

Nr 74

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till organisation av samhällets rättshjälp m. m.; given Stockholms slott den 9 mars 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den 1 juli 1973 kommer reformen om samhällets rättshjälp att träda i kraft. Denna proposition innehåller förslag till organisation av rättshjälpsverksamheten m. m. Det föreslås att 30 allmänna advokatbyråer med staten som huvudman blir inrättade. 16 av dessa innebär ett övertagande av de nuvarande rättshjälpsanstalterna och 14 är helt nya byråer. I propositionen föreslås vidare att sex regionala rättshjälpsnämnder inrättas för handläggning av ärenden om rättshjälp.

Propositionen innehåller även förslag till ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten och anslag för rättshjälpskostnader, rättshjälpsnämnder, allmänna advokatbyråer, bidrag till allmänna advokatbyråer, utrustning till allmänna advokatbyråer samt ersättning åt vittnen m. m. Vidare behandlas avvecklingen av nuvarande rättshjälpsformer.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 9 mars 1973.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTS-SON, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *organisation av samhällets rättshjälp* och anför.

1 Inledning

Den 1 juli 1973 kommer reformen (prop. 1972: 4, JuU 1972: 12, rskr 1972: 205 och prop. 1972: 132, JuU 1973: 1, rskr 1973: 21) om samhällets rättshjälp att träda i kraft.

I statsverkspropositionen (prop. 1973: 1 bil. 4 s. 74) har anmälts att proposition med förslag till organisation av och ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten kommer att lämnas till 1973 års riksdag. Jag anhåller att nu få ta upp denna fråga.

Reformen om samhällets rättshjälp innebär i korthet följande.

Rättshjälp skall i princip kunna erhållas i varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp finns. Den rättssökande skall efter förmåga bidra till kostnaderna för rättshjälpen.

Rättshjälp lämnas av advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå eller av annan som förordnas till biträde. Ett antal allmänna advokatbyråer med staten som huvudman inrättas. Allmän advokatbyrå skall i princip finnas i varje län. Byråerna skall i första hand bygga på de nuvarande rättshjälpsanstalterna. För handläggning av ärenden om rättshjälp inrättas regionala rättshjälpsnämnder. För tillsyn över och samordning av uppgifterna inom rättshjälpsområdet skall finnas en centralmyndighet.

Verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna skall bedrivas på samma sätt som advokatverksamhet i övrigt. Bl. a. skall intäkterna ge täckning för kostnaderna. Detta är nödvändigt för att åstadkomma den önskvärda konkurrensen på lika villkor mellan de allmänna advokatbyråerna och de privatpraktiserande advokaterna (prop. 1972: 4 s. 282 f).

Kungl. Maj:t uppdrog den 30 juni 1972 åt domstolsväsendets organisationsnämnd (DON) att förbreda genomförandet av rättshjälpsreformen.

Inom DON pågår ifrågasvarande organisationsarbete. DON har i skrivelser till chefen för justitiedepartementet lämnat förslag till organisa-

tion m. m. av rättshjälpsverksamheten. Vid skrivelserna har fogats promemorior som DON utarbetat med redogörelse för organisationen m. m. Ett par av promemoriorna har remissbehandlats. Över DONs förslag rörande ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten har yttrande avgetts av riksrevisionsverket, Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister och Sveriges advokatsamfund.

2 Rättshjälpsanstalterna som allmänna advokatbyråer

DONs skrivelse den 28 december 1972 och promemoria ang. rättshjälpsanstalterna som allmänna advokatbyråer.

2.1 Inledning

I promemorian erinras till en början om att det i förarbetena till rättshjälpsreformen (prop. 1972: 4) förutsatts att de allmänna advokatbyråerna i första hand skall bygga på de nuvarande rättshjälpsanstalterna. Några organisatoriska förändringar genom att slå samman eller lägga ned vissa av de befintliga anstalterna förutsätts sålunda intc. De undersökningar som DON nu utfört tyder på att sådana förändringar inte är vare sig nödvändiga eller önskvärda. Anstalterna är lokaliserade till orter som är lämpliga från geografisk synpunkt, och de kan väntas få tillräckligt med uppdrag för att uppehålla en godtagbar kontorsorganisation.

2.2 De allmänna advokatbyråernas inre organisation

2.2.1 Allmänna synpunkter

DON anser det vara önskvärt med mera enhetliga organisations- och arbetsformer för de allmänna advokatbyråerna än vad som nu gäller vid rättshjälpsanstalterna. Åtskilliga av de arbetsformer, rutiner och tekniska hjälpmedel som redan finns vid anstalterna bör dock kunna användas även i fortsättningen.

Advokatbyrån byggs upp kring juristerna. Till sin hjälp har juristen sekreterare och personal som sköter byråns gemensamma funktioner, t. ex. telefonisttjänst, kassa och klientmottagning. Behovet av biträdeshjälp och administrativa hjälpmedel för juristernas arbete får bedömas mot bakgrund av kraven på en tillfredsställande lönsamhet för byrån.

DON föreslår att varje byrå skall förestås av en chef som skall vara advokat. En vikarie bör finnas för de tillfällen då chefen inte är i tjänst. Vikarie bör utses av chefen. De administrativa uppgifterna antas kräva endast en mindre del av chefens arbetstid.

2.2.2 Juristpersonalens uppgifter

Några mera påtagliga ändringar av arbetssituationen för juristerna vid de allmänna advokatbyråerna jämfört med vad som nu gäller vid

rättshjälpsanstalterna väntas inte. Klientkategorierna och ärendetyperna kommer dock delvis att ändras. Nya typer av ärenden tillkommer bl. a. till följd av att nya kategorier blir berättigade till rättshjälp. I förarbetena har förutsatts att juristerna vid de allmänna advokatbyråerna skall åta sig uppdrag som offentlig försvarare i större utsträckning än vad juristerna vid rättshjälpsanstalterna gör f. n. Varje uppdrag som inte består i rådgivning skall vidare i fortsättningen tids- och kostnadsberäknas. Denna uppgift kommer att falla på varje jurist.

2.2.3 Biträdespersonalens uppgifter

Uppgifterna för sekreterarna på de allmänna advokatbyråerna skiljer sig inte nämnvärt från vad som är vanligt på enskilda byråer.

Samarbetsformerna mellan jurister och sekreterare varierar kraftigt mellan rättshjälpsanstalterna. Några entydiga besked om vilken proportion som bör råda mellan sekreterare och jurister har inte kommit fram genom DONs kartläggning av rättshjälpsanstalterna. Rättshjälpsanstalterna är f. ö., åtminstone på längre sikt, inte helt jämförbara i detta avseende med de allmänna advokatbyråerna. Till en början torde dock byråernas behov av sekreterare inte nämnvärt avvika från anstalternas. När byråerna efter hand får andra typer av ärenden än anstalterna har f. n., t. ex. genom ett ökat inslag av brottmål, kan behovet av sekreterare komma att minska.

De allmänna advokatbyråerna kommer såvitt gäller byråernas drift att vara anslutna till det statliga redovisningssystemet — system S. Enligt DONs förslag skall däremot klientmedelsredovisningen ligga utanför detta system.

Gemensam personal bör enligt DON samla och sköta de ekonomi- och personaladministrativa uppgifterna. Några mera avsevärda förändringar av personalbehovet för ekonomifunktionerna på de allmänna advokatbyråerna jämfört med de nuvarande anstalterna är inte att vänta. Flera anstalter är f. ö. också redan anslutna till centrala redovisningssystem i landstingens regi och har en personalstyrka som är anpassad härtill.

Sådana arbetsuppgifter som klientmottagning, telefonisttjänst och expeditjonsarbete kan skötas av biträden med sekreteraruppgifter. På de mindre byråerna bör särskild personal för dessa uppgifter inte vara nödvändig eftersom de ”typiska” sekreteraruppgifterna knappast ger heltidssysselsättning om varje jurist har en sekreterare.

Vid de större byråerna torde arbetsuppgifterna i fråga om klientmottagningen bli så omfattande att de bör skötas av en särskild tjänsteman.

Vid några av de större byråerna behövs också särskild biträdespersonal för expeditjonsarbetet.

2.3 Personalbehov vid övergången till ny organisation

2.3.1 Allmänt

Enligt DON ligger det i sakens natur att de olika byråernas organisation måste utformas med stor hänsyn till de särskilda förhållanden som nu föreligger för varje anstalt. En given utgångspunkt vid detaljarbetet med dimensioneringen har varit att varje byrå bör ha minst lika många jurister som motsvarande anstalt. En utökning av antalet jurister föreslås för vissa byråer. Sammanlagt rör det sig om nio tjänster. Ökningen bedöms nödvändig till följd av att arbetsformerna ändras och av att antalet uppdrag beräknas öka. En minoritet i DONs styrelse har ansett att utbyggnadstakten bör vara snabbare och att redan den 1 juli 1973 organisationen bör utbyggas med 17 juristtjänster.

Att en så begränsad utökning har föreslagits inför reformen sammanhänger enligt DON givetvis med svårigheterna att göra en korrekt bedömning av varje byrås framtida möjligheter. Det har ansetts vara bättre att låta ytterligare utökningar anstå till dess erfarenheter har vunnits av efterfrågan på tjänster för de allmänna advokatbyråernas del inom det nya rättshjälpsystemet. DON framhåller emellertid att det är angeläget att antalet jurister på ett snare stadium snabbt och utan administrativ omgång kan ökas, om så skulle visa sig påkallat med hänsyn till arbetsbelastning m. m. Detta gäller givetvis också för biträdespersonalen.

Såvitt gäller biträdespersonalen kommer i allmänhet ändringarna i arbetsuppgifterna att bli obetydliga. För en del av denna personal kan dock ett byte av arbetsuppgifter bli aktuellt. På ett par håll är ökning av biträdespersonalen påkallad. För byråerna i Stockholm och Göteborg förutses däremot ett minskat behov jämfört med nuläget.

DON föreslår följande personalorganisation för de allmänna advokatbyråer som skall ersätta de nuvarande rättshjälpsanstalterna.

Allmän advokatbyrå	Personal vid rättshjälpsanstalterna, nuläget		Personal vid de allmänna advokatbyråerna, förslag	
	jurister	biträden	jurister	biträden
Stockholm, norra	10 1/2	18	11	12
Stockholm, södra	13	17 1/2	13	14
Norrköping	4	5	4	5
Linköping	4	4	4	4
Helsingborg	3	4	4	4
Malmö	7	9	8	9
Halmstad	4	5	4	5
Göteborg	8	11	9	10
Vänersborg	3	4	4	4
Borås	4	5	5	5
Karlstad	3	3 1/2	4	4
Örebro	4	5	5	5
Västerås	5	5	5	5
Gävle	4	4	5	5
Luleå	4	3	4	3
Haparanda	3	4	3	4
	83 1/2	107	92	98

2.3.2 De allmänna advokatbyråerna i Stockholm

DON framhåller att de båda rättshjälpsanstalterna i Stockholm redan har uppnått en sådan storlek att en ytterligare ökning inte kan beräknas medföra några fördelar.

Vid den byrå som kommer att bygga på det *norra kontoret* bör i fortsättningen finnas elva jurister. Formellt innebär detta en utökning med en tjänst. Antalet biträden, räknat i heltidstjänster, bör minskas från f. n. 18 till 12.

I fortsättningen behövs tre biträden för de ekonomi- och personaladministrativa uppgifterna och receptionstjänst. Sju biträden bör vara sekreterare. Vid byrån bör vidare finnas en vaktmästare för expeditionarbete, budtjänst m. m. samt en telefonist.

Vid den byrå som kommer att bygga på det *södra kontoret* bör även i fortsättningen finnas 13 jurister. Biträdespersonalen bör kunna minskas från f. n. 18 till 14. Personalorganisationen på biträdessidan bör utformas på samma sätt som vid det norra kontoret.

2.3.3. De allmänna advokatbyråerna i Norrköping och Linköping

Byråerna bör t. v. ha oförändrad personalstyrka dvs. i Norrköping fyra jurister och fem biträden samt i Linköping fyra jurister och fyra biträden.

2.3.4 Den allmänna advokatbyrån i Helsingborg

Vid anstalten finns f. n. tre jurister. Anstalten hade under år 1971 i stort sett lika många nya ärenden som vissa anstalter med fyra jurister. Det synes motiverat att öka antalet jurister från tre till fyra, bl. a. mot bakgrund av befolkningstätheten i nordvästra Skåne. Antalet biträden bör t. v. vara fyra.

2.3.5 Den allmänna advokatbyrån i Malmö

Vid anstalten tjänstgör sju jurister och nio biträden. Anstaltens verksamhetsområde är nu begränsat till Malmö kommun. Genom reformen upphör denna begränsning för den allmänna advokatbyrån. Ett tillskott av klienter från angränsande kommuner är att vänta. Antalet jurister bör ökas till åtta. Antalet biträden bör däremot t. v. vara oförändrat.

2.3.6 Den allmänna advokatbyrån i Halmstad

Vid rättshjälpsanstalten tjänstgör fyra jurister och fem biträden. Den fjärde juristtjänsten vid anstalten tillkom så sent som den 1 januari 1972. Ytterligare ökning av personalen vid byrån bör enligt DON anstå.

2.3.7 Den allmänna advokatbyrån i Göteborg

Vid rättshjälpsanstalten tjänstgör åtta jurister och tolv biträden. Rättshjälpsanstaltens upptagningsområde är begränsat till Göteborgs kommun. Den allmänna advokatbyrån kan förutses få ett betydligt större "naturligt" verksamhetsområde. Denna omständighet talar för att juristpersonalen ökas. Utökning bör till en början ske från åtta till nio jurister. Antalet biträden bör minskas från tolv till elva. Härvid har förutsatts att två av dem, liksom hittills, har halvtidstjänstgöring.

2.3.8 Den allmänna advokatbyrån i Vänersborg

Vid anstalten finns f. n. tre jurister och fyra biträden. Det finns anledning räkna med en ökad klienttillströmning genom att byrån får ett större "naturligt" verksamhetsområde. Framför allt torde möjlighet finnas att få klients från Uddevallaområdet. Anstalten har f. ö. redan i dag förhållandevis många ärenden per jurist. Antalet jurister bör ökas från tre till fyra. Antalet biträden bör även i fortsättningen vara fyra.

2.3.9 Den allmänna advokatbyrån i Borås

Vid rättshjälpsanstalten tjänstgör fyra jurister och sex biträden. Den region som den allmänna advokatbyrån skall betjäna utgör i viss mån ett bristområde i fråga om möjligheterna till juridiskt biträde, låt vara att tillgången på advokater i Borås är god. Med hänsyn härtill och för att möta det krav på ökad biträdes hjälp som reformen kan väntas medföra för byrån bör antalet jurister ökas från fyra till fem. Antalet biträden bör t. v. vara oförändrat. Det förutsatts att två av biträdena, liksom hittills, har halvtidstjänstgöring.

