

Nr 62

*Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag
angående tilldelningen av statsbidrag till den utom-
processuella rättshjälpsverksamheten.*

(3:e avd.)

I propositionen nr 106 har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden för den 27 februari 1953, föreslagit riksdagen att godkänna av departementschefen förordade grunder för tilldelningen av statsbidrag till den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten.

Verksamhet för meddelande av kostnadsfri rättshjälp utom rätta åt mindre bemedlade bedrives i vårt land huvudsakligen genom landstingens och de landstingsfria städernas försorg. Antalet offentliga, med statsmedel understödda rättshjälpsanstalter är för närvarande tolv. Ett väsentligen nytt system för meddelande av fri rättshjälp, då fråga icke är om rättegång, började år 1945 tillämpas i Jämtlands län, där anordningar för utomprocessuell rättshjälp tidigare icke funnits. Detta s. k. jämtlandssystem innebär att samtliga inom ett landstingsområde verksamma advokater eller flertalet av dem genom avtal med landstinget åtar sig att lämna mindre bemedlade fri rättshjälp. Såsom ersättning för rättshjälpens meddelande äger advokaterna erhålla vad de efter vanliga grunder debiterat, så långt ett av landstinget beviljat årligt anslag därtill förslår.

Frågan om rättshjälpsverksamhetens organisation har varit föremål för utredning av en inom justitiedepartementet tillkallad kommitté (*1949 års rättshjälpskommitté*), vilken den 4 augusti 1951 avgivit betänkande med förslag i ämnet (SOU 1951: 31).

Kommittén har — under framhållande av rättshjälpsverksamhetens stora betydelse — föreslagit, att landstingen och städerna utom landsting skulle i lag åläggas skyldighet att ombesörja rättshjälp åt mindre bemedlade. Dessa skulle med andra ord tillförsäkras rätt till sådan hjälp. För att säkra effektivitet och enhetlighet borde Kungl. Maj:t äga bestämma huvuddragen av den organisation, som i varje särskilt fall skulle komma till användning, och därjämte kunna ingripa även i andra, mera detaljbetonade avseenden.

I fråga om organisationsformen har kommittén föreslagit en kombination av de båda hittills använda systemen. Anstalt borde finnas överallt där tillräckligt underlag för anstaltsverksamhet kunde anses föreligga. I den mån sådant underlag icke funnes skulle rättshjälpens ombesörjas enbart av advokater med egen rörelse. Även inom landstingsområden med anstalt

skulle privatpraktiserande advokater i viss utsträckning kunna anlitas. Kommittén har sålunda givit anstaltssystemet ett visst företräde framför systemet med enbart privatpraktiserande advokater. Enligt kommitténs mening borde anstalter finnas inrättade icke blott för alla städer, som ej deltar i landsting, utan även för samtliga landstingsområden med undantag endast av Kalmar läns norra och Gotlands läns landstingsområden. Det allmännas genomsnittliga kostnad per ärende har kommittén beräknat, vid anstalts-system till 25 kronor (för enbart stadsanstalternas del skulle motsvarande belopp bli 23 kronor och för länsanstalterna 29 kronor) och vid jämtlands-system till 40 kronor.

Vad slutligen angår finansieringen av rättshjälpsverksamheten har kommittén med hänsyn till verksamhetens rättsvårdande karaktär funnit motiverat, att staten bidrage till kostnaderna i väsentligt högre grad än vad hittills varit fallet. Eftersom en effektiv rättshjälpsorganisation måste bli förhållandevis dyrare i ett landstingsområde med dess större avstånd än i en stad och då skatteunderlaget i de städer, som ej deltog i landsting, i genomsnitt vore avsevärt större än i landstingen, borde landstingen erhålla statsbidrag efter förmånligare grunder än städerna utom landsting. Kommittén har av dessa skäl förordat, att statsbidrag skulle utgå till landsting med 60 procent och till städer utom landsting med 40 procent av årliga netto-utgifterna dock med avdrag liksom hittills för lokal- och inventarie-kostnader.

Departementschefen anför inledningsvis följande.

