

Utvärdering
av
rättshjälpslagen

(1996:1619)

- Rapport -

Del A



Domstolsverket

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	6
FÖRKORTNINGAR	17
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	20
1. INLEDANDE BESKRIVNING AV DEN NYA RÄTTSHJÄLPSLAGEN	22
1.1. Uppdraget.....	24
1.2. Utredningsarbetet.....	25
1.3. Rapportens innehåll.....	27
2. REFORMENS UTFALL SETT FRÅN DEN NYA RÄTTSHJÄLPSLAGENS UTGÅNGSPUNKTER	28
2.1. Inledning.....	28
2.2. Kostnadsbesparingar för staten.....	29
2.3. Statlig hjälp bara när det behövs.....	31
2.3.1. Ändrat beteende hos aktörerna på försäkringsmarknaden.....	32
2.3.2. Förändringar i benägenheten att teckna försäkring.....	34
2.3.3. Antalet försäkringsärenden.....	35
2.4. Ökat kostnadsmedvetande.....	36
2.5. Ny och enklare lagstiftning.....	38
2.6. Slutsatser.....	39
3. RÅDGIVNING	40
3.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen.....	40
3.2. Statistikanalys.....	42
3.3. Tillämpningen i praxis av regeln om rådgivning och den s.k. ventilen.....	43
3.4. Våra undersökningar.....	46
3.5. Effekter av ändringarna.....	47
3.5.1. Rådgivning som konsultation.....	50
3.5.2. Pro bono-verksamhet.....	51
3.5.3. Rådgivning som en inledning på ett rättshjälpsärende.....	51
3.6. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar.....	52
3.7. Överväganden rörande behovet av ändringar.....	52
3.8. Ställningstagande.....	59
4. RIMLIGHETSBEDÖMNINGEN	59
4.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen.....	59
4.2. Tillämpningen i praxis av rimlighetsregeln.....	60
4.3. Våra undersökningar.....	62
4.4. Sammanfattning av praxis och undersökningar.....	62
4.5. Överväganden rörande behovet av ändringar.....	62

4.6. Ställningstagande	63
5. RÄTTSHJÄLP I FÖRHÅLLANDE TILL RÄTTSSKYDDSFÖRSÄKRINGAR	63
5.1. Inledande beskrivning av rättshjälpen jämförd med rättsskyddet...	63
5.2. Statistikanalys.....	65
5.3. Tillämpningen i praxis av borde-regeln och ventilen.....	67
5.4. Våra undersökningar.....	69
5.5. Den enskildes kostnader vid rättsskydd jämfört med vid rättshjälp	70
5.6. För vilka slags rättsliga angelägenheter utnyttjas rättshjälpen och rättsskyddet.....	76
5.7. Effekter i mål där barn är part	77
5.8. Effekter i övrigt på försäkringsmarknaden och för övriga.....	79
5.9. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar.....	80
5.10. Överväganden rörande behovet av förändringar.....	81
5.11. Ställningstagande	85
6. FAMILJEMÅL	85
6.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen m.m.....	85
6.2. Statistikanalys.....	87
6.3. Tillämpningen i praxis av kravet på särskilda skäl.	89
6.4. Våra undersökningar.....	91
6.5. Effekter ur jämställdhetsperspektiv och andra effekter.....	93
6.6. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar.....	94
6.7. Överväganden rörande behovet av ändringar.....	96
6.8. Ställningstagande och förslag.....	101
7. NÄRINGSIDKARE.....	102
7.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen	102
7.2. Tillämpningen i praxis av bestämmelsen rörande näringsidkare..	102
7.3. Våra undersökningar.....	103
7.4. Effekterna av bestämmelsen.....	104
7.5. Sammanfattning av praxis och undersökningar.....	105
7.6. Överväganden rörande behovet av ändringar.....	105
7.7. Ställningstagande	107
8. AVGIFTSSYSTEMET	107
8.1. Inledande beskrivning av avgiftssystemet.....	107
8.2. Statistikanalys.....	110
8.3. Våra undersökningar.....	111

8.3.1.	Annan information av intresse.....	114
8.4.	Effekter av ändringarna	116
8.4.1.	Justeringar av avgiftssystemet m.m.....	116
8.4.2.	Ekonomiska och praktiska konsekvenser av betalning till biträdet.....	118
8.4.3.	Avgiftsnivåernas ekonomiska effekter för den enskilde	118
8.5.	Sammanfattning av statistik och undersökningar.....	123
8.6.	Övervägande rörande behovet av ändringar.....	124
8.7.	Ställningstagande	129
9.	100-TIMMARSREGELN	129
9.1.	Inledande beskrivning av bestämmelserna.....	129
9.2.	Statistikanalys.....	130
9.3.	Tillämpningen i praxis	131
9.4.	Våra undersökningar.....	132
9.5.	Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar.....	132
9.6.	Överväganden rörande behovet av ändringar.....	132
9.7.	Ställningstagande	134
10.	UTREDNINGSKOSTNADER	135
10.1.	Inledande beskrivning av bestämmelsen.....	135
10.2.	Statistikanalys.....	135
10.3.	Våra undersökningar.....	136
10.4.	Sammanfattning av statistik och undersökningar.....	136
10.5.	Överväganden rörande behovet av ändringar.....	136
10.6.	Ställningstagande	136
11.	MEDLARE	137
11.1.	Inledande beskrivning av bestämmelsen.....	137
11.2.	Statistikanalys.....	137
11.3.	Våra undersökningar.....	137
11.4.	Sammanfattning av statistik och undersökningar.....	138
11.5.	Överväganden rörande behovet av ändringar.....	138
11.6.	Ställningstagande	138
12.	INTERNATIONELLA KONVENTIONER	139
12.1.	Inledande beskrivningar av bestämmelserna.....	139
12.2.	Tillämpningen i praxis	140
12.3.	Våra undersökningar.....	141
12.4.	Överväganden rörande behovet av ändringar.....	144
12.5.	Ställningstagande och förslag.....	148

13. INFORMATIONSPFRÅGOR	148
13.1. Aktuell information.....	148
13.2. Våra undersökningar.....	149
13.3. Överväganden rörande behovet av ändringar.....	150
13.4. Förslag.....	155
14. ÄNDRING I LAGEN OM OFFENTLIGT BITRÄDE, ÖVERSYN AV BLANKETTER OCH ÖVRIGA UPPSLAG	156
14.1. Ändring i lagen om offentligt biträde.....	156
14.2. Behov av översyn av blanketter.....	157
14.3. Övriga uppslag.....	157
15. KONSEKVENSER	160
15.1. Ekonomiska konsekvenser	160
15.2. Övriga konsekvenser.....	161
SÄRSKILT YTTRANDE	162

SAMMANFATTNING

I december 1997 trädde en ny rättshjälpslag i kraft. Den viktigaste förändringen i förhållande till 1972 års rättshjälpslag var att den statliga rättshjälpen gjordes subsidiär till rättsskyddet i privata försäkringar, dvs. i en rättslig tvist skall den rättssökande i första hand få hjälp med kostnaderna genom en försäkring. I angelägenheter som rör äktenskapsskillnader, underhåll till barn och näringsidkare i angelägenheter som rör näringsverksamhet infördes krav på särskilda skäl för att rättshjälp skall kunna beviljas. Rådgivningsinstitutet stärktes genom kravet på att rådgivning regelmässigt skall utgöra en inledning till rättshjälp. Avgiftssystemet förenklades genom att rättshjälpsavgiften numera utgör en procentuell andel av ersättningen till rättshjälpsbiträdet. Förmånen av biträde begränsades till högst 100 timmar och när det gäller ersättning för utredningskostnader infördes bl.a. ett tak på 10 000 kr.

Redan i samband med införandet av den nya rättshjälpslagen utlovade regeringen en uppföljning och utvärdering av den nya lagen när den varit i kraft ett par år. I april 2000 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att göra en utvärdering av rättshjälpslagen.

Utvärderingen bygger i stor utsträckning på analyser av statistiskt material. Även enkätundersökningar och intervjuer har gett underlag för utvärderingen.

Utvärderingen visar att reformen i allt väsentligt har fallit väl ut.

En utgångspunkt för reformen var att *statens kostnader för rättshjälpen skulle minska* med 200 miljoner per år. Statens kostnader för den allmänna rättshjälpen uppgick budgetåret 1994/95 till ca 361 miljoner exkl. återbetalningar. År 2000 uppgick kostnaderna för rättshjälpen till drygt 188 miljoner. Statens kostnader för rättshjälp minskade således med 173 miljoner mellan budgetåren 1994/95 och 2000. Tar man hänsyn till bl.a. timkostnadsnormens utveckling från budgetåret 1994/95 till 2000, en ökning med ca 15 procent, kan sparmålet anses uppnått.

En annan utgångspunkt var att *statlig hjälp bara skall komma i fråga när den behövs*. Genom den nya rättshjälpslagen blev rättsskyddet den primära hjälpformen. Som väntat har antalet ärenden med rättshjälp minskat samtidigt som antalet rättsskyddsärenden ökat. Rättsskyddsärendena har dock inte ökat lika mycket som rättshjälpsärendena minskat, vilket bl.a. beror på att tidigare kunde rättshjälp och rättsskydd förekomma i samma angelägenhet. Behovet av särskild juristhjälp i familjemål har också minskat genom att det togs fram en ny blankett för ansökan om gemensam äktenskapsskillnad och ändringar som genomfördes i föräldrabalken avseende t.ex. samarbetsamtal. Reglerna om underhållsstöd har också lett till att antalet mål om underhållsbidrag och därmed också behovet av särskild juristhjälp i dessa mål minskat.

Den nya lagen har inte medfört att beteendet hos aktörerna på försäkringsmarknaden har förändrats. Försäkringsbolagen har i princip inte ändrat sina villkor efter att den nya lagen trädde i kraft. De förändringar som har skett är antingen teknisk anpassning till den nya lagen eller förtydliganden av villkoren, t.ex. genom precisering av tiden för när en tvist efter äktenskapsskillnad kan aktualiseras för rättsskydd. Rättsskyddet har inte separerats från hem- eller villahemförsäkringarna. Reformen har inte heller ökat den genomsnittliga riskpremien i försäkringarna.

En förutsättning för att kunna ha rättshjälpen sekundär är en stor försäkringsspridning. Under åren 1992-93 var det fyra procent av befolkningen som saknade hemförsäkring. År 1999 var det tre procent. Täckningen har förbättrats inom alla grupper. Fortfarande är täckningsgraden sämst bland ungdomar och invandrare.

Antalet rättsskyddsärenden hos försäkringsbolagen har ökat från 10 775 till knappt 14 000 mellan åren 1997 och 2000. Försäkringsbolagen har uppskattat att det är knappt 30 procent av rättsskyddsärendena som avser familjerättsliga tvister. Fastighetstvister (ca 26 procent) och tvister som rör skadestånd/fordran (ca 24 procent) är andra typer av tvister där rättsskydd ofta kommer i fråga.

Kostnadsmedvetandet har ökat och genom sin konstruktion och renodling har rättshjälpslagen blivit mer överskådlig.

Slutsatsen är således att samtliga utgångspunkter för den nya rättshjälpslagen är uppfyllda.

Rådgivning

Rådgivning är i princip en förutsättning för att rättshjälp skall kunna beviljas. Rådgivning kan ges i sammanlagt högst två timmar. Den enskildes kostnad uppgår under år 2001 till 1 121 kr per timme med möjlighet att få avgiften nedsatt till hälften för personer som har ett ekonomiskt underlag som inte överstiger 75 000 kr. Det är inte ovanligt att en person avstår från en process sedan han eller hon fått information om rättsläget av en advokat, t.ex. rörande preskriptionsregler. Däremot tycks rådgivningen inte leda till att egentliga tvister avslutas.

Institutet rådgivning kan sägas ha två delar, rådgivning som konsultation eller rådgivning som inledning på ett rättshjälpsärende.

När det gäller rådgivning som konsultation tycks den fungera bra. Idag kan rådgivning enligt rättshjälplagen ges sammanlagt högst två timmar. Vi anser inte att det finns skäl att förlänga rådgivningstiden när rådgivningen fungerar som konsultation och avgiften för denna typ av rådgivning kan inte anses vara för hög.

Det är sällan som det medges undantag från kravet på rådgivning innan rättshjälp beviljas vilket är i enlighet med lagstiftarens intentioner. Vi anser liksom kritikerna - kritik har särskilt framförts från advokat kåren - att det i vissa fall är helt klart att rättshjälp skall beviljas och att rådgivningsavgiften då kan ses som en startavgift. Detta förhållande utgör inte i sig skäl att förändra systemet. Eftersom det är rimligt med en "självrisk" även i rättshjälpsystemet och det även finns behov av rådgivning i ärenden av detta

slag anser vi inte att det bör göras någon ändring av regleringen när det gäller kravet på rådgivning.

Vi har funnit att rådgivningsavgifterna är rimliga. Detta grundar vi på att avgifterna för rådgivning är samma eller lägre än den grundavgift som betalades enligt den gamla rättshjälpslagen, det är få personer som har anledning att processa i domstol och att advokathjälp är en form av experthjälp vilken vanligtvis kostar en del. Riksdagen har under år 2000 tagit ställning till rådgivningsavgiften och möjligheterna till nedsättning och eftergift av densamma och det har inte framkommit något nytt sedan dess.

Informationen rörande möjligheterna att få rättshjälp efter rådgivningen tycks fungera bra enligt vad som framkommit vid våra undersökningar men informationen i övrigt kan utvecklas. Någon komplettering av institutet rådgivning eller andra ändringar behövs inte.

Vi anser således att det inte bör göras några förändringar av innehållet i och omfattningen av institutet rådgivning.

Rimlighetsbedömningen

En nyhet i rättshjälpslagen var att det infördes en regel som innebär att det skall vara rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Vår utvärdering har visat att rimlighetsbedömningar har gjorts vid ett antal tillfällen och framför allt avsett angelägenhetens art. Den nya bestämmelsen har bl.a. inneburit att rättshjälp inte har beviljats när ansökan om rättshjälp getts in kort tid efter en dom meddelats i samma sak och nya omständigheter inte har framkommit. Bedömningarna har varit nyanserade med ett helhetsperspektiv. Rimlighetsregeln har fungerat bra.

Rättshjälp i förhållandet till rättsskyddsförsäkringar

I både rättshjälpen och rättsskyddet är det främst inom familjerätten som de flesta ärendena aktualiseras. Uppskattningsvis är det nästan 30 procent av rättsskyddsärendena som avser familjerättsliga tvister. Ca 65 procent av rättshjälpsärendena avser sådana angelägenheter. Rättsskydd är också vanligt förekommande i fastighetstvister och tvister rörande skadestånd/fordran.

Rättshjälps- och rättsskyddssystemen skiljer sig bland annat åt när det gäller beräkningen av den rättssökandes självkostnad. Rättsskyddsavgiften är alltid 20 procent medan rättshjälpsavgiften varierar mellan 2 och 40 procent beroende på den rättssökandes ekonomiska underlag. Rättshjälpsavgiften för underåriga beräknas utifrån den underåriges egna inkomster och avgiften kan efterges. Rättsskyddsavgiften för en underårig är densamma som för en vuxen, dvs. 20 procent. Rättshjälp utgår inte till rättssökande som har ett ekonomiskt underlag som överstiger 260 000 kr. Rättsskydd kan ges till alla. Även när det gäller de högsta ersättningsnivåerna, de s.k. taken, är rättshjälps- och rättsskyddssystemen olika. Taket i rättshjälpen är 100 timmars biträdes hjälp med möjlighet till överskridande medan rättsskyddet har ett fast belopp, oftast mellan 75 000 och 100 000 kr, utan möjlighet till överskridande. Det är ingen nyhet att beräkningssätten för rättshjälp och rättsskydd är olika men vi anser att det är önskvärt att rättsskyddet närmas rättshjälpen genom en utveckling av rättsskyddsmomentet. Detta gäller särskilt det s.k. taket där i synnerhet beloppet 75 000 kr idag framstår som allt för lågt.

Vi har inte funnit att antalet processer med biträden som bekostas av organisationer eller föreningar såsom LO/TCO Rättsskydd och Hyresgästföreningen har ökat som en konsekvens av den nya rättshjälpslagens utformning.

Som en följd av att rättsskyddet gjordes primärt och rättshjälpen sekundär infördes den s.k. borde-regeln, dvs. regeln om att rättshjälp kan nekas även om den rättssökande inte har rättsskydd om han eller hon borde haft det. Vidare infördes den s.k. ventilen, dvs. bestämmelsen att rättshjälp, om det

finns särskilda skäl, kan beviljas trots att en person borde haft rättsskydd. Den praxis som har utvecklats visar att trots att var och en skall ta ansvar för sitt behov av juridisk hjälp genom att försäkra sig, ställs inte de som verkligen behöver juridisk hjälp utan sådan. Ett exempel på detta är att rättshjälp har beviljats i ett mål rörande umgänge med barn trots att sökanden borde haft försäkring med rättsskydd (NJA 2001 sid. 135).

Vi har inte funnit några skäl att ändra rättshjälpslagen till följd av att rättsskyddet numera är primärt. Vi anser dock att rättsskyddsmomentet i hem- och villahemförsäkringarna behöver utvecklas, särskilt avseende det s.k. taket.

Familjemål

Praxis är restriktiv när det gäller rättshjälp till enbart äktenskapsskillnader. Där får parterna så att säga klara sig själva. Våra undersökningar visar att detta har acceptans bland allmänheten. Är det tvist avseende vårdnaden om barn eller andra frågor som rör barnen i samband med äktenskapsskillnaden är praxis generös och särskilda skäl för rättshjälp anses då normalt föreligga.

Samhället har ett ansvar att se till att faderskap fastställs. Ett problem som vi uppmärksammat rör barnets rätt till biträde vid fastställande av faderskap. Antalet mål i tingsrätterna om fastställande av faderskap uppgår till endast ca 300 per år. I denna typ av mål kan rättsskydd utgå men det förekommer att modern inte vill ta i anspråk rättsskyddsmomentet i sin hemförsäkring. Rättshjälp kan inte heller beviljas eftersom det finns rättsskydd som omfattar angelägenheten. Det har visat sig att barns möjligheter att trots detta få hjälp av eget juristbiträde vid fastställande av faderskap varierar. I vissa kommuner får barnen klara sig utan biträde och i andra kommuner betalas biträdeskostnaderna.

Det finns olika lösningar för att komma till rätta med detta problem, t.ex. att socialnämnden står för barnets rättegångskostnad, att det införs en möjlighet att förordna särskild ställföreträdare för barn eller att rättshjälpen görs pri-

mär. Vilken den lämpligaste lösningen är bör övervägas närmare i ett annat sammanhang.

Ett annat problem som vi konstaterat föreligger avser möjligheterna att få hjälp med beräkningar av underhållsbidrag. Vi anser att sådan hjälp bör ges av det allmänna men inte i första hand genom ändringar i rättshjälpslagen utan av socialtjänsten eller försäkringskassan.

Näringsidkare

Möjligheterna för en näringsidkare att få rättshjälp enligt den gamla rättshjälpslagen var begränsade och den nya lagen har inte inskränkt möjligheterna i någon större omfattning. Vi anser att kravet på särskilda skäl har tillämpats på ett sådant sätt att det är förenligt med lagens intentioner, dvs. att rättshjälp beviljas i fall när näringsidkaren kan anses stå löntagaren nära.

Praxis har därför fallit väl ut. Vi anser inte att det behövs några förändringar avseende bestämmelserna om rätt till rättshjälp för näringsidkare.

Avgiftssystemet

Våra undersökningar har inte gett något entydigt besked om de rättssökandes syn på rättshjälpslagens avgiftssystem. Samtidigt som en majoritet instämmer i påståendet att staten bör betala den juridiska hjälpen bara i de fall då man inte får kostnaderna betalda av den rättsskyddsförsäkring som man har (ca 60 procent), tar många avstånd från påståendet att den nuvarande systemet för statlig rättshjälp är rimligt och rättvist (ca 33 procent).

Försörjningsstöd (socialbidrag) betalas sällan ut till rättshjälps-, rättsskydds- och rådgivningsavgifter.

När det gäller avgiftssystemets effekter för de rättssökande kan konstateras att för människor med begränsade resurser är det ofta svårt att betala även ganska låga rättshjälpskostnader. Våra undersökningar har inte visat att det är rättshjälpsavgiften ensam som gör att den rättssökande har svårt att betala

den. I stället är det den samlade effekten av en tvist om t.ex. äktenskapskillnad som påverkar privata ekonomin och gör att den "går i kras".

Det sätt på vilket avgifterna i rättshjälpslagen räknas fram gör att fler hamnar i de lägre avgiftsintervallen än om man skulle utgå från enbart inkomstuppgifterna. Det finns vissa tröskeeffekter i systemet vilket är ofrånkomligt när man använder sig av intervall. Den största tröskeeffekten drabbar dem som har ett ekonomiskt underlag över 260 000 kr eftersom de får betala hela biträdeskostnaden själva. Eftersom avgiftsnivåerna justerades så sent som den 1 juli 2000 och då tröskelgränsen ligger under den s.k. skiktgränsen i inkomstskattesammanhang, är det rimligt att behålla gränsen ännu en tid.

Avgiftssystemet fungerar bra utom när det gäller de löpande betalningarna. Våra undersökningar visar att de rättssökande gärna vill betala löpande men att de inte alltid får möjlighet till detta bl.a. pga. biträdenas svårigheter att uppskatta kostnaderna. Vi har övervägt möjligheterna att sätta ned gränsen för delfakturering, f.n. kvartalsvis eller minst 2 000 kr, men funnit att eftersom det skulle innebära ökad administration för advokaterna och det inte är klarlagt att de rättssökandes betalningsförmåga blir bättre, finns det inte något behov av ändrad reglering. Däremot kan informationen rörande möjligheten att betala löpande bli bättre. För att öka kostnadsmedvetandet är det viktigt att biträdena också i så stor utsträckning som möjligt försöker informera om kostnaderna i ärendena.

När det gäller avgiftssystemet har vi funnit att dagens system, som justerats två gånger sedan rättshjälpslagen trädde i kraft, inte bör ändras. Det är dock angeläget att följa löne- och kostnadsutvecklingen så att inte rättshjälpsystemet försämras.

100-timmarsregeln

Det är ovanligt att arbetsinsatsen i en och samma angelägenhet uppgår till 100 timmar. I vissa fall kan ett överskridande aktualiseras men det förutsätter ett medgivande av domstol eller Rättshjälpsmyndigheten. Innan över-

skridanden medges görs en helhetsbedömning avseende framför allt behovet av förlängning och de resultat en sådan kan medföra. En viss restriktivitet när det gäller medgivande till överskridanden kan konstateras vid en genomgång av praxis vilket är en naturlig effekt av regleringen. I de fall överskridanden medgivits har det framför allt rört familjerättsliga mål. Vi anser att tillämpningen kan bli något mer generös när det gäller angelägenheter som behandlas utomlands och som rör barn men att praxis i övrigt fallit väl ut.

Utredningskostnader

Den nya bestämmelsen avseende utredningskostnader, som innebär att bi-trädet själv kan besluta om utredningar upp till ett belopp om 10 000 kr, har inte medfört att ersättningar begärs särskilt ofta. Domstolarna har inte fått kännas vid några ökningarna av begäran om utredning. Bestämmelsen har således fallit väl ut.

Medlare

Förordnas medlare när rättshjälp har beviljats betalar staten medlaren. Rättshjälpersättning till medlare förekommer mycket sällan. Det beror huvudsakligen på att rättshjälp sällan förekommer i den typ av mål där medlare kan förordnas, dvs. mål i vilka parterna kan förlikas. Det finns därför inget behov av förändringar av lagstiftningen.

Internationella konventioner

Själva rättshjälpslagens utformning medför inte - såvitt vi känner till - några problem i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden. Däremot kan praxis anses väl restriktiv när det gäller bl.a. grunder för beviljande av rättshjälpsansökningar och överskridande av 100-timmarsregeln i angelägenheter som behandlas utomlands och rör barn. Detta kan innebära en svårighet t.ex. i vårdnadstvister som förs utanför Sverige. Vi anser dock att med en generös tillämpning särskilt från Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden i sådana konventionsärenden och andra angelägenheter som

handläggs utomlands och rör barn, kan man komma till rätta med detta problem utan författningsändringar.

Från advokathåll har gjorts gällande att det förhållandet att rättshjälpen är sekundär liksom 100-timmarsregeln skulle strida mot Europakonventionen. Vi har inte funnit stöd för uppfattningen att rättshjälpslagen skulle kunna strida mot Europakonventionen annat än i mycket speciella fall och inte i de av advokaterna så generellt beskrivna situationerna.

Genom medlemskapet i Europeiska unionen har Sverige åtagit sig att inte diskriminera medborgare i de fördragsslutande staterna och personer bosatta i dessa länder. Såvitt gäller rättshjälpen tillgodoses kravet på icke-diskriminering genom den särskilda Haagkonvention som gäller internationell rättshjälp som Sverige ratificerat. Vi anser dock att detta bör förtydligas genom en reglering direkt i 35 § rättshjälpsförordningen.

Informationsfrågor

Att de rättssökande har kunskaper om sina rättigheter är en grundläggande förutsättning för att den nya rättshjälpslagen skall fungera på avsett sätt. Det finns redan idag mycket information om rättshjälp och rättsskydd i både skriftlig form och elektroniskt och det gäller att göra denna känd. Detta kan ske bl.a. genom en sammanställning över sökvägar (länkar) till informationen. Den information som finns behöver också omarbetas så att läsbarheten ökar.

Vi har funnit att särskilda informationsinsatser angående behovet av hemförsäkring, rådgivning, rättshjälp och rättsskydd och vilka som kan ge ytterligare information om dessa rättigheter, bör riktas till ungdomar, invandrare och andra s.k. resurssvaga grupper. Informationsmaterial som är anpassat till dessa grupper behöver tas fram. Socialnämnder och konsumentvägledare är även fortsättningsvis viktiga informationsspridare.

Det bör ankomma på Domstolsverket att ansvara för utvecklingen av det skriftliga materialet avseende rådgivning och rättshjälp.

Det bör särskilt framhållas att informationen avseende möjligheterna att få rådgivning enligt rättshjälpslagen i alla typer av angelägenheter behöver bli bättre, t.ex. genom ökad information av bl.a. socialnämnder och konsumentvägledare.

När det gäller själva informationen som ges vid rådgivningen behöver advokaterna bli bättre på att informera om innebörden av rådgivningen och om kostnaderna i olika typer av mål. Den muntliga informationen behöver kompletteras med skriftlig information.

Ändring i lagen om offentligt biträde, översyn av blanketter och övriga uppslag

Vi föreslår att det införs en hänvisning i lagen om offentligt biträde till rättshjälpslagens regel (47 §) om hinder mot återopande av nya omständigheter till grund för ett ersättningsyrkande i överinstans om det inte föreligger särskilda skäl. Med en ändring av detta slag blir regleringen densamma oavsett om biträdet är rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde, offentlig försvarare eller offentligt biträde.

Under arbetets gång har vi fått kännedom om olika förslag till justeringar och kompletteringar av blanketterna för ansökan om äktenskapsskillnad och rättshjälp m.m. Vi har vidarebefordrat synpunkterna och förslagen till Juridiska sekretariatet på Domstolsverket.

Uppslag såsom ersättning av staten för kostnader för bevisning i skiljenämnd och ändring avseende bestämmelserna om återbetalningsskyldighet i samband med upphörande av rättshjälp till följd av förlikning har vi omnämnt men inte utrett eftersom vi bedömt att de gått utöver vårt uppdrag.

Konsekvenser

Att utveckla ett nytt informationsmaterial rörande rådgivning och rättshjälp kommer att medföra en viss kostnadsökning för Domstolsverket. Ökningen beräknas uppgå till 450 000 - 500 000 kr.

Några konsekvenser i övrigt till följd av vår utvärdering har vi inte funnit.

Särskilt yttrande har lämnats av arbetsgruppens ledamöter Hans Hjalmer, Sveriges Advokatsamfund, Eva Elfver Lindström, Socialstyrelsen, Catharina Jonson, Konsumentverket och Gunnar Olsson, Konsumenternas försäkringsbyrå.