2.3.10 Den allmänna advokatbyrån i Karlstad

Tre jurister och fyra biträden tjänstgör vid rättshjälpsanstalten. Den allmänna advokatbyrån i Karlstad kommer att få ett tämligen omfattande mottagningsprogram. En utökning till fyra jurister får anses motiverad. På biträdessidan bör i fortsättningen finnas personal som motsvarar fyra heltidstjänster.

2.3.11 Den allmänna advokatbyrån i Örebro

Vid rättshjälpsanstalten tjänstgör fyra jurister och fem biträden. Ytterligare ett mottagningsställe föreslås bli öppnat för byrån. Med hänsyn härtill och för att möta det krav på utökad biträdes hjälp som reformen kan väntas medföra för den allmänna advokatbyrån i Örebro bör antalet jurister ökas från fyra till fem. Antalet biträden bör t. v. vara oförändrat.

2.3.12 *Den allmänna advokatbyrån i Västerås*

Byrån bör ha oförändrad personalstyrka, dvs. fem jurister och fem biträden.

2.3.13 *Den allmänna advokatbyrån i Gävle*

Vid rättshjälpsanstalten tjänstgör fyra jurister och fyra biträden. För att möta det krav på utökad biträdeshjälp som reformen kan väntas medföra för den allmänna advokatbyrån i Gävle bör antalet jurister ökas till fem. Även antalet biträden bör ökas från fyra till fem.

2.3.14 *Den allmänna advokatbyrån i Luleå*

Vid rättshjälpsanstalten tjänstgör fyra jurister och tre biträden. När rättshjälpsanstalten i Luleå inrättades fick den till huvudsaklig uppgift att lämna rättshjälp inom de delar av Norrbottens län som inte omfattades av verksamhetsområdet för Tornedalens rättshjälpsanstalt. Den senare anstaltens verksamhetsområde omfattar nuvarande Kalix, Överkalix, Haparanda, Övertorneå och Pajala kommuner. Dessa kommuner hade år 1970 en sammanlagd folkmängd om ca 51 000. De kommuner som omfattas av verksamhetsområdet för rättshjälpsanstalten i Luleå — nämligen Piteå, Älvsbyn, Arvidsjaur, Arjeplog, Luleå, Boden, Jokkmokk, Gällivare och Kiruna — hade år 1970 sammanlagt en folkmängd om ca 204 000 personer.

De båda rättshjälpsanstalterna har sålunda klart avgränsade verksamhetsområden. De allmänna advokatbyråer som kommer att bygga på resp. anstalt kommer inte att få några bestämda verksamhetsområden på annat sätt än den i och för sig starka avgränsning som uppstår genom att mottagningsverksamheten utom huvudorten även i fortsättningen måste delas upp på visst sätt. I förhållande till det stora området är antalet verksamma privatpraktiserande advokater begränsat.

Rättshjälpsanstalten i Luleå betjänar f. n. en betydligt större folkmängd än Tornedalens rättshjälpsanstalt i Haparanda. Detta kan i och för sig vara ett skäl att pröva om några fördelar skulle kunna uppnås genom en omfördelning av mottagningsverksamheten mellan byråerna. Genom en sådan omfördelning skulle personalen vid byrån i Luleå i mindre utsträckning belastas med resor till mottagningsorterna. Vidare skulle uppdragen bli jämnare fördelade mellan byråerna.

Det är framför allt i fråga om mottagningarna inom gränsområdet Gällivare—Kiruna som en omfördelning skulle kunna tänkas ske. Ändring synes emellertid inte böra ske. Både Gällivare och Kiruna har nämligen från kommunikationssynpunkt (tåg och flyg) ett naturligare samband med Luleå än med Haparanda, även om det geografiska avståndet skiljer endast obetydligt från resp. ort.

Så långt verksamhetsområdet bestäms av mottagningarna utom hu-

vudorten bör sålunda inga ändringar göras för den allmänna advokatbyrån i Luleå jämfört med vad som nu gäller för rättshjälpsanstalten.

Utifrån denna förutsättning kan byråns närmare organisation bestämmas. Byrån, som nyligen erhållit sin fjärde jurist, bör ha oförändrad personalstyrka, dvs. fyra jurister och tre biträden. Den får därigenom det minsta antalet biträden i förhållande till antalet jurister av samtliga byråer. Detta motiveras av att mottagningsverksamheten utanför huvudorten blir så omfattande att behovet av biträdespersonal minskar.

2.3.15 Den allmänna advokatbyrån i Haparanda

Tornedalens rättshjälpsanstalt, som är statlig, inrättades år 1948. Vid anstalten tjänstgör tre jurister, en kamrer och tre biträden.

När Tornedalens rättshjälpsanstalt inrättades, motiverades detta med att bristen på advokater, de långa avstånden och tvåspråkigheten orsakade speciella svårigheter som inte hade någon egentlig motsvarighet i andra delar av landet (prop. 1947: 268).

Samma motiv gör sig fortfarande gällande. Bristen på advokater inom anstaltens verksamhetsområde är påtaglig. Tvåspråkigheten medför särskilda problem. Sedan anstalten inrättades har en betydande befolkningsutflyttning från Tornedalsområdet ägt rum. Detta förhållande kan dock inte anses utgöra tillräcklig grund för att sätta en fortsatt verksamhet inom Tornedalsområdet i fråga. En allmän advokatbyrå i Haparanda fyller ett angeläget behov.

Det är samtidigt klart att man, på grund av de speciella förutsättningar som föreligger, kan förutse svårigheter att uppnå kostnadstäckning för byrån. Orsakerna till detta är framför allt de särskilda kostnader som mottagningsverksamheten medför genom långa resor och ett relativt litet antal besök vid mottagningen. En annan omständighet av betydelse är tolkkostnaderna. Det kan nämnas att ungefär en biträdestjänst åtgår enbart för tolkuppgifter.

Mot den angivna bakgrunden föreslås att byrån erhåller oförändrad personalorganisation.

2.4 Mottagningsverksamhet på annan ort än huvudorten

DON erinrar om att flertalet rättshjälpsanstalter f. n. har mottagningar på orter utanför huvudorten. Mottagningsfrekvensen varierar från två gånger i veckan till enstaka gånger om året. Mottagningarna har ofta inrättats på initiativ av berörda kommuner. I åtskilliga fall tillhandahåller kommunerna lokaler gratis eller till en ringa kostnad.

I fråga om de nuvarande mottagningarna bör enligt DON som huvudregel gälla att de som inte är lönsamma dras in. Undantag bör emellertid göras om starka sociala skäl talar för att en mottagning behålls. När det gäller att bestämma på vilka orter mottagningarna bör inrättas är en

†1 Riksdagen 1973. I saml. Nr 74

given utgångspunkt rättshjälpsanstalternas nuvarande mottagningsorter. Dessa är i regel inarbetade och har i många fall en relativt stor tillströmning av klienter. DON anser emellertid att hänsyn också bör tas till statsmakternas beslut om klassificering av olika orter (se prop. 1972: 111 bil. 1, InU 1972: 28, rskr 1972: 347).

När omfattningen av mottagningsverksamheten övervägs bör man beakta att efterfrågan på juridisk service är mycket avståndskänslig. En betydande del av klienterna vid en rättshjälpsanstalt eller ett enskilt advokatkontor kommer från ett starkt begränsat upptagningsområde. Detta talar för att de allmänna advokatbyråerna, liksom f. n. rättshjälpsanstalterna, bör ha en decentraliserad mottagningsverksamhet.

Ytterligare en utgångspunkt vid val av orter för mottagningsverksamhet är tingsrätternas lokalisering. Orter med tingsrätt bör i princip betraktas som aktuella för mottagningsverksamhet.

Om valet av mottagningsorter helt skulle göras efter nu angivna utgångspunkter skulle antalet mottagningsorter bli mycket stort. DON understryker att det knappast är realistiskt att hålla mottagning i sådan utsträckning. En begränsning följer redan av kravet på kostnadstäckning. Ett alltför vidlyftigt mottagningsprogram förrycker vidare arbetet vid advokatbyråerna och medför åtskillig spilltid. Mottagning bör i princip inte heller hållas på ort som ligger inom godtagbart pendlingsavstånd från huvudorten eller från annan ort som är att föredra som mottagningsort.

Det anses mest ändamålsenligt att det får ankomma på centralmyndigheten att efter samråd med varje byrå bestämma mottagningsorter. Centralmyndigheten bör också efter samråd med resp. byrå få besluta om hur ofta mottagning skall hållas på varje ort. DON förordar för sin del preliminärt att tillsammans 52 mottagningsställen anordnas utanför kansliorterna.

3 De nya allmänna advokatbyråerna

DON:s skrivelser den 28 december 1972 och den 21 februari 1973 samt promemoria ang. de nya allmänna advokatbyråerna.

3.1 Inledning

Enligt förarbetena till rättshjälpsreformen skall det allmänna driva advokatverksamhet över hela landet. Riktpunkten för utbyggnaden skall vara att en allmän advokatbyrå skall finnas i varje län. Genom att inrätta allmänna advokatbyråer i denna utsträckning tillgodoses det krav på ökad biträdes hjälp som reformen kommer att medföra och som det inte finns möjligheter att möta med nuvarande resurser (prop. 1972: 4 s. 233).

Allmänna advokatbyråer skall enligt förarbetena i princip inrättas på ytterligare tolv platser utöver dem där det nu finns rättshjälpsanstalter. De orter som nämns är Uppsala, Eskilstuna, Jönköping, Växjö, Kalmar, Karlskrona, Kristianstad, Skövde, Falun, Sundsvall, Östersund och Umeå. Inrättandet av allmänna advokatbyråer skall föregås av närmare organisationsundersökningar. En närmare kartläggning skall samtidigt ske av behovet av mottagningar utanför byråernas stationeringsorter. Utbyggnaden bör av flera skäl ske successivt. Den närmare dimensioneringen skall föregås av en kartläggning av bl. a. befolkningstäthet, antalet privatpraktiserande jurister och antalet domstolar inom verksamhetsområdet. Vid dimensioneringen skall beaktas inte bara förctageekonomiska förutsättningar utan också återverkningarna för de privatpraktiserande juristerna inom området (prop. 1972: 4 s. 280).

DON har uppdragit åt utomstående expertis, som är knuten till kansliet för expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), att utföra de undersökningar som förutskickats. Resultatet av undersökningarna har redovisats i en särskild promemoria, Juridisk service och befolkning i ett antal svenska orter — en datasammanställning. Vissa uppgifter ur denna promemoria återges i det följande.

3.2 Lokalisering av nya allmänna advokatbyråer

3.2.1 De i prop. 1972: 4 föreslagna lokaliseringsorterna

I promemorian redovisar utredarna den nuvarande fördelningen över landet av juridisk service i form av rättshjälpsanstalter och enskilda advokatbyråer. Det uppges att antalet orter med advokatbyrå och/eller rättshjälpsanstalt har minskat från 132 år 1960 till 122 år 1970. Under denna tidsperiod har en rättshjälpsanstalt (Luleå) tillkommit. Antalet verksamma advokater vid advokatbyråer eller rättshjälpsanstalter har under samma period ökat från 1 240 till 1 398 eller med 12,7 %. År 1970 var 74 av dessa advokater verksamma vid rättshjälpsanstalterna.

Utbudet av juridisk service måste emellertid ställas i relation till efterfrågan på juridiska tjänster. En av utredarna gjord undersökning visar att det föreligger ett starkt samband mellan besöksfrekvens och avstånd till advokatbyrå eller rättshjälpsanstalt. Besöksfrekvensen avtar mycket snabbt med avståndet. Den efterfrågan på juridisk service som hänförs sig till området utanför ett kommunblock är sålunda av mycket marginell betydelse. Resultaten av undersökningarna tyder också på att det är av stor vikt att mottagningsverksamhet utanför huvudorten ordnas om man vill nå så många klienter som möjligt.

När det gäller tillgången på juridisk service visar utredningen en klar koncentration till storstäderna. Bortsett från dessa är det endast inom områdena kring Falun, Östersund, Sundsvall, Örnsköldsvik och Gällivare/Malmberget som advokattätheten överstiger riksgenomsnittet. I öv-

riga delar av Norrland och i vissa områden i södra Sverige är advokattätheten betydligt lägre än riksgenomsnittet. Som exempel nämns stora delar av Kalmar, Älvsborgs och Värmlands län.

De orter som i propositionen nämns som lokaliseringsorter för allmänna advokatbyråer ligger i stor utsträckning i utpräglade bristområden i vad avser tillgången på advokatservice. Särskilt Eskilstuna, Jönköping, Karlskrona, Växjö och Kristianstad har förhållandevis låg advokattäthet.

De i förarbetena föreslagna lokaliseringsorterna för nya allmänna advokatbyråer ligger till övervägande del bland landets befolkningmässigt största orter. Om förarbetena följs kommer allmänna advokatbyråer att finnas i eller i omedelbar närhet av de 21 största orterna i landet räknat efter befolkningstalet inom en radié av 30 kilometer.

Av betydelse för lokaliseringen är enligt utredarna också den klassificering av orter som statsmakterna företagit i prop. 1972: 111, bilaga 1: Regionalpolitiskt handlingsprogram m. m. (Jfr InU 1972: 28, rskr 1972: 347). Alla de lokaliseringsorter som nämns i förarbetena till rättshjälpsreformen betecknas enligt den regionalpolitiska klassificeringen som primära centra. Detta innebär bl. a. att orterna är centralorter inom resp. län. Av de aktuella orterna är det vidare bara Eskilstuna, Skövde och Sundsvall som inte är säte för länsstyrelse. Alla orterna har tingsrätt. I Jönköping, Sundsvall och Umeå finns också hovrätt.

Enligt promemorian är samtliga tolv undersökta orter lämpliga som lokaliseringsorter för allmänna advokatbyråer.

Vad gäller förslaget att förlägga en advokatbyrå i Falun har DON anmärkt följande. Falun är primärt centrum i länet samt säte för länsstyrelsen och tingsrätt. Borlänge har endast tingsställe. Mot denna bakgrund finner DON att principiella skäl talar för Falun framför Borlänge som lokaliseringsort för allmän advokatbyrå. Praktiska skäl talar dock till förmån för Borlänge. I lokaliseringssammanhang brukar Falun och Borlänge betraktas som en enhet. Avståndet mellan de båda orterna är endast 24 km. I Falun fanns år 1970 ca 47 000 invånare och i Borlänge 44 000. Den väntade befolkningsutvecklingen fram till 1980 är i huvudsak densamma för båda orterna. I Falun finns fyra enskilda advokatbyråer med f. n. 14 jurister medan det i Borlänge finns endast en advokatbyrå med två jurister. Tingsrätter av betydelse för en allmän advokatbyrå i Falun/Borlängeområdet finns — förutom i Falun — i Hedemora, Ludvika, Malung, Mora och Leksand. Från kommunikationssynpunkt, t. ex. för inställelse vid tingsrätt, är de båda orterna i stort sett jämbördiga utom såvitt gäller inställelse vid Falu tingsrätt. Förutsättningarna för att driva extern mottagningsverksamhet är desamma för båda orterna. Det stora antalet privatpraktiserande advokater i Falun jämfört med Borlänge utgör det främsta argumentet för en etablering i Borlänge. Häremot bör vägas att inställelser inför Falu tingsrätt torde

bli mycket vanliga eftersom tingsrätten är den största domstolen i länet. Mot den angivna bakgrunden förordar sålunda DON att en allmän advokatbyrå placeras i Falun.

