

Nr 18.

Ankom till riksdagens kansli den 15 maj 1917 kl. 3 e. m.

Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande nr 18, i anledning av första kammarens beslut i fråga om väckt motion om åvägabringande av utredning i fråga om statsunderstöd till upprättande och underhåll av kommunala rättshjälpskontor.

I en inom första kammaren väckt motion, nr 33, har herr *von Koch* hemställt, att riksdagen behagade besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående statsunderstöd till upprättande och underhåll av kommunala rättshjälpskontor.

På hemställan av sitt andra tillfälliga utskott, till vilket motionen hänvisats, har första kammaren för sin del beslutat, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att i samband med den pågående utredningen angående beredande genom det allmännas försorg av rättshjälp åt parter, som på grund av svag ekonomisk ställning eller oförmåga att tillvarataga sina intressen därav kunna vara i behov, även måtte undersökas, huruvida och i vad mån medverkan från statens sida må kunna lämnas till upprättande och underhåll av kommunala rättshjälpskontor eller därmed till syftet jämförliga anordningar, samt för riksdagen framlägga det förslag, som av undersökningen må föranledas.

Detta beslut har delgivits andra kammaren, som hänvisat ärendet till sitt femte tillfälliga utskott.

Utskottet.

I den svenska rättsordningen har av gammalt den åskådningen funnit stöd, att från det allmännas sida borde beredas de ekonomiskt svagare situerade inom samhället viss hjälp, då det för dessa mindre bemedlade gällde att hävda sina rättsliga intressen. Det av motionären åberopade stadgandet uti 15 kap. 9 § rättegångsbalken uti 1734 års lag bär härom ett vackert vittnesbörd.

Att den ovannämnda åskådningen bottnar i ett inom ett rättssamhälle förefintligt verkligt behov torde även ligga i öppen dag. Det torde ej kunna bestridas, att den gamla satsen om att alla äro »lika inför lagen» icke med nu gällande lagstiftning har sin fulla tillämpning. Detta beror givetvis därpå, att de mindre bemedlade till följd av bristande ekonomiska tillgångar att disponeras för ändamål utöver vad som erfordras för själva existensen äro urståndsatta att i lika mån som de bättre situerade utnyttja förefintliga möjligheter till skydd emot intrång i sina lagliga rättigheter. Det är denna ojämnhet i fråga om möjligheten att tillvarataga rättigheter, som betingar ett utjämnande, realiserat genom rättshjälp åt mindre bemedlade.

Genom ovannämnda i 1734 års lag förekommande stadgande har kravet å rättshjälp icke blivit uppfyllt vare sig i den utsträckning, vartill stadgandet möjligen kunnat tänkas föranleda, eller ens till rättshjälp för mindre bemedlade i rättegång. Anledningen härtill är givetvis i första hand att söka därutinnan, att, då hos oss någon stats sanktion aldrig kommit till stånd rörande sakförareverksamheten, den ifrågasatta rättshjälpsverksamheten baserats å medverkan från personer, som i sin yrkesutövning fullfölja enbart eller i huvudsak privatekonomiska intressen.

Men bortsett härifrån kan rättshjälpsbehovet ingalunda anses behörligen tillgodosett genom bestämmelser, vilka tillförsäkra de mindre bemedlade rätten att erhålla hjälp för talans utförande inför domstol. Ett rationellt fyllande av detta behov torde ovillkorligen påkalla ett genomförande av rättshjälp i vidsträcktare bemärkelse. Så fattat avser begreppet rättshjälp allt det understöd, varav de mindre bemedlade kunna vara i behov för att vare sig inför eller utanför domstol kunna hävda sina behöriga rättsanspråk, korteligen samma hjälp med konsultationer och råd, underhandlingar och påtryckningar utan rättegång, förlikningar o. s. v., som faller inom en privat praktiserande jurists sedvanliga verksamhetsområde.

Behovet av rationell rättshjälp åt obemedlade har givit upphov till det svenska kommunala fattigsakförareväsendet.

