

Sammanfattning

I detta ärende behandlar utskottet ett regeringsförslag om ändringar i rättshjälpslagstiftningen jämte en motion som väckts med anledning av förslaget. Regeringens förslag innebär bl.a. att inkomstgränsen för rättshjälp höjs från 210 000 kr till 260 000 kr per år samt att en underårigs avgifter skall grundas på den underåriges egna ekonomiska förhållanden och inte dessutom på föräldrarnas. Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionen. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 april 1999.

Utskottet behandlar även ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden år 1998. Yrkandena tar sikte på rättshjälpsreformen 1996. Utskottet avstyrker motionsyrkandena.

Till betänkandet har fogats fyra reservationer.

Propositionen

I proposition 1998/99:10 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619),
2. lag om ändring i lagen (1996:1621) om rätt för Domstolsverket att överklaga vissa beslut om ersättning m.m.

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, har fogats till betänkandet, se bilaga.

Motionerna

Motion väckt med anledning av propositionen

1998/99:Ju2 av Rolf Åbjörnsson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att reglerna rörande rättshjälp skall utformas enligt de förslag som framförts i motionen.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998

1998/99:Ju808 av Gunnel Wallin m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utvärdering av de förändringar som gjorts vad gäller möjligheterna till rättshjälp vid äktenskapsskillnader,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om stärkt rättslig ställning för den enskilde gentemot myndigheter,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rättshjälpsbiträde i vissa förvaltningsmål.

1998/99:Ju809 av Camilla Dahlin-Andersson och Eva Flyborg (fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att återställa den allmänna rättshjälpen till vad som gällde före försämringen den 1 december 1997,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av rättshjälpen.

1998/99:Ju810 av Johan Pehrson och Siw Persson (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär skyndsamma förslag till ändringar av rättshjälpslagen i enlighet med vad i motionen anförts.

1998/99:Ju911 av Siw Persson m.fl. (fp) vari yrkas

13. att riksdagen beslutar att upphäva rättshjälpslagen (1996:1619) så att den allmänna rättshjälpen återställs till vad som gällde före den 1 december 1997.

Utskottet

Bakgrund

Den 1 december 1997 trädde en ny rättshjälpslag (1996:1619) i kraft. Lagen beslöts av riksdagen år 1996 (prop. 1996/97:9, JuU3, rskr. 55). Den nya lagen har till grundläggande syfte att ge rättsligt bistånd åt dem som inte kan få det på annat sätt. Den skall dessutom såväl förenkla förfarandet som åstadkomma stora besparingar i statens utgifter för rättshjälp.

Enligt lagen är rättshjälpen subsidiär till rättsskyddet, dvs. den som har en rättsskyddsförsäkring eller liknande rättsskydd, som täcker den aktuella angelägenheten, får inte beviljas rättshjälp. Vidare innebär lagen att den som inte har rättsskydd av detta slag men som borde ha haft det med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt eller sina personliga och ekonomiska förhållanden får beviljas rättshjälp endast om det finns särskilda skäl. Som en allmän förutsättning för att rättshjälp skall beviljas gäller att det, med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse samt tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt, är rimligt att staten bidrar till kostnaderna.

Enligt rättshjälpslagen är inkomstgränsen för rättshjälp 210 000 kr i årsinkomst. Lagen föreskriver också att rådgivning om högst två timmar som huvudregel är en förutsättning för att rättshjälp skall beviljas. Vidare innebär lagen bl.a. att biträdesbehovet är avgörande för om rättshjälp skall beviljas och att ett biträde enligt rättshjälpslagen normalt skall få ersättning för högst 100 timmars arbete. På det familjerättsliga området medför den nya lagen inskränkningar i möjligheterna att få rättshjälp i vissa äktenskapsskillnads-

Ärendet

I detta ärende behandlar utskottet dels ett regeringsförslag som i huvudsak berör rättshjälpen jämte en motion som väckts med anledning av propositionen, dels ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden år 1998.

Bakgrunden till förslaget är att Domstolsverket – på regeringens uppdrag – undersökt var inkomstgränsen för rättshjälp bör ligga. I uppdraget ingick också att undersöka behovet av justeringar i avgiftssystemet.

Domstolsverket presenterade i juni 1998 promemorian Gräns för ekonomiskt underlag enligt 6 § rättshjälpslagen (1996:1619) m.m. I promemorian behandlas frågan om inkomstgränsen men endast en del av uppdraget avseende avgiftssystemet. Promemorian har remissbehandlats.