3.2.2 Andra lokaliseringsorter

Stockholm och Södertälje. Som tidigare nämnts är det enligt DON inte rationellt att öka antalet jurister på de nuvarande rättshjälpsanstalterna i Stockholm. Behovet av ökad biträdes hjälp till följd av rättshjälpsreformen bör för Stockholmsområdets del i stället mötas med att en ny byrå inrättas. För en sådan etablering talar särskilt att man i de nuvarande rättshjälpsanstalterna inte har resurser att åta sig uppdrag som offentlig försvarare i den utsträckning som förutsatts i förarbetena till rättshjälpsreformen.

Samma skäl kan enligt DON åberopas för att inrätta en allmän advokatbyrå i Södertälje. En av rättshjälpsanstalterna i Stockholm (norra kontoret) har redan en omfattande mottagningsverksamhet i Södertälje. DON har förutsatt att det allmännas advokatverksamhet skall fortsätta där. Om en ny byrå inrättas i Södertälje frigörs också viss kapacitet vid den byrå som bygger på norra kontoret. Detta kontor har f. n. också mottagningar i Nynäshamn. Denna mottagningsverksamhet bör tas över av den allmänna advokatbyrån i Södertälje.

Gotlands län. Med den föreslagna lokaliseringen av de allmänna advokatbyråerna kommer Gotlands län att sakna allmän byrå. I Visby finns tre advokatbyråer med fyra verksamma jurister. Utomprocessuell rättshjälp lämnades år 1971 i 336 ärenden. Viss tids verksamhet efter reformen får visa om behovet där är tillgodosett. I annat fall får senare avgöras om en allmän advokatbyrå bör inrättas på Gotland eller om någon sådan byrå på fastlandet bör hålla regelbundna mottagningar på Gotland.

Sammanfattningsvis föreslår DON att det i inledningsskedet inrättas en ny allmän advokatbyrå i Stockholm och en i Södertälje; utöver de tolv orter som angetts i förarbetena.

3.3 Allmänna advokatbyråer som i första hand bör inrättas

DON föreslår sålunda att 14 allmänna advokatbyråer inrättas utöver de som motsvaras av de nuvarande rättshjälpsanstalterna. Dessa nya byråer bör börja sin verksamhet så snart som möjligt. De låter sig emellertid av praktiska skäl inte göra att låta alla byråerna börja sin verksamhet den 1 juli 1973. Man måste därför ta ställning till vilka byråer som det är mest angeläget att inrätta.

I utredningen diskuteras vissa principer som bör läggas till grund för bestämningen av de orter där en etablering av allmän advokatbyrå är mest angelägen. En första princip är att man med varje ny allmän

advokatbyrå bör nå så många klienter som möjligt. En annan tänkbar princip följer av uttalandet i förarbetena att det allmänna skall bedriva advokatverksamhet över hela landet. Enligt denna princip skulle den av de aktuella orterna som har det längsta avståndet till befintlig allmän advokatbyrå först erhålla en ny byrå, principen om "landsdelsrättvisa". En tredje princip bygger på advokattäthet i resp. kommunblock. I utredningen diskuteras också en princip av motsatt innebörd, kallad principen om konkurrenslokaliseringar. En ytterligare princip för prioriteringen av lokaliseringssorter är att hänsyn tas till väntad befolkningsutveckling i orterna, principen om ökande efterfrågan.

När det gäller att avgöra i vilken ordning de nya byråerna bör inrättas är det enligt utredarna inte lämpligt att renodla någon av de principer som nämnts. De olika principerna har därför sammanvägts enligt ett poängsystem. Härvid har — enligt det alternativ till poängfördelning som enligt DON är mest ändamålsenligt i detta sammanhang — bristområdesprincipen getts den största tyngden. Principerna om effektiv lokalisering och landsdelsrättvisa har också betraktats som förhållandevis väsentliga. Minst betydelse har tillmätts principerna om konkurrenslokalisering och ökande efterfrågan.

DON har emellertid, som tidigare nämnts, föreslagit att nya allmänna advokatbyråer också skall inrättas i Stockholm och Södertälje.

Den nya byrån i Södertälje får anses så angelägen att den bör börja sin verksamhet den 1 juli 1973. Genom en sådan lokalisering friställs viss kapacitet på den ena av de allmänna byråerna i Stockholm för andra arbetsuppgifter, vilket är önskvärt med tanke på intresset av att tjänstemännen på byråerna skall kunna ta på sig offentliga försvararskap. Denna uppfattning styrks av de resultat till vilka utredarna kommit.

I fråga om de ytterligare sex byråer som bör kunna inrättas redan i samband med att reformen träder i kraft pekar resultaten från utredningen entydigt på att Jönköping, Eskilstuna, Växjö och Karlskrona bör komma i första hand. Därefter kommer Kristianstad och Sundsvall som får anses i stort sett likvärdiga från lokaliseringssynpunkt.

Sammanfattningsvis innebär DONs förslag att redan i samband med att reformen träder i kraft nya byråer bör inrättas i Södertälje, Jönköping, Eskilstuna, Växjö, Karlskrona, Kristianstad och Sundsvall. Så snart som möjligt herefter bör nya byråer inrättas i Kalmar, Skövde, Stockholm, Uppsala, Umeå, Falun (Borlänge) och Östersund, i den ordning som nämnts. Om det skulle visa sig möjligt att redan till den 1 juli 1973 inrätta även någon eller några av dessa byråer, bör det självfallet ske. En minoritet i DONs styrelse har förordat att den nya byrån i Stockholm i stället för en byrå i Kristianstad hänförs till den första gruppen.

3.4 Mottagningsverksamhet på annan ort än huvudorten

Enligt DON bör vid valet av mottagningsorter följande utgångspunkter gälla (jfr 2.4). I princip bör mottagning komma i fråga på orter där mottagningsverksamhet redan nu förekommer och på orter som klassificerats som regionala centra på grundval av prop. 1972: 111. Även orter med tingsrätt bör övervägas som mottagningsorter. De begränsningarna ställs upp att en mottagning åtminstone på sikt skall ge kostnadstäckning samt att avståndet mellan huvudort och mottagningsort eller mellan mottagningsorter bör överstiga ca 30 km. Även mottagningar som inte är lönsamma bör hållas, om starka sociala skäl talar för detta. Sådana mottagningar bör endast komma i fråga på orter där privatpraktiserande advokat inte har sin huvudsakliga verksamhet.

DON har föreslagit att de 14 nya byråerna skall hålla mottagning på sammanlagt 33 orter och att det uppdras åt DON att besluta om mottagningsorter. På tre av de föreslagna orterna har rättshjälpsanstalt mottagning i dag.

3.5 Dimensionering och uppbyggnad

Vad tidigare sagts om de allmänna advokatbyråernas inre organisation gäller i tillämpliga delar även för de nya byråerna.

De nya byråerna bör starta successivt, bl. a. med hänsyn till att rekryteringsproblem annars kan uppstå. Man måste också räkna med att det kan ta en tid innan byråerna är inarbetade inom sina verksamhetsområden. Erfarenheter från etableringen av rättshjälpsanstalter ger vid handen att det kan dröja ända upp till tre år innan verksamheten nått full omfattning. Under inledningsskedet bör personalen därför ökas successivt.

Antalet juristtjänster bör till en början bestämmas till tre vid varje byrå. Det har i förarbetena förutsatts att detta är det minsta antal jurister som ger förutsättning för en godtagbar kontorsorganisation. De undersökningar som gjorts senare har bestyrkt denna uppfattning. Det bör finnas två eller tre biträden på varje byrå.

Det synes motiverat att verksamheten på de nya byråerna sätts igång med en personal bestående av chefen för byrån, ytterligare en jurist och ett biträde. Biträdet får under den första tiden fungera i alla de biträdesfunktioner som förekommer vid byrån. Biträdet skall sålunda bl. a. kunna svara för de ekonomi- och personaladministrativa uppgifterna.

4 Rättshjälpsnämnderna

DONs skrivelse den 21 februari 1973 och promemoria ang. rättshjälpsnämnderna

4.1 Inledning

Enligt 3 § rättshjälpslagen (1972: 429) skall för handläggning av ärenden om rättshjälp finnas rättshjälpsnämnder. Verksamhetsområde för rättshjälpsnämnd bestäms av Kungl. Maj:t. Rättshjälpsnämnd står enligt lagrummet under tillsyn av en centralmyndighet. Centralmyndighet är den myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

När det gäller myndighetsfunktionerna inom rättshjälpsystemet skall rättshjälpsnämnderna i princip handha all rättshjälp och alltså fatta de grundläggande besluten enligt rättshjälpslagen. Vissa rättshjälpsfrågor har dock tagits undan från rättshjälpsnämndernas prövning. Prövningen har i stället förlagts till andra myndigheter, framför allt de allmänna domstolarna.

I fråga om rättshjälpsnämndernas verksamhetsområden och kansliorganisation anförs i förarbetena att det är lämpligast att anknyta verksamhetsområdet till hovrätternas domkretsar och kanslierna till hovrätternas administrativa avdelningar. Den närmare organisationsundersökning som skall göras beträffande nämndernas verksamhetsområden och personal, bör inriktas på en lösning efter dessa riktlinjer. Som skäl för denna lösning åberopas att det — för att skapa arbetsunderlag för en heltidsanställd tjänsteman hos nämnden — är nödvändigt att rättshjälpsnämndernas verksamhetsområde i allmänhet får omfatta mer än ett län. Rättshjälpsnämnderna blir vidare i regel ganska små och det är därför från ekonomiska och praktiska synpunkter knappast lämpligt att de får eget kansli. Anknytning bör ske till myndighet som lyder under samma centrala förvaltningsmyndighet som rättshjälpsnämnderna (prop. 1972: 4 s. 238, 293 f.).

Enligt förarbetena skall det blivande domstolsverket vara centralmyndighet för rättshjälpen. Till dess domstolsverket inrättas, skall centralmyndighetsfunktionerna handhas av DON (jfr JuU 1972: 12 s. 45).

Enligt 5 § tredje stycket rättshjälpslagen får, i den utsträckning Kungl. Maj:t bestämmer, tjänsteman vid rättshjälpsnämnd på nämndens vägnar slutligt pröva rättshjälpsärende. Tjänstemannen skall vara lagfaren och ha erfarenhet av domstols- eller advokatverksamhet.

4.2 Fördelning av arbetsuppgifter i ärenden om rättshjälp

Beträffande frågan om delegation av rättshjälpsnämnds beslutanderätt till den tjänsteman som nämns i 5 § tredje stycket rättshjälpslagen (i fortsättningen kallad handläggare) sägs i förarbetena till rättshjälpslagen (prop. 1972: 4 s. 285) att i den mån en framställning från sökande, biträde eller annan utan vidare skall bifallas anledning i allmänhet saknas att koppla in nämnden. Nämndens medverkan bör reserveras för fall då det finns anledning anta att en ansökan eller framställning

inte kan bifallas eller i vart fall inte bifallas helt och i övrigt för fall då den aktuella frågan är av större vikt eller har mera principiell betydelse. Den närmare regleringen av dessa frågor och om delegation av rätt att vidta förberedande åtgärder förutsätts ske i instruktion för rättshjälpsnämnderna.

För att arbetet vid rättshjälpsnämnderna skall kunna bedrivas rationellt och för att åstadkomma en så snabb och billig handläggning som möjligt anser DON att rättshjälpsnämnderna i förhållandevis stor utsträckning bör medges möjlighet att delegera beslutanderätten till handläggare. De riktlinjer för uppdelningen av ärendena som har angetts i förarbetena anses också innefatta en vidsträckt delegation. Det är dock önskvärt att handläggare i vissa fall får på nämndens vägnar fatta beslut som innebär att en framställning helt eller delvis lämnas utan bifall. Främst bör detta komma i fråga om det är uppenbart att framställningen inte kan bifallas.

4.3 Ärendecantal och personalbehov

DON anför att rättshjälpsnämndernas personalbehov får bestämmas på grundval av uppskattningarna av det väntade ärendantalet.

I förarbetena (prop. 1972: 4 s. 302—306) diskuteras svårigheterna att beräkna ärendecantal och kostnader till följd av rättshjälpsreformen. Helt tillförlitliga uppgifter i dessa avseenden är inte heller nu möjliga att redovisa. Ett sätt att beräkna ärendantalet är dock att utgå från det antal rättshjälpsärenden som finns i dag, dvs. ärenden om fri rättegång samt ärenden vid rättshjälpsanstalterna och enligt jämtlandssystemet.

Antalet rättshjälpsärenden kommer i det nya rättshjälpsystemet att öka till följd av att förutsättningarna för att få rättshjälp vidgas. Det gäller såväl processuella som utomprocessuella ärenden och förvaltningsärenden. I förarbetena görs vissa uppskattningar av hur stora ökningarna som kan väntas. Dessa uppskattningar ligger till grund för DONs beräkningar av personalbehovet vid rättshjälpsnämnderna. Beräkningarna bygger endast på tre handlägningsrutiner som kommer att svara för merparten av verksamheten, nämligen ansökan om allmän rättshjälp, ersättning av allmänna medel till biträde samt slutreglering av ärende om allmän rättshjälp och avräkning med biträde. Efter att ha beräknat antalet ärenden och tidsåtgången för handläggningen av de olika ärendena kommer DON fram till ett beräknat personalbehov för rättshjälpsnämnderna av 13 heltidstjänster på handläggarnivå och 32 biträdestjänster.

4.4 Verksamhetsområde samt personal- och kansliorganisation för rätts- hjälpnämnderna

Om det tidigare angivna sammanlagda personalbehovet för nämnderna fördelas mellan de sex i förarbetena ifrågasatta nämnderna i proportion till folkmängden inom hovrätternas domkretsar, erhålls följande resultat.

Personalbehov för vissa handläggningsrutiner

Rättshjälpnämnd	Handläggare	Biträden
Stockholm	4,7	11,5
Jönköping	2,2	5,4
Malmö	1,8	4,5
Göteborg	2,6	6,4
Sundsvall	0,9	2,3
Umeå	0,8	1,9
Summa	13	32

I fråga om centralmyndighetens ställning i förhållande till rättshjälpnämnderna framhålls i förarbetena att det är angeläget med en centraliserad ledning och samordning av verksamheten inom rättshjälporganisationen. Centralmyndigheten skall ha hand om vissa personal- och ekonomiadministrativa uppgifter rörande rättshjälpnämnderna och de allmänna advokatbyråerna. De administrativa ärenden som det här rör sig om är i huvudsak desamma som domstolsverket skall handlägga för domstolsväsendet enligt domstolsverksutredningens betänkande (SOU 1971: 41) Ny domstolsadministration. En uppgift för centralmyndigheten är vidare att genom direktiv och anvisningar till rättshjälpnämnderna sörja för en riktig och enhetlig rättstillämpning (prop. 1972: 4 s. 239, 296).