Under nutida samhällsförhållanden ställes den enskilde ej sällan inför situationer som han ej förmår bemästra utan juridiskt biträde. Så är naturligtvis i främsta rummet fallet, om han av någon anledning har att utföra talan i rättegång. Men även då det icke är fråga om process kan han ha behov av sakkunnig hjälp i rättsliga angelägenheter. Särskilt ofta gör sig sådant behov gällande på familjerättens område, t. ex. då det gäller att komma till rätta med skilda spörsmål i samband med hem- eller äktenskaps-skillnad. Juridiskt bistånd är vidare ofta nödvändigt vid upprättandet av olika legala handlingar såsom testamenten, bouppteckningar och arvskiften. Vid hyres- och anställningsförhållanden och vid avbetalningsköp uppkommer ej sällan problem, som för sin lösning kräver juridisk insikt. Även på förvaltnings- och socialrättens område kan rättshjälp behövas. I alla dessa situationer riskerar den, som ej förmår själv bekosta juridiskt biträde, att lida rättsförlust, om han ej erhåller rättshjälp genom det allmännas försorg. Genom institutet fri rättegång har man velat förebygga, att någon på grund av medellöshet skall behöva gå miste om möjligheten att tillvarata sina intressen inför rätta. Principen om allas likhet inför lagen fordrar emellertid, att den mindre bemedlade äger möjlighet att erhålla rättshjälp även då det gäller utomprocessuella frågor. Det måste betecknas som en social angelägenhet av stor vikt att effektiva anordningar för meddelande av fri utomprocessuell rättshjälp överallt står till buds för mindre bemedlade.

I vårt land bedrives för närvarande verksamhet för meddelande av sådan

hjälp huvudsakligen genom landstingens och de landstingsfria städernas försorg. Verksamheten är icke obligatorisk utan helt beroende av huvudmännens initiativ. Statsmakterna har inskränkt sig till att uppmuntra verksamheten genom att lämna bidrag till kostnaderna. Bidragen har emellertid varit relativt knappt tillmätta och har för övrigt icke utgått i samtliga fall. Trots detta bedrivs rättshjälpsverksamhet numera i de flesta delar av landet. På åtskilliga håll har dock verksamheten ännu icke den omfattning som skulle vara önskvärd.

Med hänsyn till angelägenheten av att en effektiv och i övrigt ändamålsenlig rättshjälpsorganisation finns inrättad överallt i landet, talar enligt min mening goda skäl för den av rättshjälpskommittén framförda tanken att upptaga rättshjälpsverksamheten till närmare reglering i lag, därvid skyldighet skulle åläggas landstingen och städerna utom landsting att svara för verksamheten. Emellertid är det tveksamt om tiden ännu är inne att genomföra en sådan lagstiftning.

Vid en reglering av verksamheten i lag bör man enligt min mening icke underlåta att taga ställning till frågan om valet av organisationsform. Såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen tillämpas i vårt land för närvarande i huvudsak två olika system för meddelande av fri utomprocessuell rättshjälp, nämligen anstaltssystemet, innebärande att verksamheten ombesörjes genom särskild för ändamålet inrättad anstalt, och det s. k. jämtlandssystemet, enligt vilket rättshjälpen meddelas på landstingets bekostnad av privatpraktiserande advokater. I den offentliga debatten har framförts skilda åsikter rörande fördelarna och nackdelarna av dessa två system. Även inom rättshjälpskommittén har yppats olika meningar i denna fråga. Kommittén har visserligen varit enig om att de båda systemen borde på visst sätt kombineras. Majoriteten har emellertid därvid velat ge anstaltssystemet ett visst företräde, medan åter två reservanter uttalat starka sympatier för jämtlandssystemet. Bland remissinstanserna har meningarna likaså varit starkt delade.