FÖRKORTNINGAR

AD	Arbetsdomstolen
FB	Föräldrabalken
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RhjF	Rättshjälpsförordningen (1997:404)
RhjL	Rättshjälpslagen (1996:1619)
RN	Rättshjälpsnämnden
RH	Rättsfall från hovrätterna
SCB	Statistiska centralbyrån
SKOP	Skandinavisk opinion ab
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄktB	Äktenskapsbalken

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1996:1620) om offentligt biträde

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
5 § Bestämmelserna i 26-29 §§ rätts- hjälp lagen (1996:1619) om förordnande och byte av rättshjälpsbi- tråde <i>och</i> om ersättning till rättshjälps- biträde skall tillämpas i fråga om of- fentligt biträde.	5 § Bestämmelserna i 26-29 <i>och</i> 47 §§ rättshjälp lagen (1996:1619) om för- ordnande och byte av rättshjälpsbiträ- de, om ersättning till rättshjälpsbiträde <i>och åberopande av nya omständighe- ter i högre instans</i> skall tillämpas i fråga om offentligt biträde.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2. Förslag till

Förordning om ändring i rättshjälpsförordningen (1997:404)

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
35 § Följande utländska medborgare skall i den utsträckning som anges nedan vara likställda med svenska medborgare i fråga om rätt till rätts- hjälp enligt rättshjälp lagen (1996:1619): - Medborgare i Japan. - Medborgare i en stat som är ansluten till någon av Haagkonventionerna den 17 juli 1905 och den 1 mars 1954 an- gående vissa till civilprocessen höran- de ämnen. - Medborgare i en stat i förhållande till vilken konventionen den 28 augusti 1930 mellan Sverige samt Storbritan- nien och Nordirland rörande vissa till civilprocessen hörande ämnen av in- ternationell natur är tillämplig. - Medborgare i en stat som är ansluten till den europeiska bosättningskon- ventionen den 13 december 1955. - Den som är bosatt i en stat som är ansluten till New York- konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet, om han eller hon är kärande eller sökande i ett sådant mål eller ärende som rör under- hållsbidrag och som har väckts genom förmedling av Utlandskontoret vid	35 § Följande utländska medborgare skall i den utsträckning som anges nedan vara likställda med svenska medborgare i fråga om rätt till rätts- hjälp enligt rättshjälp lagen (1996:1619): - Medborgare i Japan. - Medborgare i en stat som är ansluten till någon av Haagkonventionerna den 17 juli 1905 och den 1 mars 1954 an- gående vissa till civilprocessen höran- de ämnen. - Medborgare i en stat i förhållande till vilken konventionen den 28 augusti 1930 mellan Sverige samt Storbritan- nien och Nordirland rörande vissa till civilprocessen hörande ämnen av in- ternationell natur är tillämplig. - Medborgare i en stat som är ansluten till den europeiska bosättningskon- ventionen den 13 december 1955. - Den som är bosatt i en stat som är ansluten till New York- konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet, om han eller hon är kärande eller sökande i ett sådant mål eller ärende som rör under- hållsbidrag och som har väckts genom förmedling av Utlandskontoret vid

<p>Försäkringskassan Stockholms län eller av Utrikesdepartementet enligt konventionens bestämmelser.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Den som är bosatt i Amerikas förenta stater, Guam, Jungfruöarna, Puerto Rico eller Samoa, dock med undantag av Alabama, District of Columbia och Mississippi, om han eller hon är kärande eller sökande i ett sådant mål eller ärende om underhållsbidrag som har väckts genom förmedling av Utlandskontoret vid Försäkringskassan Stockholms län eller av Utrikesdepartementet enligt konventionens bestämmelser. - Medborgare i en stat som är ansluten till den europeiska konventionen den 24 november 1977 om migrerande arbetstagares rättsställning, om han eller hon vistas i Sverige som migrerande arbetstagare i konventionens mening. - Den som är kärande eller sökande i ett mål eller ärende om vårdnad eller umgänge som har väckts genom Utrikesdepartementets förmedling i enlighet med den europeiska konventionen den 20 maj 1980 om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård om barn. - Den som är medborgare eller har hemvist i en stat som är ansluten till Haagkonventionen den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, om han eller hon är sökande i ett mål eller ärende som rör konventionen. - Den som är bosatt i en stat som är ansluten till Haagkonventionen den 25 oktober 1980 om internationell rätts hjälp. 	<p>Försäkringskassan Stockholms län eller av Utrikesdepartementet enligt konventionens bestämmelser.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Den som är bosatt i Amerikas förenta stater, Guam, Jungfruöarna, Puerto Rico eller Samoa, dock med undantag av Alabama, District of Columbia och Mississippi, om han eller hon är kärande eller sökande i ett sådant mål eller ärende om underhållsbidrag som har väckts genom förmedling av Utlandskontoret vid Försäkringskassan Stockholms län eller av Utrikesdepartementet enligt konventionens bestämmelser. - Medborgare i en stat som är ansluten till den europeiska konventionen den 24 november 1977 om migrerande arbetstagares rättsställning, om han eller hon vistas i Sverige som migrerande arbetstagare i konventionens mening. - Den som är kärande eller sökande i ett mål eller ärende om vårdnad eller umgänge som har väckts genom Utrikesdepartementets förmedling i enlighet med den europeiska konventionen den 20 maj 1980 om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård om barn. - Den som är medborgare eller har hemvist i en stat som är ansluten till Haagkonventionen den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, om han eller hon är sökande i ett mål eller ärende som rör konventionen. - Den som är bosatt i en stat som är ansluten till Haagkonventionen den 25 oktober 1980 om internationell rätts hjälp. <p><i>- Medborgare i Europeiska unionen och medborgare i tredje land som har sitt hemvist i en medlemsstat.</i></p>
---	---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

1. INLEDANDE BESKRIVNING AV DEN NYA RÄTTSHJÄLPSLAGEN

I juni 1993 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att se över den då gällande rättshjälpslagen (1972:429). Utgångspunkten för utredningsarbetet var att de begränsade resurser som i den samhällsekonomiska situationen stod till buds skulle sättas in på de områden där de bäst behövdes och komma de människor till del som var i störst behov av rättsligt bistånd. De åtgärder som föreslogs skulle vara sådana att de kunde leda till ökad effektivitet och kostnadsbesparingar men fick inte medföra att rättshjälpslagens grundläggande syfte gick förlorat. Rättshjälpen måste fungera som ett slags yttersta skyddsnät som fångade upp dem som inte kunde få rättsligt bistånd på annat sätt.

Utredningen, som tog namnet 1993 års rättshjälpsutredning, inriktade sitt arbete framför allt på den allmänna rättshjälpen. Ett huvudämne var att undersöka om rättsskydds försäkringarna kunde utnyttjas i stället för den allmänna rättshjälpen. Också den allmänna rättshjälpens omfattning i övrigt, avgiftssystemet, bestämmelser om ersättningar till biträden och offentliga försvarare samt organisatoriska frågor sågs över. Rättshjälpsutredningen redovisade sitt arbete i betänkandet Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd (SOU 1995:81) och innebar bl.a. ett förslag till ny rättshjälpslag. I fortsättningen avser vi det betänkandet när vi hänvisar till ”betänkandet” eller ”utredningen”.

Regeringen lade i september 1996 fram en proposition för riksdagen med förslag till ny rättshjälpslag (prop. 1996/97:9). I propositionen, som i huvudsak följde rättshjälpsutredningens förslag, framhöll regeringen att den nya lagen skulle innebära förenklingar och en ökad överskådlighet. Den skulle också medföra stora besparingar - 200 miljoner per år – samtidigt som rättshjälpens grundläggande syfte behölls. De viktigaste nyheterna var att rättshjälpen blev subsidiär till rättsskyddet och att rådgivning blev inledning till rättshjälp. Riksdagen godtog förslaget (bet. 1996/97:JuU03 och rskr. 1996/97:55) och en ny rättshjälpslag (1996:1619, RhjL) trädde i kraft den 1

december 1997. Samtidigt trädde en ny rättshjälpsförordning (1997:404, RhjF) i kraft.

När vi i det följande hänvisar till ”propositionen” eller enbart ”prop.” är det rättshjälpspropositionen vi avser.

Den viktigaste förändringen i förhållande till 1972 års rättshjälpslag är alltså att den statliga rättshjälpen numera är subsidiär till rättsskyddet i privata försäkringar. Ytterligare nyheter för beviljande av rättshjälp är att den rättsökande måste behöva biträde och att det skall vara rimligt att staten bidrar till kostnaderna i det enskilda fallet. I angelägenheter som rör äktenskapskillnad och underhåll till barn samt beträffande näringsidkare i angelägenheter som rör näringsverksamheten har det införts krav på särskilda skäl för att rättshjälp skall kunna beviljas. Vidare kan rättshjälp inte beviljas för att förrätta en bodelning. I stället har en ny form av bistånd införts i äktenskapsbalken s.k. ersättningsgaranti. Som en följd av de nya reglerna i familjerättsliga angelägenheter kan rättshjälp inte längre beviljas av en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå. Frågor om rättshjälp skall därmed alltid prövas av domstol eller av Rättshjälpsmyndigheten.

Rådgivningsinstitutet har stärkts genom kravet på att rådgivning regelmässigt skall utgöra en inledning till rättshjälp. Gränsen för rätt till rättshjälp anges numera direkt i lagtexten som en fast beloppsgräns.

Det nya avgiftssystemet har förenklats avsevärt genom att rättshjälpsavgiften numera utgör en procentuell andel av ersättningen till rättshjälpsbiträdet. De förmåner som följde med rättshjälp enligt 1972 års rättshjälpslag har i huvudsak bibehållits. Dock har bl.a. förmånen av biträde som huvudregel begränsats till högst 100 timmar samt reglerna om utredning förenklats och gjorts enhetliga samtidigt som ett tak på 10 000 kr för utredningskostnader införts. Slutligen kan nämnas att kostnader för den rättsökandes egen inställelse till en förhandling inte längre ingår i rättshjälpen. I stället har det införts nya regler i rättegångsbalken som reglerar möjlighet till ersättning av allmänna medel för parts kostnader för inställelse.

Rättshjälpslagen har ändrats vid två tillfällen sedan ikraftträdandet; den 1 april 1999 då gränsen för rätt till rättshjälp höjdes till 260 000 kr och det infördes ändringar som innebar att en underårigs avgift skall grundas på den underåriges egna ekonomiska förhållanden samt att underåriga skall kunna befrias helt från rättshjälpsavgift och rådgivningsavgift (SFS 1999:63, prop. 1998/99:10) och den 1 juli 2000 då avgiftssystemet blev generösare (SFS 2000:273, prop. 1999/2000:59).

1.1. Uppdraget

Redan i samband med att den nya lagen infördes utlovade regeringen att det nya systemet skulle följas upp och att en utvärdering av bestämmelserna skulle göras när de varit i kraft en tid (prop. s. 103). Regeringen har i april 2000 gett Domstolsverket i uppdrag att göra en utvärdering och en allmän översyn av den nya rättshjälpslagen (1996:1619). Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2001.

I uppdraget ingår

- att analysera effekterna av att rättshjälpen har gjorts subsidiär i förhållande till rättsskyddsförsäkringar,
- att undersöka om rådgivningsinstitutet har fungerat på det sätt som var avsett,
- att göra en heltäckande översyn av det nya avgiftssystemet,
- att utreda hur bestämmelsen om rimlighetsbedömning har fallit ut,
- att undersöka effekterna av att förmånen av rättshjälpsbiträde som huvudregel omfattar ersättning för arbete i högst 100 timmar,
- att utreda hur bestämmelserna om ersättning för utredningskostnader och förordnande av medlare har fallit ut,
- att analysera hur de nya reglerna rörande näringsidkare har tillämpats,
- att utreda vilka effekter den nya rättshjälpslagen har haft i mål och ärenden av familjerättslig natur, samt
- att analysera förhållandet mellan rättshjälpslagen och de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till.

Eftersom rättshjälpen är en social skyddslagstiftning framhåller regeringen behovet av att fästa avseende främst vid de effekter som det nya regelverket haft för de rättssökande.

Regeringsuppdraget återges i sin helhet i rapportens bilagedel (Del B) som bilaga 1.

1.2. Utredningsarbetet

Regeringen har gett uppdraget att göra en översyn av rättshjälpslagen till Domstolsverket i slutet av april 2000. Domstolsverket har utsett lagmannen Karl-Axel Bladh till utredare och juristen Susanne Bagge till sekreterare.

Utredningsarbetet har skett tillsammans med en arbetsgrupp med företrädare för de myndigheter och organisationer som Domstolsverket enligt uppdraget skall samråda med, dvs. Sveriges Advokatsamfund (Hans Hjalmer), Konsumentverket (Britta Wallin t.o.m. den 29 januari 2001, därefter Catharina Jonson), Socialstyrelsen (Pernilla Krusberg t.o.m. den 17 april 2001, därefter Eva Elfver Lindström), Sveriges Försäkringsförbund (Staffan Moberg) och Konsumenternas försäkringsbyrå (Gunnar Olsson).

Utredaren och sekreteraren har sammanträtt med arbetsgruppen vid sammanlagt åtta tillfällen. Utredaren och arbetsgruppen är i huvudsak överens om innehållet i rapporten. I fortsättningen skriver vi därför i vi-form.

Vi har samlat in och ställt samman ett omfattande material. Detta redovisas i en särskild bilagedel (Del B).

Utvärderingen bygger i stor utsträckning på analyser av statistiskt material. Vi har samlat in och bearbetat statistik från Domstolsverket och Rättshjälpsmyndigheten. Sammanställningar avseende denna statistik framgår av Del B, bilaga 2. SCB har lämnat statistik avseende hemförsäkringar år 1999 och annan relevant statistik. Statistiken avseende hemförsäkringar återfinns i Del B, bilaga 3.

Vi har låtit undersökningsinstitutet Skandinavisk opinion AB, SKOP, göra en enkätundersökning. Undersökningen har genomförts i slutet av 2000. Urvalet har bestått av personer vars beslut om skilsmässa registrerats i Statistiska centralbyråns (SCB) äktenskapsregister under andra kvartalet 2000. Resultaten av undersökningen framgår av Del B, bilaga 4.

Vi har anlitat Kommunera AB för djupintervjuer med ett antal personer som haft rättshjälp. Resultaten framgår av Del B, bilaga 5.

Vi har även genomfört enkäter till Sveriges advokatsamfunds avdelningar i Sverige. I de fall vi i fortsättningen hänvisar till svaren kallar vi dem advokaterna. Svaren framgår av Del B, bilaga 6.

Även ett antal försäkringsbolag har svarat på frågor. Urvalet har bestått av fyra försäkringskoncerner som tillsammans täcker över 90 procent av marknaden för hem- och villahemförsäkringar. Försäkringsförbundet har hjälpt till med sammanställningarna av svaren från försäkringsbolagen. Svaren framgår av Del B, bilaga 7. En särskild sammanställning av gällande försäkringsvillkor har också gjorts. Den återfinns i Del B, bilaga 8.

Sekreteraren har intervjuat personal vid några domstolar om bl.a. nyheterna i rättshjälpslagen. Svaren från domstolarna framgår av Del B, bilaga 9. Sekreteraren har också intervjuat företrädare för tre familjerättsenheter inom socialtjänsten. En sammanställning av intervjusvaren finns i Del B, bilaga 10. Utredaren och sekreteraren har träffat personal vid Rättshjälpsmyndigheten.

Riktlinjer för försörjningsstödet har hämtats in från ett antal kommuner, se Del B, bilaga 11. Frågor till konsumentvägledare har lagts ut på Konsumentverkets intranät. Svaren återfinns i Del B, bilaga 12. Sekreteraren har haft kontakter med bl.a. personal vid utlandsavdelningen vid Försäkringskassan i Stockholms län, Diskrimineringsombudsmannen, LO/TCO Rättskydd, Svenskt Näringsliv och Hyresgästernas Riksförbund.

Utredaren har haft möten med företrädare för försäkringsbranschen och med advokater. Vid mötet med advokaterna var även sekreteraren med.

Sekreteraren har träffat en av sekreterarna i Kommittén om konsulärt bistånd som ser över lagen om ekonomisk bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (Dir 2000:42) för ett samråd avseende bl.a. avgränsningen mellan kommitténs uppdrag och vårt uppdrag.

Vi har utarbetat en sammanställning avseende rättshjälpsavgöranden från Högsta domstolen, hovrätterna och Rättshjälpsnämnden som vi bedömt vara av intresse. Sammanställningen har skickats till bl.a. domstolarna under januari månad 2001. I denna rapport kommer att hänvisas till den praxis som finns redovisad i sammanställningen. För den som vill ha mer information om avgörandena hänvisas till sammanställningen som återfinns som bilaga 13 i Del B. Den bifogade sammanställningen är en uppdatering av den tidigare och innehåller även avgöranden som meddelats det första halvåret 2001.

En redovisning från Utrikesdepartementet och ett utlåtande från professorn i folkrätt vid Uppsala universitet, professor Iain Cameron, bifogas också rapporten, se Del B, bilagorna 14 och 15.

1.3. Rapportens innehåll

Rapporten disponeras på följande sätt. Rapporten inleds med en analys av hur reformen har fallit ut i förhållande till utgångspunkterna för den nya rättshjälpslagen. Sedan presenteras de olika områdena som förändrades genom den nya lagen i den ordning de förekommer i lagtexten. Varje avsnitt utgår ifrån följande indelning. Inledningsvis beskrivs förändringen som genomfördes genom den nya regleringen och vad regeringen angett särskilt i uppdraget i fråga om behovet av utvärdering. Därefter presenteras nuläget och utfallet av förändringen utifrån analys av statistiska uppgifter, beskrivning av tillämpningen enligt praxis och resultat av genomförda undersökningar. Härfter redovisar vi kortfattat sammanfattningar av undersökning-

arna m.m. Sedan görs överväganden om det finns behov av förändringar. Varje avsnitt avslutas med ett ställningstagande eller förslag till förändring. I några fall presenteras endast alternativa handlingsätt. Under en särskild rubrik tas behovet av ändring i lagen om offentligt biträde och andra till rättshjälpslagen angränsande men inte i direktiven angiva förändringsområden upp. Avslutningsvis belyser vi ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.

2. REFORMENS UTFALL SETT FRÅN DEN NYA RÄTTSHJÄLPSLAGENS UTGÅNGSPUNKTER

2.1. Inledning

I direktiven till 1993 års rättshjälpsutredning betonade den dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Hellsvik, att det statsfinansiella läget och de besparingskrav som ställs på rättshjälpsområdet innebär att det är nödvändigt att överväga olika ändringar för att rättshjälpen skall kunna hålla en så hög kvalitet som möjligt till en försvarbar kostnad. De begränsade resurser som i den samhällsekonomiska situationen står till buds skall sättas in på de områden där de bäst behövs och komma de människor till del som är i störst behov av rättsligt bistånd. De åtgärder som föreslås skall vara sådana att de kan leda till ökad effektivitet och kostnadsbesparingar men får inte medföra att rättshjälpens grundläggande syfte går förlorat (betänkandet s. 288-289).

I konsekvens med detta formulerade utredningen (betänkandet s. 78) följande fyra utgångspunkter för reformen. Den skulle

- leda till kostnadsbesparingar för staten,
- innebära att statlig rättshjälp skulle komma i fråga bara när det behövdes,
- öka kostnadsmedvetandet hos rättshjälpsstagarna samt
- innebära förenklad lagstiftning och större överskådlighet.

I avsnitten 2.2-2.6 som anknyter till de nu angivna utgångspunkterna kommer vi att analysera hur reformen har fallit ut.

2.2. Kostnadsbesparingar för staten

Regeringens krav på besparingar var alltså tydligt i direktiven till rättshjälpsutredningen. Rättshjälpsutredningen framhöll också att de förslag som utredningen lade fram skulle ge kraftiga besparingar men att det inte var möjligt att i detalj ange hur stora besparingarna skulle bli (betänkandet s. 275).

I rättshjälpspropositionen (statsrådet Freivalds) framhölls också att rättshjälpsreformen skulle ge stora besparingar. Där anfördes att utgiftsnedskärningar måste göras på alla samhällsområden för att stärka de offentliga finanserna, att de sammanlagda besparingarna för rättsväsendet under år budgetåret 1995/96 skulle uppgå till 400 miljoner kronor, att utgifterna skulle minskas med ytterligare 600 miljoner kronor t.o.m. budgetåret 1998 och att betydande besparingar beräknades kunna ske på rättshjälpsområdet. Regeringen framhöll att rättshjälpen måste inte bara bli effektivare utan också billigare och statlig hjälp bara ges när det verkligen behövs. Den som har möjlighet att själv klara sig bör inte ges rättshjälp. Systemet måste också utformas så att den enskilde får ett eget intresse av att hålla nere kostnaderna (prop. s. 82).

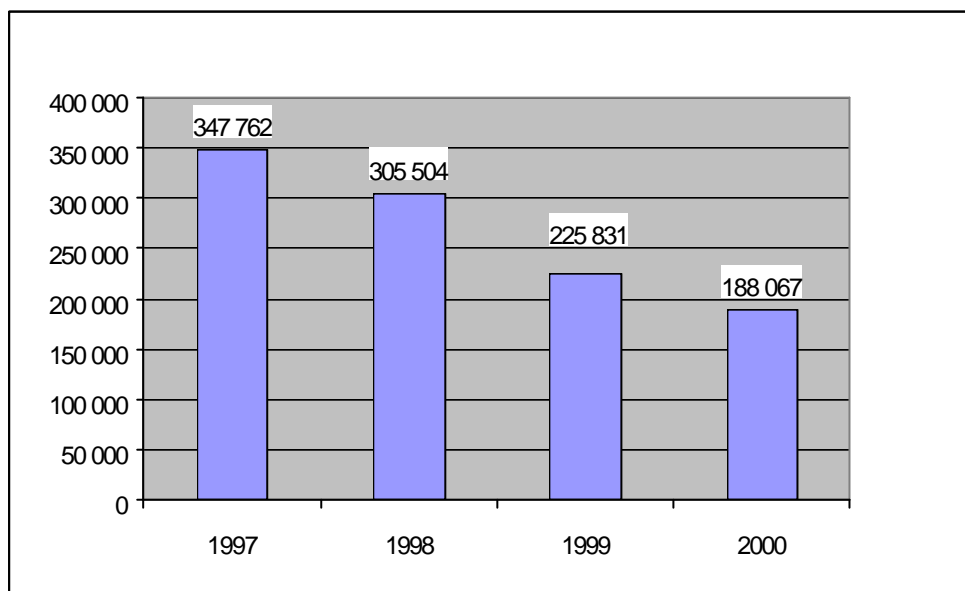
Även justitieutskottet betonade behovet av besparingar i utskottsbetänkandet där det angavs bl.a. följande. Det hade i olika sammanhang också framförts att systemet i sin helhet inte gav den enskilde tillräckliga incitament för att hålla nere kostnaderna. Statens nettokostnader för rättshjälpen hade också ökat år för år. Med hänsyn till de besparingskrav som gällde på alla samhällsområden för att stärka de offentliga finanserna hade det också ansetts angeläget att överväga vilka besparingar som kunde göras också beträffande rättshjälpen (utskottsbetänkandet 1996/97:JuU03 s. 7).

Regeringen räknade med att den totala besparingen till följd av rättsskyddsregeln skulle uppgå till ca 170 miljoner årligen. Därutöver räknade regeringen med minskade kostnader till följd av införandet av krav på särskilda skäl i fråga om bl.a. äktenskapsskillnader och underhåll och i den delen be-

räknades besparingarna till ca 33 miljoner kronor. Sammantaget beräknades de årliga besparingarna till knappt 200 miljoner kronor (prop. s. 202).

När det gäller de ekonomiska beräkningarna utgick regeringen från budgetåret 1994/95 (prop. s. 201 f.). Under det budgetåret uppgick statens kostnader för den allmänna rättshjälpen exkl. återbetalningar till ca 361 miljoner kronor. År 2000 hade statens kostnader för rättshjälp exkl. återbetalningar minskat till 188 miljoner. Besparingen kan således beräknas till 173 miljoner jämfört med budgetåret 1994/95.

Tabell 1 Statens kostnader för rättshjälp exkl. rådgivning åren 1997 - 2000 i löpande priser (tkr)



Trots att besparingarna inte uppgår till fullt det beräknade beloppet kan sparmålen anses uppnådda. Att besparingarna inte motsvarar de beräknade beror på flera faktorer. Sedan betänkandet presenterades har timkostnadsnormen ökat, från 935 kr inkl. mervärdesskatt budgetåret 1994/95 till 1 075 kr 2000, dvs. en ökning med ca 15 procent. Denna ökning av timkostnadsnormen motsvarar ca 30 miljoner på en omsättning på 200 miljoner. Genom lagändringar den 1 april 1999 och den 1 juli 2000 höjdes gränsen för rätt till rättshjälp och avgiftsnivåerna ändrades. Dessutom finns det en betydande eftersläpning av äldre ärenden som gör att inte alla de äldre ärendena, dvs. de enligt 1972 års rättshjälpslag, har slutreglerats (jämför avsnittet 2.3).

Som en jämförelse kan nämnas att kostnaderna för rättsskydd inom hem- och villahemförsäkringarna från 1997 till 2000 ökade från drygt 144 miljoner till drygt 233 miljoner.

Statens kostnader för rådgivning var 779 000 kronor budgetåret 1994/95. År 2000 uppgick kostnaderna till knappt 1,9 miljoner, dvs. kostnaderna har mer än fördubblats. Statens kostnader avser i detta sammanhang utbetalningar av hela eller delar av rådgivningsavgifterna till advokater för lämnad rådgivning inklusive kostnader för tolk.

2.3. Statlig hjälp bara när det behövs

Att den som genom att skaffa sig rättsskyddsförsäkring eller på annat sätt kan klara sig utan samhällets stöd i rättsliga angelägenheter inte skall utnyttja rättshjälpsystemet var en annan utgångspunkt för den nya rättshjälpslagen. Regeringen framhöll att det var en högst rimlig ordning att den som genom försäkring redan hade ett skydd som täckte den aktuella angelägenheten inte dessutom skulle beviljas rättshjälp. Men regeringen betonade också att ett nytt system måste ges en sådan utformning att den som behöver rättsligt stöd också får det och låta rättshjälpen träda in när försäkringsskydd saknades. På så sätt kunde rättshjälpslagstiftningens karaktär av social skyddslagstiftning renodlas (prop. s. 92, 94 f).

1993 års rättshjälpsutredning uppskattade att antalet rättshjälpsärenden, som vid tiden då utredningen bedrevs uppgick till ca 60 000 årligen, skulle minska till ca 15 000 - 20 000. År 1999 avräknades drygt 14 500 ärenden. Av dessa var det drygt 5 100 avräkningar som avsåg den nya rättshjälpslagen. Under år 2000 uppgick antalet avräkningar till drygt 14 200 stycken. Av dessa avsåg knappt 6 800 ny lagstiftning. Fortfarande är det således en stor del av avräkningarna som görs av Rättshjälpsmyndigheten som avser rättshjälp som beviljats med stöd av den äldre rättshjälpslagen. Hur många avräkningar som kommer att ske när den nya rättshjälpslagen fått fullt genomslag är idag svårt att uppskatta. I nuläget ser det ut som om det kommer att bli färre än de förväntade 15 000 - 20 000 per år.

Ärendeminskningen beror inte enbart på att rättshjälpen har gjorts subsidiär till rättsskyddet och kraven på särskilda skäl i vissa fall. Minskningen hänger också samman med andra förändringar som har genomförts. När det gäller ansökan om gemensam äktenskapsskillnad togs en särskild blankett fram för att underlätta för parterna. Denna blankett har fått stort genomslag och används enligt domstolarna uppskattningsvis i mer än 90 procent av fallen. Uppgiften bekräftas av den av SKOP genomförda undersökningen. Samarbetssamtal hos socialnämndernas familjerättsenheter och reglerna om underhållsstöd har också bidragit till att antalet processer och därmed behovet av särskild juristhjälp har minskat.

Samtidigt som antalet rättshjälpsärenden har minskat har som väntat antalet försäkringsärenden ökat. Från 1997 till 2000 ökade antalet rättsskyddsärenden från 10 777 till knappt 14 000.

2.3.1. Ändrat beteende hos aktörerna på försäkringsmarknaden

Under den tid som 1993 års rättshjälpsutrednings arbete pågick och i remissvaren framfördes farhågor om ändrat beteende hos försäkringsbranschen, minskad benägenhet att teckna försäkringar och ändringar rörande försäkringarnas omfattning till följd av att rättsskyddet gjordes primärt. Regeringen bedömde att med den utformning som bestämmelserna fått, skulle några större och mer genomgripande förändringar inte komma att ske i fråga om rättsskydds-försäkringarna på marknaden (prop. s. 103). Hur utfallet blev kommer vi att redogöra för i det följande.

De fyra försäkringskoncerner som dominerar marknaden i fråga om hem- och villahemförsäkringar och som besvarat våra frågor har angett att de i princip inte har förändrat sina villkor efter att den nya rättshjälpslagen trädde i kraft. Detta bekräftas också av den sammanställning över försäkringsvillkor som tagits fram under vårt arbete (Del B, bilaga 8). Försäkringsbolagen har påpekat att de har gjort anpassningar till den nya rättshjälpslagen, vilka i sak inte påverkar avtalen. Tre bolag har angett att de har preciserat

tiden för när tvist efter det att äktenskapsskillnad har genomförts kan aktualiseras för rättsskydd. Man har dock framhållit från försäkringsbranschen att dessa preciseringar inte skett som en följd av rättshjälpsreformen utan på grund av behovet av klarare och tydligare regler. Ett mindre bolag har valt att sänka ersättningstaket.

I detta sammanhang kan nämnas att det i rättshjälpslagen infördes en regel avseende rimlighetsbedömning, dvs. en bedömning av om det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna, i stället för som tidigare en bedömning av om sökanden hade befogat intresse att få sin sak prövad. Någon motsvarande ändring har inte något av de försäkringsbolag som besvarat utredningens frågor gjort.

Rättsskyddet har inte separerats från hemförsäkringen eller villahemförsäkringen. Försäkringsbolagen anser inte heller att beteendet på försäkringsmarknaden har ändrats på annat sätt till följd av de nya reglerna.

Enligt uppgifter från försäkringsbolagen som togs fram av 1993 års rättshjälpsutredning räknade bolagen med att det nya systemet med rättsskydd i första hand skulle ge en ökning på i genomsnitt drygt 5 procent eller 45 kronor per år för hemförsäkring respektive 3 procent eller 85 kr per år för villahemförsäkring (prop. s. 96 f). År 1995 var riskpremien för rättsskyddsmomentet i hemförsäkringen 30-50 kr och för villahemförsäkringen 90-160 kr. Vi har på nytt frågat försäkringsbolagen och av deras svar kan utläsas att den genomsnittliga riskpremien för rättsskydd i hemförsäkringen uppgår till 43 kronor. Svaren varierar dock mellan 28 och 85 kr. Den genomsnittliga kostnaden för riskpremien i villahemförsäkringen uppgår till 62 kronor och svaren varierar mellan 30 och 120 kronor.

Den genomsnittliga premien för en försäkringstagare för en hemförsäkring respektive villahemförsäkring uppgick i oktober 2000 till 597 kr respektive 2 130 kr. När det gäller den genomsnittliga premien för hemförsäkring varierade svaren mellan 400 kr och 1 053 kr och för villahemförsäkringen mellan 1 200 kr och 2 680 kr.

2.3.2. Förändringar i benägenheten att teckna försäkring

SCB:s rapport om levnadsförhållandena i Sverige under åren 1992-93 låg till grund för beskrivningen av spridningen av försäkringar i 1993 års rätts-hjälpsutrednings betänkande och propositionen (betänkandet s. 88 ff., prop. s 88 f och 96 f). Vi har hämtat in uppgifter från SCB avseende 1999. Dessa utvisar att försäkringstäckningen 1999 över lag var bättre än 1992-93.

