genom offentligt biträde.

Rättshjälp kan slutligen utgå såsom rådgivning. Rådgivning innebär rätt att mot en indexreglerad avgift av f. n. 100 kr. få göra en kortare konsultation hos advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå.

För tillgodoseende av allmänhetens behov av rättshjälp har inrättats 30 allmänna advokatbyråer, vilkas advokater eller biträdande jurister lämnar rättshjälp. Rättshjälp lämnas emellertid också av advokat eller biträdande jurist vid enskild advokatbyrå.

I vissa fall får även annan person lämna rättshjälp. Till biträde vid allmän rättshjälp kan sålunda i vissa fall utses även annan än jurist, t. ex. en ombudsman hos partsorganisation på hyresmarknaden om det gäller en hyrestvist. Även för förordnande av biträde då det är fråga om rättshjälp genom offentligt biträde saknas speciella behörighetskrav. Här kan i vissa fall till biträde förordnas annan än jurist, t. ex. en välutbildad och erfaren socialarbetare. Och i brottmål kan undantagsvis annan jurist än advokat förordnas till offentlig försvarare, t. ex. en erfaren förbundsjurist som föreslagits till uppdraget av en medlem i ett fackligt förbund. I samtliga fall skall förordnandet föregås av en prövning av biträdets lämplighet. (Se JuU 1972:12 s. 40 ff och 1973:1 s. 36 f.)

De administrativa uppgifterna på rättshjälpsområdet sköts regionalt av särskilda rättshjälpsnämnder. Det finns f. n. sex sådana nämnder, nämligen i Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Umeå. För tillsyn över verksamheten vid rättshjälpsnämnder och allmänna advokatbyråer och för samordning av uppgifterna inom rättshjälpsområdet finns en centralmyn-

dighet. Som sådan fungerar domstolsverket.

Beslut som rör allmän rättshjälp meddelas i regel av rättshjälpsnämnd. Fråga om ersättning till biträde i mål eller ärende vid allmän domstol prövas dock av domstolen. Även beslut som rör rättshjälp åt misstänkt i brottmål meddelas av den domstol som handlägger själva målet. Beslut angående rättshjälp genom offentligt biträde meddelas däremot alltid av rättshjälpsnämnd.

Beslut som meddelats av rättshjälpsnämnd kan överklagas till centralmyndigheten och prövas där av en särskild besvärnämnd. Allmän domstols beslut rörande rättshjälp överklagas till högre rätt enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Under föregående riksmöte beslutades vissa ändringar i rättshjälpssystemet vilka träder i kraft den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:90, JuU 30, rskr 268).

Småmålslagen

Sedan år 1974 gäller en förenklad ordning för rättegången i dispositiva tvistemål, om värdet av vad som yrkas inte överstiger ett halvt basbelopp. Regleringen härom ges i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden (småmålslagen). Syftet med småmålslagen var att förbättra den enskildes rättsskydd främst genom att nedbringa parternas kostnader i rättegångar om mindre värden och genom att ändra förfarandet så att det blir möjligt för den enskilde att själv, utan juridiskt biträde, föra sin talan. Sålunda skall domstolen lämna part i sådant mål lämpliga anvisningar om vad han har att iaktta för att ta till vara sin rätt samt vägleda parterna vid talans utförande (prop. 1973:87, JuU 36, rskr 319).

Andra former av juridiskt biträde

Vid sidan av de slag av biträde i rättsliga angelägenheter som aktualiserats i motionen och de som berörts i det föregående erbjuds allmänheten rättsligt bistånd i en rad skiftande former. Inte sällan ingår juridisk rådgivning som ett led i annan näringsverksamhet. Det sagda gäller t. ex. revisorer, bokförings-, begravnings- och deklarationsbyråer samt fastighetsmäklare. Juridisk rådgivning förekommer också inom olika intresse- och branschorganisationer, t. ex. inom fackföreningar och hyresgästföreningar. Hit hör också den juridiska rådgivningsverksamhet som förekommer inom bankväsendet.

I den mån det i dessa sammanhang är fråga om verksamhet som ombud i rättegång sker enligt 12 kap. 2 § rättegångsbalken en prövning av ombudets lämplighet. Som förut nämnts sker också en lämplighetsprövning vid förordnande av biträde inom rättshjälpslagstiftningens ram.

Näringsrättslig reglering m. m.

Marknadsföringslagen (1975:1418) ger möjlighet till vitesingripande mot förfarande vid marknadsföring av tjänst som strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörligt. Vitesåläggande enligt marknadsföringslagen kan också gälla otillräcklig information.

Firmalagen (1974:156) erbjuder möjlighet att ingripa med vitesförbud mot användande av firma eller annat kännetecken som strider mot goda seder eller allmän ordning eller är vilseledande.

Som förut nämnts ges ett särskilt straffskydd för benämningen advokat i 12 kap. 15 § brottsbalken. En särskild straffbestämmelse finns också mot användning av benämningen rättshjälp på sätt som är ägnat att leda till förväxling med verksamhet vid advokatbyrå enligt rättshjälpslagen (51 § denna lag). Samma paragraf vänder sig också mot obehörigt användande av benämningen allmän advokatbyrå eller uttryck som är ägnat att leda till förväxling därmed. Begagnande av vilseledande firma kan i vissa situationer också vara straffbart som bedrägeri eller liknande brott.

Utöver vad nu sagts präglas lagstiftningen på området av grundsatsen att näringsverksamheten här i landet för svensk medborgare och svensk juridisk person är i princip fri.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med behandlingen år 1972 av förslaget till rättshjälpslag m. m. övervägde utskottet en motion som kritiserade det förhållandet att personer som inte har några juridiska kvalifikationer inte så sällan innehar och driver juridisk byrå. Benämningen juridisk byrå var enligt motionären för många vilseledande och gav association till juridisk sakkunskap samtidigt som man kunde få uppfattningen att det var fråga om advokatbyrå. Motionären fann det angeläget att bestämmelser tillskapades, som medförde skyldighet för den som driver juridisk byrå att antingen själv inneha juridisk kompetens eller till byrån knyta person med sådan kompetens. Med hänsyn härtill hemställdes i motionen att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle anhålla om utarbetande av bestämmelser angående rätten att driva verksamhet under beteckningen juridisk byrå.