Vad som främst talar för anstaltssystemet är den avsevärt större omfattning rättshjälpsverksamheten erhållit vid anstalterna än i de landstingsområden, där jämtlandssystemet tillämpas. Vid en jämförelse mellan de två organisationsformerna bör man emellertid hålla i minnet, att jämtlandssystemet ännu är förhållandevis nytt och hittills icke fått arbeta under samma yttre betingelser som anstaltssystemet. De landsting, som tillämpar förstnämnda system, har sålunda i allmänhet uppställt villkor för rätten att komma i åtnjutande av hjälp, som är betydligt strängare än de vid anstalterna tillämpade. I de landstingsområden, där en maximigräns i inkomst-hänseende gäller, kan sålunda endast personer med en årsinkomst, som är ungefär 2 000 kronor lägre än motsvarande vid anstalterna tillämpade inkomstgräns, erhålla rättshjälp. Den omständigheten, att vid jämtlandssystemet i dess nuvarande utformning summan av de till advokaterna utgående ersättningarna icke får överstiga ett av landstinget beviljat årligt anslag, måste även menligt påverka verksamhetens omfattning. De påtalade förhållandena torde åtminstone delvis kunna förklaras därav, att endast tre av de sjuutton landsting, som för närvarande tillämpar jämtlandssystem, erhåller statsbidrag för verksamheten. Till det anförda kommer, att den enligt jämtlandssystemet bedrivna verksamheten för närvarande är behäftad med vissa brister, vilka synes kunna undanröjas med relativt enkla medel. Sålunda har annonsering och annat tillkännagivande av den fria

rättshjälpen icke alltid skett i erforderlig utsträckning, varför de hjälpbehövande understundom ej känner till de möjligheter till rättshjälp som står till buds. Verksamheten har vidare hämmats av att de privata advokatbyråerna i motsats till anstalterna i allmänhet icke hållit mottagningar efter den vanliga arbetstidens slut.

Med hänsyn till det anförda är det enligt departementschefen tydligt att en fullt rättvisande jämförelse mellan de två organisationsformerna icke är möjlig i nuvarande läge. Även om departementschefen är närmast benägen att anse, att en organisation i huvudsaklig överensstämmelse med kommittémajoritetens förslag skulle innefatta den lyckligaste lösningen av problemet, finner departementschefen därför och i betraktande även av de starkt delade meningar, som kommit till uttryck bland remissinstanserna, tiden ännu icke vara mogen för en lagstiftning i ämnet.

Ett ytterligare skäl att icke nu tillgripa lagstiftning är, att en översyn ur rationaliseringssynpunkt av gällande statsbidragsbestämmelser pågår genom allmänna statsbidragsutredningen. Utredningen har den 1 december 1952 avgivit principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner, vari förordats att ett antal speciella sådana bidrag skulle ersättas med ett allmänt statsbidrag. Därest utredningen vid sitt fortsatta ställningstagande skulle komma att föreslå en motsvarande reform för sekundärkommunernas del, anses spørsmålet om statsbidrag till rättshjälpsverksamheten komma i ett förändrat läge.

Om sålunda frågan om en lagstiftning i ämnet tills vidare skjutes åt sidan, anses det med hänsyn till verksamhetens stora sociala betydelse angeläget att, i avbidan på frågans återupptagande, genom ökad statsbidragstilldelning underlätta för landstingen och städerna utom landsting att vidmakthålla och intensivt bedriva rättshjälpsverksamheten. Redan verksamhetens karaktär anses för övrigt, med nu tillämpade principer för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, i och för sig motivera en väsentlig höjning av de utgående statsbidragen. Man bör vidare enligt departementschefen eftersträva att likställa de båda organisationsformerna, så att en mera rättvisande jämförelse dem emellan blir möjlig. Statsbidrag anses sålunda tills vidare böra utgå efter samma grunder till landsting, vilka tillämpar jämtlandssystem, som till landsting, vilka inrättat rättshjälpsanstalt för sitt område. Anledning anses, i varje fall i nuvarande läge, icke förekomma att — såsom rättshjälpskommittén föreslagit — låta städerna få lägre bidrag än landstingen.

Departementschefen vill därför förorda, att statsbidrag för rättshjälpsanstalter tills vidare skall utgå med hälften av de årliga nettoutgifterna för anstaltens verksamhet dock med avdrag, liksom för närvarande, för lokal- och inventariestkostnader. Landsting, som bedriver rättshjälpsverksamhet enligt jämtlandssystemet — och därmed bör i förevarande hänseende jämfästas den å Gotland tillämpade organisationsformen — bör erhålla bidrag

med hälften av den årliga kostnad, som landstinget jämlikt det med advokaterna slutna avtalet vidkänts för verksamheten. Med några lokal- och inventariiekostnader anses man här icke behöva räkna. Blivande anslag å statsbudgeten anses böra bestämmas så, att de utfästa statsbidragen kan utgå utan reducering.