Uti en år 1872 inom stadsfullmäktige i Göteborg väckt motion hemställde S. A. Hedlund, att stadsfullmäktige måtte till en början för nästkommande år anvisa ett extra anslag av 1,500 à 2,000 rd rmt såsom arvode för nämnda år åt en fattigsakförare för Göteborgs stad, rörande vars verksamhet, tillsättning m. m. närmare föreskrifter borde utarbetas för att stadsfullmäktiges beslut och prövning underställas utav en beredning, vartill motionären föreslog, att förslaget måtte hänvisas.

Uti avgivet utlåtande yttrade den i enlighet med motionärens förslag tillsatta beredning, i huvudsak följande.

Förslaget åsyftade att för de mindre bemedlade bereda tillfälle att av sakkunnig person, för vilken de kunde hysa förtroende, kostnadsfritt eller mot arvode lämpat efter deras tillgångar, erhålla juridiskt biträde uti sina angelägenheter såväl utom som inför rätta, ävensom att såvitt ske kunde, avböja och förlika onödiga rättegångar. Sakföraren borde naturligtvis ej taga vilka rättegångar som helst. Beredningen ansåge såsom ett oundgängligt villkor för det allmännas förtroende, utan vilket någon nytta av sakförarens antagande ej vore att vänta, att sakföraren tillsattes av offentlig myndighet, helst stadsfullmäktige vare sig genom särskild nämnd eller genom direkt val.

Med bifall till därom av beredningen gjord hemställan beslöto stadsfullmäktige för ett års tid antaga två sakförare med skyldighet för dem dels att kostnadsfritt eller mot billigt arvode tillhandagå mindre bemedlade medlemmar av Göteborgs kommun med lämpligt juridiskt biträde såväl utom som inför domstol, därvid såvitt möjligen ske kunde onödiga rättegångar borde avgöras eller förlikas, dels att minst 2 timmar varje sökendag vara i av dem själva anskaffade lokaler, varom kungörelse skulle införas i tidningarna, tillgängliga för rättssökandena.

Jämsides härmed inrättades den s. k. förlikningsnämnden, under vilken sakförarna sorterade. Någon självständig verksamhet såsom sådan har denna förlikningsnämnd icke kommit att utöva. Fattigsakförareinstitutionen fortlever i Göteborg under samma former som vid dess tillkomst.

Omkring 10 år senare infördes, efter i stadsfullmäktige år 1883 av Adolf Hedin m. fl. väckt motion, institutionen i Stockholm.

I sitt yttrande över nämnda motion förklarade sig beredningsutskottet finna det ändamål, som skulle uppnås med de begärda anslagen, vara behjärtansvärt, men då utskottet ännu icke varit i tillfälle att närmare överväga det ändamålsenligaste sättet för den nya institutionens ord-

nande måste utskottet, *under förbehåll att sedermera få inkomma med förslag till ett sådant ordnande*, inskränka sig till att hemställa om uppförande av det föreslagna anslaget å 5,000 kronor i staten.

Stadsfullmäktige biföllo beredningsutskottets förslag och sedan år 1884 har anslaget till fattigsakförareinstitutionen så gott som oförändrat utgått, till dess år 1913 nedannämnda ändrade förhållande inträdde.

Utav ett år 1884 av beredningsutskottet avgivet utlåtande framgår med all önskvärd tydlighet, att utskottet icke ansåg den föreslagna formen för rättshjälpsbehovets tillgodoseende vara den definitivt riktiga. Fastmera framhöll utskottet bland annat att innan en definitiv anordning kunde bestämmas, någon erfarenhet måste hava inhämtats, huruvida det behov, som givit anledning till anslagets beviljande, verkligen kunde ses tillgodo på det tänkta sättet. Enär hela institutionen för det dåvarande vore helt och hållet provisorisk, borde man om möjligt undvika att skapa en särskild myndighet för dess handhavande. Utskottet föreslog, att det i staten uppförda anslaget till juridiskt biträde åt mindre bemedlade skulle ställas till mantalsnämndens förfogande att användas för ändamålet på det sätt nämnden funne lämpligast samt att åt nämnden uppdraga att lämna föreskrifter i avseende å den ordning, i vilken den åsyftade förmånen skulle komma de mindre bemedlade tillgodo.