Utskottet fann att motionären riktade uppmärksamheten på en mindre tillfredsställande företeelse inom det svenska rättslivet. Utskottet uttalade vidare att det självklart är angeläget att den rättssökande allmänheten inte genom illojala förfaranden förleds att i rättssaker anlita biträde utan erforderliga kunskaper, till äventyrs mot oskäligen kostnader. Beträffande de medel som står till buds för ingripande mot sådana förfaranden som avsågs i motionen hänvisade utskottet till marknadsförings- och firmalagstiftningen samt till tillämpliga straffstadganden. Utskottet konstaterade också att genomförandet av rättshjälpsreformen torde få till följd att utrymmet för

sådana juridiska byråer som avsågs i motionen blir mindre samtidigt som allmänhetens insikter om befintliga möjligheter till kvalificerad rättshjälp blir större. Enligt utskottets bedömning syntes emellertid – trots de möjligheter till ingripande som står till buds – åtskilliga fall kunna förekomma då mer verkningfulla åtgärder erfordrades för att stävja sådana förfaranden som motionären vände sig mot. Frågan om sådana åtgärder borde därför enligt utskottets mening närmare övervägas inom Kungl. Maj:ts kansli och förslag i ämnet föreläggas riksdagen i lämpligt sammanhang. Vad utskottet anförde gavs Kungl. Maj:t till känna (JuU 1972:12 s. 45 f, rskr 205).

Utredningar m. m.

Reklamationsutredningen

År 1976 tillkallades sakkunniga för en översyn av reklamationsförfarandet i konsumenttvister m. m. (reklamationsutredningen). I sitt år 1978 avlämnade betänkande (SOU 1978:40) Tvistlösning på konsumentområdet berör utredningen bl. a. allmänna reklamationsnämndens verksamhet i fråga om anmälningar mot vissa tjänster som tillhandahålls allmänheten.

I detta sammanhang uttalar utredningen att ärenden rörande advokattjänster bör vara undantagna från reklamationsnämndens kompetensområde, framför allt med hänsyn till den tillsyn som utövas av Sveriges advokatsamfund. Annorlunda förhåller det sig enligt utredningen när juridiska uppdrag utförs av annan än advokat. I sådana fall saknas tillsynsorgan. Utredningen nämner att från allmänna reklamationsnämndens sida har framhållits att anmärkningar mot juridiska byråer av olika slag inte är sällsynta. Utredningen anser bl. a. mot denna bakgrund att reklamationsnämnden bör vara oförhindrad att pröva klagomål som gäller juridiska uppdrag när konsumentens motpart är annan än ledamot av Sveriges advokatsamfund. Samtidigt understryker emellertid utredningen att det i dessa fall många gånger torde vara svårt att objektivt bedöma tjänstens kvalitet samt att saken inte sällan torde vara sådan att ett ställningstagande kräver omfattande utredning. I dessa och liknande fall bör reklamationsnämnden enligt utredningen avböja att pröva ärendet.

Betänkandet har remissbehandlats. Inom regeringens kansli pågår f. n. arbete med en proposition grundad på utredningens förslag.

Rapport av en arbetsgrupp under ledning av konsumentverket

År 1974 tillsatte konsumentverket en arbetsgrupp med uppgift att mot bakgrund av den konsumentpolitiska utvecklingen bedöma i vilken utsträckning och i vilken form auktorisation av näringsidkare bör användas som medel att förbättra konsumenternas situation. Resultatet av arbetet redovisades år 1978 i en rapport (Rapport KOV 1978:8-01) Auktorisation och

konsumentskydd.

Arbetsgruppen fann att det saknas skäl att frångå den i Sverige hittills förhärskande, restriktiva synen på auktorisation. Saken kan ställa sig delvis annorlunda när åtgärder bedöms erforderliga till säkerställande av trygghet till liv, hälsa, säkerhet och personlig integritet samt större ekonomiska värden för den enskilde. I första hand bör man emellertid enligt arbetsgruppen undersöka om inte andra, från etableringskontrollerande synpunkt mjukare system kan ge konsumenterna tillräckligt ekonomiskt skydd. Bland de olika alternativa åtgärder som kan komma i fråga nämner arbetsgruppen, utan eget ställningstagande, bl. a. en utvidgning av 4 § marknadsföringslagen till att även avse konsumenttjänster. Som ett annat alternativ för arbetsgruppen fram tanken på att ge särskilt misskötsamma näringsidkare näringsförbud för viss tid eller tills vidare.

Ett sådant förbud skulle enligt arbetsgruppen kunna meddelas av marknadsdomstolen på talan av konsumentombudsmannen och kunna riktas mot näringsidkare som utövat verksamheten på ett från konsument synpunkt uppenbart otillbörligt sätt. Arbetsgruppen anmärker att förslaget förutsätter ett fortsatt, i princip fritt tillträde till näringen i fråga och sålunda saknar motsvarighet till det generella näringsförbud för alla utomstående som knyter sig till obligatoriska auktorisationssystem.

Här skall tilläggas att konsumentverket i skilda sammanhang förordat att institutet näringsförbud införs på konsumenttjänsternas område för att ge möjlighet att stoppa uppenbart oseriösa näringsidkares fortsatta verksamhet. Så skedde t. ex. i skrivelse till regeringen i samband med att arbetsgruppens rapport överlämnades.

Rapporten övervägs f. n. inom regeringens kansli.

Konsumenttjänstutredningen

Den år 1972 tillkallade konsumenttjänstutredningen, som haft i uppdrag att göra en utredning angående lagstiftning om konsumentskydd, avlämnade i år betänkandet (SOU 1979:36) Konsumenttjänstlag. I betänkandet föreslås regler rörande avtal om arbete på lös sak och avtal om arbete på fast egendom, medan t. ex. sådana tjänster som juridisk rådgivning lämnas utanför.

Utredningen anför bl. a. följande.

Utgångspunkten för den marknadsrättsliga lagstiftningen är den omfattande näringsfrihet som råder i Sverige. Sedan den gamla näringsfrihetsförordningen upphävt gäller såsom en okodifierad rättsprincip, att all näringsutövning är tillåten för svenska medborgare och juridiska personer såvida annat inte är uttryckligen stadgat. Särskilt tillstånd fordras alltså normalt inte. Inskränkningar i denna rörelsefrihet uppfattas i Sverige i allmänhet som olämpliga konkurrensbegränsningar, som lätt leder till utvecklingshämmande stelheter och tendenser till högre prisnivå och därigenom till nackdelar inte minst för konsumenterna. Å andra sidan påkallar konsumentintresset skydd mot mindre nogräknade affärsmetoder och mot näringsidkare som brister i

kompetens eller ansvarstagande, särskilt på områden där hälso- eller säkerhetsrisker eller andra speciella risker föreligger. Också andra hänsyn gör sig gällande och har påkallat särskilda föreskrifter angående näringsverksamhets bedrivande, t. ex. ordnings- och arbetarskyddshänsyn samt, i vissa fall, mer övergripande näringspolitiska överväganden.

