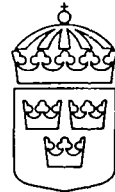


Regeringens proposition

1991/92:159

om sänkt inkomstgräns för allmän rättshjälp



Prop.
1991/92:159

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 mars 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Gun Hellsvik

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den övre inkomstgränsen för rätt till allmän rättshjälp sänks från nuvarande sju basbelopp till fyra basbelopp, dvs. från 225 400 kr. till 128 800 kr. räknat i 1991 års basbelopp. Förslaget är ett första led i de besparingar på rättshjälpsanslaget som aviserats i 1992 års budgetproposition.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1992.

Förslag till
Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 6 och 12 §§ rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §²

Allmän rättshjälp beviljas fysisk person i rättslig angelägenhet, om han behöver sådant bistånd och hans beräknade årsinkomst ej överstiger ett belopp som motsvarar *sju* gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde året innan rättshjälp begärs.

Allmän rättshjälp beviljas fysisk person i rättslig angelägenhet, om han behöver sådant bistånd och hans beräknade årsinkomst ej överstiger ett belopp som motsvarar *fyra* gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde året innan rättshjälp begärs.

Bidrar den rättssökande till underhållet av make, tidigare make, sambo eller eget barn, ökas beloppet enligt första stycket för var och en till vilkens underhåll han på detta sätt bidrar med ett belopp som motsvarar hälften av det basbelopp som anges i första stycket. Med eget barn jämställs härvid annans barn som den rättssökande är underhållsskyldig mot enligt 7 kap. 5 § föräldrabalken.

Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligt ökad på grund av för- mögenhetsinnehav eller annan särskild omständighet eller väsentligt nedsatt på grund av skuldsättning eller annan särskild omständighet, skall den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras från.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, domstolsverket med- delar närmare föreskrifter för beräkning av den rättssökandes ekonomiska förhållanden.

12 §³

Överstiger ej den rättssökandes beräknade årsinkomst ett belopp som motsvarar två gånger det basbelopp som anges i 6 § första stycket, utgör maximibeloppet för rättshjälpsavgiften grundbeloppet. Maximibeloppet får sättas ned om det finns särskilda skäl.

Är inkomsten högre än som anges i första stycket, utgör *maximibeloppet* för rättshjälpsavgiften grundbeloppet ökat med

två procent av den del av inkomsten som överstiger två men ej tre gånger basbeloppet,

fyra procent av den del av inkomsten som överstiger tre *men ej fyra* gånger basbeloppet,

sex procent av den del av inkom-

Är inkomsten högre än som anges i första stycket, utgör *maximibeloppet* för rättshjälpsavgiften grundbeloppet ökat med

två procent av den del av inkomsten som överstiger två *men ej* tre gånger basbeloppet *och med*

fyra procent av den del av inkomsten som överstiger tre gånger basbeloppet.

¹ Lagen omtryckt 1983:487.

² Senaste lydelse 1988:213.

³ Senaste lydelse 1988:213

ten som överstiger fyra men ej fem gånger basbeloppet,

åtta procent av den del av inkomsten som överstiger fem men ej sex gånger basbeloppet,

tolv procent av den del av inkomsten som överstiger sex gånger basbeloppet.

Vid tillämpning av andra stycket iakttas att inkomsten avrundas till närmast lägre tusental kronor och maximibeloppet för rättshjälpsavgiften till närmast lägre tiotal kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1992.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Hellsvik

Proposition om sänkt inkomstgräns för allmän rättshjälp

1 Inledning

Rättshjälplagen (1972:429, RHL), som trädde i kraft den 1 juli 1973, har till syfte att tillgodose enskildas behov av ekonomiskt bistånd i rättsliga angelägenheter (prop. 1972:4, JuU 12, rskr. 205). Rättshjälp lämnas i fyra skilda former, nämligen som allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning.

I 1972 års rättshjälpsproposition angavs att två grundläggande krav skulle ställas upp för rättshjälpen. Det ena var att rättshjälp skulle utgå i varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp föreligger, vare sig det gällde ett ärende som behandlades av domstol eller av förvaltningsmyndighet eller fråga var om rådgivning eller biträde i övrigt. Det andra kravet var att rättshjälp skulle ges i sådan utsträckning att ingen av ekonomiska skäl skulle vara förhindrad att ta till vara sina rättsliga intressen, men den rättssökande skulle i allmänhet bidra till kostnaderna efter förmåga.