Sedan dylikt bemyndigande för mantalsnämnden lämnats även för 1885, beslöto stadsfullmäktige påföljande år att framdeles tillsvidare och intill dess annorlunda kunde varda bestämt på ovannämnda sätt taga befattning med fattigsakförareinstitutionen. I enlighet med denna fullmakt har den kommunala institutionen för kostnadsfri rättshjälp i Stockholm intill slutet av 1913 omhänderhaft av mantalsnämnden.

Enligt den för fattigsakförarna i Stockholm utfärdade instruktion skulle det åligga sakförarna att med juridiskt biträde utom rätta samt vid domstol i Stockholm kostnadsfritt tillhandagå medellösa medlemmar av kommunen. Till erhållande av sådant biträde var endast den berättigad, som saknade förmåga och enligt rotemans intyg vore av medellöshet hindrad att själv sköta sina rättssaker, fattigsakföraren dock obetaget att åt medellös lämna biträde utan att rotemansintyg företeddes. I främsta rummet skulle sakföraren söka åstadkomma förlikning och ålåg det honom att avvisa ärende, däri han funne rättegång vara orättfärdig eller gagnlös. Sakföraren skulle varje söckendag kl. 8— $\frac{1}{2}$ 10 f. m. vara för rättssökande tillgänglig i sin lokal.

I Malmö gavs uppslaget till saksförareinstitutionens införande genom en av stadens dåvarande polismästare, L. Adler, den 15 november 1890 till stadsfullmäktige avlåten skrivelse. Då denna skrivelse innehåller en synnerligen klar och av osedvanlig framsynthet präglad framställning av rättshjälpsbehovets innebörd, torde ur denna skrivelse här få anföras följande. Polismästaren anförde: Det hade blivit ett allmänt bruk bland obemedlat folk i staden att vända sig till polismästaren, så snart man ansåge sig icke hava fått sin rätt i något avseende eller utsattes för något förment oberättigat anspråk. Där en eller annan upplysning kunnat göra tillfyllest vore ingenting att säga om ett dylikt rättssökande, men då, som ofta vore fallet, den förklaring måste givas, att rätten endast kunde vinnas genom process, framträdde ett förhållande, som polismyndigheten ansåge som sin plikt att icke lämna opåaktat. Den obemedlade kunde nämligen icke alltid göra sin rätt gällande på den vägen. Antingen finge vederbörande avstå eller vända sig till någon s. k. saksförare, vars okunnighet vore lika stor som hans brist på heder. Trots »fria expeditioner» vore den obemedlade sämre ställd inför lagen i detta fall än den i ekonomiskt hänseende bättre lottade. Det vore icke likgiltigt för ordningsmakten, liksom icke heller med samhällets intresse över huvud förenligt, om det kunde inträffa att en person lede en orättvisa eller en minskning i sin rätt, därför att han vore ur stånd att anlita lagens hjälp. Ifrågavarande onda kunde ej undanrödjas utan att det anordnades rättshjälp för obemedlade.

Den 29 maj 1891 beslöto stadsfullmäktige i Malmö att anslå 1,500 kronor för tillsättande av en fattigsaksförare med i huvudsak samma åligganden som fattigsaksförarna i Stockholm och Göteborg, ävensom att utse en av stadsfullmäktiges ledamöter att tillsammans med magistratens ordförande och fattigvårdsstyrelsens ordförande utgöra en nämnd med uppdrag att antaga och vid behov entlediga fattigsaksföraren.

Fattigsaksförareinstitutionen har under tidernas lopp införts i åtskilliga andra av våra medelstora städer.

I en den 11 april 1906 hos Stockholms stadsfullmäktige väckt motion föreslog herr Tengdahl, att stadsfullmäktige måtte tillsätta en kommitté »att taga under överbärande frågan om förändrade anordningar med den av kommunen genom de s. k. fattigsaksförarne inrättade fria rättshjälpen, så att denna institution bättre än nu sker måtte motsvara sitt ändamål, samt till stadsfullmäktige inkomma med förslag i ämnet».

Den 18 november 1907 beslutade stadsfullmäktige att tillsätta en kommitté med det i motionen föreslagna uppdrag.

Denna kommitté avgav i ämnet ett den 27 december 1909 dagtecknat betänkande.