Konsumenttjänstutredningen föreslår i betänkandet att frågan om möjligheten att meddela näringsförbud mot uppenbart oseriösa näringsidkare utreds generellt. I detta hänseende uttalar utredningen närmare följande.

Enligt utredningens mening utgör förekomsten i vissa konsumenttjänstbranscher av en "bottensats" av uppenbart oseriösa näringsidkare ett konsumentproblem som det gäller att komma till rätta med, bl. a. för att säkerställa att den föreslagna konsumenttjänstlagen får önskvärt genomslag på fältet. Metoden att med bibehållen etableringsfrihet rikta åtgärder direkt mot de näringsidkare som så att säga missbrukar näringsfriheten har från både konsument- och konkurrenssynpunkt väsentliga fördelar framför ett auktorisationssystem. Utredningen förordar därför att en särskild utredning om införande av ett näringsförbudsinstitut kommer till stånd. Denna utredning torde dock inte böra begränsas till att avse konsumenttjänster utan bör i vart fall avse hela konsumentområdet. Uppenbart oseriös näringsverksamhet är emellertid ett generellt problem, som inte bara yttrar sig i åsidosättande av konsumentskyddets krav eller i eventuellt konkursmissbruk utan som lika väl tar sig uttryck i åsidosättande av annan lagstiftning, t. ex. angående skatteuppbörd eller arbetarskydd. Övervägande skäl talar därför enligt utredningens mening för att frågan om införande av möjlighet att meddela näringsförbud mot uppenbart oseriösa näringsidkare utreds generellt.

Betänkandet remissbehandlas f. n.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionen från justitiekanslern, domstolsverket, brottsförebyggande rådet, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms och Göteborgs tingsrätter, konsumenttjänstutredningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och Jurist- och Samhällsvetareförbundet.

Motionsförslaget har fått ett blandat mottagande. I mer eller mindre tillstyrkande riktning uttalar sig justitiekanslern, brottsförebyggande rådet, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, konsumenttjänstutredningen, advokatsamfundet och Jurist- och Samhällsvetareförbundet. Domstolsverket, hovrätten, tingsrätterna och domareförbundet avstyrker bifall till motionen eller uttalar sig i avstyrkande riktning.

Justitiekanslern (JK) anser att det skulle vara att gå alldeles för långt om man, som motionären tycks vilja göra, skulle införa bestämmelser som innebär generellt förbud för dem som inte äger viss dokumenterad juridisk kompetens att utöva juridisk serviceverksamhet. Den som vill vara säker på att det biträde han anlitar besitter dokumenterad kompetens har enligt JK

möjligheten att vända sig till advokat.

Efter att ha berört den moderna lagstiftningen till stärkande av konsumenternas rättsskydd liksom konsumenttjänstutredningens betänkande uttalar JK att han delar motionärens uppfattning att skyddet för dem som anlitar juridiska byråer av avsett slag är otillfredsställande. Vad som i första hand bör prövas för att komma till rätta med olägenheterna är enligt JK:s mening någon form av konsumentskyddslagstiftning. JK pekar också på att det föreligger ett informationsbehov, som har anknytning till rättshjälpsystemet.

Domstolsverket anför bl. a. följande.

Även när det gäller bedrivandet av juridisk verksamhet råder näringsfrihet med ett frivilligt auktorisationsförfarande för advokater. Tidigare var tillgången på advokater och biträdande jurister på advokatbyrå inte tillräcklig i vissa delar av landet. Genom inrättandet av de allmänna advokatbyråerna har emellertid tillgången på kvalificerade jurister över hela landet garanterats. Rättshjälpslagen innebär att de flesta människor kan erhålla hjälp av dessa kvalificerade jurister för en rimlig avgift. Genom införandet av lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden (småmålslagen) kan dessutom alla människor kostnadsfritt vid domstol erhålla viss juridisk service i tvister som rör ett mindre belopp, för närvarande högst 6 300 kr. Att en del människor ändå söker sig till den kategori av juridiska byråer som motionen tar sikte på beror säkerligen på att de saknar kännedom om vad rättshjälpslagen och småmålslagen innebär. De tror att de hos dessa byråer kan få juridisk hjälp till en lägre kostnad än hos advokat.

Som påpekas i motionen sker en lämplighetsprövning av personer som uppträder inför rätta eller önskar förordnande som biträde enligt rättshjälpslagen. I och med denna lämplighetsprövning är de arbetsuppgifter som nu ifrågasatta juridiska byråer kan åta sig begränsade. Domstolsverket har den uppfattningen att antalet sådana juridiska byråer inte är stort. Att under sådana förhållanden göra undantag från principen om näringsfrihet och införa någon form av etableringskontroll med åtföljande byråkrati torde inte vara försvarligt.

Enligt domstolsverkets mening kan man komma till rätta med eventuella missförhållanden genom information om den möjlighet till kvalificerad juridisk hjälp som rättshjälpslagen och småmålslagen innebär. Det är enligt domstolsverket därvid angeläget att informationen på ett bättre sätt än f. n. når ut till allmänheten. Domstolsverket uppger att man inom verket håller på att utarbeta ett sådant informationsmaterial.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) understryker att det bland dem som driver juridiska byråer och som av olika skäl står utanför advokatsamfundet finns många skickliga och ansvars-kännande yrkesutövare. Men samtidigt står det enligt BRÅ klart att det också finns en del mindre nogräknade personer som verkar på detta fält. Särskilt otillfredsställande anser BRÅ vara att inget hindrar den som uteslutits ur advokatsamfundet att fortsätta sin verksamhet i oförändrad skala och med en inriktning som inte är förenlig med de etiska krav som gäller för advokatverksamhet.