Det stod inom kort klart att rättshjälpsreformen medförde betydligt större kostnader än vad man hade föreställt sig under reformarbetet. Under den tid rättshjälplagen har varit i kraft har lagen också ändrats åtskilliga gånger. Under första hälften av 1980-talet vidtogs en serie lagändringar som hade det gemensamma syftet att minska statens kostnader för rättshjälpen.

Den 1 juli 1988 trädde omfattande ändringar i rättshjälplagen i kraft (prop. 1987/88:73, JuU 21, rskr. 193). Avsikten med denna reform var dock inte att ytterligare skära ned kostnaderna för den allmänna rättshjälpen. Reformen skulle vara kostnadsneutral, och de grundläggande målsättningarna för samhällets rättshjälp skulle stå fast. Tanken var att de begränsade resurser som står till buds för statligt rättsskydd skulle koncentreras till de områden där de bäst behövs. Ändringarna innebar bl.a. att möjligheterna att få allmän rättshjälp åter vidgades genom att inkomstgränsen höjdes. Vidare sänktes rättshjälpsavgifterna, dvs. de avgifter som den enskilde själv skall bidra med. Samtidigt begränsades möjligheterna att få allmän rättshjälp i vissa särskilt kostnadskrävande ärendegrupper, bl.a. sådana där man kunde

räkna med att behovet av juridiskt biträde kunde tillgodoses genom försäkringar.

En annan linje i reformarbetet har varit att rationalisera administrationen av rättshjälpen. Genom en reform som trädde i kraft den 1 januari 1991 har en omfattande datorisering av rättshjälpsystemet genomförts. Många manuella rutiner ute på myndigheterna har härigenom kunnat ersättas av maskinell bearbetning på central nivå. Samtidigt inrättades också en enda riktäckande rättshjälpsmyndighet, lokaliserad till Sundsvall.

Närmare redogörelser för reformarbetet på rättshjälpsområdet finns intagna i prop. 1987/88:73 och 1988/89:117.

Även om det reformarbete som ägt rum har varit kostnadsdämpande framför allt såvitt avser den allmänna rättshjälpen har man inte på något avgörande sätt kunnat bromsa ökningarna av statens kostnader för rättshjälpen i stort. Vid en jämförelse med konsumentprisindex var kostnadsökningen för hela rättshjälpsområdet under perioden 1986-1990 215 milj. kr. i 1990 års prisläge, vilket motsvarar en ökning med 63 procent under perioden. Ökningen för den allmänna rättshjälpen var under motsvarande period 43 procent. I löpande priser uppgick statens kostnader för den allmänna rättshjälpen till 122 milj. kr. för år 1986, 130 milj. kr. för år 1987, 154 milj. kr. för år 1988, 186 milj. kr. för år 1989 och 226 milj. kr. för år 1990.

Den förra regeringen återtog hösten 1990 domstolsverkets beslutanderätt beträffande vissa rättshjälptaxor. Anledningen var att man i det rådande samhällsekonomiska läget inte ville vara betagen möjligheten att kontrollera den del av av statens utgifter som består i ersättning till bl.a. biträden i ärenden med allmän rättshjälp och offentliga försvarare. Dessa förhållanden kvarstod också hösten 1991, men den nya regeringens medverkan när det gäller 1992 års taxor begränsades till den för det ekonomiska utfallet viktigaste komponenten i taxsystemet, nämligen den s.k. timkostnadsnormen för advokatarvodena.

I maj 1991 fick riksrevisionsverket regeringens uppdrag att utvärdera rättshjälpens effektivitet. I uppdraget ingick bl.a. att analysera kostnadsutvecklingen och möjligheterna att nedbringa samhällets kostnader för rättshjälpen. Uppdraget redovisades i februari 1992.