I sitt utlåtande påvisade kommittén till en början hurusom i Stockholm finnes ett långt större behov av kostnadsfri rättshjälp åt mindre bemedlade än det som fylldes av fattigsakförareinstitutionen. I fortsättningen av utlåtandet upptog kommittén till granskning de anmärkningar, som riktats emot fattigsakförareinstitutionen. Den första av dessa anmärkningar gällde fattigsakförarebefattningens egenskap av bisyssla. Kommittén framhöll, att det låge i sakens natur att även den mest plikttrogne fattigsakförare lätt kunde råka i frestelse att låta fattigsakförareämbetet träda i bakgrunden för det arbete, varav han hade sin huvudsakliga utkomst. Kommittén trodde att mera energi och intresse givetvis borde kunna förväntas av en fattigsakförare, som allenast eller huvudsakligen ägnade sig åt fattigsakföraretjänsten. Att omorganisera institutionen i denna riktning måste alltså framstå såsom en av de angelägnaste uppgifterna. Då kommittén framlade förslag att ersätta fattigsakförarna med en fristående fast organiserad institution, gjorde kommittén till en huvudpunkt i sitt förslag, att de personer, som ägnade sig åt den kommunala rättshjälpen, skulle hava denna tjänst till sin huvudsakliga sysselsättning. Kommittén tänkte sig att för institutionens verksamhet skulle inrättas ett kontor, vilket borde ordnas i nära överensstämmelse med ett enskilt advokatkontor, då antagas finge att sådan anordning vore den för såväl allmänheten som personalen mest praktiska och därför kunde medföra den största möjliga effektivitet, såvitt på de tekniska anordningarna berodde. Sålunda föresloge kommittén, att kontoret skulle hållas öppet jämväl under den för de enskilda advokatkontoren vanliga kontorstiden. Därigenom bereddes tillfälle för anstaltens klienter att, även då anstaltens jurister icke vore tillstädes, göra besök å anstaltens kontor för avlämnande eller avhämtande av handlingar, inhämtande av sådana upplysningar, som kunde erhållas hos anstaltens kontorsbiträde, underskrivande av handlingar m. m.

Sedan kommittéradets utlåtande varit föremål för vederbörande kommunala myndigheters granskning beslöt stadsfullmäktige den 28 februari 1913, med godkännande av beredningsutskottets i ärendet avgivna utlåtande, att fattigsakförareinstitutionen skulle omorganiseras, så att en anstalt för kostnadsfri rättshjälp åt mindre bemedlade upprättades på

sätt som framginge av ett utlåtandet bifogat förslag till instruktion för styrelsen över Stockholms stads rättshjälpskontor ävensom antaga och Kungl. Maj:ts prövning underställa instruktion för kontorets styrelse av den lydelse samma förslag utvisade.

Den antagna instruktionen fastställdes av Kungl. Maj:t den 20 juni 1913, varefter av den för kontoret tillsatta styrelse den 24 september samma år antogs arbetsordning för kontoret, som började sin verksamhet den 1 därpå följande oktober.

Ehuru Stockholms stads rättshjälpskontor sålunda varit i verksamhet allenast något över 3 år, har, enligt vad utskottet varit i tillfälle inhämta, en icke oväsentlig erfarenhet under denna tid kunnat vinnas rörande betydelsen utav en rättshjälpsverksamhet, organiserad enligt ovan angivna principer.

Beträffande den närmare beskaffenheten av de vunna erfarenheterna har utskottet, som varit i tillfälle att i någon mån på ort och ställe, få en inblick i denna verksamhets bedrivande, ansett sig kunna konstatera, att rättshjälpsens utövande av en fast, av kommunen auktoriserad organisation förlänat densamma en väsentligen ökad effektivitet. Vad som emellertid torde vara av än större betydelse är det förhållande, att rättshjälpsverksamheten kunnat utsträckas att omfatta områden och förhållanden, som eljest varit i sådant avseende oåtkomliga. Först härigenom har återigen en rätt kunskap kunnat vinnas om den verkliga omfattningen av det inom samhället förefintliga rättshjälpsbehovet.