Departementschefen förutsätter härvid att landstingen och städerna utom landsting begagnar den möjlighet den ökade statsbidragstilldelningen erbjuder till att upprusta och intensifiera rättshjälpsverksamheten, där så kan anses påkallat. Särskilt inom de landstingsområden, där jämtlandssystemet tillämpas, är behovet av reformer i detta hänseende stort. Såsom särskilt angeläget framstår det att landstingen höjer de alltför låga inkomstgränser, som nu mångenstädes uppställts för rätten att anlita verksamheten och som utesluter en stor del av det hjälpbehövande klientelet från möjligheten att erhålla rättshjälp. Det anses också önskvärt, att landstingen omprövar den hittills tillämpade principen att de till advokaterna utgående ersättningarna icke får tillsammansantagna överstiga visst av landstinget bestämt belopp. Erforderlig annonsering anses vidare böra äga rum och, där så kan anses lämpligt, kvällsmottagningar anordnas.

Det är givetvis vanskligt att på förhand uppskatta storleken av de anslagsbehov som den ökade statsbidragstilldelningen kommer att medföra för statsverket. Nettokostnaderna för de tolv icke-statliga rättshjälpsanstaltarnas verksamhet under år 1952 uppgick — med avdrag för lokal- och inventariiekostnaderna — sammanlagt till omkring 1 237 000 kronor. Under antagande av oförändrade kostnader skulle statsbidrag komma att utgå för anstalterna med tillhoppa 618 500 kronor per år. Vad beträffar jämtlandssystemet synes man enligt departementschefen — då säkra utgångspunkter för en beräkning icke kan erhållas — i likhet med kommittén böra räkna med en kostnad av 40 kronor per ärende och fyra ärenden årligen per 1 000 personer av befolkningsunderlaget. Härtill kommer fasta kostnader, i genomsnitt 3 000 kronor per landstingsområde och år. För Gotlands läns landstingsområde anses kunna räknas med en total årskostnad av 10 000 kronor. Med dessa utgångspunkter kan sammanlagda årliga kostnaden för de landsting, som tillämpar jämtlandssystem — Gotlands läns landsting därunder inbegripet — beräknas till 645 000 kronor och statsbidraget till 322 500 kronor. Totala beloppet av statsbidragen skulle således komma att uppgå till 941 000 kronor per år. Därest verksamhet för meddelande av utomprocessuell rättshjälp skulle upptagas i Gävleborgs läns landstingsområde och i Gävle stad, där sådan verksamhet för närvarande icke bedrivs, torde man ha att räkna med en ytterligare kostnad för statsverket av omkring 25 000 kronor. Till jämförelse må nämnas, att anslaget för understöd till utomprocessuell rättshjälp för budgetåret 1953/54 upptagits till 200 000 kronor. För bestridande av kostnaderna för Torne-

2 — Bihang till riksdagens protokoll 1953. 6 saml. Nr 61—62.

dalens rättshjälpsanstalt skulle liksom för närvarande ett särskilt anslag utgå.

En intensifiering av rättshjälpsverksamheten i enlighet med det anförda kan enligt departementschefen icke gärna komma till stånd förrän från och med 1954 års ingång. Höjning av statsbidragen anses ej böra ske för tiden dessförinnan. Då statsbidragen förutsättes liksom hittills utgå i efterskott — de utanordnas regelmässigt på hösten året efter det som avses med bidragen — kommer höjningen icke att påverka statsverkets anslagsbehov förrän för budgetåret 1955/56. För att erforderliga förberedelser må kunna vidtagas för upprustning av verksamheten anses emellertid landstingen och städerna utom landsting redan under innevarande år böra erhålla besked om vilka statsbidrag de kan påräkna för år 1954.

Utskottet, som ansluter sig till departementschefens uppfattning att tiden ännu icke är mogen för en lagstiftning rörande ifrågavarande rättshjälpsverksamhet, har icke heller i övrigt funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag.

Utskottet hemställer därför,

alt riksdagen må godkänna de av departementschefen i statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden för den 27 februari 1953 förordade grunderna för tilldelningen av statsbidrag till den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten.

Stockholm den 14 april 1953.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Närvarande: se under utlåtandet nr 61.