Det löpande arbetet vid rättshjälpnämnderna kommer att bli hårt specialiserat både för handläggare och biträdespersonal. Den stora mängden av göromål kommer att bestå av bestämda handläggningsrutiner som sköts med hjälp av blanketter. Vissa av dessa rutiner, framför allt slutregleringsrutinen, kräver ingående insikter i rättshjälpens systematik. Det är därför angeläget att till nämnderna knyts en fast personalkader med erfarenhet av de särskilda arbetsuppgifter som faller på nämnderna.

Mot bakgrund av det anförda bör som utgångspunkt vid ett ställningstagande till rättshjälpnämndernas organisation gälla att centralmyndigheten skall svara för administrativ planering och samordning av rättshjälpnämndernas verksamhet. Självfallet skall centralmyndigheten även svara för uppgiften att arbeta ut föreskrifter och anvisningar för rättshjälpens ärendenas handläggning. En annan utgångspunkt är att det till nämnderna skall vara knuten särskild personal som kontinuerligt sysslar med de uppgifter som faller på nämnderna.

Tidigare har redovisats personalbehovet för vissa kansligöromål åt rättshjälpsnämnderna. Trots att visst ytterligare personalbehov föreligger på grund av arbetsrutiner som här inte räknats in, blir kanslierna — med undantag för det i Stockholm — så små att betydande vikarierproblem måste uppstå vid semester, sjukdomsfall och tjänstledighet. För att i möjligaste mån komma till rätta med dessa problem bör nämndernas kansliorganisation anknytas till annan myndighet. Den i förarbetena anvisade utvägen att knyta kanslierna till hovrätterna synes lämplig. Härigenom skulle nämnderna vid tillfälliga vakanser och vid arbetstoppar kunna få hjälp från hovrätterna med personal för handläggare- och biträdesuppgifter. Om hela personalen vid något tillfälle inte har full sysselsättning med kansligöromålen åt nämnden kan den nyttiggöras i hovrättsorganisationen. Från hovrätterna skulle nämnderna också få hjälp med löpande personal- och ekonomiadministration. Rekruteringen till kanslierna torde också underlättas, om de integreras med hovrättsorganisationen. Med den lösning som förordas här bör nämndens kansli ingå som en organisatorisk enhet i hovrätten. Personalen bör följaktligen vara anställd i hovrätten men med tjänstgöringen förlagd till den särskilda enheten (kansliet) som sköter kansligöromålen åt rättshjälpsnämnden. Denna enhet bör förestås av en chef.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår DON att rättshjälpsnämnder inrättas i Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå, att nämndernas verksamhetsområden sammanfaller med hovrätternas domkretsar och att kansligöromålen åt nämnderna utförs inom hovrätterna. Verksamhetsområdet blir med denna lösning tämligen stort för varje nämnd. Det torde ändå bli möjligt för nämnderna att få den överblick över bl. a. tillgången på juridiskt biträde och den kännedom om dessa biträden som är nödvändigt för att nämnderna skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. En ledamot av DONs styrelse anser att rättshjälpsnämnderna bör bli självständiga och att i så fall de båda nordligaste nämnderna sammanslås till en nämnd som får kansliort i Umeå.

Anknytningen av rättshjälpsnämndernas kanslier till hovrätterna torde innebära att personalbehovet för nämndernas kanslifunktioner blir något mindre än om kanslierna görs helt fristående. Den beräkning av personalbehovet som gjorts tidigare bygger på att reformen fullt slagit igenom. Man torde dock kunna räkna med att verksamheten först om något år har fått full omfattning. Även om hänsyn tas till de arbetsuppgifter som inte beaktats vid den tidigare beräkningen, torde därför i nuläget personalbehovet inte behöva räknas upp. Det av DON föreslagna personalbehovet, redovisat i heltidstjänster, framgår av följande tabell.

Rättshjälpsnämnd	Handläggare	Biträden
Stockholm	5	12
Jönköping	2	5
Malmö	2	5
Göteborg	3	6
Sundsvall	1	2
Umeå	1	2
Summa	14	32

DON understryker dock att organisationen med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna kan behöva utökas på något längre sikt.

4.5 Kostnadsberäkningar

De förslag som redovisats av DON i det föregående beräknas leda till följande kostnader för rättshjälpsnämnderna budgetåret 1973/74.

Lönekostnader	2 904 000
Sjukvård	10 000
Reseersättningar	138 000
Lokalkostnader	276 000
Expenser	550 000
Därav engångsutgifter	(350 000)
	3 878 000

När rättshjälpsnämnderna inrättas uppstår vissa kostnader för anskaffning av kontorsutrustning och inredning av lokaler. Dessa kostnader kan lämpligen täckas genom att medel anvisas för expenser av engångskaraktär. Det erforderliga beloppet har beräknats till 350 000 kr.

5 Centralmyndighetens funktioner

DON:s skrivelse den 21 februari 1973 och promemoria ang. centralmyndighetsfunktionerna.

Enligt 3 § andra stycket rättshjälpslagen (1972: 429) skall rättshjälpsnämnd stå under tillsyn av en centralmyndighet. Centralmyndighet är den myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Enligt förarbetena skall det blivande domstolsverket vara centralmyndighet på rättshjälpsområdet. Till dess ett domstolsverk hinner inrättas, skall DON vara centralmyndighet (jfr JuU 1972: 12 s. 45).

Centralmyndigheten har enligt DON vissa allmänna funktioner inom rättshjälpsystemet. En given uppgift är att följa upp reformen och se till att den får avsedd verkan, t. ex. genom kontakter med myndigheter och organisationer som berörs av rättshjälpsverksamheten, genom information till allmänheten och genom undersökningar av de långsiktiga utvecklingstendenserna inom rättshjälpsområdet. På centralmyndigheten ankommer också att bedöma medelsåtgången och begära de medel som behövs för rättshjälpsverksamheten. Centralmyndigheten skall vidare fastställa de taxor som skall tillämpas vid bestämmande av ersättning till

biträde enligt rättshjälpslagen eller till offentlig försvarare samt övervaka hur taxorna tillämpas. Andra mera allmänna funktioner består i att handha de uppgifter som sammanhänger med kostnadsbidragssystemet, t. ex. att utfärda tabeller för beräkning av maximibelopp, samt rättsstatistiken och blanketterna på rättshjälpsområdet.

Centralmyndigheten skall svara för ledningen och samordningen av verksamheten inom rättshjälpsorganisationen. De allmänna advokatbyråerna står i administrativt hänseende under tillsyn av centralmyndigheten och är skyldiga att följa de föreskrifter som centralmyndigheten meddelar. Det bör understrykas att denna tillsyn endast gäller administrativa frågor.

I fråga om rättshjälpsnämnderna ankommer det på centralmyndigheten att genom direktiv och anvisningar till dessa sörja för en riktig och enhetlig rättstillämpning. Centralmyndigheten svarar också för den administrativa planeringen och samordningen av verksamheten vid nämnderna.

Centralmyndigheten är vidare besvärsinstans i frågor där talan får föras mot rättshjälpsnämnds eller annan förvaltningsmyndighets beslut enligt rättshjälpslagen (49 §). En uppgift för centralmyndigheten är också att, när det behövs, fullfölja talan mot vissa av allmän domstol meddelade beslut om ersättning av allmänna medel till biträde eller offentlig försvarare (jfr prop. 1972: 4 s. 291).

Beträffande centralmyndighetens funktioner i fråga om rättshjälpsnämnderna har DON särskilt framhållit följande. Tidigare har föreslagits att rättshjälpsnämndernas kanslier skall ingå som organisatoriska enheter i hovrätterna. Nämnderna kan på detta sätt lösa de vikarieproblem som uppstår vid semester och tjänstledighet och dessutom få hjälp med löpande personal- och ekonomiadministration. Den administrativa planeringen och samordningen föreslås däremot ankomma på centralmyndigheten.

Centralmyndigheten bör sålunda ha hand om planeringen av verksamheten vid rättshjälpsnämnderna och inom kansliorganisationen samt äska medel för och budgetera verksamheten. Underlag för planeringen och för petitaarbetet måste inhämtas från hovrätterna. Det bör ankomma på hovrätten att, efter samråd med vederbörande nämnd, lämna uppgifter om bl. a. den långsiktiga och kortsiktiga utvecklingen av arbetsvolymen samt vilka resursförändringar som påkallas härav. En viktig del av centralmyndighetens uppgifter bör också vara att rationalisera arbets- och kontorsrutinerna inom kansliorganisationen så att denna fungerar så effektivt som möjligt.

Rättshjälpsnämnderna och deras kanslier i hovrätterna bör finansieras via ett särskilt anslag. Det får förutsättas att Kungl. Maj:t inrättar samtliga tjänster vid nämndernas kanslier.

Alla handläggartjänster inom kansliorganisationen bör tillsättas av

centralmyndigheten. Förslag bör avges av hovrätten som dessförinnan skall höra rättshjälpsnämndens ordförande. Biträdestjänsterna bör tillsättas av hovrätten efter förslag av nämndens ordförande.

Den löpande administrationen av rättshjälpsnämndernas kanslier bör ombesörjas av hovrätterna. Hovrätten beslutar sålunda i frågor om tjänstledighet, semester och förordnande av vikarier. Likaså bör hovrätten fatta beslut om löneavdrag vid tjänstledighet.

Anslaget för rättshjälpsnämnderna och deras kansliorganisation bör disponeras av hovrätterna. I samband med budgeteringen av verksamheten bör centralmyndigheten fördela anslaget mellan de olika hovrätterna. Varje hovrätt äger sedan fatta beslut om utgifter och teckna utbetalningsbesked inom de ramar som getts.

6 Ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten

DON:s skrivelser den 28 december 1972 och den 25 januari 1973 samt promemoria ang. ekonomisystem m. m.

6.1 Inledning

Rättshjälpsreformen kommer att medföra avsevärda ändringar i fråga om budget- och ekonomisystemet för rättshjälpsverksamheten. De nuvarande anslagen för fri rättegång m. m. måste ersättas av anslag, som anpassas till den nya organisationen och övriga nyheter som reformen medför. Av särskilt intresse i detta sammanhang är budgetsystemet för de allmänna advokatbyråerna. Verksamheten vid dessa skall bedrivas på samma sätt som advokatverksamheten i övrigt. Bl. a. skall intäkterna ge full täckning för kostnaderna. Ett budgetsystem bör eftersträvas som tillgodoser de krav på affärsmässighet och konkurrens på lika villkor med enskilda advokater som ställts upp för de allmänna advokatbyråerna.

Även redovisningssidan måste uppmärksammas. De allmänna advokatbyråerna och rättshjälpsnämnderna avses tillämpa det redovisningssystem, system S, som används för bl. a. domstolarna och anslutas till redovisningscentralen vid DON.

6.2 Finansiering och anslagsutformning

6.2.1 Allmänna synpunkter

Den statliga finansieringen av rättshjälpen sker f. n. från följande anslag under andra huvudtiteln: Ersättning åt domare, vittnen och parter, Kostnader enligt lagen om fri rättegång, Understöd för utomprocessuell rättshjälp samt Tornedalens rättshjälpsanstalt.

Bidrag av allmänna medel till de rättssökande bör redovisas separat

från verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna. Vidare bör kostnaderna för rättshjälpens administration vid rättshjälpsnämnderna redovisas särskilt. Kostnaderna för rättshjälpssystemet bör därför finansieras från följande nya anslag under andra huvudtiteln: Allmänna advokatbyråer, Rättshjälpsnämnder samt Rättshjälpskostnader, dvs. kostnaderna för det allmännas subvention åt de rättssökande, inräknat kostnaden för rättshjälp åt misstänkt i brottmål och kostnaden för offentligt biträde. Härtill kommer kostnaderna för centralmyndighetsfunktionerna som redovisas under anslaget Domstolsväsendets organisationsnämnd.

6.2.2 Allmänna advokatbyråer

Självbärighetsprincipen

I förarbetena framhålls att verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna bör bedrivas på samma sätt som advokatverksamhet i övrigt. Av stor betydelse är därvid att intäkterna i verksamheten ger full täckning för kostnaderna. Detta är nödvändigt för att åstadkomma den önskvärda konkurrensen på lika villkor mellan de allmänna advokatbyråerna och de privatpraktiserande advokaterna (prop. 1972: 4 s. 282 f).

Intäkter i verksamheten

De allmänna advokatbyråerna skall åta sig uppdrag i första hand inom rättshjälpsområdet (prop. 1972: 4 s. 283). Detta innebär att de kommer att få sina huvudsakliga inkomster från rättshjälpsuppdrag.

De allmänna advokatbyråerna skall även kunna åta sig uppdrag utanför rättshjälpsområdet. En förutsättning är att uppdragen inte inkräktar på byråernas primära uppgift att biträda inom rättshjälpssystemet (prop. 1972: 4 s. 281). Inkomsterna av denna del av byråernas verksamhet kommer givetvis att härröra enbart från de enskilda rättssökandena som får betala biträdesersättningen direkt till byråerna.

De allmänna advokatbyråerna kommer slutligen att få vissa ytterligare inkomster från uppdrag utanför rättshjälpsområdet. I förarbetena anförs att det på skilda områden kan finnas ett behov av biträde i rättsliga angelägenheter utan att rättshjälp kan komma i fråga. Det nämns sådana uppdrag som god man vid fattigkonkurs, vissa uppdrag som likvidator eller syssloman vid likvidation av aktiebolag eller som förmyndare eller god man enligt föräldrabalken i vissa fall när tillgångar saknas. Ett praktiskt behov av biträde föreligger också i vissa fall i fråga om bouppteckningar när den avlidne saknar nära anhöriga. I sådana och andra likartade fall kan det vara svårt att få åtgärder vidtagna eftersom ersättning för uppdragen inte kan påräknas. De allmänna advokatbyråerna skall kunna utnyttjas för sådana uppdrag (prop. 1972: 4 s. 281). Byråerna bör få ersättning i särskild ordning för de kostnader som dessa uppdrag medför.

Kostnader i verksamheten

Kostnaderna för en allmän advokatbyrås verksamhet kommer i första hand att bestå av kostnader för personal, lokaler samt kontorsinventarier och kontorsmateriel.

