

Nr 21

Utlåtande i anledning av motion om offentligt biträde åt part i ärenden rörande administrativt frihetsberövande.

I motionen II:973 av herr *Antonsson m. fl.* hemställs att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att förslag till bestämmelser om förordnande av offentligt biträde i ärenden angående administrativa frihetsberövanden skyndsamt föreläggs riksdagen.

Motionen

I motionen erinras om den möjlighet som varje misstänkt i brottmål har att få offentlig försvarare. Härefter anføres.

Någon motsvarande rätt till biträde gäller däremot inte i ärenden angående administrativa frihetsberövanden, bland vilka särskilt kan nämnas intagning på alkoholistanstalter, barnavårdsanstalter och mentalsjukhus. Även dessa ärenden kan, liksom brottmålen, avse frihetsförluster under avsevärd tid och i övrigt medföra ödeläggande konsekvenser för den enskilde.

Antalet administrativa frihetsberövanden har i takt med välfärdssamhällets utveckling oavbrutet ökat. Inom vart och ett av nyss angivna vårdområden förekommer för närvarande flera tusentals intagningsbeslut årligen. Även om vederbörande myndigheter vinnlägger sig om noggrann prövning av ärendena, har det visat sig att intagningsbeslut i åtskilliga fall saknat laga stöd eller eljest grundats på otillräckligt material. Detta framgår bl. a. av JO:s ämbetsberättelser, som för de sista tio åren redovisar ett rikt urval sådana fall från alla de tre områden som förut nämnts. En väsentlig orsak härtill har utan tvivel varit att de enskilda varit i avsaknad av rättsligt biträde; det är uppenbarligen ofta svårt för personer i sådana situationer — ej sällan är de vid beslutsfattandet interimistiskt omhändertagna — att själva på verksamt sätt föra sin talan och förebringa utredning för att åstadkomma en allsidig belysning av ärendena.

Motionärerna erinrar härefter bl. a. om två utredningsförslag — avgivna av utredningen om administrativa frihetsberövanden och sinnessjuklagstiftningskommittén — som vid ett genomförande skulle ha skapat möjligheten i ärenden angående administrativa frihetsberövanden att förordna offentligt biträde åt den som ärendet angår. Härefter anför motionärerna.

Två parlamentariska kommittéer har alltså enhälligt funnit det vara väsentligt ur rättssäkerhetssynpunkt att offentligt biträde kan förordnas åt dem som hotas av eller redan är föremål för administrativa frihetsberövanden. Angelägenheten av en sådan reform har i avgivna remissyttranden också allmänt understrukits. Vid dessa förhållanden bör reformen uppenbarligen snarast genomföras, med mindre tving-

ande hinder däremot möter; det är här fråga om att avhjälpa en iögonenfallande brist på ett ur rättssäkerhetssynpunkt ömtåligt område.

Vägande skäl för att ytterligare uppskjuta denna reform torde emellertid inte föreligga. Reformen avser en klart avgränsad grupp ärenden av speciell natur, där reformbehovet är i vederbörlig ordning utrett och dokumenterat. Det finns ingen anledning att sammankoppla denna fråga med den större och tveksammare frågan i vilken utsträckning offentligt biträde bör kunna förordnas i andra slags administrativa ärenden eller överhuvudtaget med frågan om rättshjälp inom hela förvaltningsområdet. Än mindre finns anledning att sammanföra frågan med det än mer vittgående och besvärliga spørsmålet om kostnadsersättning åt part i förvaltningsförfarandet. Det kan f. ö. erinras att bestämmelser meddelats om offentligt biträde i fråga om vissa andra avgränsade ärendegrupper inom förvaltningen, t. ex. i utvisningsärenden enligt 41 § utlänningslagen.

Frågan om förordnande av offentligt biträde i ärenden om administrativt frihetsberövande bör följaktligen brytas ut ur 1968 års sakkunnigutredning, vari den blott ingår som ett mindre, redan utrett delproblem. Förslag till bestämmelser i ämnet bör skyndsamt föreläggas riksdagen. En sådan partiell reform för att stärka rättsskyddet vid administrativa frihetsberövanden — varom åtgärder för snart 20 år sedan begärdes av riksdagen — framstår av ovan anförda skäl som oundgänglig och trängande.