För att få till stånd en minskning av statens kostnader aviserade regeringen i årets budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil 3 s. 131) att den avser att vidta åtgärder för besparingar på rättshjälpsanslaget. Därvid angavs särskilt en sänkning av den övre inkomstgränsen för rätt till allmän rättshjälp som ett tänkbart alternativ. Mot bakgrund av denna och andra aviserade besparingar föreslog jag i budgetpropositionen (s. 133) en minskning av rättshjälpsanslaget med 40 milj. kr. i förhållande till den av domstolsverket beräknade anslagsbelastningen för budgetåret 1992/93. Regeringens förslag till riksdagen innebär sålunda att ett belopp om 649 400 000 kr. anvisas till anslaget Rättshjälpskostnader för budgetåret 1992/93.

Riksrevisionsverkets rapport innehåller olika uppslag till hur man skulle kunna uppnå ytterligare besparingar. Jag avser att under våren arbeta vidare med dessa och andra uppslag och återkomma med förslag till en proposition under hösten. En reform kan i sistnämnda delar träda i kraft tidigast den 1 januari 1993 och avser därmed endast halva budgetåret. En sänkning av den

övre inkomstgränsen för rätt till allmän rättshjälp bör däremot kunna träda i kraft redan den 1 juli 1992 och avse hela budgetåret. Jag vill därför nu ta upp den frågan.

Företrädare för domstolsverket, rättshjälpsmyndigheten, riksrevisionsverket, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund och statskontoret har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till proposition i detta ämne. I utkastet föreslås att den övre inkomstgränsen för allmän rättshjälp sänks till fyra basbelopp. Domstolsverket, rättshjälpsmyndigheten och advokatsamfundet har lämnat synpunkter på förslaget.

2 Överväganden och förslag

Rätten till allmän rättshjälp har allt sedan RHLs tillkomst begränsats av att den rättssökandes beräknade årsinkomst inte får överstiga ett visst belopp. Fram till den 1 maj 1983 var inkomstgränsen knuten till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den som hade en beräknad årsinkomst som översteg åtta gånger basbeloppet kunde då inte komma ifråga för allmän rättshjälp. I samband med 1983 års ändringar i RHL upphävdes kopplingen till basbeloppet bl.a. av besparingskäl och inkomstgränsen bestämdes till ett fast belopp, 110 000 kr. Det förutsattes att inkomstgränsen i stället skulle omprövas allt eftersom förändringar i penningvärdet motiverade det. Någon sådan omprövning skedde dock inte förrän genom 1988 års rättshjälpsreform. Då höjdes i enlighet med förslagen i prop. 1987/88:73 Förbättringar inom rättshjälpsystemet inkomstgränsen från 110 000 kr. till sju basbelopp. Sedan dess ligger gränsen vid sju basbelopp, dvs. 225 400 kr. räknat i 1991 års basbelopp.

Riksrevisionsverket har inom ramen för sitt uppdrag utvärderat bl.a. kostnadseffekterna av den höjning av inkomstgränsen som gjordes 1988. Beräkningarna bygger på domstolsverkets statistik för andra halvåret 1990. Den genomsnittliga kostnaden för staten i ärenden med allmän rättshjälp uppgick till 5 619 kr. Den ökning av antalet ärenden med allmän rättshjälp som den höjda inkomstgränsen medförde har antagits vara 2 500 för andra halvåret 1990, vilket alltså motsvarar en årlig ökning med 5 000 ärenden. Med utgångspunkt från dessa beräkningar skulle höjningen av inkomstgränsen till sju basbelopp ha inneburit en årlig kostnadsökning med ca 28 milj. kr. Riksrevisionsverket menar dock att kostnadsökningen kan vara lägre än den nu angivna eftersom de ärenden som tillkom avsåg personer i högre inkomstlägen och relativt höga egenavgifter. Om man antar att den genomsnittliga ärendekostnaden för staten i stället uppgår till 3 000 kr., kan fördyringen beräknas stanna vid ca 15 milj. kr.

Riksrevisionsverket har också inom ramen för sitt uppdrag beräknat effekterna av en sänkning av inkomstgränsen. Det måste dock framhållas, vilket också framgår av verkets rapport, att beräkningarna bygger på uppskattningar och får anses osäkra vad gäller de absoluta beloppen.