Under åren 1992-93 hade 95 procent av befolkningen hemförsäkring. Drygt 4 procent saknade sådan försäkring. Resterande del av befolkningen var osäkra på om de hade försäkring eller inte. År 1999 var det endast 3 procent av befolkningen som saknade hemförsäkring. Detta motsvarar knappt 212 000 personer mellan 16 och 84 år. Bland boende i flerfamiljshus saknade 8 procent hemförsäkring år 1992-93 medan det var 6,5 procent år 1999. Av de personer som bodde i lägenhet utan kök saknade 26 procent försäkring år 1992-93 och 16,5 procent 1999. Det var också vanligare att de som stadigvarande bott i sin bostad en längre tid hade bättre försäkringsskydd än de som är relativt nyetablerade både 1992/93 och 1999. År 1992-93 var det 7 procent av dem som bott i sin bostad under fyra år och 12 procent av dem som bott i sin nuvarande bostad under högst två år som saknade försäkring. Under 1999 var det 8,2 av dem som bott i bostaden 0-1 år som saknade försäkring, 5,1 procent av dem som bott 2 år i sin bostad och 3,3 procent av dem som bott i sin bostad i 3-5 år.

Statistiken för 1992-93 visade att ensamstående saknade försäkring i större utsträckning än sammanboende. Förhållandena var desamma 1999. Åldern tyckts också ha betydelse för spridningen av försäkringsskyddet såväl 1992-93 som 1999. Av ensamma ungdomar saknade 22 procent försäkring och av ensamstående yngre barnlösa (25-44 år) saknade 12 procent försäkring 1992-93. Motsvarande siffror för 1999 var knappt 20 resp. drygt 8 procent. Män saknade försäkring i större utsträckning än kvinnor såväl 1992-93 som 1999.

Det var vanligare att försäkring saknades i storstadskommunerna jämfört med i övriga landet (7-8 procent jämfört med 3-4 procent) under perioden 1992-93. Så var förhållandena också år 1999 men skillnaderna var mindre; knappt 4 procent i storstadsområdena jämfört med knappt 3 procent i övriga landet.

Indelningen efter nationalitet visade på stora skillnader 1992-93. Drygt 3 procent bland de infödda svenska medborgarna saknade försäkring vilket kunde jämföras med hela 19 procent av de utländska medborgarna 1992-93. Motsvarande siffror för 1999 var drygt 2 procent jämfört med drygt 14 procent. I gruppen naturaliserade var det 1999 6,8 procent som saknade hemförsäkring och bland den nordiska medborgarna 6,1 procent.

Största grupperna utan försäkringsskydd räknat i procent finns således fortfarande i grupperna yngre ensamstående och utländska medborgare. De procentuella siffrorna kan dock inte ses isolerade. Anledningarna till detta är flera. Ett skäl är att omräknat i faktiska tal motsvarar de procentuella siffrorna relativt få personer. De båda grupperna omfattar också personer som ofta inte har något egentligt hem att försäkra. Trots detta är det viktigt att försäkringstäckningen blir bättre inom framför allt de båda grupperna.

För en utförligare beskrivning av spridningen av hemförsäkringar se även Del B, bilaga 3.

2.3.3. Antalet försäkringsärenden

Det saknas exakta uppgifter på hur många rättsskyddsärenden som försäkringsbolagen handlade före införandet av de nya rättshjälpsreglerna. Enligt uppgifter från bolagen som begärdes in av 1993 års rättshjälpsutredning uppgick antalet skador (ärenden) avseende rättsskyddsmomentet i hem- och villahemförsäkring till drygt 12 000 per år. Försäkringsförbundet har hämtat in uppgifter om antalet skadeärenden åren 1997-2000. Denna statistik visar

att antalet skadeärenden inom hem- och villahemförsäkring mellan åren 1997 och 2000 ökade från 10 775 till knappt 14 000.

Den beräknade skadekostnaden för rättsskyddet i hem- och villahemförsäkringarna ökade mellan åren 1997 och 2000 från 144 271 tkr till 233 261 tkr.

Av svaren från försäkringsbolagen framgår bl.a. följande. Bolagen har ingen statistik över angelägenheter för vilka rättsskydd beviljas. De har dock försökt uppskatta fördelningen. Uppdelningen utvisar att tvister som kan anses som familjerättsliga tvister exkl. arvsrätt uppgår till ca 29 procent av det totala antalet tvister. Den enskilda angelägenhet inom familjerätten som genererar de flesta rättsskyddsärendena rör vårdnad om barn/barns boende m.m. Utöver familjerättsliga tvister är det mest i fråga om fastighetstvister (ca 26 procent) och tvister rörande skadestånd/fordran (ca 24 procent) som rättsskyddet tas i anspråk. Mer om fördelningen på angelägenheter m.m. framgår av Del B, bilaga 7.

Vi återkommer till frågan om rättsskyddets omfattning i avsnitt 5.

2.4. Ökat kostnadsmedvetande

Den tredje utgångspunkten för den nya rättshjälpslagen var att det nya systemet skulle utformas så att den enskilde fick ett ökat kostnadsmedvetande och ett eget intresse av att hålla kostnaderna nere.

I propositionen framhöll regeringen bl.a. följande när det gällde den tidigare ordningen för rättslig hjälp m.m. (prop. s. 93 f.). Rättshjälps- och rättsskyddssystemen var sammanvävda på ett sätt som inte var helt logiskt och som motverkade de syften som ligger bakom rättegångsbalkens regler om ansvar för rättegångskostnader. De två systemen var t.ex. ofta parallellt tillämpliga i ett och samma ärende. Det innebar att rättshjälpen kunde utnyttjas för att täcka de egna rättegångskostnaderna medan rättsskyddet täckte grundavgiften och eventuell ersättningsskyldighet för motpartens rätte-

gångskostnader. De som hade såväl rättshjälp som rättsskydd hade därmed ett mindre incitament för att försöka begränsa kostnaderna i ärendet. Om förhållandet mellan rättshjälpen och rättsskyddet blev det omvända försvann denna möjlighet till dubbelt skydd vilket i sin tur kunde medverka till att den rättssökande blev mer kostnadsmedveten.

Rättshjälpen gjordes subsidiär till rättsskyddet och därmed skulle kostnadsmedvetandet öka.

Regeringen framhöll också att avgiftssystemet borde utformas så att den rättssökande blir medveten om vilka kostnader som uppstår i hans ärende och gör honom intresserad av att hålla dessa ner på samma sätt som den som själv betalar sina kostnader. Rättshjälpsavgiften skulle därför vara rörlig och beräknas i förhållande till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och betalas regelbundet till biträdet under handläggningstiden (prop. s. 159 ff).

En viss uppfattning om allmänhetens kostnadsmedvetande kan man få genom att titta på några av svaren i den av SKOP genomförda undersökningen. Av undersökningen framgår att något mindre än en tredjedel (28 procent) av dem som anlitat jurist inte fick någon information om kostnaderna. Något fler (38 procent) fick information vid den första kontakten med juristen. Den övervägande delen av personerna som hade juristhjälp (67 procent) betalade juristen genom en enda slutbetalning. När det gäller de faktiska kostnaderna i förhållande till den första prisuppgift som personen fick tyckte 36 procent att den ungefär motsvarade den första prisuppgiften och sammanlagt 14 procent att den blev lite eller mycket dyrare än väntat. När det gäller denna fråga var det 44 procent som inte visste/inte hade någon uppfattning.

Löpande betalningar är inte särskilt vanliga enligt advokaterna. Advokaternas erfarenhet är att presumtiva klienter avstår från att söka sin rätt av kostnadsskäl.

Av Kommunernas undersökning framgår att de som fick möjlighet att betala i omgångar var nöjda med denna lösning. Några av de intervjuade har bett om att få betala löpande men inte fått möjlighet att göra detta på grund av att advokaten inte kunnat uppskatta kostnaderna.

Vi återkommer till frågan om ökat kostnadsmedvetande i avsnitt 8.

2.5. Ny och enklare lagstiftning

Den sista utgångspunkten var att regelsystemet borde struktureras och utformas på ett sätt som gjorde systemet mera överskådligt och begripligt, som begränsade behovet av en invecklad administrativ apparat och som i möjligaste mån undvek tillämpningssvårigheter. För att åstadkomma detta valde regeringen att införa en ny rättshjälpslag som reglerade rättshjälp och rådgivning. En särskild lag om offentligt biträde med gemensamma bestämmelser och ett angivande i respektive materiell lagstiftning i vilka fall offentligt biträde skall förordnas möjliggjorde detta. Kostnader för inställelse och bevisning när rättshjälp inte beviljades skulle inte längre ersättas som en rättshjälpskostnad utan bestämmelser om sådant bistånd fördes in i rättegångsbalken.

Rättshjälpsmyndigheten och domstolar som vi har varit i kontakt med anser att regelsystemet är enkelt att tillämpa och att det fungerar bra.

Advokaterna har inte framfört några synpunkter som behandlar strukturen och utformningen av regelsystemet sett utifrån utgångspunkten med reformen. När det gäller utveckling av praxis är uppfattningarna bland de advokater som svarat varierande.

2.6. Slutsatser

Besparingsmålet kan i huvudsak anses uppnått.

Sedan rättshjälpslagen trädde i kraft har endast ett fåtal villkorsändringar i rättsskyddet genomförts. Rättsskyddet har inte separerats från hem- och villahemförsäkringarna i något fall och beteendet på försäkringsmarknaden bedöms inte heller ha ändrats på annat sätt. Inget har framkommit som ger stöd för att det nya rättshjälpsystemet har lett till de befarade premiehöjningarna för en hem- eller villahemförsäkring.

Undersökningarna visar att försäkringsskyddet för befolkningen i Sverige över lag var bättre 1999 än 1992-93. Fortfarande är täckningsgraden varierande mellan olika grupper av befolkningen. Det är främst när det gäller försäkringar för yngre ensamstående och utländska medborgare som täckningsgraden är dålig och kan förbättras ytterligare.

Antalet rättsskyddsärenden har som väntat ökat efter införandet av den nya rättshjälpslagen. Kostnaderna för rättsskyddet har ökat i större utsträckning än antalet ärenden. Nästan 30 procent av rättsskyddsärendena avser en tvist som kan betraktas som ett familjerättsligt ärende. Även i fastighetstvister och tvister rörande fordran och krav är det vanligt att rättsskyddet utnyttjas.

En stor del av allmänheten tycks vara medveten om kostnaderna för att driva en process. Informationen rörande kostnaderna till de som anlitar jurister kan bli bättre enligt vad som framkommit i den av SKOP genomförda undersökningen. De löpande betalningarna tycks inte förekomma i någon större omfattning enligt SKOP:s undersökning och svaren från advokaterna.

Önskemålet om att göra den nya rättshjälpslagen enklare och mer överskådlig kan anses vara uppfyllt.

3. RÅDGIVNING

3.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen

Av 2 § andra stycket RhjL följer att som huvudregel skall rådgivning ha lämnats i minst en timme för att rättshjälp över huvud taget skall kunna beviljas. Rådgivning får dock underlåtas om det är uppenbart obehövligt eller det finns något annat särskilt skäl. Tanken är således att rådgivning som regel skall vara en inledande fas till alla rättshjälpsärenden och i vissa fall helt kunna ersätta rättshjälp. I förarbetena (prop. s. 106 f.) anförde regeringen följande:

”Även om rådgivning mera sällan kan komma att helt ersätta rättshjälpen kan det dock finnas skäl att skilja på en inledande fas och en senare handläggning. Om den rättssökande får en första översiktlig information om vad som kan komma att krävas av honom i t.ex. bevishänseende och en ungefärlig uppfattning om kostnaderna har han ett bättre underlag för sitt beslut om hur han skall gå vidare. I en del enklare fall kan rådgivningen vara tillräcklig för att han skall kontakta sin motpart och diskutera en förlikning eller någon annan lösning. Med bättre information och en tydlig blankett för ansökan om äktenskapsskillnad kan en rådgivning bli ett viktigt komplement för makar som själva vill komma överens om sina framtida förhållanden. Om rådgivningen dessutom kan pågå i något längre tid än för närvarande kan den i vissa enklare fall ersätta rättshjälp. Detta skulle innebära kostnadslättnader för både de rättssökande och för staten.”

Rådgivning kan ges i alla rättsliga angelägenheter under sammanlagt högst två timmar. Denna tid får delas upp på två tillfällen vilket kan vara av betydelse framför allt vid ansökan om äktenskapsskillnad efter betänketid då det kan finnas behov av ytterligare rådgivning i samband med fullföljd av ansökan (prop. s. 107). Rådgivning lämnas mot en avgift som betalas till den som lämnar rådgivningen. Avgiftens storlek fastställs av Domstolsverket och motsvarar timkostnadsnormen, dvs. 1.121 kr eller en fjärdedel av detta belopp per påbörjad kvart år 2001. Rådgivningsavgiften får sättas ned till hälften om den rättssökandens ekonomiska förhållanden ger anledning till det. Är den rättssökande underårig kan han eller hon helt befrias från att betala avgift. Om rådgivning lämnats i mer än en timme finns det möjlighet

att få avräkna rådgivningsavgiften för den överskjutande tiden från den minimiavgift som skall betalas i rättshjälpsavgift.

I förhållande till den ordning som tidigare gällde var avsikten att institutet rådgivning skulle få en mer betydelsefull innebörd i den nya rättshjälpslagen. 1993 års rättshjälpsutredning föreslog att rådgivningen skulle vara obligatorisk. Regeringen bedömde dock med beaktande av vad Lagrådet framfört att det inte skulle vara ett undantagslöst obligatorium. I vissa fall kunde rådgivning framstå som uppenbart överflödigt eller det fanns annat särskilt skäl för att medge undantag. I fall där både den rättssökande och biträdet av ett eller annat skäl var väl informerade om förutsättningarna för den rättsliga processen och fortsatt handläggning kan en formaliserad rådgivning vara uppenbart överflödigt. Exempel på sådana typsituationer är när den rättssökande fått informationen utanför rättshjälpen och där den rättsliga angelägenheten utgör en fortsättning på en tidigare procedur såsom när skadeståndstalan särskiljs från ett brottmål och den offentlige försvararen blivit rättshjälpsbiträde. Ibland kan den rättssökande inte disponera över frågan om hur den rättsliga angelägenheten skall drivas vidare och det är därför svårt att särskilja en inledande fas avsedd att ge den rättssökande beslutsunderlag. Det kan också vara fråga om brådskande fall där tidsfrister är på gång att löpa ut eller förhandlingar skall hållas.

Av regeringsuppdraget framgår att vid utvärderingen bör undersökas om rådgivningsinstitutet på ett fullgott sätt har fungerat som den inledning till rättshjälpsärenden som det var tänkt. I uppdraget ingår också att undersöka om de rättssökande fått tillräcklig information om möjligheten att erhålla rättshjälp i sådana fall där rådgivning inte varit tillräckligt för att den enskilde skulle kunna ta tillvara sina intressen. I sammanhanget bör i möjligaste mån utredas i vilken utsträckning rådgivningsinstitutet har medfört att tvister kommit att avslutas på detta stadium. Frågor som bör belysas är om det finns ett behov av att utöka den maximala tiden för rådgivning eller att göra någon annan komplettering av rådgivningsinstitutet. Det bör även undersökas om rådgivningsavgiften ligger på en lämplig nivå.

3.2. Statistikanalys

Rättshjälpsformen rådgivning enligt 1972 års rättshjälpslag hade kommit att utnyttjas i allt mindre omfattning. Under budgetåret 1973/74 uppgick antalet rådgivningar till ca 25 000. Ersättning för nedsatt eller eftergiven avgift begärdes i ungefär hälften av fallen. Av de ca 25 000 ärendena svarade de allmänna advokatbyråerna för 16 500 ärenden eller ca 66 procent. Tjugo år senare (budgetåret 1993/94) uppgick antalet rådgivningsärenden vid de allmänna advokatbyråerna till 1 987. Någon statistik för enskilda byråer fanns inte. Till detta skall troligen läggas de ärenden där rådgivning skett men ärendet övergått till ett rättshjälpsärende och inte redovisas särskilt.

Genom den nya rättshjälpslagen blev kravet på rådgivning före rättshjälp en huvudregel. Tyvärr går det inte heller idag att få fram uppgifter på hur många rådgivningar som ges per år. Vi kan få fram uppgifter om hur många nedsatta rådgivningsavgifter som Rättshjälpsmyndigheten administrerar och hur många fall rättshjälp beviljas under ett år. Detta kan ge oss en viss bild av omfattningen.

Antalet av staten utbetalda ersättningar för nedsatta rådgivningsavgifter låg under åren 1997 - 1999 relativt stabilt på ca 1 800 utbetalningar per år. År 2000 ökade antalet utbetalningar i ärenden med nedsatta rådgivningsavgifter till ca 2 110 ärenden. Antalet personer som beviljades rättshjälp år 2000 uppgick till ca 6 400 och dessa har med några ytterst få undantag fått rådgivning. När det gäller antalet beviljade rättshjälpsansökningar är siffran lite osäker eftersom det finns vissa brister i domstolarnas rapportering till Rättshjälpsmyndigheten. Siffran är troligen något högre i realiteten. Det som är oklart är också hur många utöver de som senare fick rättshjälp som fick rådgivning i rättshjälpslagens mening.

Genom ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2000 höjdes gränsen för att få nedsatt rådgivningsavgift från ursprungliga 50 000 kr till 75 000 kr (DVFS 2000:2).

Statens kostnader för rådgivning mer än fördubblades mellan budgetåret 1994/95 och 2000. Ökningen var dock endast knappt 200 000 kr mellan åren 1999 och 2000 trots höjt underlag för nedsättning av avgiften.

3.3. Tillämpningen i praxis av regeln om rådgivning och den s.k. ventilen

Det finns flera avgöranden som rör tillämpningen av regeln om rådgivning och den s.k. ventilen. Ventilen innebär att om rådgivning är uppenbart obehövlig eller det finns annat särskilt skäl får rättshjälp beviljas utan föregående rådgivning, 2 § andra stycket RhjL.

Undersökningen av praxis visar att undantag från kravet på rådgivning medgivits endast i ett fåtal fall. Undantag har medgivits t.ex. för moder i mål där fråga var om fastställande av faderskap och socialnämnden förde talan (se praxissammanställningen 1.4, RN 682/1998). Skälet till att undantag medgavs uppgavs vara socialnämndens skyldighet att utreda faderskap och företräda barnet i ärendet och moderns mycket begränsade möjligheter att disponera över processen. Ett annat undantag medgavs för parter bosatta i Serbien som sökte indrivning av underhållsbidrag i Sverige (se praxissammanställningen 1.5, RN 51/2000). I detta fall hade ombudet inte någon direkt kontakt med de rättssökande utan denna sköttes med det förmedlande organet i den mottagande staten. Även personliga förhållanden kan utgöra skäl för undantag från rådgivning. Detta framgår av ett avgörande från Rättshjälpsnämnden. Den angelägenhet för vilken rättshjälp söktes rörde ekonomiskt stöd till personlig assistent enligt LSS. Sökanden i ärendet var förståndshandikappad och uppgifter i ärendet kom från det kooperativ dit sökanden var knuten. Rättshjälpsnämnden fann att det med hänsyn till sökandens personliga förhållanden var uppenbart obehövligt med rådgivning (se praxissammanställningen 1.9, RN 46/2001).

Hovrätten för Västra Sverige har prövat behovet av rådgivning i ett mål om skadestånd efter att en brottmålsprocess avslutats. Skadeståndsskyldigheten men inte skadeståndsbeloppet hade fastställts i brottmålet. Nytt ombud på

samma byrå som ombudet i brottmålet anlätades av den rättssökande. Hovrätten fann att ett flertal tvistefrågor direkt kunde konstateras. Inledande rådgivning kunde inte anses vara uppenbart obehövlig och något annat skäl för att avstå rådgivning förelåg inte (se praxissammanställningen 1.1, RH 1998:25). Hovrätten fann således att det inte var tillräckligt att frågan om skadestånd hade varit uppe till prövning i viss utsträckning för att rådgivningen skulle anses vara uppenbart obehövlig i skadestandsprocessen.

Att det faktum att motparten gett in stämningsansökan utan att först tillskriva motparten inte utgör skäl att medge undantag från kravet på rådgivning framgår av ett avgörande av Göta hovrätt (se praxissammanställningen 1.2, RH 1998:29). Målet rörde klander av bodelning. Rättsskyddet som den rättssökande hade omfattade inte den rättsliga angelägenheten. Sökanden hade inte haft rådgivning och uppgav som skäl för detta att motparten hade gett in en stämningsansökan utan att tillskriva sökanden. Domstolsverket ansåg inte att detta skäl hade sådan tyngd att rådgivning inte behövde lämnas. Hovrätten delade Domstolsverkets uppfattning och ansåg att det inte heller i övrigt hade framkommit skäl för att anse rådgivning som uppenbart obehövlig.

Att en person bor utomlands utgör inte heller tillräckligt skäl för att frånga kravet på rådgivning enligt ett avgörande från Rättshjälpsnämnden (se praxissammanställningen 1.3, RN 363/1998). Sökanden befann sig i Tyskland och rådgivning hade inte lämnats. Rättshjälpsnämnden ansåg att det faktum att sökanden befann sig i annat land inte utgjorde tillräckligt skäl att medge undantag från kravet på rådgivning eftersom rådgivning också kan lämnas per telefon eller skriftligen.

Enbart det förhållandet att det var klart att talan måste väckas vid domstol har ansetts vara otillräckligt skäl för att medge undantag från kravet på rådgivning. Detta framgår av ett avgörande från Rättshjälpsnämnden (se praxissammanställningen 1.7, RN 211/00). Ansökan om rättshjälp avsåg angelägenhet rörande verkställighet av beslut rörande umgänge med barn och vårdnad om barn. Sökanden hävdade att undantag från kravet på rådgivning

kunde göras gällande eftersom det var klart att talan skulle väckas vid domstol. Varken Rättshjälpsmyndigheten eller Rättshjälpsnämnden delade denna uppfattning. Rådgivning krävdes således.

Även en talan om upphävande av faderskap har ansetts kräva rådgivning. Sökanden ansåg att rådgivning var uppenbart obehövlig eftersom sökanden ansåg sig väl insatt i ärendets handläggning. Rättshjälpsnämnden delade inte denna uppfattning. Nämnden fann att kravet på rådgivning innebar att klienten skulle betala en viss del av arbetet. Inom ramen för rådgivning kunde ansökningar eller inlagor upprättas för klientens räkning. Rådgivning kunde därför inte anses uppenbart obehövlig (se praxissammanställningen 1.8, RN 216/00).

Behovet av rådgivning i samband med äktenskapsskillnad har också prövats (se praxissammanställningen 7.1, NJA 1999 sid. 149 I). Sökanden gjorde gällande att det inte fanns anledning att anta att rådgivning skulle få någon betydelse för möjligheterna att få skilsmässa från maken eftersom det var svårt att få kontakt med maken för att delge stämmingsansökan. Högsta domstolen fann att detta förhållande inte utgjorde tillräckligt skäl för undantag. Sökanden kunde antas ha behov av upplysningar om på vilka grunder och hur snabbt skilsmässa kunde fås, vilken bevisning som kunde krävas, reglerna för vårdnad och hur svårigheter att få kontakt med maken kunde mötas. Med hänsyn till detta borde rådgivning ha skett enligt Högsta domstolen och rättshjälp kunde därför inte beviljas.

Att rådgivning som har lämnats i en viss angelägenhet inte kan tillgodoräknas allt för lång tid framgår av ett avgörande från Rättshjälpsnämnden. Enligt Rättshjälpsnämnden krävdes ny rådgivning när det gått nästan två år sedan rådgivningen lämnades (se praxissammanställningen 1.6, RN 163/2000).

3.4. Våra undersökningar

Advokater som har erfarenhet av den s.k. ventilen, dvs. undantaget från kravet på rådgivning, anser att praxis är restriktiv och att det är praktiskt taget omöjligt att få rättshjälp utan föregående rådgivning. En avdelning har särskilt påtalat att det finns en tendens att inte utnyttja undantaget eftersom ett onödigt och tidskrävande administrativt merarbete uppkommer om advokaten utgår från att undantaget kan tillämpas och domstolen inte delar denna uppfattning.

De domstolar som vi varit i kontakt med har inte märkt av några skillnader efter att kravet på rådgivning infördes. Dessa har också uppgett att den s.k. ventilen, dvs. undantaget från kravet på rådgivning, har tillämpats endast några enstaka gånger. Exempel på fall där ventilen tillämpats är när det funnits risk att barnet skulle föras utomlands och när ett ombud anmält sig först i samband med en muntlig förberedelse i ett vårdnadsfall.

Av SKOP:s undersökning som riktat sig mot personer som skilt sig framgår att endast en av fyra har fått rådgivning av jurist i samband med skilsmässan. Enligt undersökningen är det vanligare att personer i åldersintervallet 46-55 (35 procent) har haft rådgivning än i intervallet 35 år eller yngre (16 procent). Inkomsten tycks inte vara avgörande för val av rådgivning. I inkomstintervallet 0-50 000 hade 22 procent fått rådgivning och i intervallet 200 001-260 000 hade 18 procent fått rådgivning. Inte heller förekomsten av barn tycks påverka benägenheten att söka rådgivning enligt SKOP:s undersökning. Av de som fått rådgivning av jurist och som hade egen jurist var 26 procent mycket nöjda och 46 procent ganska nöjda med informationen om statlig rättshjälp. När det gäller uppfattning om kostnaderna för juristhjälp är det 17 procent av de som fått rådgivning som före den första kontakten med juristen fick ett första besked om de ungefärliga kostnaderna, 38 procent som fick det vid den första kontakten och 28 procent som inte fick sådan information.

Av Kommuniceras undersökning framgår bl.a. följande. Majoriteten av de intervjuade hade inte vetskap om rådgivningens dubbla funktion - rådgivning och startpunkt för rättshjälpen. Förmodligen beror det på att intervju-personerna kopplar det första telefonsamtalet med advokaten som en startpunkt för rättshjälpen. Vidare verkar det finnas en viss variation i hur tydligt advokaten informerat om att det första samtalet handlar om rådgivning. För några få var begreppet mer känt och associerades till det första samtalet man haft med advokat före tvist. ”Mitt första samtal med advokaten kallade han för rådgivning och det kostade tusenlappen.” ”Fick rådgivning i början. Advokaten gav mig information om situationen.” Synen på hur rådgivningen kan fungera framgår av följande citat. ”Det var ett bra samtal som gav möjlighet för mig och min motpart att fundera över om vi verkligen skulle fortsätta. Han (advokaten) liksom backade. Men det fanns ingen möjlighet att få dom andra att tänka annorlunda.”

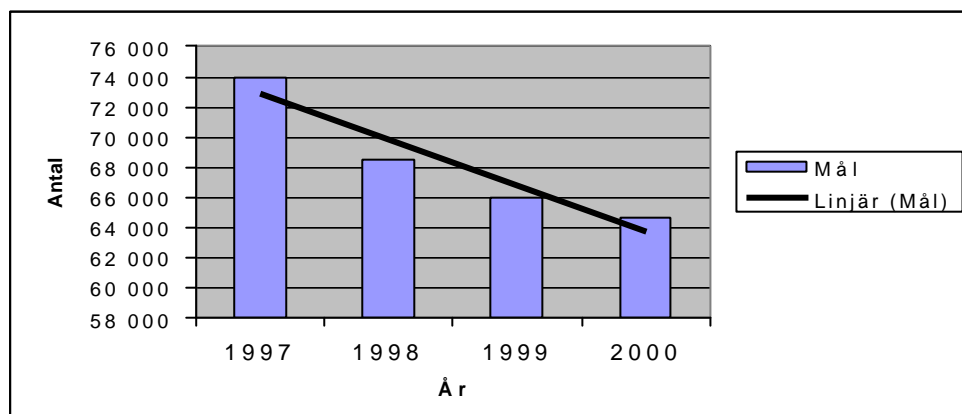
Undersökningen avseende kommunernas riktlinjer visar att kommunerna är mycket restriktiva med att ge ekonomiskt bistånd till rådgivnings-, rättshjälps- och rättsskyddsavgifter. Bistånd utgår endast undantagsvis. Rätten till bistånd faller under 6 g § socialtjänstlagen (1980:620). I och med detta har kommunerna själva rätt att utforma riktlinjer och fatta beslut i fråga om bistånd till avgifterna. Många kommuner behandlar inte möjligheten i sina riktlinjer, se del B, bilaga 11.

3.5. Effekter av ändringarna

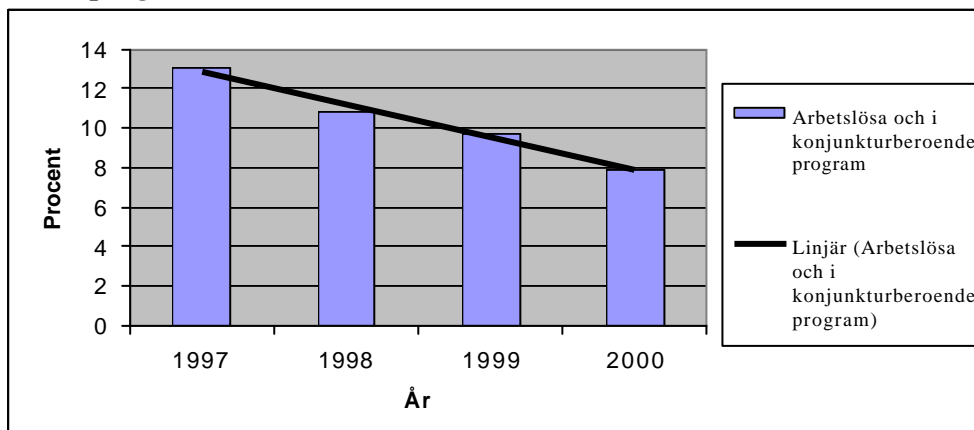
Huvudregeln att rådgivning krävs för att rättshjälp skall kunna beviljas innebär att alla som har för avsikt att söka rättshjälp skall vända sig till en advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller annan som kan anses lämplig för att få rådgivning under minst en timme. Alla betalar för denna rådgivning utom underåriga som saknar egna medel. Rådgivningen är tänkt att vara en introduktion före rättshjälp söks. Eftersom rådgivning i princip är en förutsättning för rätt till rättshjälp har effekten för de rättssökande blivit att alla har en inledande kostnad.