Inledning

Fri rättegång m. m.

Möjlighet att erhålla fri rättegång finnes enligt gällande bestämmelser hos de allmänna och särskilda domstolarna; däremot icke hos förvaltningsdomstolarna eller hos några förvaltningsmyndigheter. Fri rättegång innebär för den part som åtnjuter förmånen bl. a. att kostnad för bevisning utgår av allmänna medel samt att *rättegångsbiträde* kan förordnas att bistå parten mot ersättning av allmänna medel. I brottmål kan den tilltalade erhålla *offentlig försvarare*. Även i detta fall utgår ersättningen av allmänna medel, och om den tilltalade icke blir fälld stannar denna kostnad på statsverket. Har den tilltalade fri rättegång, kan det ej heller om han blir fälld åläggas honom att gottgöra statsverket kostnaden för försvararen.

Vid sidan av den fria rättegången finnes vissa särskilda anordningar för meddelande av rättshjälp till mindre bemedlade med det allmännas stöd. Detta sker huvudsakligen genom rättshjälpsanstalter eller genom advokater enligt avtal med vederbörande landsting. Fri rättshjälp i dessa former står i princip till förfogande även i förvaltningsärenden.

I sällsynta fall kan *offentligt biträde* förordnas inom förvaltningen. Vid förhör enligt utlänningslagen äger utlännningen åtnjuta biträde av därtill lämplig person. Har utlännningen ej utsett sådant biträde och finnes hans rätt icke kunna utan biträde tillvaratagas, skall förhörmyndigheten förordna biträde åt honom. Ersättning till det offentliga biträdet utges av allmänna medel. Utlännningen kan förpliktas att till statsverket återgälda kostnaden.

Tidigare utredningsarbete

Den av motionärerna behandlade frågan har samband med spörsmålet om kostnadsersättning åt enskild part och om fri rättegång i förvaltningen. Med hänsyn härtill berörs i det följande i viss utsträckning även dessa frågor.

På begäran av riksdagen år 1952 (ILU 17) tillsattes påföljande år en utredning om rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden. År 1960 framlade utredningen om administrativa frihetsberövanden förslag till ökade rättssäkerhetsgarantier vid handläggningen på länsplanet av mål om administrativa frihetsberövanden beträffande alkoholmissbrukare, barn och ungdom, försumliga försörjare, lösdrivare samt vissa psykiskt efterblivna (SOU 1960: 19). Särskilda socialdomstolar skulle handlägga målen. I 9 § förslaget till lag om socialdomstol stadgades bl. a. att om det med hänsyn till sakens beskaffenhet eller eljest för tillvaratagande av enskild parts rätt finnes vara av synnerlig vikt, må domstolen förordna offentligt biträde åt parten. Statsverket skulle stå för kostnaden för biträdet.

Utredningsförslaget har inte föranlett lagstiftning.

Besvärssakkunniga avlämnade 1964 sitt slutbetänkande *Lag om förvaltningsförfarandet* (SOU 1964:27). I betänkandet behandlades frågor som rör kostnad i förvaltningsförfarandet. Rätt för enskild part till ersättning av allmänna medel för kostnad i förvaltningsförfarandet föreslogs bli införd i begränsad utsträckning. I sammanhanget behandlades frågan om att för förvaltningsförfarandet i allmänhet införa något mot fri rättegång svarande institut. Vidare anfördes bl. a. följande (s. 694).

Det skall däremot ej förnekas, att behov av en motsvarighet till fri rättegång kommer att föreligga i förvaltningsärenden hos domstol, i vilka muntlig handläggning äger rum. Framför allt blir så naturligtvis fallet, därest förslaget om att ärenden skall kunna utsättas till handläggning vid huvudförhandling genomföres. Även i vissa grupper av ärenden hos andra myndigheter än domstolar, t. ex. i expropriations- och jorddelningsärenden, torde visst behov göra sig gällande av en motsvarighet till fri rättegång. En särskild utredning har emellertid tillsatts för revision av lagstiftningen om rättshjälp i rättegång och därmed sammanhängande frågor. Resultatet av denna utredning torde lämpligen böra avvaktas, innan ställning tages till hur den processuella rättshjälpen hos domstol i förvaltningsärenden m. m. skall anordnas. De sakkunniga ha därför ansett sig icke böra utarbeta vare sig förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om fri rättegång till förvaltningsärenden hos domstol eller andra förslag syftande till fri rättshjälp i förvaltningsärenden.