Samtliga kostnader för verksamheten vid en allmän advokatbyrå omfattas i princip av kravet på kostnadstäckning. Tidigare har dock nämnts att särskild ersättning bör utgå för att täcka vissa kostnader. Även i övrigt kan ifrågasättas om inte vissa speciella kostnader bör ersättas i särskild ordning. Företrädare för rättshjälpsanstalterna har i olika sammanhang framhållit att vissa kostnader i verksamheten inte kan eller bör täckas av intäkter utan finansieras på annat sätt. Man har sålunda pekat på att vissa mottagningar, som är motiverade av sociala skäl, inte är lönsamma från strikt ekonomisk synpunkt. Det gäller huvudsakligen mottagningar i övre Norrland och vid vissa fångvårdsanstalter. Vidare har anförts att vissa rättshjälpsanstalter, vars klienter i inte oväsentlig omfattning utgörs av utlänningar, har ganska betydande kostnader för tolk. Till rättshjälpsanstalterna hänvisas ofta ett klientel som mera har behov av social eller allmän rådgivning än av juridiskt biträde i egentlig mening. Slutligen har man framhållit att de allmänna advokatbyråerna i viss omfattning kan antas komma att anlitas som remissinstanser i lagstiftningsärenden och att kostnaderna för detta bör täckas i särskild ordning.

Vad först gäller frågan om kostnader för mottagningar på annan ort än advokatbyråns huvudort bör som huvudregel gälla att de av rättshjälpsanstalternas nuvarande mottagningar skall dras in som inte är lönsamma från ekonomisk synpunkt. Undantag bör emellertid göras från denna regel, om starka sociala skäl talar för att en mottagning behålls.

Om en advokatbyrå sålunda av sociala skäl håller mottagning utanför huvudorten, är det enligt DONs mening skäligt att kostnaderna därför inte får påverka rörelseresultatet i den vanliga verksamheten. Kostnaderna för resor, traktamente samt tidsspillan i samband med resorna bör sålunda täckas i särskild ordning. Motsvarande gäller lokalhyra. En preliminär beräkning visar att totalkostnaderna för en sålunda subventionerad verksamhet kommer att stanna vid cirka 150 000 kr.

Vad gäller ersättning för tolkkostnader bör följande framhållas.

Vad som av allmänna medel utgått i ersättning till tolk i mål eller ärende vid allmän domstol är enligt 9 § andra stycket 6. rättshjälpslagen en kostnad för allmän rättshjälp. Den som beviljats allmän rättshjälp av rättshjälpsnämnd får alltså betala tolkkostnaden bara i den mån kostnaden täcks av kostnadsbidraget. För förvaltningsärenden finns bestämmelser om tolk i 9 § förvaltningslagen (1971: 290) (FL)

och 50—52 §§ förvaltningsprocesslagen (1971: 291) (FPL). Enligt bestämmelserna i 52 § FPL skall i förvaltningsmål kostnaden för tolk som rätten anlitat alltid betalas av allmänna medel.

De kostnader som åsyftas från rättshjälpsanstalternas sida är kostnaderna för tolkning som behövs vid handläggning av olika ärenden på advokatbyrån. Några bestämmelser om dessa kostnader finns inte i rättshjälpslagen. Det synes knappast kunna komma i fråga att advokatbyråerna i särskild ordning skulle kunna få ersättning för de kostnader som uppkommit för tolk och som den enskilde rättssökanden inte kunnat betala. En sådan lösning skulle innebära att särskilda rättshjälpsförmåner tillskapas vid sidan av rättshjälpslagen. Frågan torde enligt DON få lösas i annat sammanhang.

Resultatutjämning mellan byråerna eller ej

Frågan om självbärighetsprincipen skall gälla för de allmänna advokatbyråerna sammantagna eller för varje byrå för sig är av stor betydelse när ett budgetsystem för de allmänna byråerna skall läggas upp. Produktivitetsskillnader och andra olikheter kommer att medföra att rörelseresultatet varierar mellan byråerna. Frågan är då om resultatutjämning skall ske. Såväl enskilda som allmänna advokatbyråer kommer inom rättshjälpsystemets ram att tillämpa samma taxor. Bl. a. av detta skäl synes det mindre lämpligt att en allmän advokatbyrå på en ort skall kunna få ett underskott under visst år täckt via ett "koncernbidrag", medan en enskild byrå på samma ort inte har motsvarande möjlighet. Självbärighetsprincipen bör gälla för varje advokatbyrå för sig och, som en följd av detta, bör någon resultatutjämning mellan byråerna inte ske.

Betydelsen av över- eller underskott i verksamheten

Ett underskott under ett budgetår bör balanseras till nästkommande budgetår. Som en följd härav bör även överskott balanseras. Advokatbyråerna får på detta sätt möjlighet till utjämning mellan budgetår med god resp. dålig bärighet.

Om verksamheten vid en byrå under flera år går med förlust uppstår dock en annan situation. Underskotten vid en byrå kan givetvis inte tillåtas växa år efter år utan att någon åtgärd vidtas. I en sådan situation bör det ankomma på centralmyndigheten att göra en analys av orsakerna till det dåliga rörelseresultatet och att se till att byrån blir rekonstruerad. Även nedläggning av en allmän advokatbyrå kan komma i fråga. En rekonstruktion av en byrå kan innebära t. ex. ändrad lokalisering eller indragning av mottagning på särskild mottagningsort. När en advokatbyrå rekonstrueras, bör medel kunna tillskjutas så att ackumulerade underskott helt eller delvis kan avskrivas. En sådan avskrivning av ett underskott bör finansieras genom att ackumulerade överskott hos de

andra byråerna tas i anspråk. Det får förutsättas att centralmyndigheten utövar sådan tillsyn över byråerna och ingriper i så god tid att någon allvarligare situation inte skall behöva uppkomma.

Uppkommer ett betydande ackumulerat överskott vid en byrå, bör en viss del av detta överskott överföras till statsverket, för att sedan användas t. ex. för avskrivning av underskott i samband med att en byrå rekonstrueras.

1 000-kronorsanslag

Sedan den 1 juli 1970 tillämpas nettoredovisning för uppdragsverksamheten vid vissa myndigheter. De utbetalningar och inbetalningar som hänförs till uppdragsverksamheten redovisas över ett förslagsanslag på formellt 1 000 kr. Anslaget för dessa myndigheter får inte uppvisa någon belastning vid budgetårsskiftet och i princip inte heller under löpande budgetår. Kassamässiga över- och underskott regleras över en rörlig kredit i riksgäldskontoret. Nettoredovisningen innebär att statsmakterna inte tar ställning till verksamhetens omslutning i budgeten. Verksamhetens omfattning styrs primärt av efterfrågan. Detta innebär dock inte att verksamheten får svälla hur som helst. Ett flertal restriktioner ställs normalt upp. Dessa berör personal- och organisationsfrågor samt belastningen av vissa kostnadslag m. m. Vidare tar statsmakterna i samband med den årliga budgetprövningen ställning till myndighetens mål och prestationer samt till hur vinst skall disponeras resp. förlust täckas. Eventuella vinstmedel får därför inte användas på sådant sätt att denna dispositionsrätt äventyras.

I det nya rätts hjälpssystemet gäller principen om fritt advokatval. Detta innebär att de allmänna advokatbyråerna får konkurrera om klienterna med de enskilda advokaterna. Detta förhållande och kravet på att intäkterna skall ge kostnadstäckning kommer att medföra att varje allmän advokatbyrå måste se till att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt. Byråerna måste då också få vissa möjligheter att själva planera och styra verksamheten så att detta mål kan uppnås. Mot denna bakgrund görs i det följande en jämförelse mellan en finansiering av verksamheten via ett 1 000-kronorsanslag och en finansiering via ett konventionellt anslag.

En anslagskonstruktion med 1 000-kronorsanslag medför till en början att resultatutjämnning mellan olika budgetår tillåts. Vinster kan disponeras och förluster måste täckas. Om ett konventionellt anslag används, blir varje budgetår en från resultatsynpunkt slutet händelse. Eftersom advokatbyråns inkomster utgör finansieringsmedel när 1 000-kronorsanslag används, tvingar vidare denna anslagskonstruktion fram en löpande resultatuppföljning. När ett konventionellt anslag används kan resultatuppföljningen begränsas till att endast utföras vid bokslutstillfället. Med ett 1 000-kronorsanslag följer också att kapitalkost-

nader och räntekostnader påverkar byråernas likviditet och därigenom medverkar i den kassamässiga styrningen av verksamheten. När ett konventionellt anslag används, betraktas dessa kostnader som komplementkostnader, vilka inte motsvaras av utgifter. En anslagskonstruktion med ett konventionellt anslag innebär slutligen att en maximigräns sätts för resursanskaffningen. En ökad efterfrågan, som kan ge upphov till ökade intäkter, får motsvaras av en ökad resursanskaffning endast om ett tilläggsanslag kan erhållas.

En anslagskonstruktion med 1 000-kronorsanslag synes mot bakgrund av det anförda väl tillgodose de krav på affärsmässighet och konkurrens på lika villkor med enskilda advokatbyråer som ställts upp för de allmänna advokatbyråerna.

När en myndighets verksamhet finansieras via ett 1 000-kronorsanslag styrs som nämnts verksamhetens omfattning primärt av efterfrågan. Normalt uppställs dock vissa restriktioner. Slutlig ställning till vilka restriktioner som kan komma i fråga för verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna kan emellertid inte tas förrän byråernas organisation fastställts.

DON framhåller att en ordning med ett gemensamt 1 000-kronorsanslag är förenligt med principen om varje advokatbyrås självbärighet. Som närmare berörs senare är det möjligt att i redovisningen hålla isär de olika byråerna från varandra. Från den redovisningscentral (RC) som betjänar byråerna får man därvid uppgift om såväl det kassamässiga resultatet som resultatet i kostnads/intäktstermer för varje allmän advokatbyrå. Däremot redovisas byråerna sammantaget i riksbokföringen.

Vid valet mellan gemensamt anslag eller särskilda anslag torde man i första hand få beakta beslutsfunktionernas utformning. En anslagskonstruktion med särskilda anslag för varje advokatbyrå medför att statsmakterna får ta ställning till frågor om disposition av överskott resp. täckning av underskott och om vissa övriga regleringar av verksamheten för varje byrå för sig. Om i stället verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna finansieras via ett gemensamt 1 000-kronorsanslag delegeras de frågor som rör de enskilda byråerna till centralmyndigheten.

Eftersom det från redovisningsteknisk synpunkt inte innebär någon nackdel med ett gemensamt anslag är en sådan anslagsutformning att föredra. Man får en större snabbhet och flexibilitet i beslutsfattandet och statsmakternas ställningstagande kan begränsas till principiella frågor för hela den statliga advokatverksamheten.

Rörlig kredit

Som tidigare nämnts får 1 000-kronorsanslaget i princip inte uppvisa någon belastning. Kassamässiga över- och underskott regleras i stället periodvis över en rörlig kredit i riksgäldskontoret. Utnyttjas den rörliga krediten uppkommer en räntekostnad. På motsvarande sätt får advokat-

byrån en ränteintäkt om överskott uppstår i verksamheten. Bevakningen av om rörlig kredit behöver utnyttjas för finansiering av verksamheten sker automatiskt i redovisningssystemet.

Behovet av rörlig kredit för de advokatbyråer som enligt DONs förslag börjar sin verksamhet den 1 juli 1973 har beräknats uppgå till fem milj. kr., vilket i stort sett motsvarar utgifterna för tre månaders drift av verksamheten.

Driftbidrag

Som tidigare nämnts bör kostnaderna för resor till och från mottagningsorter och fångvårdsanstalter, där mottagning hålls av sociala skäl, tas undan från kravet på avgiftsfinansiering. Detta innebär att de allmänna advokatbyråerna lämpligen bör få driftbidrag för att täcka dessa kostnader. Driftbidraget bör få tas i anspråk i den utsträckning sådana kostnader uppstår i verksamheten. Vad som sagts nu bör också gälla när de allmänna advokatbyråerna utanför rättshjälpsystemet åtar sig de uppdrag som likvidator, god man o. d. som tidigare har berörts.

Driftbidragsanslaget bör i likhet med 1 000-kronorsanslaget vara gemensamt för byråerna. Anslaget torde böra ges förslagsvis.

Utrustningsanslag

Investeringar kan finansieras antingen genom att inkomster i verksamheten/rörlig kredit tas i anspråk eller också genom särskilda utrustningsanslag. För investeringsobjekt, vars värde överstiger 10 000 kr., får — enligt de regler som gäller för 1 000-kronorsanslaget — myndigheten investeringsmedel genom ett särskilt utrustningsanslag. Investeringar i kontorsmöbler resp. skriv- och räknemaskiner som görs i ett sammanhang bör betraktas som ett enda investeringsobjekt. För en del av advokatbyråerna kommer utgifter för sådana investeringar att överstiga 10 000 kr. när verksamheten börjar.

Drygt 20 allmänna advokatbyråer beräknas starta sin verksamhet den 1 juli 1973. Dessa måste sålunda utrustas med kontorsinventarier under innevarande budgetår. De rättshjälpsanstalter som stannar kvar i sina nuvarande lokaler torde i stor utsträckning också komma att behålla sina inventarier. Detta förutsätter dock avtal med berörda landsting och kommuner. De rättshjälpsanstalter som kommer att flytta till nya lokaler och de helt nya allmänna advokatbyråer som börjar sin verksamhet den 1 juli 1973 kommer att utrustas med nya kontorsinventarier. De medel som kan behövas för ersättning till landsting och kommuner samt de medel som erfordras för inköp av ny utrustning måste finnas tillgängliga under innevarande budgetår.

Totalt beräknas utgifterna för utrustning av de allmänna advokatbyråerna till cirka 1,8 milj. kr. Av detta belopp hänför sig omkring 1,5

milj. kr. till budgetåret 1972—73 och 300 000 kr. till utrustning av de byråer som börjar sin verksamhet efter den 1 juli 1973.

Utgifterna för inköp av utrustning samt eventuell ersättning till landsting och kommuner bör tas upp som utrustningskapital i byråernas redovisning. Medel som svarar mot kostnaderna för avskrivning och ränta på detta kapital bör sedan levereras in till statsverket.

De allmänna advokatbyråerna bör sålunda utrustas via anslag som centralmyndigheten disponerar. Utgifterna för reinvesteringar i kontorsinventarier torde inte uppgå till större belopp än att de kan finansieras genom inkomster i verksamheten resp. genom den rörliga krediten.

6.2.3 Rättshjälpsnämnder

Rättshjälpsnämnderna bör i likhet med de allmänna advokatbyråerna finansieras via ett gemensamt anslag. Anslaget bör vara ett förslagsanslag men delas upp på de olika nämnderna antingen genom ett regleringsbrev eller också av centralmyndigheten, som bör disponera över anslaget.

Samtliga rättshjälpsnämnder kan antas komma att få ny kontorsutrustning. Utgifterna för dessa investeringar har beräknats uppgå till omkring 350 000 kr.

Något särskilt utrustningsanslag för rättshjälpsnämnderna torde inte behövas. Reinvesteringar i kontorsinventarier bör kunna finansieras via det ovan nämnda gemensamma anslaget för nämnderna.

6.2.4 Rättshjälpskostnader

Anslaget Rättshjälpskostnader, som bör disponeras av centralmyndigheten, får användas för att täcka de olika rättshjälpskostnader (förmåner) som anges i rättshjälpslagen, dvs. statsverkets subvention i samband med rådgivning, allmän rättshjälp efter beslut av rättshjälpsnämnden, rättshjälp åt misstänkt i brottmål och rättshjälp genom offentligt biträde.