I regeringsuppdraget anges att vi i möjligaste mån bör utreda i vilken utsträckning tvister kunnat avslutas efter rådgivning. Det är svårt att få fram konkreta uppgifter på om kravet på rådgivning har lett till att tvister inte hamnat i domstol. Tillgänglig statistik visar visserligen att antalet tvistemål har minskat sedan den nya rättshjälpslagen trädde i kraft. År 2000 kom det in 64 630 tvistemål jämfört med drygt 73 900 år 1997. Det finns dock inget som tyder på att denna minskning har med kravet på rådgivning att göra eller på rättshjälpsreformen över huvud taget. Snarare kan den ha med konjunkturen att göra. Det tycks som om processviljan är mindre under högkonjunktur än under lågkonjunktur särskilt i fordringsmålen, se tabellerna nedan som visar målutvecklingen och minskningen av arbetslöshet under åren 1997-2000.

Tabell 2 Målutvecklingen i tingsrätterna 1997-2000



Tabell 3 Utvecklingen avseende arbetslösa och personer i konjunkturberoende program 1997-2000



En annan förväntad effekt av rådgivningen var att den rättssökande skulle få en första översiktlig information om vad som kan komma att krävas av honom eller henne i t.ex. bevishänseende och en ungefärlig uppfattning om kostnaderna för att få ett bättre underlag för sitt beslut om hur han skall gå vidare.

Egentliga tvister kan inte lösas enbart genom rådgivning men ett tvistemål undvikas enligt advokaterna, t.ex. genom information om preskription. Några fördelar med en förlängning av rådgivningstiden finns det inte heller enligt advokaterna. Klienterna har belastats med två inledande kostnader eftersom de måste betala både rådgivningsavgift och rättshjälpsavgift. De flesta anser när det gäller frågan om rådgivningsavgiften ligger på en lämplig nivå att avgiften är för hög.

När det gäller möjligheterna till nedsättning och eftergift av rådgivningsavgiften är uppfattningarna bland advokaterna delade. En vanlig uppfattning är dock att möjligheterna till nedsättning och eftergift bör ökas men att administrationen kring nedsättning och eftergift är tungrodd och tidsödande. Kravet på fullbetald rådgivningsavgift hindrar ofta folk från att anlita advokat och medför att de allra svagaste grupperna t.ex. invandrarkvinnor, personer i socialbidragsberoende och ensamstående har fått ännu svårare att ta till vara sina rättigheter. En del advokater informerar redan vid den första kontakten, dvs. före besöket, om rådgivningsavgiften. Detta innebär ofta att den rättssökande avstår från att anlita advokat. Andra advokater ger ingen inledande information och får då svårare att i ett senare läge få in rådgivningsavgiften. En del advokater avstår från att driva in hela rådgivningsavgiften.

Inledningsvis tycks domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten ofta haft anledning att undersöka om rådgivning hade lämnats trots att uppgifter om detta krävdes enligt blanketten för ansökan om rättshjälp. Numera är det sällan som sådan undersökning behöver göras.

De domstolar som vi varit i kontakt med har inte kunnat uttala sig om rådgivningsinstitutet medfört färre tvister i domstolarna. Domstolarna har inte heller märkt någon effekt av avsikten att rådgivning skall ge parten en introduktion i processen m.m.

Rådgivningen kan delas upp i två delar, dels rådgivning som konsultation som inte leder till fortsatt behov av juridiskt biträde, dels rådgivning som start på ett rättshjälpsärende. I det fortsatta skiljer vi på de olika typerna.

3.5.1. Rådgivning som konsultation

Det finns ingen definition på vad som är rådgivning enligt rättshjälpslagen, annat än att den lämnas mot fast avgift (se 4 § RhjL och 4-5 §§ RhjF). Själva institutet har en historisk förklaring på så sätt att de allmänna advokatbyråerna var skyldiga att lämna rådgivning enligt 2 § förordningen (1980:548) med instruktion för de allmänna advokatbyråerna. De allmänna advokatbyråerna är numera avvecklade och från och med den 1 juli 2000 gäller därför inte instruktionen längre. Detta innebär, såsom också påtalats i advokatsvaren, att det inte längre finns någon skyldighet för en advokat att ge rådgivning enligt rättshjälpslagen.

Ett stort antal personer söker upp en advokat för att få information i en rättslig fråga. I många fall är det tillräckligt med en kort information för att en person skall välja att inte fortsätta med särskild advokathjälp. Hur många fall det rör sig om per år har vi inte kunnat få fram uppgifter på. Viss information går att få fram genom Sveriges advokatsamfunds årsredovisning för 1999. Enligt årsredovisningen var det cirka 40 procent av samtalen hos Advokatjouren som avslutades utan hänvisning till advokat eller offentlig myndighet (Sveriges advokatsamfunds årsredovisning 1999 s. 22).

Flera advokater har anmärkt att det praktiskt taget aldrig förekommer att egentliga tvister kan lösas genom rådgivning. Däremot förekommer det fortfarande ofta att klienter avstår från att starta en process sedan klienterna

erhållit rådgivning om det rättsliga läget ex. genom information om preskriptionsregler.

3.5.2. Pro bono-verksamhet

I detta sammanhang bör den s.k. pro bono-verksamheten nämnas. Denna kostnadsfria rådgivning ges av advokater vid ett flertal orter i landet genom den s.k. Advokatjouren. Inte heller omfattningen på denna typ av rådgivning är känd. Enligt Sveriges advokatsamfunds årsredovisning för 1999 uppgick antalet besökande hos Advokatjouren från starten hösten 1998 till och med 1999 till ca 10 000 personer (Sveriges advokatsamfunds årsredovisning 1999 s. 22). För mer information om Advokatjouren se Del B, bilaga 6.

Många advokater har emellertid framhållit att pro bono-verksamheten har minskat kraftigt eller helt upphört på vissa orter som sedan många år tillbaka bedrivit sådan verksamhet.

3.5.3. Rådgivning som en inledning på ett rättshjälpsärende

Att rådgivningen enligt huvudregeln skall ha lämnats i minst en timme för att rättshjälp över huvud taget skall kunna beviljas tydliggörs i 2 § andra stycket RhjL. Endast i fall då det är uppenbart obehövt eller det finns något annat särskilt skäl får rådgivning underlåtas. Tanken är således att rådgivningen skall vara en inledande fas till alla rättshjälpsärenden.

1993 års rättshjälpsutredning föreslog att rådgivningen skulle vara obligatorisk och utan undantag. Regeringen valde dock att gå på Lagrådets linje och öppnade regleringen på så sätt att i de fall det är uppenbart obehövt eller det finns något annat särskilt skäl kan undantag medges.

Till skillnad från vad som gäller för att få rättshjälp krävs inte att den rättsökande haft rådgivning för att han skall kunna utnyttja rättsskyddet i försäkringen.

Huvudregeln att rådgivning skall ha lämnats innan rättshjälp beviljas har tillämpats konsekvent av Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden och domstolarna. Undantag har medgivits endast vid speciella förhållanden, se praxissammanställningen.

Advokaterna har framfört att om rådgivningen leder fram till ett normalt rättshjälpsärende skall kravet på föregående rådgivning inte finnas kvar. De anser att som systemet fungerar idag är rådgivningstimmen en "extra" rättshjälpsavgift.

3.6. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar

Rådgivningen leder i princip aldrig till att egentliga tvister avslutas men det är inte ovanligt att man avstår från en process sedan en advokat informerat om rättsläget.

Domstolarna har inte märkt någon effekt av kravet på rådgivning i sin verksamhet.

Undantag från kravet på rådgivning medges sällan.

Möjligheten att få försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen till rådgivningsavgiften är mycket begränsad.

3.7. Överväganden rörande behovet av ändringar

Avsikten med institutet rådgivning är att den rättssökande skall få en översiktlig information om bevisläget och kostnaderna som underlag för ett ställningstagande om han eller hon vill gå vidare med sitt ärende med särskild juristhjälp eller inte. Tanken är också att vissa enklare tvistefrågor skall kunna redas ut under rådgivningstiden. Detta innebär att rådgivningen i vissa fall är ren konsultation och i andra en inledning för att rättshjälp skall kunna beviljas.

Det är en brist att det inte finns någon statistik på hur många rådgivningar i rättshjälpslagens mening som ges under ett år. Detta innebär att vi inte vet hur många som får rådgivning som konsultation utan att sedan söka rätts-hjälp. Det finns heller inga uppgifter om vad konsultationerna avser. Eftersom vi inte har någon statistik på antalet lämnade rådgivningar är det svårt att bedöma om rådgivningen har tillräcklig omfattning. Vi kan dock med tillgänglig information göra följande bedömningar avseende omfattningen och behovet av särskild reglering av skyldigheten att ge rådgivning.

Vi vet att i princip alla som beviljades rättshjälp under 2000, dvs. med tanke på att det finns ett visst mörkertal på grund av bristerna i rapporteringen, minst ca 6 400 personer, har fått rådgivning. Det är således förhållandevis många som trots allt fått rådgivning som inledning på rättshjälpen. Härtill kommer de som fått rådgivning som konsultation. Frågan är om det behöver införas en skyldighet att ge rådgivning för att öka omfattningen. 1993 års rättshjälpsutredning ansåg att det borde finnas en skyldighet för den som vill komma i fråga som rättshjälpsbiträde att ge rådgivning. Regeringen bedömde att det inte fanns något behov av författningsreglering eftersom den som vill komma ifråga som rättshjälpsbiträde också har ett egenintresse av att ge rådgivning så att han eller hon senare kan åta sig rättshjälppuppet. Trots att vi inte har någon statistik på omfattningen på de rena konsultationerna anser vi att vår undersökningar inte tyder på något behov av att författningsreglera skyldigheten att lämna rådgivning.

Även om många får rådgivning idag tycks inte den enskildes rätt till rådgivning enligt rättshjälpslagen vara särskilt känd. Rådgivningen kopplas ofta samman med rättshjälp. Detta trots att rådgivningen inte är direkt kopplad till rättshjälpen och kan lämnas i alla typer av rättsliga angelägenheter. Vissa tror att man med begreppet rådgivningsinstitutet avser en särskild central inrättning som man kan kontakta för att för råd i rättsliga frågor. Vad rådgivningen innebär är också oklart för många. Enligt Kommuneras undersökning är det flera som anser att de fått information men ingen rådgivning. Ett exempel på ett uttalande som åskådliggör detta är följande citat. "Mitt

första samtal med advokaten kallade han rådgivning och det kostade tusen-lappen.” Hur informationen kan förbättras återkommer vi till i avsnitt 13.

När det gäller *rådgivning som konsultation* så tycks den fungera bra. Av undersökningarna framgår att många kan göra bedömningen att det inte finns anledning att driva en process i domstol i den aktuella tvisten eller att särskild juristhjälp inte behövs, t.ex. eftersom tvisteföremålets värde är lågt, efter endast en kort rådgivning. För andra är det tillräckligt med maximalt två timmars rådgivning för att uppnå det avsedda ändamålet att beskriva det rättsliga läget och ge viss juristhjälp, t.ex. vid ansökan om gemensam äktenskapsskillnad där inga egentliga tvistefrågor föreligger.

En beskrivning av rättsläget förmår således i vissa fall rättssökande att undvika tvister i domstol, t.ex. efter information om preskriptionsregler. Däremot har vi inte funnit stöd för att institutet rådgivning har medfört att egentliga tvister kommit att avslutas på detta stadium.

En fråga som man kan ställa sig och som nämns särskilt i vårt uppdrag är om en förlängning av rådgivningstiden skulle leda till att fler tvister kan lösas utanför domstolarna. I vissa fall skulle det kanske vara en fördel att förlänga rådgivningstiden. Vi tror dock att kostnaderna för att lösa en rättslig angelägenhet utomprocessuellt gör att flertalet rättssökande inte bedömer det meningsfullt att försöka lösa tvisten på detta sätt. Det gäller förmodligen även med en avgift per timme motsvarande timkostnadsnormen och med möjlighet att sätta ned avgiften. Om rådgivningstiden förlängs till t.ex. fyra timmar blir kostnaden med nedsatt avgift ca 2 200 kr, en hög avgift för de som har inkomster under 75 000 kr. Dessutom är det nog inte många tvister som kan lösas på fyra timmar. Vi anser därför att den maximala rådgivningstiden idag är tillräcklig och vi har inte funnit några skäl som talar för att förlänga rådgivningstiden i de fall rådgivningen fungerar som ren konsultation.

Under år 2001 uppgår kostnaden för rådgivning till 1 121 kr per timme. Den som har under 75 000 kr i ekonomiskt underlag kan få avgiften nedsatt till

hälften. SCB:s uppgifter avseende förvärvsinkomster år 1999 visar att ca 25 procent av alla inkomstagare (och drygt 17 procent mellan 20 och 64 år, se tabell 19) skulle ha möjlighet till nedsättning om man utgick ifrån enbart inkomsterna. Läger man till detta möjligheterna att minska inkomsterna pga. försörjningsskyldighet blir siffran ännu högre. Ganska många har således möjlighet att få rådgivningsavgiften nedsatt. Eftersom rådgivningen omfattar en eller högst två timmar och det är sällan en person behöver denna hjälp kan avgiften enligt vår bedömning inte vara för hög för den som får rådgivning enbart som konsultation.

När det gäller *rådgivning som inledning på ett rättshjälpsärende* har bl.a. advokaterna framfört kritik. Kritiken har huvudsakligen bestått i att behovet är begränsat eftersom det ofta är klart att tvisterna skall drivas i domstol och att rättshjälp kan beviljas.

Vi delar uppfattningen att det många gånger går att relativt snart konstatera att det rör sig om en tvist som inte kan lösas inom ramen för rådgivning. Inte sällan är en rättegång redan inledd när den rättssökande söker upp en advokat, t.ex. eftersom personen är svarande i målet. Andra gånger blir det kanske aldrig aktuellt att diskutera förlikningar eller andra lösningar utan en rättegång framstår som det enda alternativet. Många gånger kan det vara så att frågor kan lösas utomprocessuellt men att det kan krävas betydligt mer tid än de två timmar som rådgivningen omfattar. I sådana fall kan kravet på rådgivning framstå som en konstruktion för att möjliggöra ett uttag av en grundavgift eller startavgift för rättshjälpen. Att det i realiteten blir så att rådgivningsavgiften utgör en inledande kostnad som sedan följs av en ny kostnad när rättshjälp beviljas är acceptabelt eftersom det trots allt är så att när rättshjälp beviljas går arbetet över i en ny fas som i sin tur genererar nya kostnader. Vi anser därför att den omständigheten att rådgivningen kan uppfattas som en startavgift inte är tillräcklig för att det skall finnas skäl att ändra regleringen. Tvärtom anser vi att det är naturligt att det i rättshjälpsystemet, som i rättsskyddssystemet, finns en grundläggande "självrisk" i princip lika för alla (ca 1 000 kr i de flesta hemförsäkringarna).

Innan man tar ställning till behovet av förändringar bör man titta närmare på om institutet rådgivning är obehövt eller om det vid rådgivningen lämnas information som den rättssökande kan ha nytta av även om rättshjälp beviljas.

Antalet innevånare i Sverige uppgick i april 2001 till knappt 8,9 miljoner och året dessförinnan, 2000, kom det in ca 64 600 tvistemål till tingsrätterna. Mer än en tredjedel av målen avsåg gemensamma ansökningar om skilsmässa. Ungefär vart sjätte mål var familjemål av annat slag. Siffrorna visar att det är en mycket liten andel av befolkningen (ca 1,4 procent) som har anledning att inleda eller involveras i en process i domstol under ett år. Flertalet medborgare är aldrig involverade i en domstolsprocess och det är ett fåtal som gör det mer än en gång i livet. Samtidigt framgår det bl.a. av Kommunernas undersökning och får också anses allmänt känt i domstolarna att ett fåtal personer återkommer ganska ofta.

Generellt sett kan enskilda inte särskilt mycket om själva processen i domstol och många har dålig kännedom om möjligheterna att få juristhjälp vid tvister. Våra undersökningar har också visat att enskilda ofta inte ens känner till innebörden av rättshjälp och rättsskydd. Det är därför viktigt att det ges information om rättshjälp, processen i domstol och uppskattning av kostnaderna vid den första kontakten med advokaten. Våra utredningar visar att de som fått rådgivning tycks vara nöjda med informationen om möjligheten att få rättshjälp efter rådgivning. Det som kan bli bättre är bl.a. informationen om kostnaderna för att driva en process eftersom det är många som inte får eller anser att de har fått information om kostnaderna.

En till två timmars rådgivning för en person som inte är särskilt insatt i den rättsliga regleringen, vad som kommer att krävas av honom eller henne och kostnaderna för att driva processen kan enligt vår uppfattning inte anses vara för lång tid även om rättshjälp sedan kommer att beviljas. Något behov av förlängning av tiden finns inte enligt vår uppfattning. Även om möjligheten till två timmars rådgivning utnyttjas sällan anser vi inte att denna

möjlighet bör tas bort. Det finns heller inte något annat behov av komplettering av institutet rådgivning.

Eftersom det är klart att alla kan ges rådgivning i alla typer av rättsliga angelägenheter finns det en tydlig åtskillnad mellan rådgivningen och rättshjälpen i vart fall enligt författningarna. Det gäller att göra detta känt för de rättssökande. Frågan är om en tydligare åtskillnad mellan rådgivningen och rättshjälpen eller eventuellt ett namnbyte skulle stärka institutet rådgivning. Enligt vår uppfattning är begreppen rådgivning och rådgivningsavgift vedertagna och de bör därför ändras enbart om man med en sådan förändring uppnår väsentliga förbättringar. I annat fall skapas bara en begreppsförvirring. Vi anser också att det, som i rättsskyddet, är rimligt med en "startavgift". Vi tycker inte att det har framkommit några fördelar med en uppdelning och namnändring.

Var en lämplig nivå på rådgivningsavgiften ligger har diskuterats länge. Sveriges advokatsamfund menade i sitt remissvar över rättshjälpsutredningens betänkande att hela rådgivningsavgiften borde kunna avräknas från rättshjälpsavgiften. Enligt regeringen var detta inte lämpligt. Tvärtom skulle det kunna motverka de intentioner som låg bakom lösningen med en mer eller mindre obligatorisk rådgivning. Avgiften för den inledande rådgivningen kan istället ses som en första grundavgift, lika för alla utom för dem som har det sämst ställt ekonomiskt. För att den rättssökande inte av ekonomiska orsaker skall tveka att utnyttja den förlängda, frivilliga rådgivningen bör denna beaktas när rättshjälpsavgiften skall fastställas (prop. s. 107 f). Storleken på rådgivningsavgiften tog regering och riksdag ställning till relativt nyligen. Regeringen konstaterade i propositionen till de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2000 att rådgivningsavgiften uppgår till samma eller lägre belopp än den grundavgift som den rättssökande betalade enligt den gamla rättshjälpslagen (prop. 1999/2000:59 s. 12). I samband med dessa ändringar tog regering och riksdag också ställning till om avgiften skall kunna sättas ned till noll men fann att det inte fanns skäl för detta.

För personer med låga inkomster är varje utgift tung att bära och för personer som uppstår försörjningsstöd (socialbidrag) kan det anses orimligt att få betala rådgivningsavgift. Särskilt besvärligt kan det vara i samband med separationer då utgifterna har en tendens att öka i vart fall övergångsvis. Frågan är dock om kostnaden för rådgivningen kan anses vara för hög.

Avgifterna för rådgivning enligt den nya rättshjälpslagen uppgår som regeringen påtalat till samma eller lägre belopp än den grundavgift som betalades enligt den gamla rättshjälpslagen. Dessutom har enskilda sällan anledning att processa i domstol. De flesta gör det bara högst en gång i livet. Detta förhållande påverkar också bedömningen avseende möjligheten att bära kostnaden. Dessutom är det hjälp av någon som är expert som de rättsökande får när de får advokathjälp och sådan hjälp får man vanligtvis betala en hel del för. Med hänsyn detta och då det inte framkommit något nytt sedan riksdagen tog ställning till möjligheterna till nedsättning och eftergift av rådgivningsavgiften får dagens avgifter för rådgivningen enligt vår uppfattning anses rimliga även för dem som senare beviljas rättshjälp.

Praxis när det gäller undantag från kravet på rådgivning är restriktiv men bedömningarna har varit nyanserade. Domstolarnas restriktiva praxis tillsammans med det förhållandet att rådgivningstiden är maximalt två timmar har fått till följd att advokater avstår från att begära undantag. Vi anser att det är motiverat med en viss återhållsamhet med begäran om undantag från kravet på rådgivning. Något behov av förändringar i denna del har inte framkommit.

Sammanfattningsvis anser vi att institutet rådgivning fungerar tillfredsställande både som inledning till rättshjälpsärenden och som ren konsultation. Informationen rörande möjligheterna att få rådgivning och den information som lämnas under rådgivningen kan dock utvecklas.

3.8. Ställningstagande

Vi anser inte att det bör göras några förändringar avseende institutet rådgivning.

4. RIMLIGHETSBEDÖMNINGEN

4.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen

En av nyheterna i rättshjälpslagen är att rättshjälp får beviljas endast om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är *rimligt* att staten bidrar till kostnaderna, 8 § RhjL. Bestämmelsen hade en motsvarighet i den gamla rättshjälpslagen men är annorlunda utformad och har ett vidare tillämpningsområde. Den nya bestämmelsen har avsiktligt getts en mera generell utformning och tanken är att regeln skall ge en möjlighet att inte bevilja rättshjälp, eller besluta att rättshjälpen skall upphöra, efter en prövning som inte är bunden till uttryckligen angivna situationer. Inom ramen för rekvisitet ”angelägenhetens art” kan sådana omständigheter beaktas som tar sikte på utsikterna till framgång, möjligheterna att realisera anspråket liksom vad tvisten rör.

I propositionen framfördes bl.a. följande (prop. s. 121 ff). Avsikten med den nya bestämmelsen var enligt utredningen att en prövning alltid skall göras av om det är rimligt att staten bekostar en tvist. Oavsett vilka ekonomiska förhållanden en rättssökande redovisar finns det fall där det inte är rimligt att de begränsade allmänna resurserna tas i anspråk. Detta gäller i hög grad tvister som rör förvärv m.m. av lyxbetonade föremål, men också de som rör aktiespekulation och skatteplanering. Givetvis måste en noggrann och nyanserad bedömning göras, och givetvis kan inte varje angelägenhet som rör aktiespekulation eller skatteplanering sägas vara sådan att det inte är rimligt att det allmänna bidrar till tvisten. Det bör vidare normalt vara uteslutet att rättshjälp beviljas för en angelägenhet som redan varit föremål för rättslig prövning. Under alla förhållanden bör krävas att nya omständigheter av betydelse för en ny sakprövning tillkommit för att rättshjälp skall beviljas. Ju

längre tid som har förflutit sedan rättshjälp tidigare beviljades desto mindre sträng bör bedömningen kunna vara. Avsikten är ju att regeln skall utgöra en möjlighet att inte bevilja rättshjälp - eller besluta att rättshjälp skall upphöra - efter en prövning som inte är bunden till uttryckligen angivna situationer. Praxis får klara ut den närmare innebörden av bestämmelsens omfattning. Regeringen delade Lagrådets bedömning att prövningen är grannlaga och bör ske med försiktighet.

I regeringsuppdraget anges att det nu bör utredas hur bestämmelsen om rimlighetsbedömning har fallit ut.

4.2. Tillämpningen i praxis av rimlighetsregeln

Av tillgänglig praxis framgår att rimlighetsbedömningar utifrån ställningstaganden i fråga om angelägenhetens art har gjorts med beaktande av bl.a. möjligheterna till framgång. Detta har inneburit att rättshjälp för att i Iran driva en talan om vårdnad om barn inte har medgivits eftersom utsikterna till framgång bedömdes så ringa att det inte var rimligt att staten bidrog till kostnaderna (se praxissammanställningen 8.6, RN 194/1999).

När det gäller enskilda åtal och anspråk i anledning av sådana åtal har ärenden av detta slag behandlats med betydande restriktivitet enligt den praxis som utvecklats enligt 1972 års rättshjälpslag. I förarbetena till den nya rättshjälpslagen uttalades att denna restriktivitet skulle behållas. Ett par avgöranden visar att det också blev så (se praxissammanställningen 4.3, Svea hovrätt Ö 2580/00 och 4.4, RN 494/1998). I det förstnämnda avgörandet gällde ansökan om rättshjälp ett mål avseende enskilt åtal med brottsrubriceringen grov förolämpning. I det andra avgörandet var det fråga om talan angående skadestånd pga. förtal i tryckt skrift. I det senare avgörandet hade Pressens Opinionsnämnd funnit att tidningen brutit mot god publicistisk sed genom publicering av den aktuella artikeln. Rättshjälp beviljades inte i mågot av fallen.

Högsta domstolen har haft anledning att pröva rimlighetsregeln i sak i ett avgörande som rörde ett enskilt anspråk i anledning av brott (se praxissammanställningen 4.1 NJA 1999 sid. 465). Högsta domstolens majoritet fann i detta mål att en avskild talan om enskilt anspråk normalt har sin bakgrund i att det föreligger oklarheter när det gäller en eventuell skadeståndsskyldighets omfattning. I fråga om sådana anspråk finns det ett allmänt intresse av att de kan handläggas på ett effektivt och rättssäkert sätt. Vid behov skulle därför rättshjälp kunna beviljas. Självfallet innebar det inte att 8 § rättshjälpslagen aldrig skulle kunna utgöra hinder mot rättshjälp. Enligt Högsta domstolen kunde det förutom i fall då tvisteföremålets värde var ringa vara aktuellt att tillämpa bestämmelsen exempelvis då talan ansågs utsiktslös eller rättshjälpsökanden medvetet försvårade handläggningen av målet. Majoriteten fann att några sådana omständigheter inte förelåg utan beviljade rättshjälp.

Ett annat skäl att avslå en begäran om rättshjälp är att angelägenheten redan varit föremål för rättslig prövning och omständigheter av betydelse för en ny sakprövning inte har tillkommit. Avslag på denna grund finns det exempel på i bl.a. ett vårdnadsfall där förnyad prövning av angelägenhet rörande vårdnad om barn inte ansågs motiverad när dom meddelades i mars och en ny ansökan om rättshjälp gavs in ungefär ett halvt år senare (se praxissammanställningen 4.6, RN 677/1998).

I ett mål som rörde fordran och påstående om ”svarta pengar” har Hovrätten över Skåne och Blekinge funnit att enbart det förhållandet att rättshjälpsökanden gjort gällande att en person velat betala med ”svarta pengar” inte kunde utgöra anledning att avslå hans begäran om rättshjälp (se praxissammanställningen 4.2, Ö 416-00).

Rättshjälpsnämnden har prövat frågan om det var rimligt att bevilja rättshjälp i angelägenhet rörande hävande av köp av fritidsbåt. Köpeskillingen uppgick till ca 90 000 kr, vilket enligt den rättssökande var alldeles för högt i förhållande till de defekter som upptäcktes efter köpet. Då försäkring hade tecknats en vecka efter köpet hade försäkringsbolaget avböjt att bevilja

rättsskydd i angelägenheten. Rättshjälpsnämnden fann i likhet med Rättshjälpsmyndigheten att det med hänsyn till angelägenhetens art inte var rimligt att staten bidrog till kostnaderna (se praxissammanställningen 4.7, RN 58/1999).

4.3. Våra undersökningar

Domstolarna som vi varit i kontakt med har uppgett att bestämmelsen har tillämpats ytterst sällan.

Det är få advokater som har någon uppfattning om utvecklingen av praxis avseende rimlighetsbedömningen. En advokat tyckte att praxis var vacklande och en annan tyckte att den var generös. En avdelning hade inte funnit någon praxis och advokaterna i ett län tyckte att praxis var allt för restriktiv, särskilt i förvaltningsrättsliga ärenden.

4.4. Sammanfattning av praxis och undersökningar

Av praxis framgår att rimlighetsbedömningar gjorts vid ett antal tillfällen. Bedömningarna har avsett bl.a. typ av process, möjligheterna till framgång med talan utomlands och den tid som gått sedan angelägenheten prövades senast.

4.5. Överväganden rörande behovet av ändringar

Rimlighetsbedömningen ersatte den tidigare bestämmelsen om att den som inte hade befogat intresse att få sin sak prövad inte skulle kunna få rättshjälp. Den tidigare regeln liksom den nuvarande syftar till att förhindra missbruk av rättshjälpen. Regeln om befogat intresse hade således samma syfte som rimlighetsregeln men regeln om befogat intresse ansågs inte i tillräcklig utsträckning kunna tillgodose kravet att rättshjälpens resurser skall sättas in där de bäst behövs.

Praxis avseende rimlighetsregeln visar på nyanserade bedömningar med ett helhetsperspektiv. Utgångspunkten för tillämpningen av rimlighetsregeln är

givetvis den praxis som utvecklats under årens lopp beträffande regeln om befogat intresse. En viss utvidgning har skett t.ex. har en rättshjälpsansökan avslagits i ärende som redan varit föremål för rättslig prövning och där nya omständigheter av betydelse för den rättsliga prövningen inte tillkommit (se praxissammanställningen 4.6, RN 677/1998).

Vår bedömning är att utfallet av och omfattningen av prövningarna enligt rimlighetsregeln hittills tycks motsvara förväntningarna. Inget har framkommit som ger anledning att förändra regeln.

4.6. Ställningstagande

Rimlighetsregeln har fallit väl ut.

5. RÄTTSHJÄLP I FÖRHÅLLANDE TILL RÄTTSSKYDDSFÖRSÄKRINGAR

5.1. Inledande beskrivning av rättshjälpen jämförd med rättsskyddet

Att de begränsade resurser som i den samhällsekonomiska situationen stod till buds skulle sättas in på de områden där de bäst behövdes och komma de människor till del som var i störst behov av ekonomiskt hjälp till rättsligt bistånd var en utgångspunkt för reformen. De åtgärder som 1993 års rättshjälpsutredning skulle föreslå skulle också vara sådana att de kunde leda till ökad effektivitet och kostnadsbesparingar utan att de medförde att rättshjälpens grundläggande syfte gick förlorat. 1993 års rättshjälpsutredning uttryckte detta på så sätt att endast den som verkligen behövde samhällets stöd borde ges sådant. Den som hade möjlighet att försäkra sig och få sina kostnader täckta av försäkringen kunde i princip inte anses behöva samhällets stöd.