Förslagen i propositionen grundar sig på promemorian. I propositionen tar regeringen också upp ett förslag till utvidgad talerätt för Domstolsverket i vissa frågor. Förslaget har beretts under hand med verket och med ett antal domstolar.

Lagrådet har med en mindre justering lämnat förslagen utan erinran.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att inkomstgränsen för rätt till rättshjälp höjs från 210 000 kr till 260 000 kr per år.

Vidare föreslås att en underårigs avgifter skall grundas på den underåriges egna ekonomiska förhållanden samt att underåriga skall kunna befrias helt från rättshjälpsavgift och rådgivningsavgift.

Det föreslås också en utvidgning av Domstolsverkets talerätt i frågor som rör målsägandebiträde, ersättningsgaranti och återbetalningsskyldighet för försvararkostnader.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1999, en tidpunkt som dock nu är passerad.

Överväganden

Inkomstgränsen

Rättshjälp får i dag beviljas personer vars ekonomiska underlag inte överstiger 210 000 kr. Med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes årsinkomst efter att hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhet och skuldsättning.

Regeringen anför att det finns anledning att höja den nuvarande gränsen. Bakgrunden är att det nu gått cirka två år sedan den nuvarande gränsen fastställdes. Den genomsnittliga löneökningen de senaste åren har varit ca 2,5–3 %, vilket innebär att färre människor kan beviljas rättshjälp i dag än när rättshjälpslagen beslutades.

Regeringen framhåller vidare att utgångspunkten vid den nya rättshjälpslagens tillkomst var att knyta gränsvärdet till den s.k. skiktgränsen i skatterättsliga sammanhang. Den som ansågs ha förmåga att betala s.k. värnskatt borde också anses ha förmåga att själv ta till vara sina rättsliga intressen.

Som reglerna då var konstruerade betalades värnskatt på 5 % redan från skiktgränsen; den statliga skatten var sammanlagt 25 % från samma gräns. Enligt förordningen (1998:1357) om skiktgräns för statlig inkomstskatt vid 2000 års taxering är skiktgränsen för innevarande inkomstår 219 300 kr. På förvärvsinkomster mellan detta belopp och 360 000 kr betalas, enligt 10 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, statlig skatt med 20 %. På inkomster över 360 000 kr är den statliga skatten 25 %. Gränsen för när den förhöjda statliga skatten skall betalas har med andra ord skiljts från gränsen för statlig inkomstskatt.

Regeringen föreslår att inkomstgränsen för rättshjälp höjs till 260 000 kr. Beloppet har beräknats av Domstolsverket, som bl.a. beaktat att löneökningarna för de närmaste tre åren kan uppskattas till 9 %. Förslaget torde enligt regeringen innebära att klart mer än 90 % av befolkningen kommer att uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att erhålla rättshjälp, en i internationella sammanhang närmast unik täckningsgrad.

Regeringen berör också kortfattat frågan om en knytning av inkomstgränsen till basbeloppet. Regeringen hänvisar i denna del till förarbetena till den nya rättshjälpslagen. Där anfördes som skäl för att ange lagens gränsvärden i siffror i stället för ett visst antal basbelopp eller en viss andel av basbeloppet bl.a. att de dåvarande bestämmelserna upplevdes som krångliga och svårhanterliga. Vidare angavs att systemet gjorde att nya gränsvärden måste räknas fram varje år och att det i praktiken var nödvändigt att ha tillgång till Domstolsverkets årliga broschyr om rättshjälp och taxor för att kunna tillämpa lagen. De nu redovisade skälen mot en koppling till basbeloppet är enligt regeringens mening fortfarande övertygande.

I motion Ju2 (kd) hävdas att det inte bör finnas något inkomsttak för när rättshjälp får beviljas, och motionärerna förordar ett system där mer individualiserade bedömningar kan göras.

Utskottet behandlade ett liknande yrkande i samband med att utskottet tog ställning till regeringens förslag till en ny rättshjälpslag (1996/97:JuU3 s. 23 f). Utskottet erinrade då om att rätten till rättshjälp alltsedan rättshjälpslagens tillkomst har begränsats av att den rättssökandes inkomst inte får överstiga ett visst belopp. Denna inskränkning kommer sig av att rättshjälpen är avsedd att ge möjlighet till rättsligt bistånd till den som annars inte skulle kunna ta till vara sina rättsliga intressen. Staten skall med andra ord inte bidra till kostnader som den rättssökande själv har ekonomisk förmåga att svara för. Utskottet ansåg att det inte fanns skäl att frångå den ordningen.