I november 1958 framlade *1951 års rättegångskommitté* betänkande med förslag till lag om rättegångshjälp m. m. (SOU 1958: 40). Enligt förslaget hade möjligheten att erhålla processuell rättshjälp vidgats främst genom att part kunde erhålla sådan förmån mot att han till statsverket inbetalade ett efter hans ekonomiska förmåga avpassat kostnadsbidrag.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i juni 1962 tillkallades *sakkunniga* att verkställa *utredning rörande revision av lagstiftningen om rättshjälp i rättegång* och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga har i februari 1965 framlagt be-

tänkande med reviderat förslag till lag om rättegångshjälp m. m. (SOU 1965:13). Förslaget bygger i det väsentliga på rättegångskommitténs förslag.

Beträffande frågan om rättshjälp inom förvaltningsförfarandet framhåller de sakkunniga att det är avsett att den föreslagna rättegångshjälpen i princip skall kunna beviljas i samtliga mål och ärenden som förekommer vid allmän underrätt, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol, krigsrätt, hovrätt, högsta domstolen samt arbetsdomstolen. Frågan om rättshjälp inför administrativa myndigheter — bland dem förvaltningsdomstolarna — torde däremot falla utanför det för utredningen utstakade området.

Beträffande det närmare innehållet i betänkandena från 1958 och 1965 får utskottet hänvisa till 1LU 1970:5.

I fråga om det av motionärerna åberopade förslaget av sinnessjuklagstiftningskommittén hänvisar utskottet till följande avsnitt.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om rättshjälp i bl. a. mål om administrativa frihetsberövanden behandlades i motioner till 1965 års riksdag. Första lagutskottet instämde i de önskemål som framförts om förbättrade möjligheter för den enskilde till kostnadsersättning i förvaltningsärenden och till rättshjälp över huvud. Motionerna avlogs emellertid. Utskottet hänvisade till att de förslag, som framlagts i besvärssakkunnigas slutbetänkande år 1964 och i betänkandet Rättegångshjälp år 1965, var föremål för remissbehandling. Dessa förslag hade bringat frågorna närmare sin lösning, och någon ytterligare utredning kunde inte förordas i avvaktan på de åtgärder Kungl. Maj:t kunde komma att föreslå beträffande berörda spörsmål.

I detta sammanhang får utskottet även hänvisa till 1LU 1967:21 och 1968:21, i vilka utlåtanden behandlas frågan om ersättning åt enskild för kostnad i förvaltningsförfarande.

Frågan om offentligt biträde i vissa intagnings- och utskrivningsärenden enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall har behandlats av riksdagen år 1967 (2LU 17). Andra lagutskottet hemställde, att riksdagen måtte för sin del antaga ett lagförslag, som medförde möjlighet att förordna offentligt biträde åt patient i ärende hos utskrivningsnämnd och psykiatriska nämnden. Riksdagen biföll en vid utskottsutlåtandet fogad reservation, där motionen i fråga avstyrktes. Utskottsutlåtandet innehåller en utförlig redogörelse för frågans tidigare behandling, bl. a. inom sinnessjuklagstiftningskommittén, som förordnat att offentligt biträde skulle förordnas i den aktuella ärendetypen.

Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden

Med ledning av vad som kom fram vid remissbehandlingen av besvärssakkunnigas förslag har ett nytt lagförslag — *förvaltningslagen* — utarbetats inom justitie-

departementet (SOU 1968:27). Författningsmaterialet har skurits ner radikalt så att endast 25 paragrafer står kvar. Även detta förslag har remissbehandlats och är nu föremål för prövning av Kungl. Maj:t.

Vid den översyn som sålunda företagits har vissa av besvärssakkunniga behandlade problem lämnats utanför. Detta gäller bl. a. frågan om *kostnad*, som brutits ut till särbehandling.