En av de viktigaste förändringarna som introducerades genom den nya rättshjälpslagen var att rättshjälpen numera är subsidiär i förhållande till rättsskyddsförsäkringar. Syftet med den nya bestämmelsen är i första hand

att de som redan har en rättsskyddsförsäkring inte skall kunna få rättshjälp. I stället bör den redan befintliga rättsskyddsförsäkringen användas. Den som inte har ett rättsskydd som omfattar angelägenheten, men som med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt, sina ekonomiska och personliga förhållanden *borde* ha haft det kan beviljas rättshjälp endast om det finns särskilda skäl. Den s.k. *borde-regeln* (9 § 2 st RhjL) har i huvudsak tillkommit för att motverka att personer som lever under ordnade och goda förhållanden avsiktligt väljer bort rättsskyddsmomentet i sina försäkringar. Syftet är således inte att utestänga de som inte har möjlighet att försäkra sig utan att förhindra ett ändrat försäkringsbeteende (prop. s. 100). Kravet på särskilda skäl utgör en ventil som innebär att om sådana skäl finns med hänsyn till den aktuella angelägenhetens art och betydelse för den enskilde, kan rättshjälp beviljas för den som saknar rättsskyddsförsäkring. Denna möjlighet tar sikte på fall där det skulle vara stötande att inte bevilja rättshjälp (prop. s. 101).

I sammanhanget bör nämnas att skäliga kostnader för hemförsäkring ingår i det s.k. försörjningsstödet enligt 6 § socialtjänstlagen.

I regeringsuppdraget anges följande när det gäller utvärderingen. Det är av stor vikt att effekterna av att rättshjälpen har gjorts subsidiär i förhållande till rättsskyddsförsäkringar analyseras. I uppdraget ingår att undersöka vilka kostnader som utnyttjandet av rättsskyddsförsäkringen har inneburit för den enskilde i förhållande till om han eller hon i stället hade beviljats rättshjälp. I detta sammanhang skall vägas in den omständigheten att en rättsskyddsförsäkring även omfattar ersättningskyldighet för motparts rättegångskostnader. Vidare bör analyseras huruvida aktörerna på försäkringsmarknaden har ändrat sitt beteende till följd av de nya reglerna. I det sammanhanget bör undersökas om försäkringsbolagen har separerat rättsskyddet från hemförsäkringen eller andra försäkringar, om villkoren har ändrats samt om och i så fall i vilken utsträckning premiehöjningar har skett. Det bör även undersökas om försäkringstagarnas benägenhet att teckna försäkringar har förändrats. Ytterligare en frågeställning är hur många försäkringsärenden som försäkringsbolagen har hanterat sedan lagändringen trädde i kraft. Utvärderingen bör även innefatta en översyn av vilka effekter i övrigt som den nya ord-

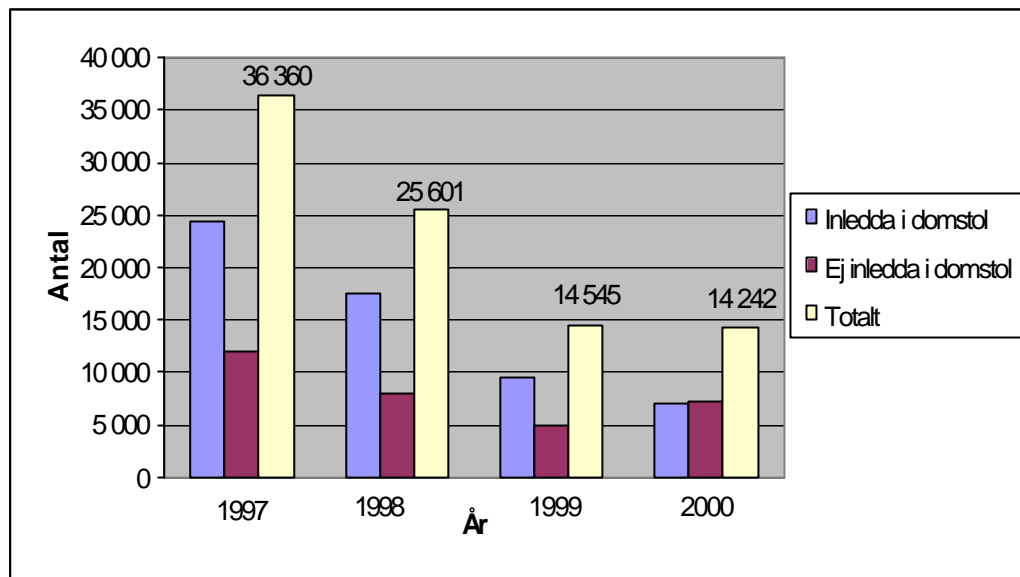
ningen har inneburit för enskilda och övriga aktörer på försäkringsmarknaden. Det bör också utredas för vilka slags rättsliga angelägenheter som rättskyddsförsäkringarna har tagits i anspråk.

Vidare bör det undersökas hur den s.k. borde-regeln har fungerat i praktiken. Undersökningen bör ge svar på om syftet med regeln har uppnåtts och i vilka situationer som ventilen har tillämpats. Slutligen bör det utredas vilka konsekvenser som kravet på att i första hand utnyttja rättsskyddsförsäkringar har fått i mål där barnet är part men kan omfattas av föräldrarnas rättskyddsförsäkring, t.ex. mål om fastställande av faderskap.

5.2. Statistikanalys

Det saknas tillförlitlig statistik när det gäller antalet inkomna och beviljade rättshjälpsansökningar i domstol. En anledning till detta är att det finns brister i rutinerna för överskickande av beslut om beviljade rättshjälpsansökningar till Rättshjälpsmyndigheten. Antalet rättshjälpsansökningar som kommer in till domstolarna registreras inte heller i något statistiksystem. Informationen om hur många ärenden som kommer in under ett år måste därför hämtas in på annat sätt. Det alternativ som vi valt är att se på utvecklingen av antalet avräknade ärenden. Med avräknade ärenden avses i detta sammanhang antalet ärenden som slutregleras under året och därmed avslutas. I nedanstående tabell visar vi en bild av utvecklingen i domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten.

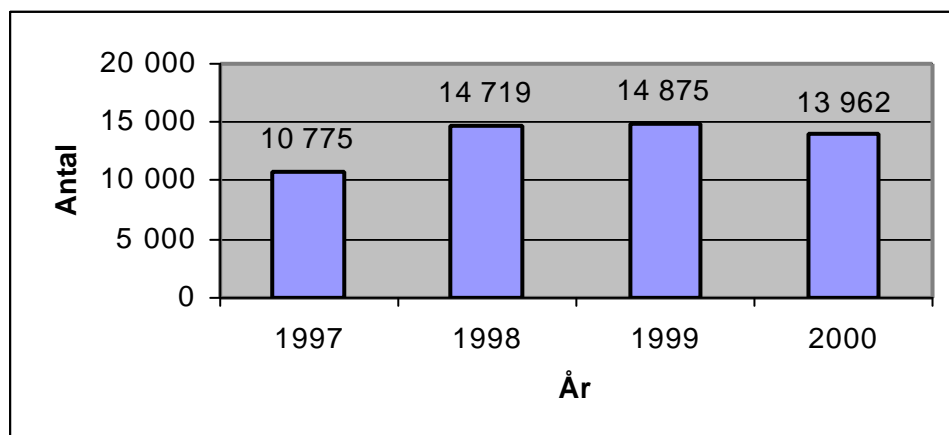
Tabell 4 Antalet av Rättshjälpsmyndigheten avräknade ärenden 1997-2000



Kommentarer till ovanstående tabell. Det finns fortfarande en betydande eftersläpning av ärenden enligt den gamla rättshjälpslagen. Av drygt 14 500 avräknade ärenden år 1999 var det sammanlagt ca 5 100 ärenden som avsåg ny rättshjälp resten avsåg gammal. År 2000 hade antalet avräknade ärenden enligt den nya rättshjälpslagen ökat till knappt 6 800 stycken.

Utvecklingen när det gäller rättsskyddsärenden 1997 - 2000 i hem- och vilahemförsäkringarna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 5 Antalet rättsskyddsärenden 1997-2000



Antalet rättsskyddsärenden har således ökat mellan åren 1997 och 1999 för att sedan minska något under 2000.

5.3. Tillämpningen i praxis av borde-regeln och ventilen

Kostnad för hemförsäkring är en kostnad som kan täckas av försörjningsstöd. Högsta domstolen har dock funnit att det inte är tillräckligt att en person är beroende av försörjningsstöd för avslag på den grunden att personen borde haft rättsskydd. Han måste också ha egendom som är värd att försäkra för att borde-regeln skall kunna tillämpas (se praxissammanställningen 5.1, NJA 1999 sid. 712).

Var gränsen går för möjligheter att själv bekosta en hemförsäkring har prövats av domstolarna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. I ett avgörande har Göta hovrätt funnit att ett ekonomiskt underlag om drygt 100 000 kr låg på en sådan nivå att personen inte kunde hänföras till den grupp av personer som normalt kunde anses ha förmåga att försäkra sig. Härtill kom att personen nyligen hade frigivits från fängelse (se praxissammanställningen 5.3, RH 1998:26). Rättshjälp beviljades i målet. Ansökan om rättshjälp har också beviljats i ett fall då en person ådragit sig skulder till följd av bl.a. spelberoende och vars bohag och andra tillgångar var av ringa ekonomiskt värde. I detta fall fann Svea hovrätt att sökandens ekonomiska och personliga förhållanden liknade de som beskrevs i förarbetena. Därför kunde det inte rimligen krävas att hon skulle ha skaffat sig rättsskydd (se praxissammanställningen 5.5, RH 1998:64).

Att särskilda skäl för att bevilja rättshjälp föreligger i mål om umgänge trots att sökanden borde ha haft försäkring med rättsskydd som omfattat angelägenheten framgår av ett avgörande från Högsta domstolen (se praxissammanställningen 5.14, NJA 2001 sid. 135). I målet fann Högsta domstolen att mål om umgänge och mål om vårdnad rör viktiga frågor angående barnens rätt, som har största betydelse även för föräldrarna. I normalfallet kan det därför enligt Högsta domstolen inte vara rimligt att part tvingas föra sin talan själv av ekonomiska skäl. Detta gällde särskilt om parten är svarande i rättegången och motparten har rättshjälp. Högsta domstolen fann att målet inte var av enkel beskaffenhet och att det var tydligt att sökanden behövde

företrädas av ett biträde för att kunna tillvarata sina intresse. Särskilda skäl att bevilja rättshjälp ansågs därför föreligga.

En parts förbiseende att betala försäkringspremien ansågs inte hindra att rättshjälp beviljades i ett mål rörande vårdnad och boende för barn (se praxissammanställningen 5.6, Hovrätten för Övre Norrland Ö 38/00). När hovrätten bedömde rätten till rättshjälp beaktade domstolen att det rörde sig om vårdnad om barn, motpartens inställning och omständigheter i övrigt som hade anförts. Vid en samlad bedömning fann hovrätten att rättshjälp kunde beviljas eftersom särskilda skäl förelåg.

Det förhållandet att en vårdnadshavare p g a sina personliga och ekonomiska förhållanden borde ha haft rättsskyddsförsäkring hindrade enligt Rättshjälpsnämndens bedömning inte att ett underårigt barn beviljades rättshjälp i angelägenhet rörande fastställande av faderskap (se praxissammanställningen 5.8, RN 355/1998).

Ett annat problem som uppmärksammats är dilemmat att en prövning av rätten till rättshjälp är kopplat till prövningen av tvisten i sak. Problemet är i och för sig inte nytt men det kan i vissa fall vara komplicerat att pröva rätten till rättshjälp utan att uttala sig i sakfrågan. I sådana fall visar praxis på att bedömningen görs utifrån objektiva kriterier såsom faktiskt tillträde till fastighet och förfogande över annan egendom (se praxissammanställningen 5.9 I och II, RN 405/1998 och RN 157/2000). När det gäller näringsidkare framgår det av praxis att om frågan om beviljande av rättshjälp angår samma omständigheter som den bakomliggande tvist som ansökan avser, t.ex. frågan om sökanden skall anses vara näringsidkare, bör det komma i fråga att avslå ansökan endast om det föreligger särskilda skäl (se praxissammanställningen 4.2, Hovrätten över Skåne och Blekinge Ö 416-00).

Av praxis framgår att rättshjälp inte kan beviljas när rättsskyddet utnyttjats fullt ut (se praxissammanställningen 5.2, NJA 2000 sid. 400). Rättshjälpen kan således inte utgöra ett komplement till rättsskyddet när maximibeloppet i rättsskyddet har utnyttjats.

5.4. Våra undersökningar

Det är enligt flera advokater olyckligt, men ingen nyhet, att det är skilda beräkningssätt för självrisk i rättsskyddet och i rättshjälpen och det är ett pedagogiskt problem att förklara detta för klienterna. Vid låga inkomster där rättsskyddet utnyttjas blir kostnaden mycket betungande för klienten. Om en mycket fattig klient har en försäkring, får hon betala 20 procent i självrisk. Om hon avstått från försäkring och i stället fått rättshjälp, hade hon fått en mycket lägre avgift. Det är en obalans i systemen och för vissa grupper är det förmånligare med rättshjälp medan det för andra är förmånligare med rättsskydd. Skillnaderna upplevs som orättvisa av klienterna. Enligt en avdelning finns det erfarenheter som tyder på att vissa klienter avvaktar med att processa i två år i familjemål för att rättsskyddet skall kunna utnyttjas. Avgiftssystemen i rättshjälpen och rättsskyddet bör samordnas. Advokaterna framhåller också att det över huvud taget inte är tillfredsställande att det är så stora skillnader mellan rättshjälp och rättsskydd. Rättshjälpen omfattar 100 timmars arbete och till detta kommer resor och tidspellan. Den som utnyttjar rättsskyddet kan bara ta i anspråk – beroende på försäkringsbolag - belopp mellan 73 200 kr och 100 000 kr.

De flesta konsumentvägledarna har informerat och diskuterat frågor som rör rättshjälp och rättsskydd med konsumenter. Huvuddelen har också hänvisat konsumenterna vidare till advokat för att få hjälp. Konsumentvägledarnas uppfattning är att det största problemet som de rättssökande stöter på är att rättsskyddet inte omfattar tvisten. Andra problem är att de rättssökande inte har råd att betala den del de måste stå för själva och att maxbeloppet i rättshjälpen/rättsskyddet är för lågt. Drygt hälften av konsumentvägledarna har erfarenhet att det finns personer som inte har utnyttjat rättsskyddet/rättshjälpen i den omfattning de skulle ha kunnat.

Av SKOP:s undersökning kan följande utläsas. Många är ambivalenta i sin inställning till dagens system. Å ena sidan håller varannan intervjuperson (51 procent) helt och hållet eller delvis med om påståendet att ”Staten bör vara generösare med rättshjälpen och betala en större del av kostnaderna för

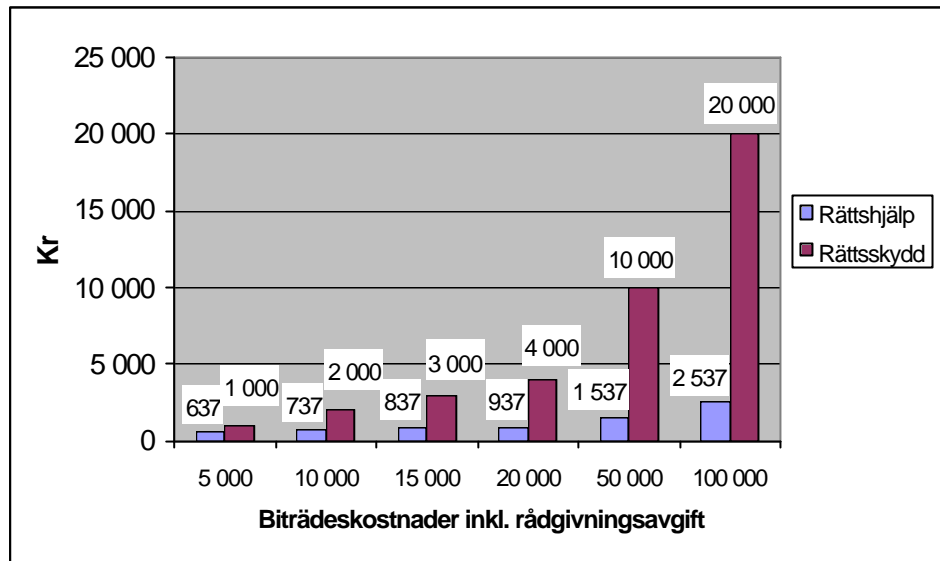
juristhjälp.” Å andra sidan instämmer en majoritet (60 procent) i påståendet att ”Staten bör betala den juridiska hjälpen bara i de fall då man inte får kostnaderna betalda av den rättsskydds försäkring som man har.” Många tycker att det är rimligt att medborgarna skyddar sig genom att ha en hemförsäkring med rättsskydd. Hälften av dem som svarat (48 procent) instämmer helt och hållet eller delvis i påståendet att ”Det är riktigt och rimligt att man svarar för sina utgifter för att anlita en jurist genom att själv betala en hemförsäkring eller liknande där rättsskydd ingår.” En av tre (33 procent) tar dock avstånd.

5.5. Den enskildes kostnader vid rättsskydd jämfört med vid rättshjälp

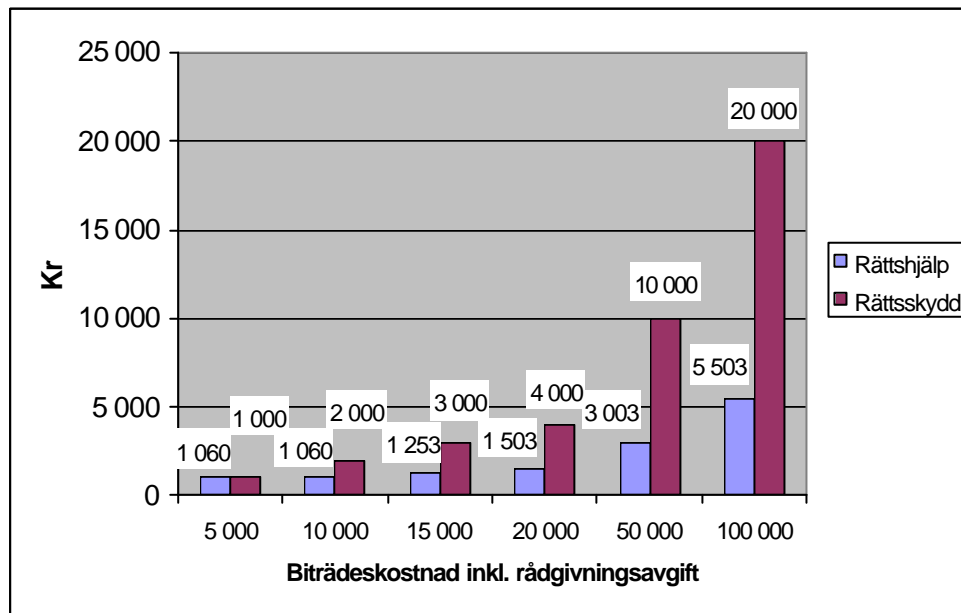
Avgifterna enligt rättshjälpslagen kan variera mellan 2 och 40 procent av biträdeskostnaderna beroende på inkomsterna, 23 §. Den rättssökandes ekonomiska underlag får inte överstiga 260 000 kr, 6 §. Rättsskyddsavgiften är hos alla svenska bolag för närvarande 20 procent av de ersättningsgilla kostnaderna, dock utgår alltid en grundsjälvrisk. Denna grundsjälvrisk är som regel 1 000 - 1 200 kr, men försäkringstagaren kan hos vissa bolag avtala om högre självrisk gentemot en premiereducering.

Hur de olika systemen slår för personer i olika inkomstlägen (avgiftsintervall) och vid olika biträdeskostnader framgår av tabellerna 6-12.

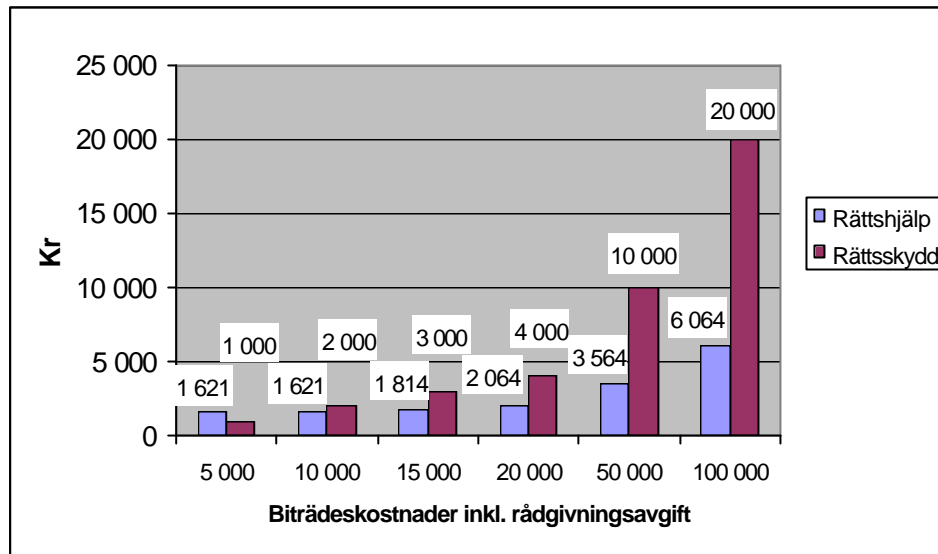
Tabell 6 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 0 - 50 000 kr



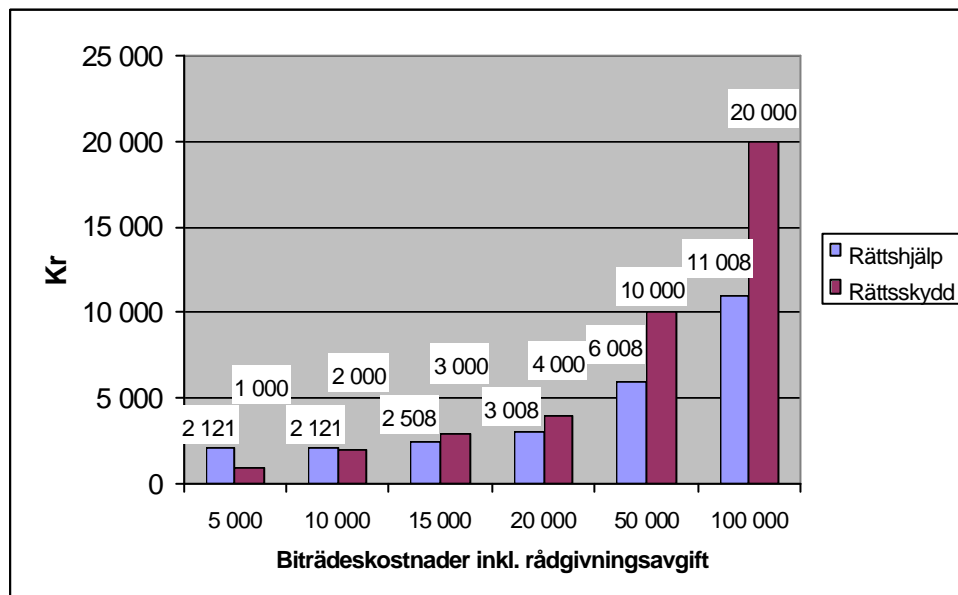
Tabell 7 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 50 000 - 75 000 kr



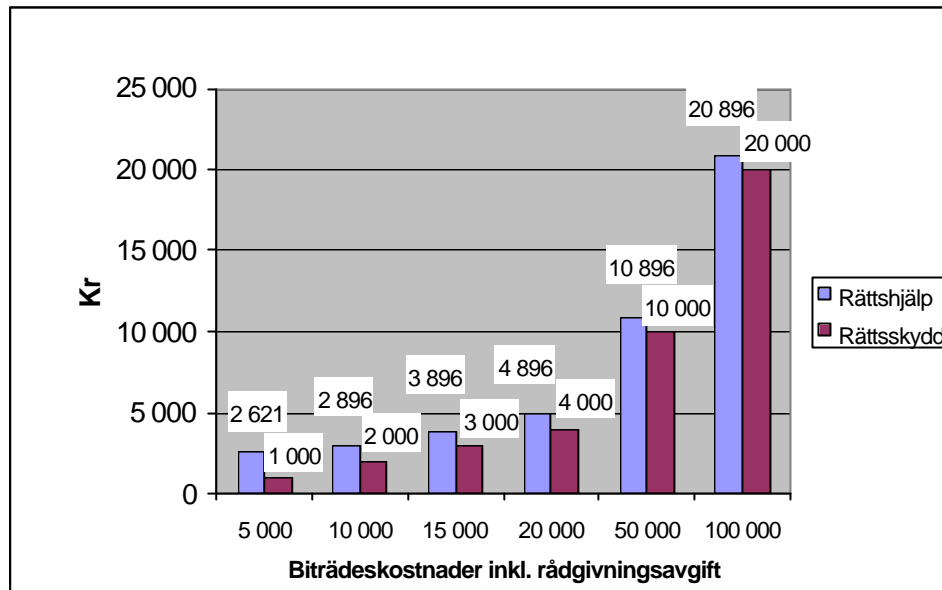
Tabell 8 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 75 000 - 100 000 kr.



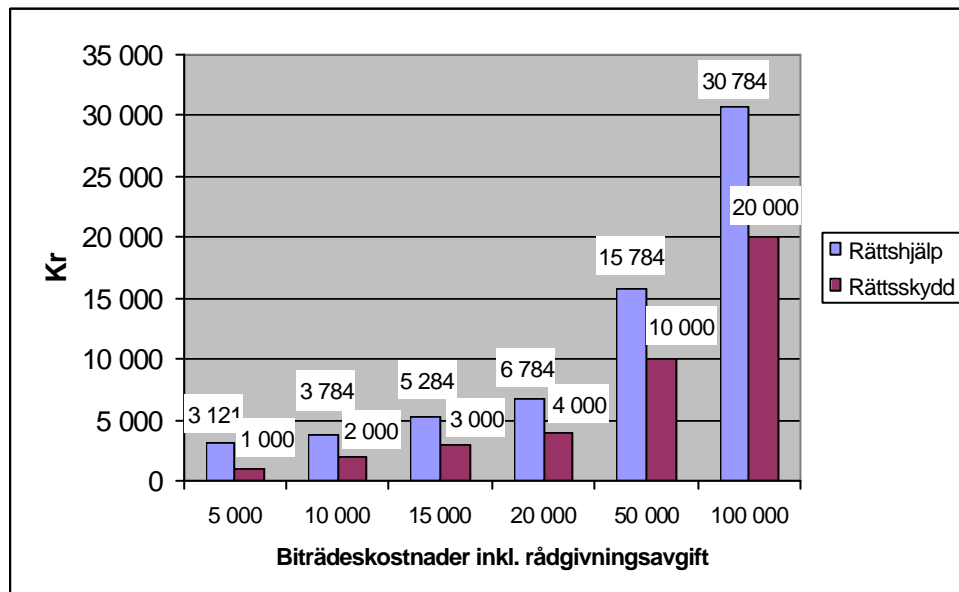
Tabell 9 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 100 000 - 120 000 kr



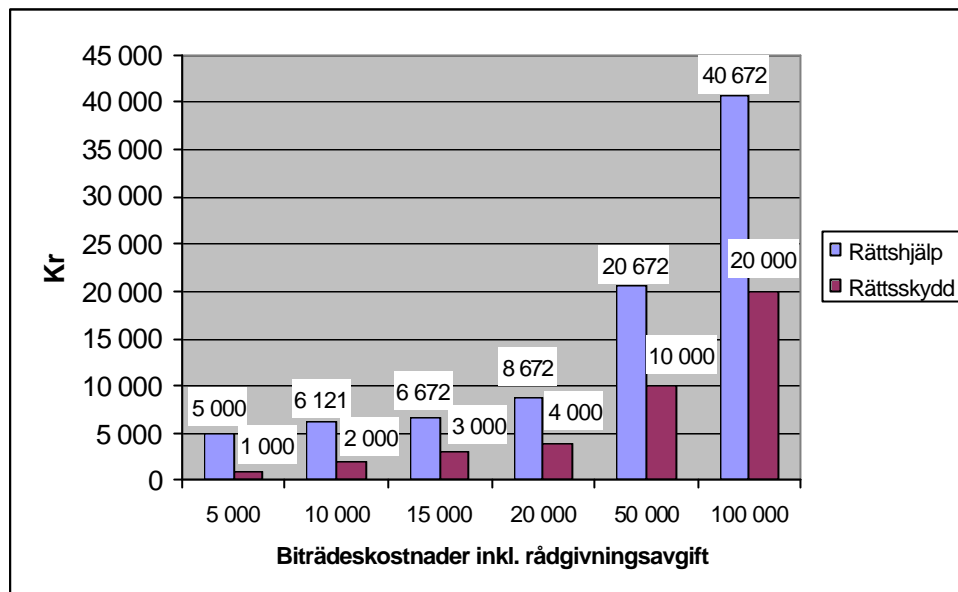
Tabell 10 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 120 000 - 150 000 kr



Tabell 11 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 150 000 - 200 000 kr



Tabell 12 Rättshjälps- och rättsskyddsavgifter vid ett ekonomiskt underlag på 200 000 - 260 000 kr



I tabellerna ingår kostnaden för en timmes rådgivning (1 121 kr) i biträdeskostnaden. När vi räknat ut rättshjälpsavgiften har vi därför räknat av kostnaden för en timmes rådgivning. När vi väl räknat ut rättshjälpsavgiften har vi lagt till kostnaden för en timmes rådgivning för att få fram en sammanlagd rättshjälpskostnad inkl. rådgivningsavgift. Rådgivningsavgiften har satts ned till hälften (560 kr) i intervallen 0 - 50 000 kr och 50 000 - 75 000 kr (tabell 6 och 7). I tabell 6 är rättshjälpsavgiften 2 procent, i tabell 7 och 8 är den 5 procent eller minst 500 kr. I tabell 9 är rättshjälpsavgiften 10 procent eller minst 1 000 kr, i tabell 10 är rättshjälpsavgiften 20 procent eller minst 1 500 kr, i tabell 11 är rättshjälpsavgiften 30 procent eller minst 2 000 kr och i tabell 12 är rättshjälpsavgiften 40 procent eller minst 5 000 kr. I exemplen är det endast biträdeskostnader som ingår även i rättsskyddsavgiften. Påpekas bör att i rättsskyddet kan ingå ersättning för motpartskostnader och utgifter för bevisning m.m. I exemplen har vi räknat med en lägsta självrisk på 1 000 kr i rättsskyddet.