Utskottet uttalade sig också om var inkomstgränsen borde gå. Utskottet konstaterade att regeringens förslag innebar att den stora majoriteten av befolkningen alltså skulle komma att vara berättigad till rättshjälp. Endast en mindre krets, som fick anses ha förmåga att själv stå för sina rättsliga kostnader, skulle komma att stå utanför systemet. Inte heller hade utskottet något att erinra mot att den stränga kopplingen till basbeloppet togs bort.

Utskottet kan i och för sig hålla med motionärerna om att redan de grundkrav som gäller för att få rättshjälp i de allra flesta fall innebär goda möjligheter att stävja missbruk av systemet och överutnyttjande. I de fall där så inte skulle vara fallet måste det dock finnas en gräns för hur generöst systemet skall vara, och utskottet anser att regeringens förslag är väl avvägt. Här vill utskottet särskilt framhålla att målet för rättshjälp bör vara att ge rättshjälp till dem som annars inte skulle ha möjlighet att ta till vara sina rättsliga intressen. Det är inte rimligt att statens begränsade resurser skall användas för bidrag till en mindre krets som får anses ha förmåga att själv stå för sina rättsliga kostnader. De allmänna förutsättningarna för rättshjälp ger också enligt utskottets mening goda möjligheter till individuella bedömningar. Avslutningsvis delar utskottet regeringens uppfattning att övertygande skäl finns för att inte koppla möjligheterna till rättshjälp till basbeloppet.

Det sagda innebär att utskottet inte kan ställa sig bakom kraven i motion Ju2. Utskottet avstyrker motionen och tillstyrker regeringens förslag i denna del.

Rättshjälpsreformen

I motionerna Ju809, Ju810 och Ju911 (alla fp) riktas en omfattande kritik mot rättshjälpsreformen och motionärerna förordar en återgång till den ordning som gällde innan den nya rättshjälpslagen trädde i kraft. Kritiken tar i huvudsak sikte på att de ekonomiska förmånerna försämrats, och motionärerna ifrågasätter om reglerna är förenliga med Europakonventionen.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att de skäl som låg till grund för rättshjälpsreformen alltså har bärkraft. Täckningsgraden för det svenska rättshjälpsystemet är också som regeringen framhåller mycket hög.

Utskottet kan inte heller dela motionärernas oro när det gäller rättshjälpsystemets förenlighet med Europakonventionen. Enligt utskottets mening är förutsättningarna för rättshjälp tillräckligt generösa för att konventionskränkningar skall kunna undvikas. Avslutningsvis bör anmärkas att Europakonventionen inte medför någon generell plikt att tillhandahålla rättshjälp.

Sammantaget innebär det anförda att utskottet inte ser någon anledning att frångå de ställningstaganden som gjordes i samband med att den nya rättshjälpslagen infördes. Motionerna Ju809, Ju810 och Ju911 i här aktuella delar avstyrks.

Utvärdering av rättshjälpsreformen

I motionerna Ju808 (c) och Ju809 (fp) begärs en utvärdering av den nya rättshjälpslagen.

I propositionen med förslag till ny rättshjälpslag anförde regeringen att den hade för avsikt att följa upp det nya systemet och göra en utvärdering av bestämmelserna när de varit i kraft en tid (prop. 1996/97:9 s. 103). Under behandlingen av propositionen underströk utskottet det angelägna i att reformen följdes upp såväl fortlöpande som – när det finns ett tillräckligt underlag – genom en mer samlad utvärdering. Särskild uppmärksamhet måste

därvid ägnas åt utvecklingen på försäkringsområdet. Något tillkännagivande om det ansåg utskottet dock inte erforderligt (1996/97:JuU3 s. 20).

Utskottet behandlade ett motionsyrkande liknande de nu aktuella i samband med att utskottet tog ställning till budgetpropositionen för år 1998. Utskottet underströk på nytt vikten av att en sådan utvärdering av den nya rättshjälpslagen som utskottet förordat äger rum. Utskottet avstyrkte emellertid den då aktuella motionen med hänvisning till att en samlad utvärdering förutsätter att det finns ett tillräckligt underlag. Samtidigt framhöll utskottet att en utvärdering borde äga rum så snart ett sådant underlag finns.