BRÅ vill i detta sammanhang peka på en annan aspekt än vad som direkt rör hänsynen till konsumenten. Det är nämligen enligt BRÅ:s bedömning sannolikt att åtskilligt av sådan rådgivningsverksamhet, som uppges ha förekommit i samband med organiserad och ekonomisk brottslighet, kan härledas till okontrollerade verksamhetsformer av det slag som motionen tar sikte på. Denna sida av problemet är från samhällets synpunkt allvarlig.

Vidare anför BRÅ bl. a. följande.

Vissa yrkesutövare kan alltså bedriva verksamhet av samma slag som advokatverksamhet – bortsett från undantag i vissa hänseenden – utan att behöva underkasta sig sådan kontroll som gäller för advokater i form av tillsyn och kringgärdande bestämmelser genom t. ex. särskilt bokföringsreglemente. Dessa yrkesutövare undgår också den kostnad för tillsynen som advokater har att bära. Allt detta måste anses otillfredsställande. Samhället har emellertid hittills valt att tillåta att också andra än advokater yrkesmässigt får bistå allmänheten i rättsliga angelägenheter. Problemet förefaller därför svårt att lösa. BRÅ vill emellertid peka på några tänkbara åtgärder, som skulle kunna vidtas för att i någon mån komma till rätta med de missförhållanden som kan förekomma.

En framkomlig väg skulle kunna vara att ytterligare reglera den verksamhet, som äger rum inför domstol eller annan myndighet. Som anförs i motionen sker visserligen – t. ex. i fråga om rättegångsombud och försvarare – en lämplighetsprövning beträffande den som i vissa sammanhang vill företräda eller biträda annan. Man kunde emellertid tänka sig att utöka möjligheterna i rättegångsbalken att avvisa den som uppträder inför domstol. Den lämplighetsprövning av biträden som sker inom rättshjälpens ram skulle också kunna skärpas. Vidare skulle i fråga om taxorna, som tillämpas på rättshjälpsområdet, en differentiering kunna göras av arvoden till biträden med hänsyn till deras kompetens. Detta skulle innebära ett stöd för de kvalificerade yrkesutövarna, som indirekt torde komma den rättssökande allmänheten till godo. Med hänsyn till att de i motionen behandlade yrkesutövarna accepterats på rättshjälpsområdet vore det ej heller någon orimlig tanke att de inordnades i något slags system som innefattar tillsyn. Det måste emellertid anses tveksamt om det ur samhällets synvinkel är önskvärt att yrkesutövare, som står utanför advokatsamfundet och som inte uppfyller kraven för ledamotskap i samfundet, får någon form av auktorisation. Särskilt gäller denna tveksamhet i fråga om verksamhet som innebär utförande av talan inför domstol.

En åtgärd som samhället ytterst skulle kunna tillgripa vore att förbjuda den, som visat sig olämplig, att yrkesmässigt gå allmänheten till handa i rättsliga angelägenheter. Problemet med ett förbud av detta slag är emellertid bl. a. att komma åt sådan verksamhet som sker i det fördolda. Dessutom framträder skadeverkningar på detta område ofta först efter lång tid.

Rent allmänt är det naturligtvis också en fråga om information och konsumentupplysning. Viktigt är att allmänheten är medveten om vilka krav i fråga om kompetens och ansvar som kan ställas på olika yrkesutövare och vilket skydd man har som konsument. Vad som utmärker advokaternas verksamhet i detta hänseende står kanske inte alltid klart för allmänheten. Strävan att kvalificerade yrkesutövare skall stå konsumenterna till tjänst på detta område får emellertid inte leda till att den enskilde hindras från att anlita annat biträde i ett ärende som denne har kompetens att klara av.

BRÅ anser sammanfattningsvis att motionen behandlar ett viktigt problem och att vissa åtgärder är möjliga att vidta för att motverka detta. Problemet har emellertid många aspekter och torde enligt BRÅ kräva utredning i lämplig form.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) nämner att motionsspörsmålet är relativt okänt för NO. Vidare uttalar NO bl. a. följande.

Den kontroll som motionären aktualiserar motiveras synbarligen av att man uppmärksammat missförhållanden i ett antal enskilda fall. Det synes knappast motiverat att med utgångspunkt härifrån skapa ett allmänt tillsynssystem för juridiska byråer. Det borde räcka med möjlighet till ingripande mot det begränsade antal juridiska byråer som direkt missköter sig. Allmänna reklamationsnämnden borde här erbjuda vissa möjligheter. En parallell torde även kunna dras med konkurslagskommitténs betänkande (SOU 1979:13) "Konkurs och rätten att idka näring" och däri föreslagen möjlighet för marknadsdomstolen att under vissa förutsättningar förbjuda näringsverksamhet.

Konsumentverket yttrar följande.

I motionen pekas på förhållandet att den verksamhet som bedrivs vid vissa juridiska byråer är av skiftande kvalitet. Verksamheten är inte föremål för kontroll i egentlig mening.

I rådande läge finns det uppenbar risk för att den enskilde som anlitar en juridisk byrås tjänster lider rättsförlust på grund av byråns oskicklighet. Det är också känt att åtskilliga sådana fall inträffat. Det skall dock slås fast att det bland dem som driver juridisk byrå utan att vara advokat finns många som är dugliga och bedriver sin verksamhet seriöst.

Advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer står under tillsyn av advokatsamfundet. Över jurister vid advokatbyråer utövas på så sätt tillsyn av offentligrättslig karaktär. Vår rättsordning utgår emellertid ifrån att även andra än advokater skall ha rätt att inför domstol uppträda som ombud. Detta är en princip som inte bör överges. Enligt rättshjälpslagen gäller att även annan än jurist på advokatbyrå kan förordnas till biträde enligt lagen. Rättshjälpsnämnderna anser sig ha större möjlighet att vägra att förordna en person som biträde enligt rättshjälpslagen än vad domstolarna anser sig ha möjlighet att avvisa en person som ombud.

I Sverige råder i princip näringsfrihet. Detta innebär att varje svensk medborgare har rätt att utöva näring eller egen yrkesverksamhet utan särskilt tillstånd eller godkännande. Från denna huvudregel finns emellertid flera undantag. Ett sådant undantag är det auktorisationsliknande systemet för advokater. Även andra än advokater har som ovan nämnts emellertid rätt att bistå allmänheten i rättsliga angelägenheter. Problemet måste därför lösas i ett större sammanhang. För att begränsa skadeverkningarna från olämpliga juridiska yrkesutövare i deras verksamhet vill konsumentverket peka på några lösningar.