Tabellerna visar att för den som har ett ekonomiskt underlag som understiger 100 000 kr är det mest fördelaktigt med rättshjälp. För den som har ett ekonomiskt underlag mellan 100 000 och 120 000 kr blir rättsskyddsavgifterna lägre än rättshjälpsavgifterna om biträdeskostnaderna uppgår till högst

10 000 kr. Däremot är rättshjälpsavgiften lägre än rättsskyddsavgiften om biträdeskostnaderna överstiger 10 000 kr i detta intervall, dvs. 100 000 - 120 000 kr. För den som har ett ekonomiskt underlag som överstiger 120 000 kr är rättsskyddet mest fördelaktigt.

Konsumentverket har gjort beräkningar för olika hushållstyper i olika inkomstlagen i rapporten 2001:3. Vid dessa beräkningar har Konsumentverket utgått ifrån SCB:s lönestatistik för 1998 och räknat upp denna till nivåerna för 2001 med hjälp av Konjunkturinstitutets prognoser för löneutvecklingen. Enligt beräkningarna uppgår medianlönen för en kvinna till 17 570 kr och för en man till 20 150 kr per månad 2001. Detta innebär att de ekonomiska underlag som exempelvis kan räknas fram utifrån en medianlön för respektive kön och med beaktande av försörjningsskyldighet för två barn (dvs. avdrag med 15 000 kr per barn) gör att kvinnan får ett underlag på 180 840 kr och mannen ett underlag på 211 800 kr, dvs. kvinnan skall betala en avgift på 30 procent och mannen en avgift på 40 procent enligt 23 § rättshjälpslagen. En kvinna respektive man som kan betraktas som låginkomsttagare skall med ovanstående beräkningssätt betala en avgift på 20 procent respektive 30 procent (jfr. tabell 18 och avsnitt 8.4.3).

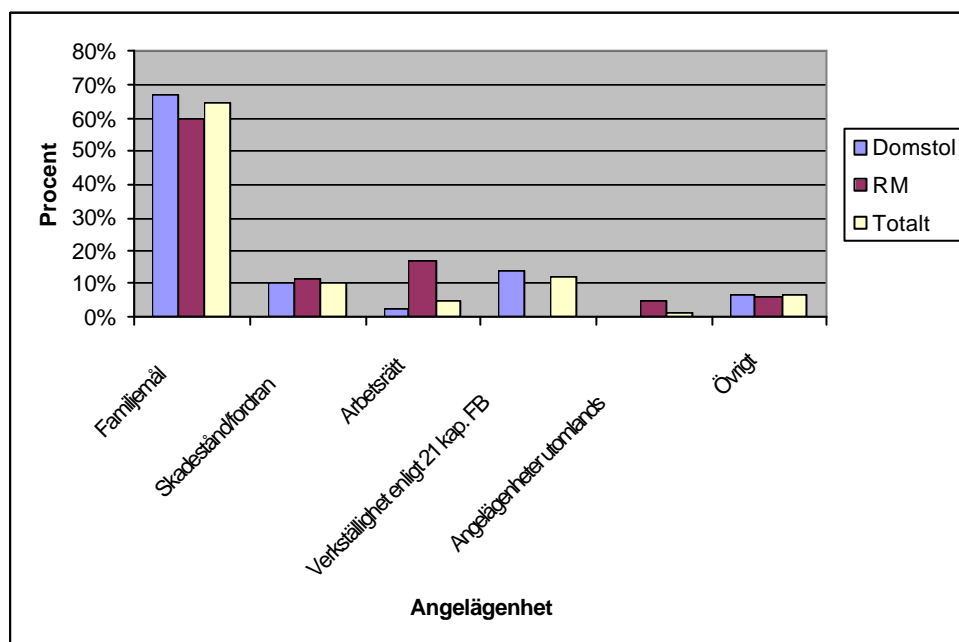
De försäkringsbolag som svarat på våra frågor angående den genomsnittliga biträdeskostnaden (16 bolag) har uppgett mycket varierande kostnader. Majoriteten (9 bolag) har dock uppgett att självriskan uppgår till mellan 3 000 och 3 999 kr, vilket motsvarar en biträdeskostnad på 15 000 - 20 000 kr. Det skall observeras att ett stort antal försäkringsbolag har svarat att motpartens kostnader sällan ersätts på grund av reglerna om kvittning av rättegångskostnader. De tre stora riksbolagen uppskattar att motpartskostnader behöver ersättas relativt sällan, dvs. i 10-20 procent av fallen.

Enligt Rättshjälpsmyndigheten uppgick den genomsnittliga biträdeskostnaden år 2000 i ett ärenden där rättshjälp hade beviljats av domstol till i genomsnitt 20 844 kr om det var ett vårdnadsmål och 9 783 kr om det var ett underhållsmål (se även tabell 17).

5.6. För vilka slags rättsliga angelägenheter utnyttjas rättshjälp och rättsskyddet

Statistiken avseende rättshjälp som beviljats i domstol är inte helt tillförlitlig. Detta beror som tidigare nämnts på att det finns brister i rutinerna att skicka över besluten från domstolarna till Rättshjälpsmyndigheten. Vår uppfattning är dock att de redovisade domstolsbesluten tillsammans med Rättshjälpsmyndighetens statistik är tillräckligt bra för att ge en bild av för vilka angelägenheter rättshjälp beviljas. Under 2000 beviljades rättshjälp i knappt 1 300 ärenden av Rättshjälpsmyndigheten och ca 5 100 ärenden av domstol enligt den tillgängliga statistiken, (se Del B, bilaga 2, tabell 4). Det bör i detta sammanhang anmärkas att enligt Domstolsverkets årsredovisning 2000 beviljade Rättshjälpsmyndigheten 1 682 ärenden men då ingår de gamla advokatbeviljandena som fortfarande kommer in till myndigheten. Hur beviljandena fördelar sig på olika angelägenheter utifrån tillgänglig statistik åskådliggörs i nedanstående tabell.

Tabell 13 Fördelning av rättshjälp beviljad 2000

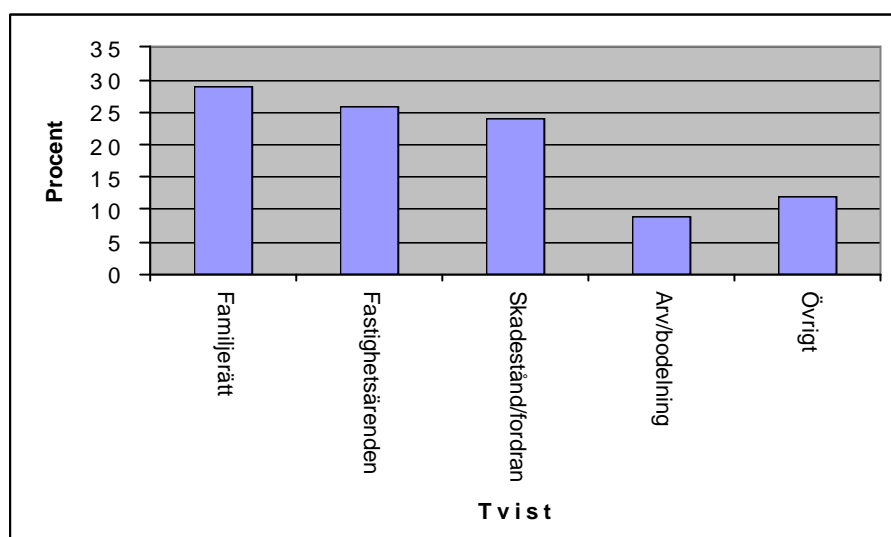


Av det totala antalet beviljanden som Rättshjälpsmyndigheten meddelade 2000 var det således ca 60 procent som avsåg familjerättsliga ärenden exkl. bodelning, arvsrätt och verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken. Motsvarande siffra för domstolarna enligt uppgifterna som Rättshjälpsmyndigheten

hade registrerat var ca 67 procent. Detta innebär att ca 65 procent av samtliga beviljade rättshjälpsansökningar avser familjerättsliga angelägenheter.

Försäkringsbolagen för ingen statistik över angelägenheter för vilka rättsskydd beviljas motsvarande den som Rättshjälpsmyndigheten gör. Vi har dock bitt bolagen uppskatta fördelningen av ärenden utifrån Rättshjälpsmyndighetens uppdelning. Skattningen visar på följande fördelning.

Tabell 14 Uppskattad fördelning av rättsskydd på angelägenheter



Tabellen visar att familjerättsliga tvister utgör knappt 30 procent av antalet tvister med rättsskydd.

5.7. Effekter i mål där barn är part

Det finns en avgörande skillnad mellan rättsskyddsförsäkringar och rättshjälpen i fråga om avgifterna för barn. I rättsskyddsförsäkringen omfattas barn av försäkringsskyddet om de är folkbokförda på samma adress och bosatta i samma bostad som försäkringstagaren. När det gäller rättsskyddsavgifterna finns ingen undantagsbestämmelse för underåriga utan dessa skall i likhet med övriga betala full avgift. Detta innebär att rättsskyddsavgiften blir 20 procent av biträdeskostnaderna även för ett barn.

Inledningsvis beräknades rättshjälpsavgiften för barn som sökte rättshjälp med beaktande även av föräldrarnas inkomst. Detta innebar att huvudregeln

var att avgiftsnivån bestämdes utifrån det ekonomiska underlag som räknades fram på grundval av inkomsten hos den förälder som hade den högsta inkomsten om barnet bodde tillsammans med båda föräldrarna alternativt den förälder som den underårige bodde hos. Denna bestämmelse ändrades 1999 och numera beräknas avgiften på den underåriges egna inkomster.

Eftersom barnets inkomster bestämmer avgiftsnivån för barn som söker rättshjälp medan avgiften alltid blir 20 procent om rättsskydd utgår blir kostnaden för hjälpen mycket olika beroende på om det är rättshjälp eller rättsskydd som utgår. Ett exempel på detta är att om en moder har hemförsäkring så omfattas en tvist om faderskap med barnet som part av försäkringsskyddet. Därmed skall modern som ställföreträdare för barnet betala 20 procent av biträdeskostnaden. Av praxis framgår dock att om modern underlåtit att betala sin försäkring har barnet rätt till rättshjälp (praxissammanställningen 5.8, RN 355/1998). I detta fall blir biträdeshjälpen troligen kostnadsfri eftersom barn oftast saknar egna inkomster. Problemet är i realiteten ganska begränsat eftersom antalet mål med barn som parter inte är särskilt många.

När det gäller omfattningen på rättsskyddsärenden med barn som parter har majoriteten (17 bolag) av de svarande försäkringsbolagen uppskattat att det är i högst 5 procent av fallen som barn är part. Det är främst i fråga om underhållsbidrag som rättsskyddet aktualiseras.

Ett problem som rör mål där barn är parter och effekten av att rättsskyddet omfattar tvisten och som har tagits upp bl.a. vid kontakter med några av socialtjänstens familjerättsenheter gäller fastställande av faderskap. I många fall medverkar inte modern och hon är framför allt inte intresserad av att utnyttja sitt försäkringsskydd och betala en självrisk på 20 procent av biträdeskostnaderna. Kommunernas förhållningssätt till barnets behov av biträde och eventuella kostnader som detta föranleder är olika.

Flera av de advokater som svarat på våra frågor anser att barn i underhålls- och faderskapsmål borde få rättshjälp utan avgift oavsett om rättsskydd

finns eller inte. Samma uppfattning har framförts vid de kontakter som vi haft med företrädare för familjerättsenheter.

Vi återkommer till frågan om rättshjälp till barn i avsnitt 6.

5.8. Effekter i övrigt på försäkringsmarknaden och för övriga

Med rättsskydd avses inte endast försäkringsskydd utan också rättslig hjälp som kan ges genom fackliga organisationer och andra intresseorganisationer. Den hjälp som fackliga organisationer kan bistå med regleras inte i särskilda villkor utan i föreningsstadgarna. Rätten till biträde är en form av hjälp som kan utnyttjas när parten eller parterna inte kan nå framgång genom förhandlingar med arbetsgivaren. Innan hjälpen utgår bedömer den fackliga organisationen möjligheterna till framgång med talan. Hjälpen är således en helt annan än den som rättshjälpen erbjuder. Kontakter med LO/TCO Rättsskydd har visat att antalet tvister inte ökat sedan rättshjälpslagen trädde i kraft. LO och TCO har tillsammans ca 3 miljoner fackanslutna och antalet ärenden som går till domstol uppgår till ungefär 400 per år. Företrädare för Svenskt Näringsliv har uppgett att antalet tvister med juristhjälp från branschorganisationerna inte har ökat. Det saknas dock statistik på området.

Hjälp kan också ges genom t.ex. Hyresgästföreningens försorg som en förmån till följd av medlemskapet. Inte heller i detta fall är det särskilda villkor angivna för rätten till biträde av en jurist. Rättigheten har dock en delvis annan konstruktion än den som ges genom det fackliga medlemskapet. Hjälp utgår utan prövning av möjligheterna till framgång. Det som prövas är endast behovet av hjälp. Inte heller när det gäller denna typ av rättslig hjälp har — enligt företrädare för Hyresgästernas Riksförbunds — antalet ärenden ökat till följd av de ändrade reglerna för rättshjälp. Statistik rörande omfattningen på hjälpen saknas.

Inget har framkommit som ger grundad anledning att anta att det rättsliga bistånd som kan ges genom fackliga organisationer och andra intresseorganisationer har ökat sedan rättshjälpslagen trädde i kraft.

De försäkringsbolag som har svarat på våra frågor har inte märkt av något förändrat beteende på försäkringsmarknaden till följd av den nya rättshjälpslagen. En jämförelse mellan rättsskyddsvillkoren i hem- och villahemförsäkringen som gjorts av Konsumenternas försäkringsbyrå visar att det råder en stor överensstämmelse mellan bolagens villkor, se Del B, bilaga 8. Det finns dock betydande skillnader mellan bolagens villkor på vissa områden, ett bolag beviljar t.ex. inte rättsskydd i familjerättsliga tvister över huvud taget. Andra bolag har undantagit tvister avseende s.k. dolda fel.

Advokaterna framhåller att deras verksamhet påverkas i hög grad av att olika försäkringsbolag har olika praxis och olika villkor. Advokaten måste lägga ner arbete på skriftväxling med försäkringsbolagen som begär in kompletteringar samt ifrågasätter ersättningsanspråk m.m. Kan klienten inte erhålla rättsskydd får i stället rättshjälp sökas och då får advokaten inte betalt för dittills nedlagt arbete. De fortlöpande betalningarna av rättshjälpsavgifterna innebär en ökad administration för advokaten.

5.9. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar

Nästan 30 procent av rättsskyddsärendena avser rättsskydd i en familjerättslig tvist. I 26 procent av fallen rör det fastighetstvister och i 24 procent av fallen tvister rörande skadestånd/fordran. Rättshjälpen ges i ca 65 procent av fallen i familjerättsliga angelägenheter.

Det nuvarande rättshjälpsystemet ställer stora krav på den enskilde att ta ansvar för sin situation genom kravet på försäkringsinnehav. Enligt praxis är det dock inte tillräckligt att en person uppbär försörjningsstöd för att han skall bort ha försäkring. Han skall också ha egendom värd att försäkra. Rättshjälp beviljas även om en person bort ha försäkring om tvisten rör barn.

Enligt SKOP:s undersökning är många ambivalenta till dagens rättshjälpsystem.

För en underårig blir kostnaderna för juristhjälp mycket olika beroende på om det är rättsskydd eller rättshjälp. Är det rättsskydd blir avgiften alltid 20 procent av kostnaden. Däremot bestäms avgiften utifrån den underåriges inkomst när det är fråga om rättshjälp och därmed utgår det oftast ingen avgift.

Försäkringsbolagens taknivå i fråga om rättsskydd har inte höjts på många år vilket i realiteten inneburit att ersättningsmöjligheterna minskat för den rättssökande.

Antalet tvister med bistånd av LO/TCO Rättsskydd, arbetsgivarorganisationer och Hyresgästföreningen har inte ökat sedan den nya rättshjälpslagen trädde i kraft.

5.10. Överväganden rörande behovet av förändringar

Försäkringstäckningen ligger fortfarande på en hög nivå, t.o.m. något högre än före reformen. Grundförutsättningen för att ha rättsskyddet primärt, dvs. att spridningen är stor, är således fortfarande uppfylld. Täckningsgraden kan dock, som vi konstaterade i avsnitt 2, öka bland yngre och utländska medborgare.

Det finns flera skillnader mellan omfattningen på rättshjälpen och rättsskyddet. Framför allt är det olyckligt att avgiftssystemen och taknivåerna är olika i de båda systemen. Möjligheter till och behovet av att få en större överensstämmelse i dessa delar behöver därför övervägas.

Att rättsskyddet bygger på ett system med samma avgift för alla (20 procent) och rättshjälpen har ett system där avgiften varierar mellan 2 och 40 procent gör att det i vissa inkomstlägen är mest fördelaktigt med rättshjälp och i andra med rättsskydd. När det gäller personer med låga inkomster, dvs. under 100 000 kr är rättshjälpslagens avgiftssystem alltid mest fördel-

aktigt medan det är tvärt om för personer med ett ekonomiskt underlag på över 120 000 kr. Det ekonomiska underlaget får inte överstiga 260 000 kr för att rättshjälp skall kunna beviljas. Något motsvarande tak finns inte i rättsskyddsförsäkringarna. En skillnad mellan rättsskyddet och rättshjälpen är att även motparts kostnader kan täckas av rättsskyddet. Enligt försäkringsbolagen är det bara i ca 10-20 procent av ärendena som motparts kostnader täcks av rättsskyddet. Rättsskydd erhålls av alla oavsett inkomst. Det finns ingen möjlighet att differentiera rättsskyddets avgiftsuttag utifrån inkomst.

Genom att avgiftssystemen är olika kommer det alltid att finnas skillnader som gör att det finns personer som kan anses som vinnare respektive förlorare i vardera systemet. Ett exempel på konsekvenser av de olika systemen är följande. En ensamstående kvinna med två barn vill ha ensam vårdnad om sina barn två år efter skilsmässan eftersom den gemensamma vårdnaden inte fungerar. Hon jobbar deltid och har en låg inkomst (10 550 kr/mån). Hon betalar en hemförsäkring. Eftersom det i hennes hemförsäkring ingår rättsskydd som täcker denna typ av tvist kommer hennes rättsskyddsavgift att bli 20 procent av biträdeskostnaden. När målet är avslutat uppgår biträdeskostnaderna till 25 000 kr. Eftersom hon skall betala 20 procent i självrisk blir hennes kostnad 5 000 kr. Om hon inte hade betalat någon hemförsäkring skulle hon troligen ha varit berättigad till rättshjälp eftersom det gäller vårdnaden om barnen. Hon skulle då ha fått betala 1 121 kr för en timmes rådgivning. Avgiftsnivån för rättshjälpen skulle bestämmas till fem procent eller minst 500 kr eftersom det ekonomiska underlaget kan beräknas till 96 600 kr efter avdrag med 30 000 kr för de båda barnen. Om biträdeskostnaden 25 000 kr inkluderar kostnaden för en timmas rådgivning skulle hon betala $(25\ 000 - 1\ 121 \times 5\ \%)$ 1 193 kr för rättshjälpen. Sammanlagt skulle hon således med rättshjälp inkl. rådgivning ha betalat 2 314 kr, dvs. rättsskyddsavgiften blir mer än dubbelt så hög.

Exemplet åskådliggör att ett närmande mellan systemen kunde vara önskvärt. Detta är möjligt genom en utveckling av rättsskyddsmomentet i hem- och villahemförsäkringarna. Arbetet med att utveckla försäkringarna även i denna del bör därför fortsätta. Samtidigt är vi medvetna om att intresset från

försäkringsbranschen för att utveckla rättsskyddet inte är stort eftersom det inte bedöms som lönsamt. Alternativet kan vara att rättshjälpen närmas rättsskyddet. Det skulle emellertid innebära att kostnaden i rättshjälpsärenden höjs för dem med låga inkomster och sänks för dem med höga. Med hänsyn till att rättshjälpslagens karaktär av social skyddslagstiftning framstår inte detta som en lämplig väg. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 8.

Det är emellertid inte bara avgiftssystemen som kan närma sig varandra. Det finns också skillnader i omfattningen på rättshjälpen och rättsskyddet. Rättshjälpen har ett tak på 100 timmars biträdes hjälp. Därefter kan man begära utökad rättshjälp. Rättsskyddet har vanligtvis ett tak på 75 000 - 100 000 kr. Någon möjlighet att överskrida detta tak finns inte och i takbeloppet ingår även tidsspillan, utredningskostnader och ev. motpartskostnad. Eftersom rättsskyddets tak inte har höjts på lång tid och vissa bolag inte heller höjt taknivån sedan mervärdesskatt på advokattjänster infördes kan man säga att skyddet i viss utsträckning försämrats eftersom timkostnadsnormen har ökat varje år. Det är inte ofta som taket nås i rättsskyddsförsäkringarna. Det är högst ett par hundra ärenden per år som når taket 75 000 kr enligt beräkningar som bygger på siffror från ett marknadsledande försäkringsbolag. Trots detta är det önskvärt att försäkringsbolagen utvecklar rättsskyddsmomentet så att taket blir mer överensstämmande med rättshjälpens tak särskilt som detta kan innebära mycket måttliga kostnadsökningar.

En annan lösning kan vara att skapa möjligheter att bevilja rättshjälp sedan den rättssökande egna biträdeskostnader gjort att rättsskyddet nått taket, vilket kan framstå som en tilltalande lösning särskilt i angelägenheter som handläggs utomlands.

I övrigt har vi inte funnit några skillnader som är så stora att rättshjälpsystemet behöver förändras för att mer likna rättsskyddet.

Det har inte framkommit något som tyder på att försäkringsbolagen ändrat sitt beteende eller att premierna höjts på ett sådant sätt att det finns anledning att föreslå förändringar (jfr. avsnitt 2.3.1).

Antalet försäkringsärenden ökade från knappt 10 800 år 1997 till knappt 14 000 år 2000. Att antalet ärenden inte ökade i större utsträckning beror till viss del på att tidigare beviljades ofta rättsskydd i ärenden där även rättshjälp utgick till täckande av rättshjälpsavgifter samt ev. motpartskostnader. När det gäller angelägenheter/tvister i vilka rättshjälp och rättsskydd utgår finns det skillnader. Familjetvister med rättsskydd utgör en mindre andel av ärendena än vad familjetvister utgör av det totala antalet rättshjälpsärenden. Detta beror bl.a. på att försäkringsbolagen exkluderat vissa typer av familjemål i sina villkor. Räknat i faktiska tal är det emellertid fler som har rättsskydd i familjetvister än som har rättshjälp (jfr. avsnitt 2.3.3). Det totala antalet familjemål som inleddes i domstol under 2000 uppgick till knappt 10 400 exkl. gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad. Antalet rättsskyddsärenden i denna typ av tvister uppgick till ca 4 500 och antalet rättshjälpsärenden i familjerättsliga angelägenheter till ca 4 200. I fastighetstvister är det vanligt att rättsskydd utgår. Däremot är det mycket sällan som rättshjälp beviljas. Även i fråga om skadestånd och fordran är det främst rättsskydd som utgår.

Den praxis som har utvecklats avseende borde-regeln och den s.k. ventilen tyder på att en individuell nyanserad prövning görs avseende kravet på försäkringsinnehav och möjligheterna att få rättshjälp trots att sökanden borde ha haft möjlighet att inneha försäkring med rättsskyddsmoment. Lagstiftarens intention att var och en skall ta ansvar för sitt behov av juridisk hjälp genom att försäkra sig är således uppfylld utan att de som verkligen behöver juridisk hjälp ställs utan sådan.

När det gäller processer med barn som part är det liksom för vuxna så att rättshjälps- och rättsskyddssystemen ger olika avgifter. Mest fördelaktigt är det vanligtvis när rättshjälp beviljas ett barn eftersom det typiskt sett inte har några egna inkomster. Från advokathåll har det framförts att det kunde vara

rimligt att låta rättshjälpen ha företräde framför rättsskyddet i tvistemål rörande framför allt fastställande av faderskap och underhållsbidrag. Vi återkommer till frågan om rättshjälpen skall vara primär för barn i avsnitt 6.

5.11. Ställningstagande

Den avsedda effekten att låta rättshjälp utgå sekundärt och utgöra en form av skyddslagstiftning har uppnåtts genom nuvarande reglering och tillämpningen i praxis. Vi har inte funnit några skäl att ändra rättshjälpslagen till följd av att rättsskyddet numera är primärt. Vi anser dock att rättsskyddsmomentet i hem- och villahemförsäkringarna bör utvecklas för att öka överensstämmelsen mellan rättshjälpen och rättsskyddet. Detta gäller särskilt det s.k. taket där i synnerhet beloppet 75 000 kr idag framstår som för lågt.

6. FAMILJEMÅL

6.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen m.m.

Enligt 11 § RhjL får rättshjälp beviljas endast när det finns särskilda skäl i en angelägenhet som rör äktenskapsskillnad och därmed sammanhängande frågor eller som rör underhåll till barn. Bestämmelsen är en nyhet i förhållande till den äldre rättshjälpslagen då rättshjälp kunde beviljas även om frågorna var helt okomplicerade och kunde lösas genom en gemensam ansökan. I propositionen konstaterades att rättshjälpskostnaderna i samband med äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan utgjorde omkring 9 procent av de totala rättshjälpskostnaderna. Vidare konstaterades att ett antal lagändringar avseende bl.a. underhållsstöd, vårdnad och umgänge, bodelning skulle leda till minskat behov av rättshjälp. Man pekade också på en förbättrad information och på att blanketter och informationsmaterial skulle tas fram av Domstolsverket.

Regeringen fann att rättshjälp inte borde lämnas i mindre komplicerade mål och framför allt inte i äktenskapsskillnader som inte var tvistiga och att det

skulle krävas särskilda skäl för rättshjälp i sådana angelägenheter. Särskilda skäl anses föreligga när förhållandena är mer komplicerade än normalt och kräver en mer omfattande juridisk hjälp. Om målet är tvistigt och kräver en mer omfattande biträdesinsats kan rättshjälp som regel beviljas. En hållpunkt vid bedömningen av om insatsen skall anses vara mer omfattande är om det är fråga om en biträdesinsats på mer än någon eller några timmar utöver två timmar rådgivning (prop. sid. 137 ff., 210). Regeringen behandlade också frågan om begränsningen i rättshjälp skulle innebära ett merarbete för domstolarna men bedömde att det arbetet inte skulle behöva bli av någon större omfattning (prop. s 140).

Det är emellertid inte bara genom kravet på särskilda skäl i 11 § RhjL som rättshjälp fått en annan karaktär i familjerättsliga angelägenheter. Enligt huvudregeln i 9 § RhjL är rättshjälp subsidiär i förhållande till försäkringsskyddet. Enligt försäkringsbolagens villkor gäller emellertid inte försäkringen för tvist som har samband med äktenskapsskillnad eller som avser andra frågor som vid äktenskapsskillnaden aktualiseras mellan makarna, t.ex. vårdnad, underhåll, bodelning och äganderätt samt motsvarande frågor i samband med upplösning av samboförhållanden. Ett bolag som förekommer på den svenska försäkringsmarknaden har helt undantagit familjerättsliga tvister från rättsskyddet. I t.ex. vårdnadstvister som uppkommer i samband med äktenskapsskillnad beviljas rättshjälp medan rättsskydd utgår i de fall då vårdnadstvist inte har samband med äktenskapsskillnaden (den har uppkommit ett år – eller hos vissa försäkringsbolag två år – efter äktenskapsskillnaden).

Enligt vårt uppdrag bör utredas vilka effekter den nya rättshjälpslagen har haft i mål och ärenden av familjerättslig natur. Vi skall särskilt undersöka hur kravet på särskilda skäl i mål om äktenskapsskillnad har tillämpats och därvid analysera i vilka situationer som rättshjälp har beviljats och i vilken omfattning så har skett. I uppdraget ingår också att närmare undersöka om och i så fall vilka konsekvenser som reglerna har fört med sig ur ett jämställdhetsperspektiv.

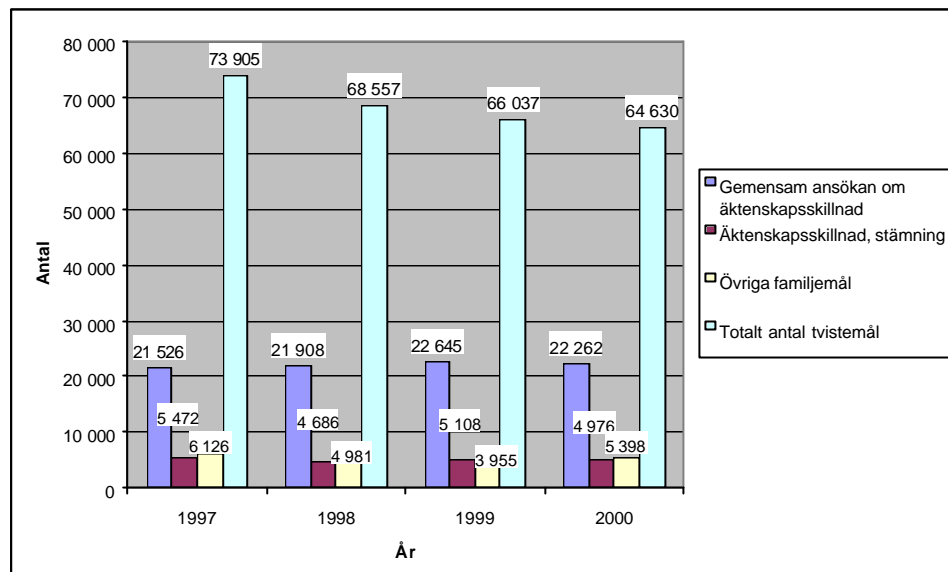
6.2. Statistikanalys

Någon klar och entydig definition på vad som avses med familjemål finns det inte. Till gruppen familjemål hör mål enligt 5 kap. äktenskapsbalken (ÄktB). Dit hör också mål om vårdnad, boende, umgänge etc. enligt bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken (FB), underhåll till make i ÄktB och till barn i FB, faderskap enligt 3 kap. FB etc. Till familjemål i vid mening hör också verkställighetsmål enligt 21 kap. FB som, till skillnad från övriga familjemål, handläggs i allmän förvaltningsdomstol. I verkställighetsmålen, som uppgår till omkring 700 om året i länsrätterna, beviljas praktiskt taget alltid rättshjälp och någon ändring har inte skett genom rättshjälpsreformen. När vi i fortsättningen talar om familjemål avser vi mål i tingsrätt.