Utskottet vill i likhet med vad utskottet anfört tidigare inledningsvis markera att det är viktigt med en fortlöpande uppföljning och med en utvärdering av den nya rättshjälpslagen. De förslag som regeringen presenterat i detta ärende bör ses som ett led i det arbetet. För att en mer genomgripande utvärdering skall bli meningsfull krävs emellertid att det finns ett underlag för den. Här vill utskottet erinra om att den nya rättshjälpslagen inte varit gällande i mer än ett drygt år. Utskottet utgår från att regeringen – när tiden är mogen – vidtar de mått och steg som krävs för att en utvärdering skall komma till stånd. I avvaktan på detta saknas skäl för riksdagen att ingripa. Motionerna Ju808 och Ju809 i här aktuella delar avstyrks.

Rättshjälp i förvaltningsmål

I motion Ju808 (c) understryks vikten av att myndigheternas arbete präglas av service och rättssäkerhet, och motionärerna efterfrågar utvidgade möjligheter att få stöd av rättshjälpsbiträden i förvaltningsmål.

Enligt 10 § rättshjälpslagen får rättshjälp inte beviljas för vissa typer av rättsliga angelägenheter. Som exempel kan nämnas att rättshjälp inte får ges för upprättande av självdeklaration, i ärenden om fastighetsdeklaration eller i mål eller ärenden angående fastighetstaxering.

Av 11 § rättshjälpslagen följer att det krävs särskilda skäl för rättshjälp i en angelägenhet som rör skatter, tullar, avgifter eller betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Utskottet tog ställning till ett liknande motionsyrkande i samband med att utskottet behandlade regeringens proposition med förslag till en ny rättshjälpslag (1996/97:JuU3 s. 27). Utskottet erinrade först om att det i många mål- och ärendetyper som skall avgöras av förvaltningsdomstol finns möjlighet att förordna ett offentligt biträde som betalas av allmänna medel. Det gäller bl.a. i frågor om tvångsvård och omhändertagande. Vidare kan offentligt biträde förordnas i asylärenden. Utskottet framhöll också att den utredningsskyldighet och den materiella processledning som förvaltningsdomstolarna är ålagda enligt förvaltningsprocesslagen generellt sett medför att behovet av biträde inte är lika stort som i allmän domstol. Utskottet ansåg vidare att regeringens förslag fick sägas erbjuda tillräckliga möjligheter att förordna rättshjälpsbiträde i förvaltningsmål.

Utskottet håller det för självklart att myndigheterna följer gällande regelverk och lämnar den service allmänheten kan kräva. Något särskilt uttalande från riksdagen om saken behövs inte. När det gäller frågan om rättshjälpsbi-

träden ser utskottet ingen anledning att frånga sina tidigare ställningstaganden. Utskottet avstyrker motion Ju808 i här aktuella delar.

1998/99:JuU6

Övrigt

Med ändring av vad regeringen föreslagit bör lagändringarna träda i kraft den 1 april 1999.

I övrigt har utskottet ingenting att anföra med anledning av propositionen eller motionerna.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *inkomstgränsen*
att riksdagen med avslag på motion 1998/99:Ju2 antar 6 § i regeringens förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619),
res. 1 (kd)
2. beträffande *lagförslagen i övrigt*
att riksdagen antar
dels det i moment 1 nämnda lagförslaget i den mån det inte omfattas av utskottets hemställan där,
dels antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1621) om rätt för Domstolsverket att överklaga vissa beslut om ersättning m.m.,
dock med den ändringen att ikraftträdandet för lagarna bestäms till den 1 april 1999,
3. beträffande *rättshjälpsreformen*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Ju809 yrkande 1, 1998/99:Ju810 och 1998/99:Ju911 yrkande 13,
res. 2 (fp)
4. beträffande *utvärdering av rättshjälpsreformen*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Ju808 yrkande 1 och 1998/99:Ju809 yrkande 2,
res. 3 (c, fp)
5. beträffande *rättshjälp i förvaltningsmål*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Ju808 yrkandena 2 och 3.
res. 4 (c)

Stockholm den 2 februari 1999

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd),

Reservationer

1. Inkomstgränsen (mom. 1)

Ingemar Vänerlöv (kd) och Kjell Eldensjö (kd) anför:

Vi anser att rättshjälpssystemet bör vara utformat så att det går att göra mer individuella bedömningar av rättssökandes behov av hjälp. Den som har behov av det skall kunna erbjudas rättshjälp utan begränsningar. I ett sådant system utgör en inkomstgräns ett alltför fyrkantigt inslag, som dessutom kräver ständiga justeringar. Vi vill också framhålla att någon inkomstgräns inte behövs för att stävja missbruk av förmåner i rättshjälpssystemet eftersom tillräckliga begränsningar redan följer av de allmänna förutsättningarna för rättshjälp.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som tillgodoser vad vi nu anför. I avvaktan på det är vi beredda att acceptera den höjning av inkomstgränsen som propositionen innehåller.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *inkomstgränsen*
att riksdagen
dels antar 6 § i regeringens förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619),
dels med bifall till motion 1998/99:Ju2 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 1.