Efter Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade chefen för justitiedepartementet år 1968 sakkunniga för utredning av frågorna om *kostnaderna* i förvaltningsförfarandet, om *rättshjälp* i förvaltningsärenden och om *offentligt biträde* åt part i sådana ärenden (beträffande direktiven se riksdagsberättelsen 1969:Ju 55). I direktiven anför departementschefen bl. a.

För egen del vill jag framhålla, att det inte är tillfredsställande att den enskilde enligt nuvarande ordning — bortsett från vissa undantagsfall — under alla omständigheter själv måste stå för sina kostnader i förvaltningsförfarandet. Särskilt beträffande sådana förvaltningsärenden där den enskilde förhållandevis ofta kan ha befogad anledning att vidta mera kostnadskrävande åtgärder för att tillvarata sina intressen finns det ett påtagligt behov av regler som möjliggör viss kostnadsersättning till den enskilde. Det allmännas krav på medverkan från den enskildes sida i förvaltningsförfarandet synes inte böra sträckas så långt att den enskilde betungas oskäligt. Frågan om att införa bestämmelser om kostnadsersättning i vissa förvaltningsärenden bör därför prövas. Sådana bestämmelser är emellertid inte tillräckliga för att skapa garantier för att enskilda personer inte av ekonomiska skäl hindras att tillvarata sina intressen i förvaltnings-sammanhang. Därför behövs också åtgärder som gör det möjligt för de ekonomiskt sämst lottade parterna att få rättshjälp. För vissa förvaltningsområden som är av central betydelse för den enskildes person bör vidare det allmänna i större utsträckning än vad som nu är fallet ha möjlighet att förordna offentligt biträde åt enskild.

Till ledning för de sakkunniga har chefen för justitiedepartementet anfört vissa synpunkter. I detta hänseende anføres beträffande frågan om offentligt biträde åt part:

Det finns skäl som talar för att i varje fall i sådana förvaltningsärenden, som rör den enskildes personliga frihet, det bör finnas möjlighet att förordna *offentligt biträde åt part*. Även i vissa andra ärenden på förvaltningens område kan det tänkas att det allmänna vid behov bör sörja för att den enskilde förfogar över sakkunnigt biträde. De sakkunniga bör undersöka på vilka områden det föreligger ett starkt framträdande behov av offentligt biträde åt enskild part i förvaltningsärenden och under vilka närmare förutsättningar sådant biträde bör förordnas. Samtidigt bör övervägas i vad mån den enskilde bör vara skyldig att till det allmänna återbetala kostnaderna för offentligt biträde.

Reform av rättshjälpen enligt riktlinjer i 1970 års statsverksproposition

I årets statsverksproposition (bil. 4, s. 58) har chefen för justitiedepartementet aviserat en genomgående rättshjälpsreform. Huvudprincipen vid en sådan reform bör enligt departementschefen vara att ingen av ekonomiska skäl skall hindras

från att ta till vara sina intressen i rättsligt hänseende men att var och en skall bidra till kostnaden för rättshjälpen efter förmåga. Särskilda rättshjälpsmyndigheter skall upprättas, men även privatpraktiserande jurister bör kunna anlitas för rättshjälp. Den enskilde skall kunna få rättshjälp såväl i mål eller ärende vid domstol och administrativ myndighet som i utomprocessuella sammanhang.

Departementschefen behandlar i sammanhanget även den i motionen aktualiserade frågan och anför därvid.

Rättshjälp i vidsträckt mening innefattar även det biträde som misstänkta och tilltalade i brottmål erhåller genom att offentlig försvarare utses. Frågan om en motsvarande möjlighet bör finnas att förordna offentligt biträde i vissa förvaltningsärenden är som jag tidigare anført under utredning. Det bör närmare undersökas om inte även dessa former av stöd i rättsliga angelägenheter kan inordnas i det nya systemet för rättshjälp.

Den ytterligare utredning som måste föregå en reform av rättshjälpen har enligt vad som anges i statsverkspropositionen redan inletts inom justitiedepartementet och bör enligt departementschefens mening även i fortsättningen bedrivas inom departementet i samråd med utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. Resultatet av detta utredningsarbete bör remissbehandlas.