Statistiken över familjemålen är osäker. Det har att göra med att det inte alltid är så lätt att säga vad som är "saken". Ett mycket stort antal mål avser äktenskapsskillnad som inletts genom en gemensam ansökan där det alltså inte föreligger någon tvist. Även i ett mål som inletts genom stämning är som regel inte frågan om äktenskapsskillnad tvistig medan det inte sällan råder tvist om t.ex. vårdnaden om barnen. Av 14 kap. 4 § ÄktB framgår att i mål om äktenskapsskillnad kan utan stämning även prövas frågor om underhållsbidrag, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad och frågor om besöksförbud.

När det gäller fastställande av underhållsbidrag till barn förekommer i princip inte denna typ av mål längre. Antalet renodlade mål om underhållsbidrag överstiger knappt 300 per år. Målen avser i princip endast yrkanden om underhållsbidrag överstigande underhållsstödets nivå, dvs. 1 173 kr. En av anledningarna till minskningen av antalet processer är införandet av underhållsstöd.

Tabell 15 Utvecklingen av familjemålen m.m. 1997-2000



Tabellen över målutvecklingen visar att det totala antalet inkomna tvistemål till tingsrätterna minskade med knappt 9 300 mellan 1997 och 2000. Antalet ansökningar om gemensam äktenskapsskillnad ökade dock med drygt 700 mål under perioden. Antalet övriga familjemål minskade från ca 11 600 till ca 10 400 mellan 1997 och 2000, dvs. med ca 1 200 mål. Övriga familjemål ökade dock mellan 1999 och 2000 med ca 1 300 mål.

Av tillgänglig statistik från Rättshjälpsmyndigheten som bygger på ansökningar som beviljades av myndigheten och domstolarna framgår att år 2000 var det nära 4 200 beviljade ansökningar av totalt ca 6 400 ansökningar om rättshjälp som avsåg familjerättsliga angelägenheter, exkl. klander av bodelning, arvstviser och verkställighet enligt 21 kap. FB. Andelen rättshjälpsärenden som avser familjerättsliga angelägenheter uppgick således till ca 65 procent. Statistiken är dock inte helt tillförlitlig eftersom det finns brister i domstolarnas rapportering till Rättshjälpsmyndigheten när det gäller beviljad rättshjälp. Se även tabell 13.

Av totalt knappt 14 000 rättsskyddsärenden år 2000 var det enligt vår undersökning ca 4 500 ärenden som avsåg familjerättsliga tvister, dvs. ca 30 procent. Se även tabell 14.

6.3. Tillämpningen i praxis av kravet på särskilda skäl.

När det gäller möjligheterna att få rättshjälp i familjemål finns det, som framgår av praxissammanställningen, rätt många avgöranden från domstolarna och Rättshjälpsnämnden.

Avsikten med att föra in ett krav på särskilda skäl i äktenskapsskillnadsmål var att hjälp skall utgå endast då förhållandena är mer komplicerade än normalt och att saken därför inte kan lösas med en mindre biträdesinsats än vad som vid tidpunkten för reformen motsvarades av taxan vid äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan, eller ca tre timmar utöver rådgivning. Så länge hjälpbehovet inte överskrider fem timmar inkl. rådgivning anses särskilda skäl att medge rättshjälp således inte föreligga. I ett avgörande där ansökan avsåg äktenskapsskillnad och biträdet begärde ersättning för sex timmars arbete fann HD att biträdesbehovet var så omfattande att det förelåg särskilda skäl att bevilja ansökan (se praxissammanställningen 7.1, NJA 1999 sid. 149 III). Samma bedömning har gjorts i bl.a. RH 1998:33 (se praxissammanställningen 7.4).

HD har funnit att det inte kan anses föreligga särskilda skäl att bevilja rättshjälp enbart på grund av att maken inte omedelbart medgivit ansökan om äktenskapsskillnad och sökanden haft svårigheter med språket. Andra omständigheter som prövades i målet var ett påstående om att det fanns inslag av internationell rätt. HD bedömde emellertid att inslaget var obetydligt. Förekomsten av barn eller rättsliga komplikationer var också omständigheter som enligt HD skulle kunna medföra att det förelåg särskilda skäl. Några sådana framgick inte av handlingarna i målet (se praxissammanställningen 7.1, NJA 1999 sid. 149 II). Se även praxissammanställningen 7.3, RH 1998:9 och 7.8, RN 679/1998.

När andra frågor – t.ex. vårdnad om barn, barns boende eller umgänge - har prövats i samband med äktenskapsskillnaden har utgången blivit en annan.

Rättshjälp har beviljats sedan makar som ansökt om gemensam äktenskapsskillnad och gemensam vårdnad om barn därefter har blivit oense i vårdnadsfrågan (se praxissammanställningen 7.2, RH 1998:66). Utgången var densamma i ett avgörande från Hovrätten över Skåne och Blekinge (se praxissammanställningen 7.6, Ö 1754-99). Detsamma gäller i de fall då frågan om kvarboende i bostaden varit tvistig i samband med äktenskapsskillnaden (se praxissammanställningen 7.11-7.13).

Högsta domstolen har funnit att särskilda skäl för att bevilja rättshjälp förelåg i ett mål om umgänge trots att svaranden bort haft försäkring med rättskydd som omfattat angelägenheten (se praxissammanställningen 5.14, NJA 2001 sid. 135). Av domen framgår att mål om umgänge liksom mål om vårdnad är mål som har stor betydelse för såväl barnet som föräldrarna och det därför i normalfallet inte är rimligt att man måste avstå från juridiskt biträde och därmed tvingas föra sin talan själv av ekonomiska skäl. Detta gäller särskilt om parten är svarande i målet och motparten har rättshjälp.

Frågan om möjligheterna att få rättshjälp har också aktualiserats i fall där parterna har varit ense om vad som skall gälla under betänketiden, men inte beträffande tiden efter äktenskapsskillnaden. Ett exempel på en sådan prövning framgår av ett avgörande från Hovrätten för Nedre Norrland. Båda parter i målet ansökte om rättshjälp och de var båda ense om vad som skulle gälla under betänketiden men inte beträffande tid efter äktenskapsskillnaden. I detta mål fann hovrätten att det inte fanns skäl att bevilja rättshjälp vid tidpunkten för prövningen eftersom parterna var ense om vad som skulle gälla under betänketiden. I målet påtalade tingsrätten att frågan om rättshjälpen kunde omprövas om parternas förhållanden efter betänketidens utgång skulle visa sig kräva en mera omfattande juridisk insats (se praxissammanställningen 7.5, RH 1998:96).

Ett avgörande som kan tjäna till vägledning i fråga om bedömningen av rätten till rättshjälp i mål som rör underhållsbidrag till barn är ett avgörande från Svea hovrätt (se praxissammanställningen 7.7, Svea hovrätt Ö 6343-00). I målet fann hovrätten att särskilda skäl att bevilja rättshjälp inte förelåg

mot bakgrund av att förhållandena i målet inte var mer komplicerade än vad som normalt var fallet när parterna inte kunde komma överens. Skälen till att de vägledanden avgörandena inte tycks vara så många när det gäller rättshjälp i denna typ av mål kan vara att denna typ av tvist numera är mycket ovanlig och att rättsskydd kan täcka tvisten om inte talan väcks i samband med äktenskapsskillnaden.

6.4. Våra undersökningar

Av statistikavsnittet framgår att det övervägande antalet familjemål (omkring 70 procent) avgörs efter gemensam ansökan om äktenskapsskillnad. Före reformen beviljades rättshjälp i ganska stor omfattning även då parterna var ense om att skiljas och målet inleddes med en gemensam ansökan (drygt 15 procent av de avslutade ärendena budgetåret 1993/94). Efter reformen förekommer över huvud taget inte rättshjälp vid gemensam ansökan. Rättsskydd har i princip aldrig utgått vid gemensam ansökan.

En majoritet av de tillfrågade i SKOP:s undersökning instämde i påståendet att det var rimligt att man vid skilsmässa då det inte föreligger några större tvister får klara sig utan juristhjälp. Ungefär hälften instämde också i påståendet att det är rimligt och riktigt att man själv svarar för sina utgifter för att anlita en jurist genom att betala en hemförsäkring eller liknande där rättsskydd ingår. Tre av fyra (72 procent) – ungefär samma fördelning mellan kvinnor och män – uppgav att man var överens om att skiljas. Två av tre (68 procent) uppgav att man var överens om de ekonomiska frågorna. Vid två av tre skilsmässor var vårdnadsfrågor av något slag aktuella. I majoriteten fall (57 procent) var man överens även om dessa frågor. Var fjärde person, vanligast bland dem med låga inkomster, uppgav att man avstod från juristhjälp på grund av kostnaderna. Men 25 procent uppgav att man fick rådgivning av jurist och 31 procent att man fått annan juridisk hjälp. Men det var också vanligt att man fick hjälp av vänner och bekanta, av olika myndigheter samt genom att läsa broschyrer och liknande i juridiska frågor.

Även i Kommuniceras undersökning belyses dessa frågor. Där framgår att så gott som samtliga intervjuade hade befunnit sig i familjerättslig tvist och återkom under intervjuerna till hur tungt det varit och fortfarande är. Ett exempel på detta ger följande citat. ”Jag vann väl tvisten men vi har inte pratat sedan dess. Det drabbar ju barnen.”

Från advokathåll har framhållits att före reformen löstes många tvister utom rätta. Då fanns det möjlighet att förebygga en tvist. Endast en av parterna i t.ex. ett äktenskapsskillnadsmål hade rättshjälp och en advokat anlätades. Denne kunde genom samtal med parterna och redogörelse för gällande rätt nå fram till en uppgörelse och ge in en gemensam ansökan till tingsrätten. Numera får den enskilde klara sig själv eller söka hjälp från socialtjänstens familjerättsenheter som ibland ger felaktiga besked i juridiska frågor. Det borde finnas en helhetssyn där inte bara advokatkostnaden är en post utan man också räknar in vad det kostar på den sociala sidan. Människor vet inte alltid vad de skrivit under genom en gemensam ansökan om äktenskapsskillnad. Hemgjorda avtal förekommer, ofta med stora rättsförluster som följd. Möjligheterna att få parterna att enas har minskat och det finns risk för att antalet tvister i domstol ökar.

De flesta advokater har också angett att de anser att domstolarnas praxis i tvistiga familjemål är relativt generös. Advokaterna har framhållit att bestämmelserna om särskilda skäl tillämpas olika i domstolarna men ändå tillfredsställande generöst åtminstone i sådana fall då målet kunde förväntas få en viss omfattning och inkludera t.ex. tvist om vårdnad, barns boende, umgänge. Rättshjälpen beviljas regelmässigt och smidigt av domstolarna. I tvistiga mål är det inte någon skillnad mot tidigare när det gäller att bevilja rätthjälp. Däremot har det blivit väsentligt dyrare för klienten.

Vid våra intervjuer med personal vid domstolarna framkom att trots att parterna numera oftast får klara sig utan eget juridiskt biträde anser man inte att arbetet för tingsrätten totalt sett har ökat. Man får visserligen fler telefonsamtal men slipper å andra sidan hanteringen av rättshjälpen. Uppskattningsvis använder mellan 90 och 95 procent av de som ansöker om gemen-

sam äktenskapsskillnad den av Domstolsverket framtagna blanketten. Det framfördes vissa önskemål om justeringar eller ändringar av blanketten som vi återkommer till senare i rapporten men i huvudsak tycks blanketten fungera bra både för de som söker om äktenskapsskillnad och domstolarna. Någon ökning av antalet personer som inte fullföljer sin ansökan inom rätt tid efter betänketidens utgång har de domstolar som vi varit i kontakt med inte heller märkt av trots att färre har ombud numera.

Vid våra intervjuer med företrädare för socialtjänsten har framkommit en oro för att underhållsbidrag inte fastställs på rätt sätt. Varken försäkringskassorna eller socialtjänsten ger någon hjälp för att räkna ut ett underhållsbidrag utöver underhållsstödet. Man har även uttryckt oro när det gäller möjligheterna att få rättshjälp i frågor rörande fastställande av faderskap. Det förekommer att barnets mor av ekonomiska eller andra skäl inte vill ta rättsskyddet i anspråk för att få faderskapsfrågan prövad. Eftersom det finns ett rättsskydd som kan tas i anspråk kan rättshjälp inte beviljas.

6.5. Effekter ur jämställdhetsperspektiv och andra effekter

I rättshjälpsutredningens betänkande angavs att de förslag som fördes fram var neutrala i den meningen att de gällde lika för både män och kvinnor.

De domstolar som vi haft kontakt med har inte noterat några skillnader mellan könen kopplat till rättshjälpslagens utformning.

När det gäller frågan om den nya rättshjälpslagen har fört med sig några konsekvenser ur jämställdhetsperspektiv kan konstateras att advokaterna har olika uppfattningar. En avdelning uttalar att det är helt klart att reformen medfört konsekvenser både sett ur ett könsperspektiv och ur ett utbildnings- och ekonomiperspektiv. Tidigare kunde den ekonomiskt sämst ställda, oftast kvinnan, få rättshjälp och en paketlösning där alla med äktenskapsskillnaden sammanhängande frågor löstes. Eftersom den möjligheten saknas nu torde flertalet dåligt bemedlade och dåligt insatta i rättsreglerna – t.ex. invandrar-kvinnor - lida rättsförluster och komma till korta gentemot en starkare mot-

part. En viss övervikt av advokaterna har dock uppfattningen att konsekvenserna snarare är inkomstrelaterade än könsbundna men många advokater uttalar att det självklart är kvinnan som är den svagare parten och såsom lågavlönad, ensamstående förälder har svårt att betala avgiften. Från några håll framhålls att rättshjälpen är avhängig av inkomst- och förmögenhetsförhållanden och att det då oftast är mellangrupperna som missgynnas. Det skulle behövas en integrering mellan rättsskydds- och rättshjälpsystemen och en grundligare genomlysning av hur de ekonomiska förhållandena påverkar möjligheterna att anlita advokat och att processa.

Ett problem som rör mål där barn är parter och effekten av att rättsskyddet omfattar tvisten och som tagits upp bl.a. vid kontakter med socialtjänstens familjerättsenheter gäller barnens rätt till biträde vid fastställande av faderskap.

Ett annat problem som uppmärksammats i denna del är när det gäller hjälp för att räkna fram underhållsbidrag i fall då det inte är fråga om underhållsstöd. En konsekvens av ändringarna till följd av införandet av underhållsstödet är att kommunerna inte längre hjälper till med beräkningar av underhållsbidrag. Socialstyrelsen utfärdar inte längre allmänna råd om underhållsbidrag till barn däremot har Socialstyrelsen tagit fram en broschyr som avser beräkningen av underhållsbidrag.

6.6. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar

Det är vanligare med rättshjälp än med rättsskydd i familjerättsliga tvister. Ungefär 65 procent av rättshjälpsärendena avser familjerättsliga angelägenheter och ca 30 procent av rättsskyddsärendena. År 2000 inleddes det knappt 10 400 familjerättsliga mål exkl. gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad i tingsrätterna. Samma år fick, enligt tillgänglig statistik, knappt 4 200 personer rättshjälp beviljad och ca 4 500 personer fick rättsskydd i familjerättsliga tvister exkl. bodelnings- och arvstvister och verkställighet enligt 21 kap. FB.

Praxis i fråga om äktenskapsskillnad och därmed sammanhängande frågor är restriktiv när det gäller enbart äktenskapsskillnad men generös när det är fråga om vårdnad eller andra frågor som rör barn, dvs. boende och umgänge. I sådana fall anses praktiskt taget alltid särskilda skäl för rättshjälp föreligga.

En majoritet av de tillfrågade i SKOP:s undersökning instämde i påståendet att det var rimligt att man vid skilsmässa, då det inte föreligger några större tvister, får klara sig utan juristhjälp. Ungefär hälften instämde också i påståendet att det är rimligt och riktigt att man själv svarar för sina utgifter för att anlita en jurist genom att betala en hemförsäkring eller liknande där rättskydd ingår.

Från advokathåll har framhållits att före reformen löstes många tvister utom rätta. Genom att det fanns möjlighet att få rättshjälp i ärenden rörande gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad fanns det möjlighet att förebygga en tvist.

Vid våra intervjuer med personal vid domstolarna framkom att trots att parterna numera oftast får klara sig utan eget juridiskt biträde vid ansökan om gemensam äktenskapsskillnad anser man inte att arbetet för tingsrätten totalt sett har ökat.

Företrädare för socialtjänsten har uttryckt en oro när det gäller möjligheterna att få rättshjälp i frågor rörande fastställande av faderskap och för att underhållsbidrag inte fastställs på rätt sätt.

En viss övervikt av advokaterna har uppfattningen att konsekvenserna av det nya rättshjälpssystemet snarare är inkomstrelaterade än könsbundna men många advokater uttalar att det självklart är kvinnan som är den svagare parten och såsom lågavlönad, ensamstående förälder har svårt att betala avgiften.

6.7. Överväganden rörande behovet av ändringar

Införandet av den allmänna rättshjälpen på 1970-talet var till stora delar en reform för att ge rättslig hjälp på familjerättens område och, som framgått av vår statistik, var antalet rättshjälpsärenden avseende familjerättsliga angelägenheter före införandet av den nya rättshjälpslagen mycket stort.

1996 års rättshjälpsreform innebar ett brott mot synen att rättshjälp skulle vara något självklart på familjerättsområdet. Där framhölls i stället att rättshjälp skulle begränsas till områden där det verkligen behövdes och att enklare familjerättsliga frågor borde kunna klaras av parterna själva med hjälp av blanketter och informationsmaterial.

Av vår statistiksammanställning framgår att familjerättsliga angelägenheter fortfarande är den vanligaste ärendetypen i fråga om rättshjälp och att det också är den vanligaste angelägenheten för rättsskyddet. En grupp som har bortfallit helt och där den enskilde så att säga får klara sig själv är de äktenskapsskillnader som avgörs efter gemensam ansökan. En annan sådan grupp är underhållsfrågorna.

Generellt sett och sett ur ett samhällsperspektiv kan det naturligtvis förhålla sig så att det är både billigare för samhället och tryggare för den enskilde att, t.ex. vid en äktenskapsskillnad, kunna vända sig till en advokat som löser samtliga med äktenskapsskillnaden sammanhängande frågor än att den enskilde får klara sig själv eller söka hjälp hos olika myndigheter. Bland andra Sveriges advokatsamfund framhöll i sitt remissyttrande över rättshjälpsutredningens betänkande behovet av att en advokat inom ramen för rättshjälpssystemet skulle kunna göra en helhetslösning och på så sätt bland annat undvika tvister i domstol. Den uppfattningen har också kommit fram från advokathåll i våra undersökningar.

Vi delar naturligtvis uppfattningen att det i de allra flesta fall är angeläget att undvika rättegång, i första hand av det skälet att tvister på familjelivets områden är påfrestande för den enskilde och särskilt till nackdel för barnen

men också av det skälet att ett domstolsförfarande är dyrt. Enligt Domstolsverkets beräkningar uppgår kostnaderna för domstolsförfarandet – alltså parternas kostnader oräknade – till 12 366 kr för ett tvistemål (observera inte bara familjemål) och 2 318 kr för en gemensam ansökan om äktenskapsskillnad. Om tvistefrågorna blir lösta utan rättegång, kan alltså mycket anses vunnet både i fråga om mänskligt lidande och kostnader för samhället. Det finns inga hårddata som tyder på att antalet tvistiga mål ökat eller att handläggningen av de gemensamma ansökningarna om äktenskapsskillnad blivit mer tidsödande till följd av reformen – styckkostnaden för gemensamma ansökningar har inte ändrats i någon väsentlig mån från år 1997 till år 2000 (i fasta priser från 2 377 kr till 2 318 kr).

Utvecklingen inom familjerätten under senare år har i stor utsträckning varit inriktad på att så långt möjligt undvika rättegång bland annat genom de nya reglerna i 6 kap. FB om gemensam vårdnad som huvudregel, utbyggnad av systemet med samarbetsamtal, möjligheterna för socialtjänsten att upprätta vårdnadsavtal etc. Lagstiftaren har så att säga satsat på socialtjänsten i stället för på rättshjälpen. Det är svårt att säga om dessa reformer fått den effekten att antalet tvister avseende barn har minskat i domstolarna.

Det förefaller dock som om antalet familjemål har minskat något under de senaste åren för att sedan öka mellan 1999 och 2000. Som framgår av tabell 11 har familjemålen exkl. gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad minskat från knappt 11 600 mål 1997 till drygt 9 000 mål 1999 för att därefter under 2000 öka till knappt 10 400 mål. Förändringarna kan hänga samman med 1998 års vårdnadsreform som bl.a. innebar att gemensam vårdnad blev huvudregel.

Vi har uppfattat rättshjälpspraxis när det gäller äktenskapsskillnad och därmed sammanhängande frågor på det sättet att praxis är restriktiv när det gäller enbart äktenskapsskillnad men generös när det är fråga om vårdnad eller andra frågor som rör barn. När det uppkommer tvistiga frågor om vårdnad, boende, umgänge etc. anses således praktiskt taget alltid särskilda skäl föreligga. Att praxis utvecklats så tycker vi är närmast självklart mot

bakgrund av uttalandena i förarbetena och med beaktande av att försäkringsbolagen i sina villkor anger att försäkringen inte gäller för tvist som har samband med äktenskapsskillnad eller som avser andra frågor som vid äktenskapsskillnaden aktualiseras mellan makarna, t.ex. vårdnad, underhåll, bodelning och äganderätt samt motsvarande frågor i samband med upplösning av samboförhållanden. Mot bakgrund av den klara praxis som nu finns har vi också svårt att tro att tillämpningen av bestämmelsen om särskilda skäl varierar mellan domstolarna eller att det är några svårigheter med tillämpningen. Skäl för att ändra bestämmelsen i 11 § RhjL föreligger därför inte.

När det gäller *underhållsfrågor* har det vid våra kontakter med företrädare för socialtjänsten framkommit en oro för att underhållsbidrag inte fastställs på rätt sätt. Tidigare hjälpte kommunerna genom sina socialnämnder till med beräkningar av underhåll. Numera har de när det gäller ekonomiska beräkningar endast uppgiften att räkna ut resebidrag. Detta innebär att varken försäkringskassorna eller socialtjänsten ger någon hjälp för att räkna ut ett underhållsbidrag utöver underhållsstödet. För att ge viss hjälp vid fastställande av underhållsbidrag har Socialstyrelsen tagit fram en särskild broschyr om hur underhållsbidraget kan räknas ut och tanken är uppenbarligen att broschyren skall finnas på försäkringskassor och socialkontor. Den finns också på Socialstyrelsens hemsida. Eftersom formeln för att räkna ut bidraget är ganska krånglig kan det naturligtvis sättas i fråga i vilken utsträckning enskilda parter kommer att kunna tillämpa den utan hjälp.

Vi anser att utgångspunkten att rättshjälp bara skall utgå när den behövs är en princip som man bör hålla fast vid. Det innebär att det enligt vår bedömning är rimligt att undersöka om det finns möjligheter att ge den enskilde biträde på annat sätt än genom rättshjälp innan det görs eventuella justeringar av möjligheterna att få rättshjälp i angelägenheter som rör underhåll till barn.

Frågan om vem som skall ge biträde vid beräkningarna av underhållsbidrag togs upp i betänkandet Underhållsbidrag och bidragsförskott. I betänkandet

föreslogs att de allmänna försäkringskassorna skulle kunna hjälpa till med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag till barn (SOU 1995:26 s. 189 ff). Regeringen behandlade inte detta uppslag i propositionen. Behovet av särskild hjälp har på nytt aktualiserats. Denna gång är det Familjeutredningen, som haft i uppdrag att analysera de samlade effekterna för barnfamiljer av skatter, bidrag och avgifter, som i betänkandet Ur fattigdomsfällan har föreslagit att samarbetsamtalen som kommunerna erbjuder föräldrar avseende vårdnad, boende och umgänge även bör kunna gälla frågor som rör barns försörjning (SOU 2001:24 s. 197). Vidare kan nämnas att inom Justitiedepartementet pågår för närvarande ett arbete med att skriva direktiv till en utredning om en översyn av 1998 års vårdnadsreform. Vid översynen kommer bl.a. samarbetsamtalen att behandlas. Direktiven beräknas vara klara vid årsskiftet 2001/2002. Inom ramen för utvärderingen av vårdnadsreformen kan det vara lämpligt att se över möjligheterna att låta samarbetsamtalen inkludera även underhållsfrågorna. I och för sig skulle de allmänna försäkringskassorna kunna få uppgiften att hjälpa till med beräkningar av underhållsbidrag eftersom de handlägger återkraven av underhållsstöd. I vart fall kan konstateras att det i nuläget tycks finnas möjligheter att ge enskilda hjälp med att beräkna underhållsbidrag utan att ändra reglerna för när rättshjälp skall utgå. Dessa alternativ bör enligt vår uppfattning utredas innan ändringar av rättshjälpslagens bestämmelser i denna del övervägs.

Vanligtvis kan rättsskydd utgå vid *fastställande av faderskap*. Det har emellertid framkommit att det förekommer att modern inte vill ta i anspråk försäkringsskyddsmomentet i sin hemförsäkring i denna typ av mål. Om det finns en försäkring med rättsskydd som kan användas i angelägenheten, kan inte rättshjälp beviljas (se praxissammanställningen 5.10, RN 485/1998). I ett sådant fall hamnar man i ett slags moment 22 och barnet riskerar att stå utan biträdeshjälp, dvs. hjälp av någon som har processvana. Hur kommunerna hanterar situationen varierar från kommun till kommun. I vissa kommuner är det klart att barnet skall ha biträde av en jurist och kommunen betalar också kostnaden för biträdet. I andra kommuner får barnet stå utan ombud.

Det är inte särskilt vanligt med fastställande av faderskap i domstol och antalet mål i tingsrätterna uppgår endast till ca 300 per år. Trots detta och då samhället har ett ansvar att se till att faderskap fastställs, är det inte rimligt att barnens möjligheter att få kvalificerad hjälp av någon som har processvana ser olika ut över landet. Det finns olika lösningar för att komma till rätta med detta problem. Vilken lösning som bör väljas är dock inte given.

En lösning kan vara att lägga ansvaret på kommunen. Socialnämnderna har en skyldighet att försöka utreda vem som är far till ett barn och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige. Eftersom socialnämnderna har denna skyldighet och också får föra ett barns talan enligt 3 kap. 5 § FB anser vi att det finns skäl för att låta socialnämnderna ta även rättegångskostnadsansvaret. En sådan lösning kräver en särskild reglering i 3 kap. 11 § FB. Ett annat tänkbart alternativ är att införa möjligheter att förordna särskild ställföreträdare för barn i denna typ av mål. Det är också tänkbart att göra rättshjälpen primär men vi anser att det är ett sämre alternativ eftersom det innebär ett stort avsteg från den bärande principen för rättshjälpen för ett litet antal mål. Ett sådant avsteg bör inte aktualiseras förrän andra möjligheter att komma till rätta med problemen har prövats. Vilken den lämpligaste lösningen är bör övervägas närmare i ett annat sammanhang.

En del i vårt uppdrag är att undersöka om den nya rättshjälpslagen har fått några effekter ur ett jämställdhetsperspektiv. Enligt våra utredningar är effekterna främst relaterade till inkomsterna och hela den ekonomiska situationen för de rättssökande och inte till könstillhörigheten. En överrepresentation av kvinnor finns emellertid i de lägre inkomstintervallen. Tar man hänsyn inte bara till de inkomsterna utan också till löpande kostnader av normalt slag så blir bilden delvis en annan. Konsumentverkets beräkningar visar att ensamstående män med låga inkomster och underhållsskyldighet gentemot två barn har ett mindre överskott per månad än kvinnor som har låga inkomster men barnen boende hos sig. När det gäller personer med inkomster över 260 000 kr är män troligen i majoritet. Den samlade bilden

är därför enligt vår uppfattning att den nya lagen inte kan anses ha fått några beaktansvärda effekter ur jämställdhetsperspektiv.

6.8. Ställningstagande och förslag

Det kan naturligtvis sättas i fråga om det systematiskt är riktigt att anse att en tvist om vårdnad om barn utgör särskilda skäl för att bevilja rättshjälp för äktenskapsskillnad m.m. Med hänsyn till att praxis är klar och tydlig anser vi emellertid att det inte finns skäl till ändringar i lagtexten i 11 § RhjL. Vår analys tyder på att den nya regleringen fungerat väl och våra enkäter tyder på att allmänheten accepterar att man inte kan få rättshjälp i enklare familjerättsliga frågor.

Vi anser att barn i faderskapsmål bör tillförsäkras biträdes hjälp av kvalificerat slag. Vilken lösning som väljs är emellertid inte given. De lösningar som kan övervägas är att det i 3 kap. 11 § FB införs en särskild bestämmelse som anger att socialnämnden i det fall nämnden för barnets talan skall stå för barnets rättegångskostnader, att införa en möjlighet att förordna särskild företrädare i denna typ av mål eller att göra rättshjälp primär. Vilken den lämpligaste lösningen är bör övervägas närmare i annat sammanhang.

Vår bedömning är att hjälp bör ges av det allmänna både när det gäller barns rätt till biträde i faderskapsmål och vid beräkningar av underhållsbidrag men innan ändringar görs i rättshjälpslagen bör andra möjliga alternativ utredas.

Vi räknar med att underhållsfrågorna kommer att behandlas i den planerade utvärderingen av vissa föräldrabalksfrågor.