Vidkommande effektiviteten torde kunna erinras om hurusom en rättshjälpsverksamhet, vars utövande anförtros åt personer, som gjort sådan verksamhet till sin huvudsakliga sysselsättning, givetvis har att räkna sig till godo den alldeles särskilt grundliga erfarenhet, varav dessa personer bliva i besittning rörande de olikartade rättsgebiet, som till följd av sin natur måste bliva rättshjälpsjuristens speciella.

Denna form av ökad effektivitet framträder icke minst beträffande den del av verksamheten, som avser enbart lämnande av råd och upplysningar, vilka under nu angivna förutsättningar måste högst väsentligt vinna i värde.

Men härtill äro icke resultaten av den ifrågavarande organisationsformen begränsade.

Mellan de rena konsultationerna samt de fall, som föranleda till rättegång, ligger hela den stora massan av fall, i vilka vederbörandes rätt kan realiseras genom vidtagande av andra åtgärder än rättegång. Och det är framför allt i fråga om dessa fall, där rättshjälpens organiserande i form av rättshjälpskontor synes hava öppnat nya möjligheter för mindre bemedlade att kunna gent emot ekonomiskt bättre situerade motparter hävda sina behöriga rättsanspråk. Genom rättshjälpskontoret med dess organisation öppnas för den mindre bemedlade möjligheten att beträffande varje dylikt anspråk, där så erfordras, komma i förbindelse med motparten, att få sin sak och anspråket riktigt och klart framställda, att vidare få åtgärder vidtagna för motpartens pressande till uppgörelse samt att slutligen få genom kontorets förmedling emottaga de av motparten gjorda prestanda.

Såsom exempel å denna grups fall må här allenast nämnas den vidsträckta verksamhet, som kunnat av rättshjälpskontoret bedrivas i och för uttagande av ogifta mödrars underhållsbidrag, såväl efter det kontoret genom rättegång utverkat dom å vederbörande barnafader som i de många fall, där genom kontorets förmedling träffats uppgörelse antingen om utbetalande genom kontoret av en större summa på en gång eller om att fadern månatligen å viss tid skall till kontoret inbetala visst belopp, som sedermera av modern kan lyftas i kontorets kassa. År 1916 intogs i berörda avseende omkring 25,000 kronor, och det lär vara uppenbart, att i ett väsentligt antal fall, varom här varit fråga, intet bidrag skolat kunna uttagas utan kontorets förmedling. Genom vidtagande av särskilda organisatoriska åtgärder (samarbete med exekutionsmyndigheterna o. d.) har effektiviteten av verksamheten även å detta område kunnat väsentligen stegras.

En alldeles speciell fördel med den såsom rättshjälpskontor organiserade rättshjälpsverksamheten torde ligga uti den synnerligen vidsträckta kännedom som vederbörande rättshjälpsjurister måste förvärva rörande alla de mer eller mindre farliga krafter, som i ett samhälle utöva sin verksamhet invid gränsen till det kriminella (bedrägerier av olika art, falska förespeglingar vid försäljningar etc.). Uppenbarligen kan denna erfarenhet ofta komma de mindre bemedlade tillgodo, och det är ju dessa, som framför andra drabbas utav den oförmålda verksamheten.

Slutligen torde i detta sammanhang böra framhållas den särskilda kunskap beträffande gällande lagstiftnings brister för de mindre bemedlades vidkommande, vilken givetvis även måste följa med den såsom huvudsakligt yrke utövade rättshjälpsverksamheten. Det torde icke vara av ringa värde att inom samhället hava tillgång till en dylik kunskapskälla rörande faktorer som i allt högre och högre grad tilltvinga sig uppmärksamheten även vid lagstiftningen å det civilrättsliga området.

Såsom i motionen anförts anmärkte lagutskottet i sitt år 1915 i anledning av då föreliggande lagförslag om inskränkning i rätten till fullföljd mot hovrätts utslag, att utskottet i sammanhang med de i 30 kap. rättegångsbalken föreslagna bestämmelser om fattig parts befrielse från föreskrivna ekonomiska prestanda till behandling förehaft frågan, huruvida det från samhällets sida vore tillfredsställande sörjt för att mindre bemedlade parter kunde komma i åtnjutande av den advokathjälp, som vore nödig för ett behörigt utförande av deras talan och förutan vilken den blotta befrielsen från vissa rättegångsavgifter ofta nog icke hade stort värde.