Enligt riksrevisionsverkets beräkningar skulle en sänkning av inkomstgränsen till den ännu år 1988 gällande gränsen 110 000 kr. medföra en årlig

besparing för staten med ca 15 milj. kr. Om gränsen sänktes ända ned till två basbelopp eller 64 400 kr. skulle besparingar på ca 50 milj. kr. uppnås.

Riksrevisionsverket har också gjort uppskattningar av rättshjälpstagarnas inkomstnivåer under andra halvåret 1990 och kommit fram till att drygt hälften av rättshjälpstagarna, 54 procent, hade årsinkomster som var lägre än 55 000 kr. samt att ca 30 procent hade inkomster i intervallet 42 000 – 110 000 kr. Detta innebär att totalt ca 80 procent av rättshjälpstagarna hade årsinkomster som var lägre än 110 000 kr.

Företrädare för domstolsverket, rättshjälpsmyndigheten, riksrevisionsverket, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund och statskontoret har som jag tidigare nämnt beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till en proposition vari föreslogs att inkomstgränsen skall sänkas till fyra basbelopp.

Domstolsverket, rättshjälpsmyndigheten och advokatsamfundet ifrågasätter om inte en sänkning av den övre inkomstgränsen till fyra basbelopp medför att rättshjälpens grundläggande syften går förlorade. Advokatsamfundet avvisar tanken på att nu genomföra besparingar genom en sänkning av inkomstgränsen. Domstolsverket föreslår som en kompromiss att gränsen i stället bestäms till fem basbelopp, medan rättshjälpsmyndigheten menar att de grundläggande syftena inte heller kan bibehållas vid denna gräns.

Domstolsverket, rättshjälpsmyndigheten och advokatsamfundet är också kritiska mot riksrevisionsverkets beräkningar och menar att de bygger på undermåligt material. Det sägs att uppgifterna som legat till grund för beräkningarna är osäkra och att andelen rättshjälpstagare som kommer att utslutas från allmän rättshjälp därför kan vara högre än riksrevisionsverkets beräkningar visar. Vidare påpekar advokatsamfundet och rättshjälpsmyndigheten att en sänkning av inkomstgränsen också medför ökade administrationskostnader. Advokatsamfundet menar att besparingseffekterna därför måste ifrågasättas och att en sänkt inkomstgräns också skulle kunna innebära bl.a. att de idag lönsamma allmänna advokatbyråerna blir en kostnadsbörda för staten. Domstolsverket framhåller å andra sidan att en sänkning av inkomstgränsen kan ge ytterligare besparingar eftersom återbetalningskyldigheten för offentligt försvar enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken är kopplad till reglerna om allmän rättshjälp.

För egen del vill jag anföra följande. Den inkomstnivå som fastställs som övre gräns för när allmän rättshjälp kan beviljas innebär en betydelsefull avgränsning av mottagargruppen. Hur stor del av befolkningen som är berättigad till allmän rättshjälp har varierat mycket över tiden. Med hänsyn till både utvecklingen av inkomstgränsen och inkomsternas utveckling över hela perioden sedan RHL trädde i kraft kan man anta att gruppen rättshjälpstagare – även med beaktande av den relativt kraftiga höjningen av inkomstgränsen år 1988 – har blivit avsevärt mindre än den var år 1973. Noteras kan också att den allmänna rättshjälp efter 1988 års reform i huvudsak utnyttjas för familjemål, dvs. mål om äktenskapsskillnad, mål om underhållsbidrag och vårdnads mål.

Klart är, som jag tidigare framhållit, att inkomstgränsen måste sänkas som ett led i strävandena att begränsa statens utgifter för rättshjälp. En sänkning av den övre inkomstgränsen är en lagtekniskt jämförelsevis okomplice-

rad åtgärd som kan genomföras redan från den 1 juli 1992. Frågan om till vilken nivå inkomstgränsen bör sänkas måste övervägas mot bakgrund av delvis motstridiga intressen. Nivån får inte bli så låg att syftet med rättshjälpen går förlorat. Samtidigt måste på grund av det statsfinansiella läget sänkningen vara så stor att den verkligen medför besparingar för staten.