En tänkbar väg att gå är att inordna de juridiska byråerna i någon form av auktorisationssystem. Det är emellertid tveksamt om ett auktorisationssystem för juridiska byråer, vid sidan av det system som gäller för advokater, är en lämplig lösning. Ett auktorisationssystem skulle innebära att man i stort överger den näringsfrihet som finns på området och som är en viktig del av vår rättsordning. Auktorisation bör endast ses som ett medel bland andra att

komma till rätta med konsumentskyddsproblem på tjänsternas område och många gånger kan andra och mindre ingripande åtgärder framstå som mer adekvata och lättare att genomföra. Ett sådant alternativ, som i detta fall bestämt kan förordas, utgör möjligheten att utfärda näringsförbud för företagare eller ledande befattningshavare inom företag som uppenbart missköter sig i förhållande till konsumenterna att fortsättningsvis bedriva viss typ av näringsverksamhet. Frågan om näringsförbud från konsument-synpunkt väcktes av konsumentverket i rapporten Konsumentskydd vid bilreparationer (1977:5). Verket har därefter från en bredare utgångspunkt aktualiserat näringsförbudet i rapporten Auktorisation och konsumentskydd (1978:8-01) och i verkets skrivelse 1978-12-07 till regeringen i anslutning till rapporten. Tanken på näringsförbud har också förts fram i konkurslagkommitténs betänkande Konkurs och rätten att idka näring (SOU 1979:13).

För att komma till rätta med oseriösa juridiska byråer är man i dag hänvisad till den prövning av ombuds och biträdes lämplighet som sker vid domstol och rättshjälpsnämnd. I avvaktan på att möjlighet till näringsförbud införs finns det enligt verkets mening skäl att skärpa denna prövning.

Vidare är det viktigt att konsumenten informeras om de krav som han har rätt att ställa på ett juridiskt ombud i fråga om duglighet och ansvar. För att ytterligare öka konsumentskyddet på området kan man överväga ett system med obligatorisk ansvarighetsförsäkring mot förmögenhetsskada för innehavare av juridiska byråer. Motsvarande skydd för konsumenter finns redan i förhållande till exempelvis advokater och resebyråer.

Hovrätten uttalar att det förekommer i tämligen stor omfattning att personer som ej är medlemmar i Sveriges advokatsamfund etablerar sig som juridiska rådgivare. I allmänhet bedriver dessa sin verksamhet seriöst. Givetvis förekommer det, anför hovrätten vidare, på detta område, liksom på andra områden inom näringslivet, att mindre kvalificerade eller för verksamheten olämpliga personer etablerar sig och att konsumenterna till följd härav kan lida skada. Några fall av den typ som nämnts i motionen har emellertid inte, såvitt är känt för hovrätten, på senare år förekommit i den del av landet där hovrätten är verksam.

Vidare anför hovrätten att en viss kontroll av sådana juridiska rådgivare som avses med motionen redan nu utövas genom domstolarna och rättshjälpsnämnderna. Denna kontrollverksamhet har enligt hovrätten otvivelaktigt en viss effekt men är givetvis inte tillräcklig för att tillgodose de önskemål som åsyftas i motionen.

Hovrätten anför ytterligare bl. a. följande.

Såsom uttalas i motionen kan verksamhet som bedrivs vid juridiska byråer vara av skilda slag. Icke sällan torde juridisk rådgivningsverksamhet ingå som ett led i annan näringsverksamhet. Således är det inte ovanligt att exempelvis revisorer, bokförings- och deklarationsbyråer samt fastighetsmäklare ger råd och hjälp i juridiska frågor. Vidare förekommer inom intresseorganisationer, såsom fackföreningar och hyresgästföreningar, juridisk rådgivning i stor omfattning. Även inom branscher med i huvudsak teknisk inriktning förekommer juridisk rådgivning. Enligt hovrättens mening finns det inte något behov av att införa någon offentlig kontroll beträffande många av de verksamhetsformer som här nämnts. Även om

problemet inte är olösligt torde emellertid betydande svårigheter möta att på ett tillfredsställande sätt avgränsa sådan juridisk rådgivningsverksamhet som skulle vara föremål för särskild kontroll från samhällets sida.

Härefter redogör hovrätten för aktuella utredningar på området, bl. a. konsumenttjänstutredningen, reklamationsutredningen och konsumentverkets arbetsgrupp rörande auktorisation och konsumentskydd, samt förordar att man avvaktar resultatet av nu pågående utrednings- och lagstiftningsarbete och beaktar vilken verkan detta kan få för sådan verksamhet som åsyftas i motionen. Hovrätten anser sig därför inte böra tillstyrka bifall till motionen.

Stockholms tingsrätt uttalar att tingsrätten på grundval av vad som förekommer just vid domstolen inte har den erfarenheten att jurister vid juridiska byråer arbetar så att det kan sägas att missförhållanden råder. Att så inte är förhållandet beror enligt tingsrätten bl. a. på den möjlighet en domstol har att enligt 12 kap. 2 § rättegångsbalken utöva kontroll över rättegångsombuden och på rättshjälpsnämndernas prövning enligt 21 § rättshjälpslagen av lämpligheten av den som skall förordnas till biträde i ärende med rättshjälp. Tingsrätten tillägger att domstol och rättshjälpsnämnd också har kontrollfunktioner i fråga om arvoden.

Emellertid, anför tingsrätten, kan juridiska byråer vara verksamma utom rätta inom en mängd olika områden, och tingsrätten är medveten om att missförhållanden kan förekomma. Samtidigt framhåller tingsrätten att det utförs ett omfattande och nyttigt arbete av många personer som sysslar med juridisk hjälp utan att vara anställda vid advokatbyråer. Härvidlag pekar tingsrätten på s. k. pappersdragare, ofta nämndemän, som särskilt på landet hjälper till med t. ex. inskrivningsärenden och bouppteckningar. I sammanhanget nämner tingsrätten också begravningsbyråer och banker. Det kan enligt tingsrättens mening inte vara lämpligt att införa något slags kontrollinstrument för sådan verksamhet.