Tilltalad som döms för brottet skall enligt 31 kap. 1 § RB förpliktas att till statsverket återbetala vissa kostnader som enligt rättsens beslut utgått av allmänna medel. Dessa kostnader kan ha belastat både anslaget Rättshjälpskostnader och anslaget Ersättning åt domare, vittnen och parter. De medel som flyter in i anledning av ålagd återbetalningsskyldighet bör emellertid tas in som uppbörd enbart under anslaget Rättshjälpskostnader. På detta sätt kan anslaget för rättshjälpsverksamheten även i fortsättningen redovisas netto. I praktiken kommer också de medel som flyter in att till alldeles övervägande del motsvaras av utbetalningar från anslaget Rättshjälpskostnader.

Vad som sagts nu om nettoredovisning bör även gälla i fråga om de medel som flyter in med anledning av motparts eller annans ersättningskyldighet i andra mål eller ärenden än brottmål.

6.3 Redovisning

Statliga myndigheter skall enligt ett beslut från år 1967 få hjälp med redovisningen av s. k. redovisningscentraler (RC). Vidare skall ett nytt system för ekonomisk redovisning i statsförvaltningen — system S — tillämpas. Systemet är baserat på automatisk databehandling (ADB).

En RC finns inrättad vid DON. Denna beräknas komma att betjäna de allmänna advokatbyråerna och rättshjälpsnämnderna. DONs RC, som är att betrakta som ett serviceorgan, har följande funktioner: granskning, ADB-beredning, stansning, makulering, distribution, arkivering och förfrågningar.

DON har föreslagit att klientmedelsredovisningen inte f. n. skall inlemmas i system S.

6.4 Av DON inhämtade remissyttranden

DON har inhämtat yttranden över ett utkast till en promemoria ang. ekonomisystem m. m. för rättshjälpsverksamheten. Yttranden har avgivits av *riksrevisionsverket*, *Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister och Sveriges advokatsamfund*.

Remissinstanserna har i allt väsentligt anslutit sig till förslagen i promemorian. Riksrevisionsverket har haft vissa synpunkter på bl. a. redovisningen vad gäller uppdelningen på olika kostnadsbärare av verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna samt frågan om resultatutjämning byråerna emellan. Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister har bl. a. framfört synpunkter på de kostnader i verksamheten som uppstår p. g. a. rättshjälpsjuristernas uppgifter av "social och allmän karaktär". Advokatsamfundet har riktat invändningar mot ett förslag i promemorian att kravet på att klientmedel skall hållas avskilda inte bör gälla för de allmänna advokatbyråerna. DON har därefter beslutat att ej f. n. föra fram förslag om ändring av nu gällande regler om klientmedelsredovisning.

7 Avveckling av nuvarande rättshjälpsformer

DONs skrivelse den 1 mars 1973 och promemoria ang. avveckling av nuvarande rättshjälpsformer.

7.1 Avveckling av nuvarande rättshjälpsystem i samband med att rättshjälpsreformen träder i kraft

När rättshjälpsreformen träder i kraft avvecklas rättshjälpsanstalterna och ersätts av allmänna advokatbyråer. För anstalternas del krävs särskilda åtgärder för avvecklingen den 1 juli 1973. DON föreslår att en

avräkning görs per den 30 juni 1973 med de landsting och kommuner som driver rättshjälpsanstalt. Avräkningen bör avse kostnader och intäkter under tiden den 1 januari—den 30 juni 1973.

Vid en rättshjälpsanstalt inträffar då och då att en sökande har en motpart, som också är mindre bemedlad. Båda parter kan givetvis inte få biträde av anstalten. Problemet uppstår inte i rättegångar, där motparten kan få fri rättegång med biträde av privatpraktiserande advokat. Problemet uppkommer däremot i utomprocessuella ärenden och förvaltningsärenden. För dessa fall finns särskilda avtal mellan vederbörande landsting (kommun) och avdelning av Sveriges advokatsamfund om begränsad tillämpning av jämtlandssystemet.

Motpartsavtal finns i Örebro län, Östergötlands län, Hallands län, Västmanlands län, Gävleborgs län (Gästrikland), Norrbottens län, Värmlands län, Älvsborgs län och Malmö kommun.

Genom att kostnaderna i anledning av motpartsavtalen ingår i rättshjälpsanstalternas stat kommer dessa kostnader att innefattas i den avräkning som den 1 juli 1973 sker för rättshjälpsanstalterna.

7.2 Avveckling av äldre rättshjälpsärenden

7.2.1 Allmänna synpunkter

När rättshjälpsreformen träder i kraft förekommer oavslutade ärenden vid rättshjälpsanstalterna, enligt jämtlandssystemet och enligt lagen (1919: 367) om fri rättegång. Därutöver förekommer en del oavslutade ärenden på grund av innehållet i motpartsavtalen.

Rättshjälpsärenden, som inte är avslutade den 1 juli 1973, bör avslutas enligt den ordning som följer av äldre bestämmelser. Såvitt gäller mål eller ärende vari fri rättegång har beviljats finns bland övergångsbestämmelserna till rättshjälpslagen en föreskrift med denna innebörd. Ärende om rättshjälp, som före ikraftträdandet är anhängigt hos rättshjälpsanstalt, bör handläggas vid allmän advokatbyrå enligt äldre bestämmelser. Såvitt gäller motpartsavtalen torde de avtalsslutande parterna få komplettera avtalen med särskilda bestämmelser om vad som skall gälla i fråga om sådana ärenden som inte är avslutade den 1 juli 1973.

Avvecklingen av ej avslutade ärenden enligt lagen om fri rättegång torde inte föranleda några särskilda åtgärder.

7.2.2 Ej avslutade ärenden vid rättshjälpsanstalterna

Utomprocessuella och processuella ärenden som efter den 1 juli 1973 handläggs vid allmän advokatbyrå, som trätt i stället för rättshjälpsanstalt, skall avslutas enligt den ordning som nu gäller. Avvecklingen av dessa ärenden bör dock inte ekonomiskt belasta de allmänna advokat-

byråerna. Ersättning bör utgå från anslaget Rättshjälpskostnader och lämpligen grundas på den tid som ägnas åt "gamla" ärenden.

F. n. svarar såväl huvudmannen för rättshjälpsanstalten som statsverket för kostnaderna för verksamheten vid anstalten. I fråga om de ärenden vid rättshjälpsanstalterna som inte avslutats den 1 juli 1973 bör därför överenskommelse träffas med nuvarande huvudmän om att dessa också betalar viss del av de kostnader som uppstår efter den 1 juli 1973. Nuvarande huvudmäns engagemang bör av praktiska skäl inte utsträckas längre än nödvändigt efter det att reformen har trätt i kraft. En tidsperiod av sex månader kan vara lämplig. Under denna period torde de flesta av de "gamla" ärendena hinna avslutas och därefter endast en mindre del av balansen kvarstå.

Den totala bruttokostnaden för att avveckla ärendebalansen den 1 juli 1973 vid de 15 allmänna advokatbyråer som ersätter de rättshjälpsanstalter, som har landstingskommun eller kommun till huvudman, utgör enligt DONs beräkningar 1 633 000 kr.

De allmänna advokatbyråernas sammanlagda inkomster vid avveckling av ärendebalansen uppgår enligt DONs beräkningar till 1 397 000 kr.

Enligt beräkningarna kommer nettoutgifterna för att avveckla ärendebalansen vid rättshjälpsanstalterna sålunda att uppgå till 236 000 kr.

Statligt understöd för rättshjälpsanstalternas verksamhet utgår med hälften av årliga nettoutgifterna med avdrag för lokal- och inventarie-kostnader. Statsbidragens andel av rättshjälpsanstalternas nettoutgifter för år 1971 uppgår i genomsnitt till 42 %. Mot denna bakgrund synes det rimligt att de nuvarande huvudmännen svarar för 60 % av nettokostnaden för att avveckla ärendebalansen.

En avräkning bör ske mellan staten och de nuvarande huvudmännen efter årsskiftet 1973—1974. Avräkningen bör avse de faktiska nettoutgifterna under andra halvåret 1973 för att avveckla ärendebalansen. De nuvarande huvudmännen bör som nämnts betala 60 % av dessa nettoutgifter. Kostnaderna för att avveckla den balans som kvarstår efter den 31 december 1973 bör helt falla på statsverket.

Samtidigt som den nu berörda avräkningen sker och det sålunda läggs fast hur mycket var och en av de nuvarande huvudmännen skall betala för avveckling av ärendebalansen, bör utbetalning ske av de statsbidrag som skall utgå för anstalternas kostnader under tiden den 1 januari—den 30 juni 1973.

7.2.3 Ej avslutade ärenden enligt motpartsavtalen

DON framhåller att kostnaderna i anledning av motpartsavtalen är förhållandevis obetydliga. Bortsett från rättshjälpsanstalten i Luleå uppgick den sammanlagda kostnaden under år 1971 till endast ca 18 000 kr. För rättshjälpsanstalten i Luleå, där motpartsavtalen samtidigt innefat-

tar en variant av jämtlandssystemet, uppgick kostnaden under år 1971 till 55 000 kr. Kostnaden för att avveckla den balans som finns den 1 juli 1973 kan uppskattas till 25 000 kr.

En lämplig ordning för att avveckla ärendebalansen torde vara följande. Vederbörande landsting eller kommun svarar under andra halvåret 1973 för de kostnader som uppkommer i de balanserade ärendena. Efter årsskiftet 1973—1974 sker en avräkning mellan statsverket och landstinget eller kommunen. Avräkningen avser de faktiska kostnaderna under andra halvåret 1973. Statsverket betalar sedan hälften av dessa kostnader. Kostnaderna för att avveckla den balans som kvarstår efter den 31 december 1973 faller helt på vederbörande landsting eller kommun. Den balans som då kvarstår torde vara obetydlig.

7.2.4 *Avveckling av jämtlandssystemet*

Rättshjälp som lämnas enligt jämtlandssystemet grundar sig på avtal mellan resp. landsting och avdelning av Sveriges advokatsamfund. Statens medverkan till denna form av rättshjälp inskränker sig till att statsbidrag utgår enligt vissa regler. Som en följd av detta torde de avtalslutande parterna få komplettera avtalen med särskilda bestämmelser om vad som skall gälla i fråga om sådana ärenden som inte är avslutade den 1 juli 1973. Överenskommelsen kan lämpligen innehålla att de balanserade ärendena skall avslutas enligt den ordning som följer av äldre bestämmelser. En avräkning bör ske efter årsskiftet 1973—1974 och avse dels kostnaderna för verksamheten under första halvåret 1973, dels kostnaderna under andra halvåret 1973 för att avveckla ärendebalansen. Avräkningen bör gå ut på att statsverket ersätter landstingen hälften av de kostnader som sagts nu. Det föreslagna förfarandet förutsätter att kostnaderna för att avveckla den balans som kvarstår efter den 31 december 1973 helt faller på vederbörande landsting. Den balans som då kvarstår torde vara obetydlig.

Vad som sagts nu bör gälla även för den form av rättshjälp som förekommer på Gotland.

Statsverkets andel i kostnaderna för verksamheten under första halvåret 1973 har av DON beräknats till 814 000 kr. och för att avveckla ärendebalansen den 1 juli 1973 till 325 000 kr.

Samtliga slutregleringar som berörts under 7 bör handhas av centralmyndigheten. Statsverkets kostnader bör finansieras via anslaget Rättshjälpkostnader.

8 Departementschefen

8.1 Inledning

Riksdagen har tidigare tagit ställning till reformen om samhällets rättshjälp (prop. 1972: 4, JuU 1972: 12, rskr 1972: 205 och prop. 1972: 132, JuU 1973: 1, rskr 1973: 21). I det följande lämnas förslag till organisation av och ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten.

Sedan Kungl. Maj:t den 30 juni 1972 uppdragit åt DON att förbereda genomförandet av rättshjälpsreformen har DON utfört ett omfattande förberedande organisationsarbete. Tidigare har en redogörelse för DONs utredningar och förslag lämnats.

8.2 Rättshjälpsanstalterna som allmänna advokatbyråer

Rättshjälpsanstalter finns f. n. i Stockholm (två stycken), Norrköping, Linköping, Helsingborg, Malmö, Halmstad, Göteborg, Vänersborg, Borås, Karlstad, Örebro, Västerås, Gävle, Luleå och Haparanda. I likhet med DON anser jag att allmänna advokatbyråer bör finnas på dessa orter och att byråerna bör byggas upp på grundval av de nuvarande rättshjälpsanstalterna. Detta innebär bl. a. att de nuvarande tjänstemännen vid dessa anstalter väsentligen övertas. Några mera påtagliga ändringar för personalen vid rättshjälpsanstalterna vad gäller arbets-situationen kommer alltså inte att inträffa.

DON har föreslagit att antalet juristtjänster vid de allmänna advokatbyråer som ersätter rättshjälpsanstalterna skall bestämmas till 92, vilket innebär en ökning med nio tjänster. Det är givetvis angeläget att antalet tjänster inte är lägre än vad som är motiverat med hänsyn till väntad efterfrågan. De nuvarande rättshjälpsjuristerna har i mycket begränsad omfattning kunnat åta sig uppdrag som offentlig försvarare i brottmål. Som jag framhållit under det tidigare lagstiftningsarbetet bör juristerna på en allmän advokatbyrå ägna sig åt även denna form av rättshjälp. Inte minst med hänsyn härtill bör antalet tjänster ökas i förhållande till nuläget. Jag delar emellertid DONs uppfattning att svårigheter föreligger att göra en korrekt bedömning av varje byrås personalbehov och att försiktighet bör iakttas till dess erfarenheter vunnits av efterfrågan på tjänster för byråernas del. Vid bestämmandet av antalet tjänster bör beaktas att nya tjänster inrättats på flera håll under senare tid. En större utbyggnad av personalorganisationen i ett sammanhang skulle också medföra rekryterings svårigheter. Det får ankomma på Kungl. Maj:t att sörja för att byråernas personalbehov tillgodoses.

Jag ansluter mig på anförda skäl till DONs bedömningar av personalbehovet vid övergången till den nya organisationen.

8.3 De nya allmänna advokatbyråerna

DON har undersökt i vilken utsträckning allmänna advokatbyråer bör inrättas på andra platser än där det nu finns rättshjälpsanstalter. På grundval av dessa undersökningar (jfr avsnitt 3) har DON föreslagit att 14 nya allmänna advokatbyråer inrättas. DON har vidare funnit det mest angeläget att allmänna advokatbyråer i första hand och redan i samband med att rättshjälpsreformen träder i kraft inrättas i Södertälje, Jönköping, Eskilstuna, Växjö, Karlskrona, Kristianstad och Sundsvall. Övriga orter där enligt DON advokatbyråer bör inrättas snarast möjligt efter det reformen trätt i kraft är Kalmar, Skövde, Stockholm (utöver de två byråer som ersätter nuvarande rättshjälpsanstalter), Uppsala, Umeå, Falun/Borlänge och Östersund.