Den kritik som riktats mot riksrevisionsverkets beräkningar gäller bl.a. uppgiften om hur stor andel rättshjälpsstagare som skulle ställas utanför möjligheten till allmän rättshjälp om inkomstgränsen sänks. Det skall medges att beräkningarna har ett betydande mått av osäkerhet. Enligt min mening ger emellertid beräkningarna vissa indikationer på de relativa effekterna av olika åtgärder, dvs. vilka förändringar som kan förväntas vara mest betydelsefulla.

Enligt min mening kan en relativt kraftig sänkning av inkomstgränsen genomföras utan att man för den skull gör avkall på syftet bakom rättshjälpslagstiftningen. En sänkning så långt som ned till den nivå som gällde åren 1983-88, 110 000 kr, skulle – trots att det är fråga om en mer än 50-procentig sänkning – ändå inte innebära att mer än 20 procent av dem som i dag kan få rättshjälp skulle ställas utanför. En sänkning av inkomstgränsen till fyra basbelopp, dvs. 128 800 kr. räknat i 1991 års basbelopp eller 134 800 kr. räknat i 1992 års basbelopp, skulle mot bakgrund av riksrevisionsverkets beräkningar innebära besparingar för staten i storleksordningen 15 milj. kr. En sänkning till fem basbelopp, dvs. 161 000 kr. respektive 168 500 kr., skulle innebära att besparingen stannade vid mellan 4 och 5 milj. kr.

Den andel rättshjälpsstagare som utesluts från möjligheten att få allmän rättshjälp blir naturligtvis mindre ju högre den övre gränsen sätts. Hur stor del av befolkningen som är berättigad till allmän rättshjälp har som jag tidigare nämnt varierat över tiden, bl.a. genom förändringar av den övre inkomstgränsen. Det belopp, 110 000 kr.; som gällde år 1988 före höjningen av inkomstgränsen motsvarar ungefär 141 000 kr. i 1991 års prisnivå beräknat efter konsumentprisindex. Det kan vara rimligt att den nya inkomstgränsen ligger inom ramen för de nu angivna beloppen.

Jag förordar mot denna bakgrund att den övre inkomstgränsen för allmän rättshjälp bestäms till fyra basbelopp. Härigenom koncentreras de begränsade rättshjälpsresurserna till de lägre inkomstskikten. Jag är medveten om att det inte går att göra exakta prognoser om utfallet av en sådan ändring, men så mycket står klart att besparingen åtminstone ligger i storleksordningen 15 milj. kr. Jag har svårt att se att den nya gränsen, som anknyter till de nivåer som gällde åren 1983-88, medför att rättshjälpens grundläggande syften omintetgörs. Och advokatsamfundets farhågor beträffande de allmänna advokatbyråerna finner jag i sak ogrundade och principiellt ovidkommande.

Med hänsyn till den gynnsamma utvecklingen av inflationsbekämpningen vill jag i vart fall för dagen inte slopa den från lagteknisk synpunkt ändamålsenliga kopplingen till basbeloppet. Inkomstgränsen bör alltså även fortsättningsvis bestämmas som en multipel av det basbelopp enligt lagen om allmän försäkring som gällde året innan rättshjälp begärs.

Jag vill nämna att mitt förslag som domstolsverket påpekar får betydelse

också för tilltalade i brottmål när det gäller deras skyldighet att till staten återbetala rättegångskostnader.

Mitt förslag innebär att en ensamstående utan försörjningsbörda som söker allmän rättshjälp under andra halvåret år 1992 får ha en årsinkomst på högst 128 800 kr. för att kunna komma i fråga för allmän rättshjälp, medan årsinkomsten för den som söker nästa år får uppgå till högst 134 800 kr. Har den rättssökande försörjningsbörda gentemot barn höjs gränsen med ett halvt basbelopp per barn, dvs. med 16 100 kr. respektive 16 850 kr., och den som har två barn får alltså ha en årsinkomst om högst 161 000 kr. respektive 168 500 kr.

Förslaget bör träda i kraft den 1 juli 1992. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

4 Lagrådets hörande

På grund av frågans beskaffenhet skulle lagrådets hörande sakna betydelse.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till

lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Prop. 1991/92:159

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
1 Inledning	4
2 Överväganden och förslag	6
3 Upprättat lagförslag	9
4 Lagrådets hörande	9
5 Hemställan	9
6 Beslut	9