För att komma till rätta med de missförhållanden som eventuellt kan förekomma bör man enligt tingsrätten sträva efter att än mera utnyttja de möjligheter som redan står till buds. Tingsrätten framhåller här att en del av den juridiska verksamhet som åsyftas i motionen torde kunna ske inom ramen för allmän rättshjälp med den kontrollmöjlighet av biträdeshjälpen som finns där. Tingsrätten erinrar i sammanhanget också om lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden och konstaterar att det i de tvister som omfattas av småmålslagen finns goda möjligheter att föra talan utan att anlita juridiskt biträde. Tingsrätten påvisar att småmålslagen också kan vara tillämplig på fall, där någon söker rättelse gentemot sådan näringsidkare som motionen gäller.

Ett sätt att komma till rätta med eventuella missförhållanden bör därför enligt tingsrätten vara att vidta åtgärder, som syftar till att göra den allmänna rättshjälpen och förfarandet enligt småmålslagen mera kända. Tingsrätten tänker sig här att man t. ex. i annonsform propagerar för dessa institut.

Göteborgs tingsrätt crinrar om att tanken på ett advokatmonopol avvisades vid nya rättegångsbalkens tillkomst. Juridisk verksamhet får därför bedrivas även av icke-advokater, som kan var såväl personer med juris kandidatexamen som juridiskt oskolade "sakförare".

Den juristverksamhet som förekommer utom rätta undandrar sig i stora delar tingsrättens bedömning. Erfarenhetsmässigt kan tingsrätten dock uttala att det i begränsad omfattning förekommer att juristverksamhet bedrivs av inkompetenta och olämpliga och ibland t. o. m. ohederliga personer. Uppenbart är, anför tingsrätten, att dessa personer orsakar skada för den allmänhet som vänder sig till dem.

Härefter diskuterar tingsrätten möjligheten att för allmän juridisk verksamhet införa en kontroll motsvarande den som gäller för inkassoverksamhet. Tingsrätten avvisar dock denna möjlighet under hänvisning bl. a. till att gränsdragningsproblemen torde bli betydande.

Avslutningsvis uttalar tingsrätten att den ställer sig tvekan till nyttan av en utredning med det i motionen angivna syftet.

I sitt yttrande påpekar *konsumenttjänstutredningen* inledningsvis att den föreslagna konsumenttjänstlagens regler i betydande utsträckning torde kunna komma att tillämpas analogt i fråga om sådana tjänster som t. ex. rådgivning.

Enligt utredningen är det tveksamt om enbart rättsregler av civil- och processrättslig art är till fyllest för att åstadkomma *erforderligt skydd* för konsumenterna när det gäller deras relationer till s. k. juridiska byråer som driver en verksamhet som inte är seriös. Det skydd som civil- och processrättsliga regler ger torde behöva kompletteras genom åtgärder av marknadsrättsligt slag.

Utredningen konstaterar att det dock finns gränser för hur långt man kan nå inom ramen för en sanering av marknadsföringen. Vill man nå längre synes enligt utredningen *framför* allt två möjligheter stå till buds. Den ena möjligheten skulle enligt utredningen vara ett auktorisationssystem, och den andra möjligheten är att införa institutet näringsförbud. I det sistnämnda fallet skulle man behålla den fria etableringsrätten men ha möjlighet att rikta förbud mot sådana näringsidkare som driver en dokumenterat oseriös verksamhet.

Under hänvisning till den förhärskande, restriktiva synen på auktorisationsinstitutet, vilken utredningen ansluter sig till, avvisar utredningen tanken på auktorisation. I stället anser utredningen att man bör överväga att komma till rätta med uppenbart oseriösa näringsidkare – på detta och andra områden – genom möjligheten att meddela näringsförbud.

När det särskilt gäller näringsförbud riktat mot en person som yrkesmässigt driver juridisk rådgivningsverksamhet skulle enligt utredningen t. ex. följande omständigheter kunna utgöra grund för ett näringsförbud.

Personen sysslar regelmässigt med ärenden som han uppenbart saknar insikter och förmåga att handlägga.

Personen gör sig skyldig till grava fel och försumligheter vid handläggningen av anförtrodda uppdrag eller tillämpar uppenbart oskälig arvodesdebitering.

Personen tillämpar notoriskt vilseledande marknadsföring, t. ex. låter påskina att han har juridiska insikter som han i själva verket saknar och låter sig ej rätta genom åtgärder enligt marknadsföringslagen.

Personen gör sig i samband med verksamhet som juridisk rådgivare skyldig till klart diskvalificerande brottslighet, t. ex. förskingrar medel som har anförtrotts honom.

Advokatsamfundet anför följande.

På flertalet av landets större orter finns s. k. juridiska byråer. Dagstidningarnas annonsidor och telefonkatalogens yrkesregister bekräftar förekomsten av dem. (Som exempel kan nämnas att yrkesregistret under rubriken "Juridiska byråer" f. n. upptar drygt hundratalet firmor inom Stockholmsområdet, ca 30 inom Göteborgsområdet och ca 50 inom Malmöområdet. Som jämförelsesiffror för en mindre ort kan slutligen nämnas att motsvarande antal inom Gävleområdet är fem.)

Karaktären hos dessa juridiska byråer varierar mycket. Såsom påpekas i motionen innehas en mindre del av dem av personer, företrädesvis yngre, med juridisk examen, vilka avser att söka inträde i Sveriges advokatsamfund och som anpassar sin verksamhet med hänsyn därtill. Vid flertalet byråer utövas dock verksamheten av personer, som inte ens på sikt kan förväntas fylla kraven för att bli advokat eller som är obenägna att ställa sin verksamhet under advokatsamfundets tillsyn.

Inom denna senare grupp av näringsidkare finns åtskilliga som saknar juridisk utbildning. Varken i firmalagen eller annan författning uppställs hinder för juridiskt oskolade personer att registrera och driva handelsrörelse under beteckningen juridisk byrå, juristbyrå e. d.

Motionären påtalar missförhållanden gällande vissa juridiska byråer och vill att åtgärder skall vidtas för att komma till rätta därmed. Samfundet anser att det finns fog för uppfattningen att åtskilliga inom den utpekade kretsen näringsidkare driver en osund verksamhet och att de rättssökande tidvis åsamkas skada därigenom. Försök att komma till rätta därmed kan emellertid komma att möta svårigheter redan då det gäller att avgränsa den grupp mot vilken åtgärder skall riktas. Den typ av verksamhet som ovan kritiserats bedrivs även av sådana som benämner sig revisorer eller under namn av affärsbyrå, bouppteckningsbyrå o. d. Även sådana rörelser bör granskas för den händelse en sanering av de juridiska byråerna skall komma i fråga. Å andra sidan finns givetvis bland dem som står enskilda till tjänst med rådgivning och annat bistånd i rättsliga angelägenheter många personer som besitter tillräcklig kompetens för de uppgifter de åtar sig och vilka handlar med ansvarskännande.