DONs utredningar innebär en bekräftelse på riktigheten av uttalandena i prop. 1972: 4 om lokaliseringsorter för nya byråer. Utöver vad som angetts i propositionen föreslår DON att en ny allmän advokatbyrå inrättas i Stockholm och en i Södertälje. De undersökningar som DON har gjort har enligt min uppfattning tagit tillbörlig hänsyn till de faktorer som bör påverka bedömningen i den aktuella lokaliseringsfrågan. Ett fullföljande av de intentioner som ligger bakom införandet av rättshjälpslagen bör på sikt leda till att allmänna advokatbyråer inrättas även på andra orter än de av DON föreslagna. Nya allmänna advokatbyråer bör nu inrättas i enlighet med DONs förslag. Det får ankomma på Kungl. Maj:t att besluta vid vilka tidpunkter under budgetåret 1973/74 och på vilka platser de allmänna advokatbyråerna skall inrättas.

De nya byråerna bör byggas upp successivt. Antalet jurister torde under uppbyggnadsskedet för flertalet byråer böra begränsas till två eller tre.

8.4 De allmänna advokatbyråernas mottagningsverksamhet utanför huvudorten

Flertalet rättshjälpsanstalter har f. n. mottagningar på orter utanför huvudorten. Sådana mottagningar kan i vissa fall var olönsamma men ändå vara motiverade av allmänhetens berättigade krav på service. I största möjliga utsträckning bör verksamheten fortsätta på de orter där rättshjälpsanstalterna f. n. har mottagning. Även andra orter kan bli aktuella för sådan mottagning. Också de nya allmänna advokatbyråerna bör om det behövs anordna mottagning utanför huvudorten. Mottagningsverksamhet bör också äga rum på vissa fångvårdsanstalter. I samtliga fall där mottagningsverksamheten visar sig vara olönsam får en avvägning göras mellan kostnadskonsekvenserna och allmänhetens behov av juridisk service. Kungl. Maj:t bör bemyndiga centralmyndig-

heten att besluta om omfattningen av de allmänna advokatbyråernas mottagningsverksamhet på annan ort än huvudort. I samband med att jag senare tar upp frågan om ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten kommer jag också att ta upp frågan om de ekonomiska konsekvenserna av sådan mottagningsverksamhet som inte är lönsam.

8.5 Rättshjälpsnämnderna

Som DON framhållit har det i förarbetena till rättshjälpslagen ansetts lämpligt att anknyta rättshjälpsnämndernas verksamhetsområden till hovrätternas domkretsar och kanslierna för nämnderna till hovrätternas administrativa avdelningar. DON har anslutit sig till dessa uttalanden och föreslagit att rättshjälpsnämnder inrättas på de orter där hovrätterna är belägna och ges samma verksamhetsområden som hovrätternas domkretsar samt att nämndernas kansligöromål utförs inom hovrätterna. Rättshjälpsnämndernas personalbehov har av DON bedömts till sammanlagt 14 handläggare och 32 biträden.

Jag ansluter mig till DONs bedömning i fråga om nämndernas verksamhetsområden och personalbehov och hänvisar till redogörelsen för denna (avsnitt 4.4). Frånsett rättshjälpsnämnden i Stockholm blir nämndernas kanslier förhållandevis små. Det är en klar fördel för verksamheten om nämndernas kansligöromål utförs inom hovrätterna. Jag biträder därför DONs förslag i denna del. De tjänster som behövs för nämndernas kansligöromål bör inrättas i hovrätterna. Kostnaderna för dessa tjänster bör belasta anslag för rättshjälpsnämndernas verksamhet.

8.6 Centralmyndigheten

I avvaktan på inrättande av centralmyndigheten för domstolsväsendet (prop. 1972: 1 bil. 4, JuU 1972: 8, rskr 1972: 159) räknar jag med att DON kommer att utses att vara centralmyndighet på rättshjälpsområdet. Centralmyndighetens funktioner har behandlats i prop. 1972: 4 s. 294—298.

Med hänsyn till att rättshjälpsnämndernas kansligöromål skall fullgöras inom hovrätterna måste frågan om centralmyndighetens resp. hovrätternas kompetens beträffande rättshjälpsnämnderna särskilt uppmärksammas. Anknytningen till hovrätterna innebär att nämndernas personal formellt blir tjänstemän vid hovrätterna. Det bör dock ankomma på centralmyndigheten att, efter förslag av hovrätten, tillsätta tjänster på handläggarnivå på kanslienheten för rättshjälpsnämnden. I fråga om biträdestjänsterna bör hovrätten höra rättshjälpsnämndens ordförande innan sådan tjänst tillsättes. Hovrätterna har liksom andra myndigheter skyldighet att ge föreskrifter om handläggningsrutiner m. m. för sin personal samt att bestämma hur genomförandet av olika

arbetsuppgifter skall prioriteras. Hovrätterna bör inte få befogenhet vad gäller handläggningsrutiner o. d. inom rättshjälpsområdet. Dessa befogenheter bör i stället tillkomma centralmyndigheten trots att det rör sig om tjänstemän hos hovrätterna. Däremot bör hovrätterna ha ansvaret för att rättshjälpsnämndernas verksamhet alltid kan utföras. Detta innebär att hovrätterna vid ledighet och vakanser på sådana tjänster som är avsedda för rättshjälpsnämndernas verksamhet skall ställa personal till förfogande till rättshjälpsnämnderna från de personalgrupper som är avsedda för hovrätternas egentliga verksamhet. Denna skyldighet till personaldisposition till förmån för rättshjälpsnämnderna kan bli aktuell även vid tillfällen då den för rättshjälpsnämnderna avsedda personalen visar sig vara otillräcklig. Ett genomförande av den föreslagna hovrättsanknytningen ger med andra ord goda möjligheter att tillgodose rättshjälpsnämndernas personalbehov. Det innebär emellertid också att den personal som är avsedd för rättshjälpsnämnderna kan ställas till hovrätternas förfogande om arbetsuppgifterna i nämnden medger det.

En av de tjänster vid varje hovrätt som inrättas för rättshjälpsnämnderna bör vara avsedd för funktionen som chef för rättshjälpsnämndens kansli. I de mindre hovrätterna kan det visa sig lämpligt att denna funktion läggs på en tjänst som är gemensam för rättshjälpsnämndens och hovrättens behov. På innehavaren av denna tjänst och hovrättens ledning får det ankomma att i samråd göra de avvägningar av personalbehovet för nämnden som behövs i olika lägen.

Det får ankomma på Kungl. Maj:t att meddela bestämmelser om kompetensfördelningen mellan centralmyndigheten och hovrätterna. Det kan därvid visa sig lämpligt att i vissa hänseenden överlåta åt centralmyndigheten att meddela de bestämmelser som behövs.

8.7 Budget- och ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten

8.7.1 Inledning

Under andra huvudtiteln finns f. n. följande anslag till rättshjälp: Ersättning åt domare, vittnen och parter (från vilket anslag bl. a. ersättningar till offentlig försvarare utgår), Kostnader enligt lagen om fri rättegång, Understöd för utomprocessuell rättshjälp samt Tornedalens rätts-hjälpsanstalt.

Vid val av budgetsystem för rättshjälpsverksamheten i dess nya form måste man välja ett system som är förenligt med verksamhetens art. Av särskilt intresse i sammanhanget är den självbärighetsprincip som skall gälla för de allmänna advokatbyråerna och de krav på affärsmässighet och konkurrens på lika villkor med enskilda advokater som ställts upp för de allmänna advokatbyråerna. Budgetsystemet måste också vara så utformat att det ger god möjlighet att redovisa samhällets kostnader av olika slag för rättshjälpsverksamheten.

8.7.2 Allmänna advokatbyråer

De allmänna advokatbyråerna kommer att uppbära inkomster i sin verksamhet dels från enskilda rättssökande och dels från allmänna medel i anledning av beslut om rättshjälp. För samtliga rättshjälpskostnader bör finnas ett anslag från vilket de allmänna advokatbyråerna får uppbära sina huvudsakliga inkomster.

För de allmänna advokatbyråernas kostnader för personal, lokaler, inventarier, materiel m. m. bör finnas ett gemensamt anslag. På grund av att byråernas verksamhet har karaktären av uppdragsverksamhet är det som DON har föreslagit lämpligt att utbetalningar och inbetalningar redovisas över ett förslagsanslag på formellt 1 000 kr. Anslaget bör i princip inte få uppvisa någon nettobelastning vare sig under loppet eller vid slutet av budgetåret. För att lösa likviditetsproblem för verksamheten räknar jag med att de allmänna advokatbyråerna — i likhet med vad som gäller för myndigheter med uppdragsverksamhet som deltar i försök med programbudgetering — får disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret. DON beräknar kreditbehovet till fem milj. kr. för de advokatbyråer som enligt DONs förslag börjar sin verksamhet den 1 juli 1973. Det ankommer på Kungl. Maj:t att inom ramen för av riksdagen lämnat bemyndigande (prop. 1970: 1 bil. 1 s. 44, SU 1970: 16, rskr 1970: 59) meddela närmare bestämmelser om de allmänna advokatbyråernas utnyttjande av rörlig kredit.

Som DON framhållit har man att räkna med att vissa byråer kommer att ge överskott under det att andra kommer att visa underskott. Jag ansluter mig till DONs uppfattning att resultatutjämning byråerna emellan ej bör förekomma. En resultatutjämning mellan de allmänna advokatbyråerna skulle i praktiken innebära en "koncernbildning" som inte står i överensstämmelse med den ställning i förhållande till enskilda advokater som de allmänna advokatbyråerna avses få. Över- eller underskott i verksamheten vid de olika byråerna får istället balanseras från ett budgetår till ett annat. Om samma advokatbyrå under flera år visar underskott får frågan tas upp om byrån bör läggas ned eller omorganiseras. Även överskott under flera år kan ge anledning till förändringar i verksamheten. Utvecklingen i nämnda hänseenden bör följas med uppmärksamhet av centralmyndigheten som har att lämna förslag till de förändringar av verksamheten som rörelseresultatet kan ge anledning till.

Lösamhetsprincipen kan inte tillämpas helt strikt vid de allmänna advokatbyråerna. För dessa uppstår kostnader som inte är helt att jämföra med enskilda advokaters kostnader för sin verksamhet. Som jag tidigare framhållit får de allmänna advokatbyråerna hålla mottagning utanför huvudort. I vissa fall bör sådana mottagningar hållas av sociala skäl. Kostnaderna för sådan verksamhet bör inte påverka en

byrås rörelseresultat. De allmänna advokatbyråerna kommer också på grund av sin ställning som statliga myndigheter, att få åta sig uppdrag utanför rättshjälpsystemet som inte ger inkomster som täcker kostnaderna. Det rör sig här om vissa uppdrag som likvidator, god man m. m. Inte heller kostnaderna för denna del av verksamheten bör tillåtas inverka på rörelseresultatet.

En fråga som kan vara av särskilt intresse i detta sammanhang är kostnaden för tolk och översättning. Till de nuvarande rättshjälpsanstalterna hänvisas i jämförelsevis stor omfattning klienter som inte behärskar svenska språket, och anstalterna har i regel särskilda anslag från sina huvudmän för att bekosta utgifterna för tolk. Man får därför räkna med att de allmänna advokatbyråernas klienter i inte oväsentlig omfattning kommer att bestå av utlänningar.

I prop. 1973: 30 s. 75 behandlas vissa frågor rörande tolk och översättning inom rättshjälpsystemets ram. Rörande den närmare utformningen av förslagen och mina uttalanden i anslutning till dessa får jag hänvisa till propositionen. Där påpekade jag också att vissa svårigheter skulle kunna uppstå vid tillämpning av reglerna om rådgivning i rättshjälpslagen. De antydda problemen beror huvudsakligen på att den för rådgivning bestämda avgiften, f. n. 50 kr., inte medger att tolk anlitas i rådgivningsärendet. Detta skulle kunna leda till att rådgivning i praktiken aldrig skulle kunna lämnas en icke svenskspråkig person. En sådan ordning är givetvis inte godtagbar. Det får antas att just invandrare, vars kunskaper om svenska förhållanden är begränsade, har särskilt behov av att till en rimlig kostnad kunna göra sådana förfrågningar som avses med rådgivningsinstitutet. Jag föreslår därför att de allmänna advokatbyråerna bereds möjlighet att anlita tolk (översättare) i rådgivningsfall på liknande sätt som de nuvarande rättshjälpsanstalterna, utan att detta skall behöva påverka byråernas rörelseresultat.

De kostnader som sålunda de allmänna advokatbyråerna får ta på sig och vilka inte bör påverka rörelseresultatet bör finansieras i särskild ordning genom ett särskilt driftbidragsanslag som bör vara gemensamt för byråerna. Byråerna bör inte själva få förfoga över anslaget utan det bör stå till centralmyndighetens disposition för sitt avsedda ändamål. Utöver vad som sagts nu är jag inte beredd att f. n. förorda att de allmänna advokatbyråerna ges särskilda anslag för verksamhet av mera social karaktär.

Genom de förändringar beträffande tolk- och översättningsfrågor som förslagen i prop. 1973: 30 innebär i förening med vad jag här anfört tillgodoses invandrarnas behov av rättshjälp på ett tillfredsställande sätt.

När allmän advokatbyrå behöver investera i *utrustning* för sin verksamhet får det i fortsättningen ske genom att ta i anspråk inkomster från

verksamheten. När verksamheten startar den 1 juli 1973 finns emellertid inga inkomster som kan användas för utrustning av de nya byråerna och till kostnader för att ta över rättshjälpsanstalternas utrustning. För ändamålet behövs därför medel redan innevarande budgetår. Investeringskostnaderna i utrustning för byråerna får avskrivas genom periodiska inbetalningar för byråerna till statsverket.

8.7.3 Rättshjälpsnämnderna

Anslaget till rättshjälpsnämnderna bör vara av konventionell typ med gängse poster. Anslaget bör vara gemensamt för samtliga nämnder. Centralmyndigheten bör ha huvudansvaret för anslaget men efter beslut från centralmyndigheten bör hovrätterna få disponera över delar av anslaget för att täcka kostnaderna för kansliverksamheten som enligt vad jag tidigare föreslagit bör drivas inom hovrätterna.

8.7.4 Anslag till rättshjälpskostnader

Som DON föreslagit bör ett särskilt anslag tillskapas för att täcka de rättshjälpskostnader (förmåner) som enligt rättshjälpslagen skall betalas av allmänna medel, dvs. framför allt ersättning till offentlig försvarare och biträde vid allmän rättshjälp. Vidare ansluter jag mig till DONs förslag vad gäller nettoredovisning av anslaget och förslaget att medel som flyter in på grund av ålagd återbetalningsskyldighet får tas in som uppbörd under anslaget Rättshjälpskostnader även till den del kostnaden tidigare belastat det anslag som f. n. benämns Ersättning åt domare, vittnen och parter.