Med bifall till därom av lagutskottet gjord hemställan beslöt sistnämnda års riksdag, att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, det täcktes Kungl. Maj:t taga under övervägande, huruvida och i vilken omfattning åtgärder kunde redan under nu gällande rättegångsordning vidtagas för beredande av rättshjälp åt parter som på grund av svag ekonomisk ställning eller oförmåga att tillvarataga sina intressen därav kunde vara i behov samt för riksdagen framlägga det förslag, som av detta övervägande kunde föranledas.

I anledning av denna riksdagsskrivelse hava tillkallats de av motionären omförmälda sakkunniga för att biträda vid frågans behandling inom justitiedepartementet.

Enligt vad utskottet erfarit rörande denna frågas nuvarande läge, synas de sakkunniga hava i första hand till behandling upptagit rättshjälpsfrågan ur synpunkten av att inom ramen av gällande rättegångs-

ordning åstadkomma större lättnader för de mindre bemedlade vid rättegångs anhängiggörande och under dess utförande. Sålunda hava de sakkunniga den 31 juli 1916 avlämnat ett utkast till lag om kostnadsfri rättegång. Detta förslag torde numera, efter remisser till domstolar och andra i frågan intresserade myndigheter och korporationer, vara föremål för de sakkunnigas förnyade behandling.

De upplysningar rörande de sakkunnigas arbete, som kommit utskottet tillhanda, giva emellertid vid handen, att de sakkunniga jämväl till behandling upptagit frågan rörande i vilka former en rättshjälpsverksamhet i vidsträcktare bemärkelse från statens sida skulle kunna anordnas eller effektivt understödjas.

Vid nämnda förhållande torde väl fog icke saknas för antagande, att de sakkunniga komma att i sinom tid avgiva förslag till åtgärder i syfte av ett bättre tillgodoseende av en rättshjälpsverksamhet i dylik omfattning.

Ehuru frågan om rättshjälpsverksamheten sålunda redan torde vara under utredning av sakkunniga i dess hela omfattning, anser utskottet sig likväl böra biträda första kammarens framställning. Skälen härtill äro dels att frågan om upprättande av kommunala rättshjälpskontor med statsunderstöd synes böra närmare och mera ingående undersökas av de sakkunnige, dels ock att från riksdagens sida bör uttryckligen betonas önskvärdheten av att en utredning kommer till stånd rörande effektiv rättshjälp åt mindre bemedlade för tillvaratagande av deras intressen jämväl i de många rättsförhållanden, rörande vilka rättegång icke erfordras.

I fråga om de grunder, enligt vilka den åsyftade rättshjälpen bör anordnas, torde vad här ovan anförts rörande utvecklingen av det svenska fattigsakförareväsendet kunna tjäna till en viss ledning. Detta synes särskilt kunna bliva förhållandet beträffande de större och medelstora städerna. Vad angår de mindre städerna och särskilt landsbygden, vars behov av rättshjälp enligt motionärens och även utskottets åsikt jämväl bör tillgodoses, torde en lösning av spörsmålet om rättshjälp genom kommunala rättshjälpskontor möta större svårigheter, då ju någon som helst organisation för ändamålet hittills icke kommit till stånd beträffande landsbygden. Ifrågasättas kan emellertid, huruvida icke landstingen skulle kunna biträda vid ordnandet av denna angelägenhet.

Med anledning av vad sålunda anförts och då frågan om beredande av rättshjälp icke blott i de större städerna utan även i hela landet är en angelägenhet av största vikt samt någon lösning av spörsmålet icke

gårna är tänkbar utan ekonomisk medverkan från statens sida, hemställer utskottet,

att andra kammaren måtte biträda första kammarens i ärendet fattade beslut.

Stockholm den 15 maj 1917.

På utskottets vägnar:

GUNNAR LÖWEGREN.

Vid ärendets slutbehandling inom utskottet hava närvarit: herrar Löwegren, Wikström, Åkerlinh, Bengtsson i Göteborg, Thore, Persson i Tofta, Sundberg, Ericson i Funäsdalen, Jönsson i Mårdslycke och Sköld.