Även valet av lämpliga vägar för att nå syftet med motionen kan visa sig förenat med betydande svårigheter. Så länge man inte inför advokattvång måste man uppenbarligen acceptera att juridisk rådgivning och därmed sammanhängande verksamhet utövas på det hela taget utan restriktioner. Advokatsamfundet vill därför inte tillstyrka att någon organiserad tillsyn av de juridiska byråerna anordnas. En sådan skulle knappast kunna bli tillräckligt ingripande men skulle i stället kunna komma att av allmänheten

uppfattas som en form av auktorisation av berörda näringsidkare.

Åtskilliga åtgärder av mera begränsad natur skulle däremot kunna vidtas i syfte att uppnå en sanering av den verksamhet, som yrkesutövare utanför advokaternas krets bedriver för tillhandagående av allmänheten i rättsliga angelägenheter. Rätten att driva näring under firma, vari orden jurist eller juridisk ingår, skulle kunna förbehållas personer med juridisk examen. I större utsträckning än f. n. skulle handhavandet av vissa rättsliga angelägenheter kunna förbehållas advokater. Lämplighetsprövningen av biträden inom rättshjälpens ram skulle kunna skärpas. Framför allt borde emellertid övervägas att genom bättre konsumentupplysning göra allmänheten medveten om vikten av att på detta område anförtro sina angelägenheter åt kunniga och ansvarsmedvetna yrkesutövare.

För att åtgärder av nu angivet slag skall få mer än marginell effekt torde det emellertid krävas att de föregås av utredning. Samfundet ser gärna att sådan kommer till stånd och vill i så måtto tillstyrka bifall till motionen.

Enligt *domareförbundet* innehas det helt övervägande antalet juridiska byråer av personer, som avlagt juris kandidatexamen eller som har annan högre utbildning, t. ex. som revisor. När innehavaren saknar juris kandidatexamen, torde verksamheten enligt förbundet i allmänhet vara begränsad till viss typ av uppdrag, såsom till boupptecknings-, deklarations- eller bokföringsärenden. Sådan mera begränsad juridisk verksamhet bedrivs enligt förbundet även av andra personer, som inte använder sig av firma och inte heller på annat sätt utger sig för att representera allsidig juridisk sakkunskap. Det synes förbundet dock inte vara denna typ av verksamhet, som åsyftas i motionen.

Systemet med allmän rättshjälp medför enligt förbundet att de juridiska byråerna har ett stort intresse av att hålla en sådan kvalitet på sin verksamhet, att de som företräder byrån kan godkännas som förmedlare av rättshjälpen. Även i övrigt finns, såsom framhålls i motionen, föreskrifter som syftar till att förhindra rättsförluster. I mål och ärenden som anhängiggjorts vid domstol verkar domstolens tjänstemän i samma syfte.

Generellt sett är förbundets erfarenhet av de juridiska byråernas verksamhet inte negativ. Självfallet, anför förbundet, finns dock exempel på ärenden som missköts, och uppdragsgivaren kan då befinna sig i ett sämre läge än om han vänt sig till en advokatbyrå.

Missförhållandena torde dock, framhåller förbundet, vara av begränsad omfattning. Vid bedömningen av frågan om särskilda åtgärder behöver vidtas för att minska de problem som ändå finns, anser förbundet att man måste beakta att den som vänder sig till en juridisk byrå har vissa möjligheter att kontrollera om innehavaren har juridisk utbildning; den som anlitar en juridiskt skolad sakkörare för att få juridisk hjälp tar inte sällan en medveten risk. Samtidigt konstaterar förbundet att det är mycket svårt att förebygga rättsförluster genom lagstiftning. En föreskrift om krav på auktorisation skulle enligt förbundet med hänsyn till verksamhetens mycket skiftande karaktär vara svår att utforma och dessutom leda till en ökad byråkrati utan

garanti för någon nämnvärd förbättring. Andra rimliga lösningar är enligt förbundet svåra att finna.

Under hänvisning till det anförda avstyrker förbundet bifall till motionen.

Jurist- och Samhällsvetareförbundet uttalar att förbundet inte sällan får brev och telefonsamtal från personer som anlitat juridiska byråer och därvid råkat ut för sådana förhållanden som påtalas i motionen. Förbundet delar mot den bakgrunden motionärens uppfattning att det är otillfredsställande att det saknas möjligheter att få rättelse när felaktigheter begås och att få tillbaka erlagda arvoden när resultat uteblir.

Förbundet instämmer i motionärens förslag att åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med rådande missförhållanden gällande vissa juridiska byråer.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion vari efterlyses åtgärder för att komma till rätta med missförhållanden vid vissa juridiska byråer. Motionären vänder sig mot att det enligt gällande ordning är möjligt för den som vill att driva juridisk byrå utan den speciella kompetens som vanligtvis förknippas med innehav av sådan byrå.

Tjänster på det juridiska området, t. ex. som ombud eller biträde i mål och ärenden inför domstol och andra myndigheter eller som biträde i andra rättsliga angelägenheter, erbjuds allmänheten i en rad skiftande former. Lagstiftningen i detta hänseende vilar på förutsättningen att det skall finnas varken advokatmonopol eller advokattvång och präglas av grundsatsen att det råder i princip fri näringsverksamhet.

För verksamhet som advokat gäller sedan år 1948 en offentligrättslig reglering som ges bl. a. i rättegångsbalken (RB). Enligt denna reglering skall det finnas ett allmänt advokatsamfund med stadgar som fastställs av regeringen. Särskilda kvalifikationskrav, bl. a. med avseende på utbildning och erfarenhet, gäller för den som vill tillhandagå allmänheten som advokat. För advokatsamfundet gäller också av samfundet antagna vägledande regler om god advokatsed. I brottsbalken ges ett särskilt straffskydd för titeln advokat.