8.8 Avveckling av nuvarande rättshjälpsformer

DON har som framgår av tidigare redogörelse (avsnitt 7) redogjort för sina förslag till lösningar av olika ekonomiska frågor som uppstår vid övergången. Av hänsyn till rättssökande i ärenden som pågår vid övergången är det emellertid av största betydelse att nuvarande huvudmän behåller den organisation vad gäller jämlandssystemet och motpartsavtalen som behövs för avveckling av ifrågavarande ärenden. DON har anmält att företrädare för nuvarande huvudmän förklarat att de inte accepterar DONs förslag till lösningar av de olika ekonomiska frågorna som uppstår vid övergången.

För egen del anser jag att — även om rättshjälpslagen inte har tillagts retroaktiv verkan — reformen om samhällets rättshjälp bör innebära att staten tar på sig hela ansvaret för ifrågavarande avvecklingskostnader. Statens kostnader för avveckling av ärenden som pågår vid övergången bör belasta anslaget till rättshjälpskostnader.

8.9 Vissa personalfrågor

All personal vid rättshjälpsanstalterna bör i samband med statens övertagande av rättshjälpsverksamheten erbjudas annan statlig anställning. Det är naturligt att rättshjälpsanstalternas nuvarande tjänstemän, såväl rättsbildade som andra, i mån av tillgång på tjänster i första hand går över till de allmänna advokatbyråerna eller rättshjälpsnämnderna. Att personalen sålunda överförs till statlig tjänst inom samma verksamhet kan sägas vara såväl ett statens intresse som, allmänt sett, ett intresse från personalens sida. I enlighet härmed bör det vara en strävan att söka ordna övergången för samtliga personalgrupper så att menliga verkningar undviks för den enskilde tjänstemannen. Staten avses sålunda skola övertaga kommunernas skyldigheter gentemot den personal som f. n. är anställd vid rättshjälpsanstalterna.

Beträffande avtalsbara anställnings- och arbetsvillkor för tjänstemännen vid de allmänna advokatbyråerna avser jag att ge statens avtalsverk det förhandlingsuppdrag som behövs.

Frågor om eventuell fördelning av kostnaderna för framtida pensionsförmåner för den övertagna personalen avses komma att diskuteras mellan företrädare för finansdepartementet och företrädare för huvudmännen för rättshjälpsanstalterna.

Kungl. Maj:t bör bemyndigas att vidta de övergångsåtgärder som behövs på grund av övertagande av personal vid rättshjälpsanstalterna.

8.10 Anslagsfrågor m. m.

I årets statsverksproposition (prop. 1973: 1 bil. 4 s. 74) har t. v. tagits upp ett gemensamt anslag för samtliga rättshjälpskostnader och den del av nuvarande anslaget Ersättning åt domare, vittnen och parter som inte består av rättshjälpskostnader. Anslaget som har benämnts Beräknade rättshjälpskostnader m. m. har för budgetåret 1973/74 beräknats med ett preliminärt belopp om 82 787 000 kr. i avvaktan på en proposition med förslag till organisation av och ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten. Under hänvisning till vad jag tidigare anfört föreslår jag att anslaget för budgetåret 1973/74 delas upp i följande anslag.

Rättshjälpskostnader

Rättshjälpsnämnderna

Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet

Bidrag till allmänna advokatbyråer

Allmänna advokatbyråer m. m.: Utrustning

Ersättning åt vittnen m. m.

Anslagsberäkning

Rättshjälpskostnader

Nytt anslag (förslag)

75 000 000

Rättshjälpsnämnderna

Nytt anslag (förslag)	3 520 000
-----------------------	-----------

Personal	1973/74
-----------------	---------

Handläggande personal	14
-----------------------	----

Övrig personal	32
----------------	----

	46
--	-----------

Anslag

Lönekostnader	2 900 000
---------------	-----------

Sjukvård	10 000
----------	--------

Reseersättningar	140 000
------------------	---------

Lokalkostnader	270 000
----------------	---------

Expenser	200 000
----------	---------

	3 520 000
--	------------------

Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet

Nytt anslag (förslag)	1 000
-----------------------	-------

Personal	1973/74
-----------------	---------

Handläggande personal	134
-----------------------	-----

Övrig personal	140
----------------	-----

	274
--	------------

Bidrag till allmänna advokatbyråer

Nytt anslag (förslag)	300 000
-----------------------	---------

Allmänna advokatbyråer m. m.: Utrustning

	1972/73	1973/74
--	---------	---------

Nytt anslag (förslag)	1 850 000	300 000
-----------------------	-----------	---------

Ersättning åt vittnen m. m.

1971/72 Utgift	134 700 650
----------------	-------------

1972/73 Anslag	128 250 000
----------------	-------------

1973/74 Förslag	4 000 000
-----------------	-----------

¹ Anslaget Ersättning åt domare, vittnen och parter

Beräkningen av anslaget *Rättshjälpskostnader* måste grundas på vissa osäkra antaganden. Vid beräkningen av de medel som behövs under anslaget har hänsyn tagits till följande förhållanden. I det beräknade anslagsbeloppet ingår den uppskattade del av anslaget Ersättning åt domare, vittnen och parter som belöper på kostnader för ersättning till offent-

liga försvarare, ungefär 25 milj. kr. Vidare ingår kostnaderna under de nuvarande anslagen Kostnader enligt lagen om fri rättegång, Understöd för utomprocessuell rättshjälp och Tornedalens rättshjälpsanstalt. Hänsyn har vidare tagits till beräkningar som redovisats i prop. 1972: 4 s. 304 och prop. 1972: 132 s. 210.

Beträffande anslaget till *Rättshjälpsnämnderna* hänvisar jag till sammanställningen och DONs beräkningar (avsnitt 4.5). Jag har beräknat medel under anslaget till tjänster i hovrätterna för 14 handläggare och 32 biträden. En del av tjänsterna för handläggare och annan personal bör inrättas som extra ordinarie och en del som extra. Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta i denna fråga.

Anslaget till *Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet* bör som tidigare nämnts föras upp med ett formellt belopp på 1 000 kr. Jag räknar med att vid de allmänna advokatbyråer som träder i stället för de nuvarande rättshjälpsanstalterna får inrättas tjänster för 92 jurister och 98 biträden (jfr avsnitt 2.3). Personalbehovet vid de 14 nya allmänna advokatbyråer som avses bli inrättade under kommande budgetår är svårare att ange. Som DON framhållit (avsnitt 3.5) torde man under det första verksamhetsåret få räkna med tjänster för tre jurister och två eller tre biträden vid varje byrå. Vid varje allmän advokatbyrå bör finnas en ordinarie tjänst med beteckningen r som chef. Med utgångspunkt från nuvarande löneställning för motsvarande tjänster på rättshjälpsanstalterna är det troligt att vissa av de nya tjänsterna i förhandlingarna om anställnings- och arbetsvillkor kommer att hänföras till löneplan C. Kungl. Maj:t bör därför begära riksdagens bemyndigande att få inrätta högst 30 ordinarie tjänster för chef för advokatbyrå med beteckningen r. En del av tjänsterna för jurister och annan personal bör inrättas som extra ordinarie och en del som extra. Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta i denna fråga.

Anslaget *Bidrag till allmänna advokatbyråer* är avsett för ändamål som jag tidigare behandlat. Anslagsberäkningen måste i avvaktan på att erfarenheter vinnas bygga på vissa osäkra antaganden.

Anslaget *Allmänna advokatbyråer m. m.: Utrustning* avser kostnader som till största delen kommer att uppstå redan innevarande budgetår. Det nya anslaget bör därför föras upp under andra huvudtiteln redan innevarande budgetår. På grundval av DONs utredningar bedömer jag anslagsbehovet innevarande budgetår till 1 850 000 kr. och till 300 000 kr. för budgetåret 1973/74. Även för rättshjälpsnämnderna behövs medel till den utrustning som måste anskaffas innan verksamheten vid nämnderna börjar. Kostnader för nämnda utrustning bör få belasta anslaget i inledningsskedet. Den angivna anslagsberäkningen tar hänsyn till kostnaderna för utrustning även för rättshjälpsnämnderna. Vad gäller investeringskostnader i framtiden får dessa tas från anslaget till rättshjälpsnämnderna liksom motsvarande kostnader för de allmänna advokatbyråerna i framtiden får belasta intäkterna i verksamheten. Om inte nya byråer öppnas efter den 1 juli 1974 eller befintliga byråer

väsentligt ökas ut behöver ifrågavarande utrustningsanslag inte finnas efter utgången av budgetåret 1973/74.

Det nuvarande anslaget *Ersättning åt domare, vittnen och parter* är avsett för åtskilliga ganska skilda ändamål. Belastningen på anslaget består till övervägande delen, ungefär 90 %, av kostnader för ersättning till offentliga försvarare. I fortsättningen bör kostnader för offentlig försvarare belasta det nya anslaget *Rättshjälpkostnader*. Benämningen *ersättning åt domare, vittnen och parter* får redan nu anses vara en missvisande benämning. Sedan kostnader för offentlig försvarare ej längre belastar anslaget är kostnader för ersättning åt vittnen den största posten på anslaget. Det bör därför i fortsättningen benämnas *Ersättning åt vittnen m. m.*

9 Hemställen

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

1. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för organisationen av samhällets rättshjälp
2. till *Allmänna advokatbyråer m. m.: Utrustning* på tilläggsstat III för budgetåret 1972/73 under andra huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 1 850 000 kr.
3. bemyndiga Kungl. Maj:t att inrätta högst 30 ordinarie tjänster för chef för allmän advokatbyrå med beteckningen r
4. bemyndiga Kungl. Maj:t att vidta de övergångsåtgärder som behövs på grund av övertagandet av personal vid rättshjälpsanstalterna
5. till *Rättshjälpkostnader* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 75 000 000 kr.
6. till *Rättshjälpsnämnderna* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 3 520 000 kr.
7. till *Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 1 000 kr.
8. till *Bidrag till allmänna advokatbyråer* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 300 000 kr.
9. till *Allmänna advokatbyråer m. m.: Utrustning* för budgetåret 1973/74 anvisa ett reservationsanslag av 300 000 kr.
10. till *Ersättning åt vittnen m. m.* för budgetåret 1973/74 anvisa ett förslagsanslag av 4 000 000 kr.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av statsrådsprotokollet den 9 mars 1973	2
1 Inledning	2
2 Rättshjälpsanstalterna som allmänna advokatbyråer, DONs skrivelse den 28 december 1972 och promemoria ang. rättshjälpsanstalterna som allmänna advokatbyråer	3
2.1 Inledning	3
2.2 De allmänna advokatbyråernas inre organisation	3
2.2.1 Allmänna synpunkter	3
2.2.2 Juristpersonalens uppgifter	3
2.2.3 Biträdespersonalens uppgifter	4
2.3 Personalbehov vid övergång till ny organisation	5
2.3.1 Allmänt	5
2.3.2 De allmänna advokatbyråerna i Stockholm	6
2.3.3 De allmänna advokatbyråerna i Norrköping och Linköping	6
2.3.4 Den allmänna advokatbyrån i Helsingborg	6
2.3.5 Den allmänna advokatbyrån i Malmö	6
2.3.6 Den allmänna advokatbyrån i Halmstad	6
2.3.7 Den allmänna advokatbyrån i Göteborg	7
2.3.8 Den allmänna advokatbyrån i Vänersborg	7
2.3.9 Den allmänna advokatbyrån i Borås	7
2.3.10 Den allmänna advokatbyrån i Karlstad	7
2.3.11 Den allmänna advokatbyrån i Örebro	7
2.3.12 Den allmänna advokatbyrån i Västerås	8
2.3.13 Den allmänna advokatbyrån i Gävle	8
2.3.14 Den allmänna advokatbyrån i Luleå	8
2.3.15 Den allmänna advokatbyrån i Haparanda	9
2.4 Mottagningsverksamhet på annan ort än huvudorten	9
3 De nya allmänna advokatbyråerna, DONs skrivelser den 28 december 1972 och den 1 februari 1973 samt promemoria ang. de nya allmänna advokatbyråerna	10
3.1 Inledning	10
3.2 Lokalisering av nya allmänna advokatbyråer	11
3.2.1 De i prop. 1972: 4 föreslagna lokaliseringsorterna	11
3.2.2 Andra lokaliseringsorter	13
3.3 Allmänna advokatbyråer som i första hand bör inrättas	13
3.4 Mottagningsverksamhet på annan ort än huvudorten ..	15
3.5 Dimensionering och uppbyggnad	15
4 Rättshjälpsnämnderna, DONs skrivelse den 21 februari 1973 och promemoria ang. rättshjälpsnämnderna	15
4.1 Inledning	16
4.2 Fördelning av arbetsuppgifter i ärenden om rättshjälp ..	16
4.3 Ärendeantal och personalbehov	17

4.4	Verksamhetsområde samt personal- och kansliorganisation för rättshjälpsnämnderna	18
4.5	Kostnadsberäkningar	20
5	Centralmyndighetens funktioner, DONs skrivelse den 21 februari 1973 och promemoria ang. centralmyndighetsfunktionerna	20
6	Ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten, DONs skrivelser den 28 december 1972 och den 25 januari 1973 samt promemoria ang. ekonomisystem m. m.	22
6.1	Inledning	22
6.2	Finansiering och anslagsutformning	22
6.2.1	Allmänna synpunkter	22
6.2.2	Allmänna advokatbyråer	23
6.2.3	Rättshjälpsnämnder	29
6.2.4	Rättshjälpskostnader	29
6.3	Redovisning	30
6.4	Av DON inhämtade remissyttranden	30
7	Avveckling av nuvarande rättshjälpsformer, DONs skrivelse den 1 mars 1973 och promemoria ang. avveckling av nuvarande rättshjälpsformer	30
7.1	Avveckling av nuvarande rättshjälpsystem i samband med att rättshjälpsreformen träder i kraft	30
7.2	Avveckling av äldre rättshjälpsärenden	31
7.2.1	Allmänna synpunkter	31
7.2.2	Ej avslutade ärenden vid rättshjälpsanstalterna ..	31
7.2.3	Ej avslutade ärenden enligt motpartsavtalen	32
7.2.4	Avveckling av jämtlandssystemet	33
8	Departementschefen	34
8.1	Inledning	34
8.2	Rättshjälpsanstalterna som allmänna advokatbyråer	34
8.3	De nya allmänna advokatbyråerna	35
8.4	De allmänna advokatbyråernas mottagningsverksamhet utanför huvudorten	35
8.5	Rättshjälpsnämnderna	36
8.6	Centralmyndigheten	36
8.7	Budget- och ekonomisystem för rättshjälpsverksamheten	37
8.7.1	Inledning	37
8.7.2	Allmänna advokatbyråer	38
8.7.3	Rättshjälpsnämnderna	40
8.7.4	Anslag till rättshjälpskostnader	40
8.8	Avveckling av nuvarande rättshjälpsformer	40
8.9	Vissa personalfrågor	41
8.10	Anslagsfrågor m. m.	41
9	Hemställan	44