Utskottet har i *utlåtande nr 5 i år* avstyrkt motioner, vari yrkats bl. a. att en parlamentarisk utredning skall tillsättas med uppgift att framlägga förslag angående förbättrad rättshjälp. Utskottets hemställan har bifallits av riksdagen den 25 februari. Vid debatten i första kammaren upplyste chefen för justitiedepartementet, att till arbetsgruppen är knutna dels en representant för rättshjälpsadvokaterna, dels en representant för Sveriges advokatsamfund. Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, har vid samma tillfälle uttalat, att det är hans förhoppning att det skall komma fram en departementspromemoria i så god tid att den kan remissbehandlas i rimlig tid och utgöra underlag för ett förslag till 1971 års riksdag.

Utskottet

I förevarande motion framhålls att två parlamentariska kommittéer — utredningen om administrativa frihetsberövanden och sinnessjuklagstiftningskommittén — enhälligt funnit det vara väsentligt från rättssäkerhetssynpunkt att offentligt biträde kan förordnas åt person som hotas av eller redan är föremål för administrativt frihetsberövande. Då därtill kommer att angelägenheten av en sådan reform också allmänt understrukits vid remissbehandlingen av kommittéförslagen bör, anför motionärerna, frågan om offentligt biträde i ärenden om administrativt frihetsberövande brytas ut ur den år 1968 tillsatta utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden, där frågan ingår som ett delproblem. I motionsyrkandet hemställs att riksdagen anhåller att förslag till bestämmelser om förordnande av offentligt biträde i nämnda slag av ärenden skyndsamt föreläggs riksdagen.

I årets statsverksproposition har chefen för justitiedepartementet aviserat en genomgripande rättshjälpsreform. Huvudprincipen vid en sådan reform bör en-

ligt departementschefen vara att ingen av ekonomiska skäl skall hindras från att ta till vara sina intressen i rättsligt hänseende men att var och en skall bidra till kostnaden för rättshjälpen efter förmåga. Särskilda rättshjälpsmyndigheter skall upprättas, men även privatpraktiserande jurister bör kunna anlitas för rättshjälp. Den enskilde skall kunna få rättshjälp såväl i mål eller ärende vid domstol och administrativ myndighet som i utomprocessuella sammanhang.

Departementschefen erinrar i sammanhanget om att rättshjälp i vidsträckt mening innefattar även det biträde som misstänkta och tilltalade i brottmål erhåller genom offentlig försvarare samt att frågan om att införa en motsvarande möjlighet att förordna offentligt biträde i vissa förvaltningsärenden är under utredning. Det bör enligt departementschefen närmare undersökas, om inte även dessa former av stöd i rättsliga angelägenheter kan inordnas i det nya systemet för rättshjälp.

Den ytterligare utredning, som måste föregå en reform av rättshjälpen, har redan inletts inom justitiedepartementet och bör enligt departementschefens mening även i fortsättningen bedrivas inom departementet i samråd med utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. Till den arbetsgrupp, som tillsatts inom departementet för uppgiften, är knutna dels en representant för rättshjälpsadvokaterna dels en representant för Sveriges advokatsamfund. Riksdagen har tidigare i år avslagit motioner, vari yrkats att utredningsarbetet borde bedrivas i annan form. I samband med riksdagsbehandlingen av nämnda ärende uttalade departementschefen, att det är hans förhoppning att en departementspromemoria rörande rättshjälpen skall föreligga i så god tid att den efter remissbehandling kan läggas till grund för ett förslag till 1971 års riksdag.

Med hänsyn till vad sålunda upplysts är något initiativ från riksdagens sida i anledning av motionen inte påkallat.

Utskottet hemställer,

att motionen II:973 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 mars 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Erik Svedberg (s), Schött (m), fru Lindström (s), herrar Sörenson (fp), Helge Karlsson (s)*, fru Lilly Ohlsson (s) och herr Ferdinand Nilsson (cp);

från andra kammaren: fröken Bergegren (s)*, herrar Martinsson (s)*, Börjesson i Falköping (cp), Hansson i Piteå (s), Sjöholm (fp)*, Oskarson (m), fru Bergander (s) och herr Polstam (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.