Inom ramen för samhällets rättshjälp har byggts upp ett system enligt vilket rättshjälp i princip lämnas var och en i varje rättslig angelägenhet där behov av rättsligt bistånd föreligger. Enligt 1972 års rättshjälpslag kan rättshjälp lämnas oavsett om angelägenheten skall behandlas vid domstol eller vid annan myndighet eller om den inte alls skall prövas av myndighet. Enligt lagen förekommer fyra slag av rättshjälp, nämligen allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning. Den allmänna rättshjälpen innebär att staten betalar kostnaderna

i ärendet under förutsättning att den rättssökande bidrar till dem efter sin förmåga enligt vissa normer. Beträffande övriga rättshjälpsformer gäller att de står till den enskildes förfogande kostnadsfritt eller till ringa kostnad.

För tillgodoseende av allmänhetens behov av rättshjälp har samhället inrättat allmänna advokatbyråer, vilkas advokater eller biträdande jurister lämnar rättshjälp. Rättshjälp enligt rättshjälpslagen lämnas också av advokater eller biträdande jurister vid enskilda advokatbyråer. Rättshjälp kan också i vissa fall lämnas av annan än jurist. Rättshjälpslagen innehåller en särskild straffbestämmelse till skydd för benämningarna rättshjälp och allmän advokatbyrå.

Enligt bestämmelser i RB sker en prövning av ombuds eller biträdes lämplighet för uppdraget innan någon av rätten förordnas till ombud eller biträde. En lämplighetsprövning sker också vid förordnande av biträde inom rättshjälpslagstiftningens ram.

Utöver vad nu sagts tillhandahåller samhället rättsligt bistånd bl. a. i juridiska angelägenheter som handläggs enligt 1974 års lag om rättegången i tvistemål om mindre värden (småmålslagen). Enligt den lagen skall domstolen sålunda lämna part i sådant mål lämpliga anvisningar om vad han har att iaktta för att ta till vara sin rätt samt vägleda parterna vid talans utförande.

Vid sidan av de slag av biträde i rättsliga angelägenheter som aktualiserats i motionen och de som berörts i det föregående erbjuds allmänheten rättsligt bistånd i en mängd andra former. Inte sällan ingår juridisk rådgivning som ett led i annan näringsverksamhet. Det sagda gäller t. ex. revisorer, bokförings-, begravnings- och deklarationsbyråer samt fastighetsmäklare. Juridisk rådgivning förekommer också inom olika intresse- och branschorganisationer, t. ex. inom fackföreningar och hyresgästföreningar. Hit hör också den juridiska rådgivningsverksamhet som förekommer inom bankväsendet.

När det gäller möjligheterna till åtgärder mot sådana former av juridisk verksamhet som motionären vänder sig mot finns – förutom de nyss nämnda straffbestämmelserna och reglerna om lämplighetsprövning – vissa bestämmelser i 1975 års marknadsföringslag och i 1974 års firmalag om vitesingripande mot förfarande som strider mot goda seder eller på annat sätt är otillbörligt.

Frågan om åtgärder mot sådan mindre seriös näringsverksamhet som tas upp i motionen har tidigare prövats av utskottet (se JuU 1972:12 s. 45 f). Utskottet ansåg då att åtskilliga fall syntes kunna förekomma då mera verkningsfulla ingripanden kunde behövas än dem som bl. a. marknadsförings- och firmalagstiftningen jämte särskilda straffstadganden kunde erbjuda. Under utskottets remissbehandling av den nu förevarande motionen har inte lämnats sådana uppgifter att det i motionen kritiserade förfarandet kan bedömas vara oroväckande frekvent. Närmast synes det röra sig om enskilda ärenden som handlagts på otillfredsställande sätt eller om enskilda individer som i sin näringsverksamhet konsekvent uppträder oseriöst eller rent av

ohederligt. Att missförhållandena har en begränsad omfattning synes också vara naturligt med hänsyn till den fortgående sanering av sakkörarverksamheten som ägt rum sedan den offentlighetsrättsliga regleringen av advokatväsendet infördes år 1948 och i betraktande av det betydande utbud av juridiskt bistånd som samhället sörjer för bl. a. inom ramen för rättshjälpslagen och småmålslagen.

Vad nu sagts hindrar enligt utskottets mening inte att situationen ändå kan vara sådan att vissa åtgärder i den riktning som motionären förespråkar kan behövas. Härvidlag är det enligt utskottets mening i första hand en fråga om verkningsfull information och konsumentupplysning till allmänheten om bl. a. de möjligheter till kvalificerad juridisk hjälp som rättshjälpslagen och småmålslagen innebär. Ansvaret i detta hänseende faller främst på domstolsverket, som f. n. också håller på att utarbeta sådant informationsmaterial. Utskottet finner det angeläget att det i detta sammanhang också pekas på de risker som kan vara förbundna med hänvändelse till mindre seriösa näringsidkare. Också information i lämpliga former från advokatsamfundet till allmänheten om advokatverksamheten har här sin givna betydelse.

Naturligtvis kan även tänkas andra åtgärder än information och upplysning, t. ex. lagstiftning. Härvidlag kan pekas bl. a. på det pågående lagstiftningsarbetet på grundval av reklamationsutredningens förut nämnda betänkande (SOU 1978:40) Tvistlösning på konsumentområdet, vari föreslagits att allmänna reklamationsnämnden bör vara oförhindrad att pröva klagomål mot juridiska tjänster utförda av annan än advokat.

Innan resultatet av arbetet på en förstärkt informationsverksamhet och av det pågående lagstiftningsarbetet föreligger saknas dock enligt utskottets mening anledning för riksdagen att påkalla särskilda åtgärder mot den verksamhet som motionären vänder sig mot.

I anslutning till behandlingen av motionsspörsmålet har inom utskottet påtalats de problem som sammanhänger med att det slags rådgivningsverksamhet, som uppges ha förekommit i samband med organiserad och ekonomisk brottslighet, kan härledas till sådana okontrollerade verksamhetsformer som motionen tar sikte på. Vidare har pekats på de missförhållanden som kan följa därav att en person som uteslutits ur advokatsamfundet är oförhindrad att fortsätta sin verksamhet i oförminskad omfattning med en inriktning som inte är förenlig med reglerna om god advokatsed. Utskottet utgår från att brottsförebyggande rådet kommer att behandla dessa frågeställningar inom ramen för rådets översyn rörande den ekonomiska och organiserade brottsligheten samt lägga fram de förslag som arbetet i denna del kan ge anledning till.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionen.
Utskottet hemställer
att riksdagen avslår motionen 1978/79:416.

Stockholm den 27 november 1979

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Stina Eliasson (c) och Maja Bäckström (s).