2. Rättshjälpsreformen (mom. 3)

Siw Persson (fp) anför:

Jag anser att människors möjligheter att ta till vara sina rättigheter inte bör vara beroende av vederbörandes ekonomi. Mot denna bakgrund ser jag flera nackdelar med den nya rättshjälpslagen.

Först och främst kräver lagen att alla skaffar sig rättsskyddsförsäkring. För den som inte gör det är möjligheterna till rättshjälp ytterst begränsade. I sammanhanget vill jag erinra om att anledningen till att en person underlåter att teckna hemförsäkring ofta kan vara att vederbörande har dålig ekonomi.

Enligt min mening finns det dessutom risk för att rätten till domstolsprövning i Europakonventionen kommer i kläm eftersom det i praktiken kan bli omöjligt för en person att driva sin sak i domstol utan rättshjälp.

Begränsningarna i möjligheterna att erhålla rättshjälp på det familjerättsliga området riskerar dessutom att särskilt drabba lågavlönade kvinnor. Just på detta rättsområde anser jag också att det finns risk att bristen på biträde medför att det blir svårare för parterna att komma överens och att de mål som

kommer in till domstolarna blir mer komplicerade än vad de skulle ha behövt bli.

Jag är också kritisk till att avgifterna i det nya systemet är så höga. Detta går självfallet ut över dem som har sämst ekonomi.

Sammanfattningsvis finns det ett antal tungt vägande skäl för att riva upp rättshjälpsreformen. De förslag som regeringen nu lagt fram räcker inte för att komma till rätta med problemen. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma med ett förslag till riksdagen som innebär att den tidigare ordningen på rättshjälpsområdet återställs.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *rättshjälpsreformen*
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:Ju809 yrkande 1, 1998/99:Ju810 och 1998/99:Ju911 yrkande 13 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 2.

3. Utvärdering av rättshjälpsreformen (mom. 4)

Gunnel Wallin (c) och Siw Persson (fp) anför:

Den nya lagen innebar omfattande förändringar inom rättshjälpsystemet. Av den anledningen är det angeläget att en utvärdering av lagen sker så fort som möjligt. Särskilt viktigt är det att undersöka följderna av att det blivit svårare att få rättshjälp i mål om äktenskapsskillnad.

Det bör ankomma på regeringen att genomföra en utvärdering av rättshjälpslagen och därefter återkomma till riksdagen med de förslag som är påkallade.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *utvärdering av rättshjälpsreformen*
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:Ju808 yrkande 1 och 1998/99:Ju809 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 3.

4. Rättshjälp i förvaltningsmål (mom. 5)

Gunnel Wallin (c) anför:

Jag anser att det behövs åtgärder för att stärka medborgarnas ställning gentemot myndigheterna.

Myndigheterna bör ge medborgarna en god service. Vidare bör rättssäkerheten i förvaltningen vara hög. Med andra ord bör rättstillämpningen vara korrekt, och felaktiga beslut måste kunna rättas till.

Många enskilda upplever i dag att dessa målsättningar inte till fullo omsätts i praktiken. Härtill bidrar bl.a. långa handläggningstider och svårigheter att förstå både det språk och de regler som myndigheterna använder.

Ett sätt att förbättra situationen för medborgarna skulle kunna vara att utöka möjligheterna att få ett rättshjälpsbiträde i förvaltningsmål. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som tillgodoser vad jag nu anför.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

1998/99:JuU6

5. beträffande *rättshjälp i förvaltningsmål*

att riksdagen med anledning av motion 1998/99:Ju808 yrkandena 2 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 4.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Utskottet	2
Bakgrund.....	2
Ärendet	3
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	3
Överväganden	3
Inkomstgränsen	3
Rättshjälpsreformen	5
Utvärdering av rättshjälpsreformen	5
Rättshjälp i förvaltningsmål	6
Övrigt	7
Hemställan	7
Reservationer.....	8
1. Inkomstgränsen (mom. 1)	8
2. Rättshjälpsreformen (mom. 3)	8
3. Utvärdering av rättshjälpsreformen (mom. 4).....	9
4. Rättshjälp i förvaltningsmål (mom. 5)	9
Bilaga	
Regeringens lagförslag	11