7. NÄRINGSIDKARE

7.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen

En nyhet beträffande näringsidkare i den nya rättshjälpslagen var att en legaldefinition av begreppet infördes i 13 § andra stycket RhjL som knöt an till motsvarande begrepp i den konsumenträttsliga lagstiftningen. Detta var emellertid bara en bekräftelse av gällande praxis. En annan nyhet i lagstiftningen var att det infördes ett krav på särskilda skäl för rättshjälp.

I uppdraget anges att en analys bör göras av hur de nya reglerna rörande näringsidkare har tillämpats. I uppdraget ingår särskilt att undersöka hur det nyinförda kravet på särskilda skäl har tillämpats.

7.2. Tillämpningen i praxis av bestämmelsen rörande näringsidkare

Praxis enligt den gamla rättshjälpslagen har varit restriktiv när det gäller beviljande av rättshjälp åt näringsidkare. De nya reglerna har av naturliga skäl inte ändrat praxis i mildrande riktning. Särskilt i fråga om s.k. sidoordnad verksamhet har rätt till rättshjälp inte ansetts föreligga (se praxissammanställningen 9.2, RH 1998:100 och 9.6, RN 16/1999, 9.7, RN 15/2000, 9.8, RN 116/2000 och 9.9, RN 142/2000). Ett skäl till restriktiviteten i fråga om rättshjälp i dessa fall är att personerna inte är beroende av inkomsterna från dessa verksamheter för sin försörjning.

I ett avgörande från Högsta domstolen har prövningen avsett bl.a. rörelseinkomens betydelse för rätt till rättshjälp och vilka omständigheter som skall anses utgöra särskilda skäl för en näringsidkare. Av avgörandet kan bl.a. följande utläsas. Sökanden hade ansökt om rättshjälp i en tvist angående återkrav av handpenning med anledning av återgång av förvärv av en restaurangrörelse. Även om sökanden under en period inte bedrivit någon rörelse ansågs han vara näringsidkare. När det gäller inkomsternas betydelse vid prövningen konstaterade Högsta domstolen att en näringsidkares genomsnittliga inkomst torde vara lägre än den genomsnittliga löntagarens. Detta

innebär att skulle inkomst av rörelse ensam bli utslagsgivande för när särskilda skäl föreligger skulle de flesta näringsidkare bli jämställda med privatpersoner, vilket inte är förenligt med vare sig lagtexten eller lagstiftarens syfte. I stället måste en helhetsbedömning ske. Sökanden i målet hade uppgivit att hans inkomster från restaurangverksamheten beräknades till 170 000 kr år 1999 och 85 000 år 2000 samt låneskuld på 100 000 kr för förvärvet av rörelsen. Han var underhållsskyldig till två barn. Majoriteten i Högsta domstolen ansåg inte att dessa omständigheter utgjorde särskilda skäl för att bevilja rättshjälp, (se praxissammanställningen 9.10, HD Ö 3867-00).

Har verksamheten haft en begränsad omfattning, den som söker har låg ålder och inkomsterna är låga har särskilda skäl att bevilja rättshjälp ansetts föreligga (se praxissammanställningen 9.3, RH 1998:57 och 9.5, Hovrättens över Skåne och Blekinge avgörande Ö 1609-99).

7.3. Våra undersökningar

Det är inte särskilt många advokater som har erfarenhet av rättshjälp till näringsidkare men advokaterna har framfört att det är ytterligt få näringsidkare som beviljas rättshjälp, vilket anses te sig särskilt stötande i arbetsrättsliga tvister. Regelmässigt beviljas arbetstagaren rättshjälp om inte vederbörandes fackliga organisation biträder denne. För den stora skaran näringsidkare som står utanför Svenska arbetsgivareföreningen innebär detta att de i praktiken får stå utan juridiskt biträde. De tänker då i första hand på alla småföretagare som har en eller två anställda och vars omsättning överstiger 500 000 kr. De företagsförsäkringar som till äventyrs finns utesluter nästan undantagslöst arbetstvister. Att beviljas rättshjälp i tidigare bedriven näringsverksamhet är näst intill omöjligt. Skulle exempelvis skadeståndsanspråk riktas mot en f.d. näringsidkare kan hemförsäkringen inte utnyttjas eftersom den rättsliga angelägenheten har samband med näringsverksamhet. Varken rättshjälp eller rättsskydd kan då utnyttjas i tvisten. Det finns skäl att ordentligt utreda förutsättningarna för rättshjälp åt näringsidkare, framför allt i arbetstvister och tvister som har samband med näringsverksamhet som

är avslutad. De anser också att omsättningsbegreppet som nämns i förarbetena är helt felaktigt att använda sig av. En stor omsättning betyder inte en stor inkomst. Det vore rimligare att utgå ifrån näringsidkarens taxerade inkomst. Då skulle man uppnå att arbetstagare och näringsidkare i rättshjälps-hänseende behandlas lika.

7.4. Effekterna av bestämmelsen

Den nya rättshjälpslagen innebär att rättshjälp inte skall kunna beviljas en näringsidkare i angelägenhet som har samband med näringsverksamheten. Någon uppgift om hur många företag som har försäkring i vilken ingår rättskydd finns inte tillgänglig. Det skiljer sig avsevärt mellan dels försäkringsbolag och dels företag huruvida rättsskyddsförsäkring finns för näringsidkare. Generellt kan sägas att stora och medelstora företag med egna jurister knappast finner behov av rättsskyddsförsäkring. Härvid skiljer sig också försäkringsbolagen åt på så sätt att vissa bolag har mer storföretag i sitt bestånd än andra.

Under 90-talet har det varit en klar tendens att inkludera rättsskyddsförsäkring i den paketlösning som erbjuds företaget. Framför allt är detta vanligt vid småföretags- och butiksförsäkringar. Är rättsskyddsförsäkringen inte inkluderad så erbjuds den i vart fall separat som en tilläggsförsäkring. Och är den inkluderad går den

att välja bort. Valfriheten för företagare är således stor.

Detta innebär att uppskattningsvis har i vart fall över 90 - 95 procent av de småföretag som tecknar paketlösning inkluderandes rättsskydd sådant skydd, medan ungefär hälften väljer rättsskyddet när det erbjuds som tilläggsförsäkring. Denna utveckling får oss att uppskatta att det är fler småföretagare som i dag har rättsskydd än för 10 år sedan.

Vid kontakter med företrädare för Svenskt Näringsliv (f.d. Svenska Arbetsgivareföreningen och Svenska Industriförbundet) har framkommit att uppfattningen är att antalet tvister med biträde av bransch- eller arbetsgivarför-

bund inte har ökat som en följd av rättshjälpsreformen. Uppgiften kan inte verifieras med statistik. Svenskt Näringsliv har ca 46 000 små och medelstora företag som medlemmar.

När det gäller hem- och villahemförsäkringar täcker rättsskyddet i dessa inte tvister som har samband med arbetet eller annan förvärvsverksamhet eller tjänsteutövning.

7.5. Sammanfattning av praxis och undersökningar

Praxis har varit restriktiv till rättshjälp åt näringsidkare, särskilt när det gäller s.k. sidoordnad verksamhet. Begränsad omfattning på verksamhet, låg ålder och låga inkomster har enligt praxis ansetts utgöra särskilda skäl.

Advokaterna anser det särskilt stötande att näringsidkare inte får rättshjälp i arbetstvister där arbetstagare ofta har rättshjälpsbiträde. De anser också att det är rimligare att utgå från taxerad inkomst än omsättningen på verksamheten.

7.6. Överväganden rörande behovet av ändringar

När det gäller rättshjälp till näringsidkare i angelägenheter som uppkommer i näringsverksamheter är utgångspunkten att behov av stöd i princip bör tillgodoses på annat sätt än genom rättshjälp, t.ex. genom stöd av försäkring eller bistånd av någon intresseorganisation.

Utgångspunkten var densamma enligt den gamla rättshjälpslagen och praxis avseende rättshjälp till näringsidkare enligt den gamla rättshjälpslagen var restriktiv. Denna praxis utgör naturligtvis utgångspunkten för dagens tillämpning av bestämmelsen. Detta innebär att man gör en helhetsbedömning av näringsidkarens situation. Liten omsättning, låga inkomster och ålder har varit faktorer som har betydelse vid bedömningen. Rörelseinkomstens betydelse för rätten till rättshjälp har nyligen prövats av Högsta domstolen (se praxissammanställningen 9.10, HD Ö 3867-00). I detta avgörande fann Högsta domstolen att inkomsten av rörelse inte ensam kan vara utslagsgivande.

vande för bedömning av rätten till rättshjälp utan en helhetsbedömning behöver göras. Avgörandet bekräftar den rådande principen att det i första hand ankommer på den enskilde näringsidkaren att ta ansvar för sin situation och att rättshjälp beviljas endast undantagsvis.

Näringsidkare har stora möjligheter att försäkra sig och få stöd av sina intresseorganisationer och därför är det enligt vår bedömning befogat med en restriktivitet när det gäller beviljande av rättshjälp. Det är i detta sammanhang viktigt att påtala att det är arbetsgivarorganisationerna som kan ge hjälp vid arbetstagarvister. Rättsskydd utgår inte i denna typ av tvister. Vi anser att kravet på särskilda skäl tillämpats på ett sådant sätt att det är förenligt med lagens intentioner dvs. när näringsidkaren kan sägas stå en löntagare nära beviljas rättshjälp. Praxis har således fallit väl ut.

I rättshjälplagen anges det numera direkt i lagen att begreppet näringsidkare har samma innebörd som i den konsumenträttsliga lagstiftningen. Vi anser att det är positivt med denna förändring.

Advokater har framfört att bedömningen av verksamhetens omfattning utifrån omsättningen inte är en rimlig utgångspunkt. I stället borde det vara den taxerade inkomsten som styr. Frågan om taxerad inkomst skall utgöra utgångspunkten för bedömningar av verksamhetens omfattning har aktualiserats flera gånger och nu senast i det ovannämnda avgörandet från Högsta domstolen (se praxissammanställningen 9.10). Att det var omsättningen som skulle utgöra en av de faktorer som skall ingå vid prövningen av särskilda skäl framgick också av förarbetsuttalanden och praxis enligt den gamla rättshjälplagen. Vårt uppdrag är framför allt att göra en allmän översyn och bedöma effekterna av den nya rättshjälplagen. Vi anser därför att en ändring av det slag som advokaterna efterfrågar går utöver det primära regeringsuppdraget. Eftersom den efterfrågade ändringen inte är självklar utan kräver en omfattande analys av konsekvenserna - särskilt eftersom förslaget aktualiserats även tidigare utan att leda till förändringar - har vi inte övervägt denna fråga närmare. Detsamma gäller påståendet om att det är orimligt att inte bevilja rättshjälp i de fall verksamheten upphört.

7.7. Ställningstagande

Praxis enligt den gamla rättshjälpslagen var restriktiv och i realiteten har det nyinförda kravet på särskilda skäl inte inneburit någon nämnvärd ytterligare begränsning av rätten till rättshjälp.

Vi anser inte att det behövs några förändringar avseende bestämmelserna om rätt till rättshjälp för näringsidkare.

8. AVGIFTSSYSTEMET

8.1. Inledande beskrivning av avgiftssystemet

Genom den nya rättshjälpslagen infördes ett helt nytt och mer lättöverskådligt avgiftssystem. Lagtexten enligt de senaste ändringarna som trädde i kraft den 1 juli 2000 (SFS 2000:273) har följande lydelse.

23 § Den som har beviljats rättshjälp skall betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 §.

Rättshjälpsavgiften, som aldrig får överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet, utgör

1. två procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kr,
2. fem procent av kostnaderna, dock minst 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 50 000 men inte 100 000 kr,
3. tio procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 100 000 men inte 120 000 kr,
4. tjugoprocent av kostnaderna, dock minst 1 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 150 000 kr,
5. trettio procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 150 000 men inte 200 000 kr,
6. fyrtio procent av kostnaderna, dock minst 5 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 kr.

Avgift för rådgivning utöver en timme skall avräknas från den lägsta avgift som anges i andra stycket 2-6.

Är den rättssökande underårig får det beslutas att någon rättshjälpsavgift inte skall betalas, om sökandens ekonomiska förhållanden ger anledning till det.

Avgiften för dödsbo som beviljas rättshjälp bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till dödsboets och dödsbodelägarnas ekonomiska förhållanden. Om rättshjälp övergår till ett dödsbo beräknas rättshjälpsavgiften med ledning av den avlidnes ekonomiska underlag.

Den som idag beviljas rättshjälp skall liksom tidigare bidra till kostnaderna genom att betala en rättshjälpsavgift. Numera består avgiften utöver rådgivningsavgiften av endast en rörlig, procentuell andel av kostnaderna för rättshjälpsbiträdet. Vilket intervall den rättssökande placeras i och därmed vilken procentsats som han eller hon skall betala bestäms med utgångspunkt i den rättssökandes ekonomiska underlag.

Beräkningen av det ekonomiska underlaget grundar sig på den rättssökandes årsinkomst, försörjningsbörda och förmögenhetsförhållanden. I vissa mindre kostsamma ärenden skall den rättssökande i stället för avgift enligt procentsats betala en för varje intervall angiven minimiavgift. Sammanfattningsvis kan sägas att tanken med det nya förenklade avgiftssystemet är att detta skall bidra till ett ökat kostnadsmedvetande hos den rättssökande. Det gamla systemet ansågs inte uppfylla detta krav (prop. s. 160).

Rättshjälpslagens avgiftssystem har ändrats två gånger sedan ikraftträdandet. Den första gången var den 1 april 1999 då taket för rätt till rättshjälp höjdes från 210 000 kr till 260 000 och beräkning av underårigs rättshjälpsavgift ändrades till att beräknas på enbart den underåriges ekonomiska förhållanden. Den 1 juli 2000 ändrades rättshjälpslagen på så sätt att gränserna för samtliga avgiftsintervaller höjdes, vilket innebär att fler personer kommer att hamna i de lägre intervallerna och därmed få en lägre avgift.

Rättshjälpsavgiften skall betalas fortlöpande till rättshjälpsbiträdet allt eftersom kostnaderna uppstår (prop. s.161). Vid slutregleringen av rättshjälpsärendet erhåller biträdet den ersättning som han eller hon har tillerkänts av domstol eller Rättshjälpsmyndigheten efter avdrag för den avgift som den rättssökande skall betala. På samma sätt som tidigare kan jämkning av avgiftsnivån ske om den rättssökandes ekonomiska förhållanden ändras medan ärendet pågår.

I propositionen anges bl.a. följande när det gäller avgiftsnivåerna (prop. s. 111 och s.159). En rimlig utgångspunkt är att anknyta gränsvärdet till den s.k. skiktgränsen i skatterättsliga sammanhang. Den som anses ha förmåga att betala s.k. värnskatt bör också anses ha förmåga att själv ta till vara sina rättsliga intressen. Det finns flera skäl till att den rättssökande bör betala en avgift för rättshjälpen. Framför allt medverkar avgiften till att hålla rättshjälpskostnaderna på en rimlig nivå och att ge parterna en likvärdig processökonomisk situation. Ett avgiftssystem bör enligt regeringens mening utformas så att den rättssökande blir medveten om vilka kostnader som uppstår i hans ärende och gör honom intresserad av att hålla dessa nere på samma sätt som den som själv betalar sina kostnader. Om den rättssökande betalar samma avgift oavsett vilka kostnader som uppstår får han inte något sådant intresse. Avgiftssystemet bör alltså utformas så att den rättssökande blir kostnadsmedveten. Systemet bör naturligtvis också vara sådant att det inte motverkar de syften som ligger bakom rättegångsbalkens regler om fördelning av rättegångskostnaderna. Det är dessutom viktigt att systemet är någorlunda begripligt och lätt att administrera. Detta får dock inte leda till att avgifterna sätts så högt att de innebär ett hinder för människor att ta till vara sin rätt.

I förarbetena till de senaste ändringarna av rättshjälpslagen anges bl.a. följande (prop. 1999/2000:59 s.11 f.).

I förarbetena till rättshjälpslagen (prop. 1996/97:9 s. 110 f.) anförde regeringen att bestämmelserna skulle bli mer lättillgängliga om de gränsvärden som anges i lagen uttrycktes i siffror i stället för att, såsom tidigare, uttryckas i förhållande till basbeloppet. Vidare angavs att det självfallet måste bevakas att beloppen justeras om penningvärdets förändringar eller andra faktorer skulle ge skäl för detta.

Genom en lagändring den 1 april 1999 höjdes inkomstgränsen för rätt till rättshjälp från 210 000 kr till 260 000 kr. Som skäl för denna höjning angav regeringen (prop. 1998/99:10 s. 9 f.) dels att den s.k. skiktgränsen i skatterättsliga sammanhang kommit att överstiga inkomstgränsen, dels att den genomsnittliga inkomstökningen de senaste två åren uppgått till 2,5 – 3 procent per år, vilket innebär att färre människor kunde komma ifråga för rättshjälp än då rättshjälpslagen beslutades.

Eftersom de tidigare avgiftsgränserna fastställdes med utgångspunkt från det tidigare gällande gränsvärdet för rätt till rättshjälp finns det anledning att se över om även avgiftsgränserna bör justeras. Något underlag för en sådan justering fanns dock inte vid tidpunkten för ändringen av gränsvärdet....Sedan rättshjälpslagens tillkomst har den genomsnittliga löneökningen i Sverige varit cirka nio procent. Som några tingsrätter påpekar är det inte självklart att en genomsnittlig inkomstökning alltid bör medföra att avgiftsgränserna justeras. Det är å andra sidan inte heller rimligt att generella löneökningar innebär att alla får högre rättshjälpsavgift, dvs. att rättshjälpsstagarna som kollektiv bidrar med en allt större del av kostnaderna.... För medianrättshjälpsstagaren (40 000–80 000 kr) innebär regeringens för-

slag en halvering av rättshjälpskostnaderna. Det innebär att medianrättshjälpsstagaren får betala 3 000 kr plus rådgivningsavgift om kostnaderna för rättshjälpsbiträdet blir 60 000 kr eller 5 000 kr plus rådgivningsavgift om kostnaderna för rättshjälpsbiträdet blir 100 000 kr. Det bör i det här sammanhanget påpekas att ett ärende där kostnaderna uppgår till så stora belopp som regel har pågått en längre tid samt att de är relativt sällsynta. Dessutom betalas avgiften löpande under den tid som ärendet pågår, som regel en gång i kvartalet (se 25 § rättshjälpslagen samt DVFS 1997:12). För de som har det sämst ställt innebär förslaget således att de får betala 1 200 kr plus rådgivningsavgift om kostnaderna för rättshjälpsbiträdet uppgår till 60 000 kr eller 2 000 kr plus rådgivningsavgift om biträdeskostnaderna uppgår till 100 000 kr. Om ett ärende där biträdeskostnaderna uppgår till 100 000 kr pågått under exempelvis ett år medför detta att rättshjälpsstagaren får betala rättshjälpsavgift med ett belopp som stannar vid 500 kr i kvartalet..... Sveriges advokatsamfund anser att avgiftssystemet även efter de justeringar som har föreslagits föranleder betydande tröskeeffekter eftersom den procentuella avgiften höjs med tio procent i varje intervall. Regeringen är medveten om att avgiftssystemet, som angetts ovan, i vissa fall kan medföra tröskeeffekter. De effekter som kan inträffa om en person hamnar strax över en gräns i stället för under kan i några fall bli relativt stora, i vart fall i kostsamma ärenden för de som ligger inom de högre inkomstintervallerna. I de lägre intervallerna blir effekten betydligt mindre, räknat i kronor. Det är dock ofrånkomligt att vissa tröskeeffekter uppstår i ett system som bygger på fasta krontalsintervaller. Dessa effekter är ingen nyhet utan behandlades redan i förarbetena till den nya rättshjälpslagen (se prop. 1996/97:9 s. 162). Där anfördes att en lämplig avvägning mellan risken för tröskeeffekter å ena sidan och systemets begriplighet och effektivitet å andra sidan enligt regeringens mening var ett avgiftssystem med sex nivåer. Något skäl att ändra den bedömning som då gjordes finns inte.

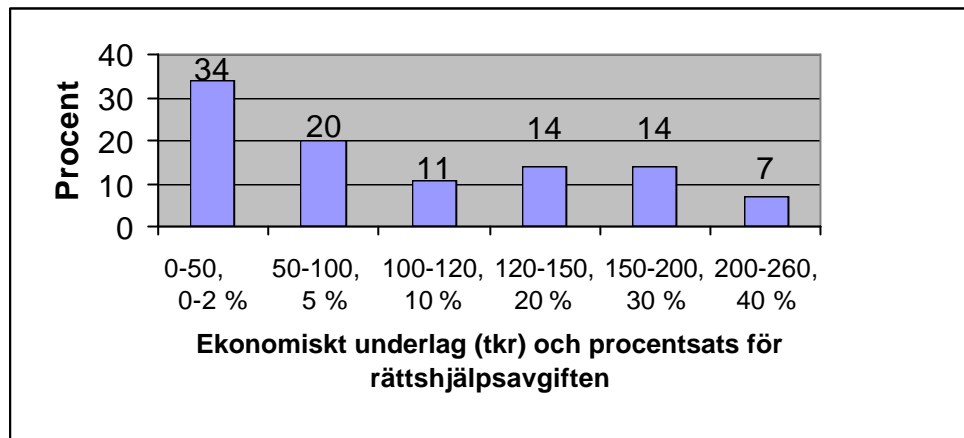
Regeringen har angett följande avseende behovet av utvärdering i uppdraget. Utformningen av avgiftssystemet har stor och väsentlig betydelse för de rättssökande. En heltäckande översyn av det nya avgiftssystemet bör därför göras. Det bör undersökas hur systemet har fungerat i praktiken och analyseras om systemet har blivit mer lättförståeligt för den enskilde och inneburet att han eller hon gjorts medveten om de kostnader som har uppstått i rättshjälpsärendet. Vidare skall undersökas om det förhållandet att rättshjälpsavgiften betalas direkt till biträdet har fått några ekonomiska eller praktiska konsekvenser. Slutligen skall analyseras vilka ekonomiska effekter avgiftsnivåerna har fått för den enskilde.

8.2. Statistikanalys

När det gäller statistik över avgiftsfördelningen finns det inte någon heltäckande sådan eftersom det finns brister i domstolarnas överskickande av meddelade beslut till Rättshjälpsmyndigheten. Rättshjälpsmyndighetens statistik över beviljandenas fördelning kan dock ge en bild av hur fördelningen mellan olika avgiftsnivåer ser ut. Statistik från Rättshjälpsmyndigheten avseende perioden 1998 t.o.m. första halvåret 2000 visar att majoriteten av de personer som får sina ansökningar om rättshjälp beviljade skall

betala en avgift som är tio procent av kostnaderna eller lägre (knappt 55 procent), se Del B, bilaga 2, tabell 7.

Tabell 16 *Beviljad rättshjälp andra halvåret 2000 fördelat på avgiftsintervall*



Enligt tillgänglig statistik för andra halvåret 2000 har andelen personer som skall betala en avgift på tio procent eller lägre ökat till knappt 65 procent. Det bör dock noteras att fördelningen bygger på de beslut om att bevilja rättshjälp som registrerats hos Rättshjälpsmyndigheten. Som vi tidigare nämnt finns det ett viss mörkertal pga. domstolarnas bristande rutiner i fråga om rapportering av besluten.

Huvuddelen av rättshjälpsärendena avser familjerättsliga mål (ca 65 procent) och den genomsnittliga biträdeskostnaden enligt Rättshjälpsmyndigheten framgår av följande tabell.

Tabell 17 *Genomsnittlig biträdeskostnad inkl. mervärdesskatt i familjerättsliga rättshjälpsärenden 2000*

Angelägenhet	RM:s ärenden	Domstol
Äktenskapsskillnad	18 894	18 272
Vårdnad m.m.	19 032	20 844
Underhåll	9 442	9 783
Övrig familjerätt	17 189	15 553

8.3. Våra undersökningar

Domstolarna anser att avgiftssystemet är enkelt att tillämpa och de har inte uppmärksammat några problem. De anser också att blanketten för ansökan

om rättshjälp och föreskrifterna för beräkning av ekonomiskt underlag är tydliga och enkla att tillämpa.

Många advokater anser att betalningssystemet bör ändras eftersom det uppfattas som tungarbetat, många klienter har ekonomiska svårigheter, vilket medfört ökade klientförluster och belastning med extra administrativt arbete. De flesta advokaterna anser dock att avgiftssystemet fungerar bra men att avgifterna är för höga och gränserna för högt satta. Tröskeleffekterna är kvar och finns inbyggda i lagen. Några framhåller att kravet på delfakturerings innebär ökad administration, att det är krångligt och tidsödande och att det är svårt att fortlöpande få in avgifterna från klienterna.

Flera advokater framhåller också att det finns risk för att förtroendet mellan advokaten och klienten påverkas negativt genom kravförfarandet. Många bryr sig inte om att ta in den enskildes avgift och därmed snedvrids konkurrensen till nackdel för den som följer systemet. Det är advokaten som får ta den ekonomiska risken med klientförluster och arbete med att inkassera obetalda avgifter. Det vore bättre med ett system liknande det som tillämpas för ersättning till offentlig försvarare. Eftersom staten har all beslutanderätt i fråga om rättshjälp borde staten också administrera den fiskala sidan av saken. Man kan fråga sig om det är rimligt att en advokat skall fungera som inkasserare åt staten.

Av SKOP:s undersökning framgår bl.a. följande. Relativt få instämmer helt och hållet i att det nuvarande systemet för statlig rättshjälp är rimligt och rättvist. Endast en av sex (15 procent) svarar att de instämmer helt och hållet eller delvis i påståendet att ”Det nuvarande systemet för statlig rättshjälp är rimligt och rättvist”. Det är betydligt fler (37 procent) som svarar att de helt och hållet eller delvis tar avstånd från påståendet. Varannan har inte tagit ställning till påståendet. Många är dock ambivalenta i sin inställning. Varannan intervjuperson håller helt och hållet eller delvis med om påståendet att ”Staten bör vara generösare med rättshjälpen och betala en större del av kostnaderna för juristhjälp.” Samtidigt instämmer 60 procent i påståendet att ”Staten bör betala den juridiska hjälpen bara i de fall då man inte får kost-

naderna betalda av den rättsskyddsförsäkring som man har.” Två av fem håller helt och hållet med om att ”Det är rimligt att man själv får betala en avgift som varierar mellan 2 och 40 procent av kostnaderna för juristhjälpen. Var fjärde person som genomgått skilsmässa (24 procent) säger att de avstått från att åtgärder på grund av kostnaderna för juristhjälp. Det är vanligast att personer med låg inkomst (38 procent) avstår från att vidta åtgärder, men i övrigt finns det inget klart samband mellan årsinkomst och att avstå från åtgärder.

Av Kommuniceras rapport framgår följande. Så gott som samtliga intervju-personer slog fast att det är positivt att staten gör det möjligt för ”alla” att få ekonomiskt bidrag. Betydelsen av rättshjälp kan beskrivas på följande sätt. ”Om jag inte hade fått ekonomisk hjälp i samband med tvisten skulle jag inte haft råd” Många av de intervjuade konstaterade att en tvist som handlar om äktenskapsskillnad, underhållsbidrag eller vårdnad och umgänge innebär att vardagsekonomin ”går i kras”. Det var utifrån det perspektivet som de ansåg att det är bra att det finns möjlighet att få rättshjälp. De konstaterade dock att kostnaderna för att driva tvisten i sig inte innebär att privatekonomin förstörs. Att synen på omfattningen på hjälpen varierar framgår av följande citat ”Kostade fläsk - 35 % betalade jag. Advokaten sökte något men jag vet egentligen inte var eller hur”. ”Olika procentsatser beroende på hur stor inkomst jag hade. Det blev rätt mycket jag fick i bidrag. Jag blev positivt överraskad.” Att det upplevs som positivt att få göra delbetalningar kan beskrivas på följande sätt. ”Min advokat tog själv upp att jag fick betala i omgångar. Jag har fortfarande kvar över hälften men dom säger ingenting.” ”Eftersom min advokat inte kunde uppskatta kostnaden så missade jag möjlighet till förskottsbetalning, att portionera ut slutsumman.” ”Jag ville börja betala på en gång men det fick jag inte för advokaten visste inte hur mycket det skulle bli.”

Enligt undersökningen av kommunernas riktlinjer är det ytterst sällan som försörjningsstöd betalas ut för betalning av rättshjälpsavgifter. Olika kommuner har olika principer och dessa kan också variera mellan skilda statsdelsnämnder. Många kommuner har inte uttalat sig om möjligheterna att få

försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen till rättshjälpskostnader i sina riktlinjer. Det är främst om bistånd är motiverat ur barnens situation som bistånd till rättshjälpsavgifter kan komma i fråga.

Drygt hälften av konsumentvägledarna, (27 av 51, 53%), har erfarit att det finns personer som inte utnyttjar rättsskyddet/rättshjälpen i den omfattning de skulle kunna. En kommentar har varit att många inte inser att de skulle ha tjänat både pengar och besvär om de hade anlitat en advokat innan det var för sent (jfr. avsnitt 5.4).

8.3.1. Annan information av intresse

Olika gränsvärden förekommer i olika system. När det gäller betalning av statlig inkomstskatt finns det s.k. skiktgränser. Den nedre gränsen sätter nivån för vilka som skall betala statlig inkomstskatt över huvud taget. Under inkomståret 2001 ligger den nedre skiktgränsen på 252 000 kr. Taket för ersättning enligt socialförsäkringssystemen är 276 700 kr år 2001.

Enligt regeringen beräknas ca 36 procent av de heltidsarbetande att år 2001 ha inkomster över 7,5 basbelopp (276 750 kr, vårprop. 2000/01:100 s. 31).

Socialstyrelsen har i rapporten Social rapport 2001 angett bl.a. följande när det gäller inkomstskillnaderna under 1990-talet.

Ensamstående föräldrar och invandrare befinner sig ofta i en utsatt situation trots den ekonomiska återhämtningen under andra halvan av 1990-talet. Det var mer än fyra gånger vanligare 1996/97 att ensamstående med barn befann sig i en ekonomiskt utsatt situation jämfört med de hushåll där båda föräldrar var gifta eller sammanboende. På samma sätt hade de som är födda utomlands fyra gånger så ofta ekonomiska problem jämfört med de som är födda i Sverige....Sammantaget ökade inkomstskillnaderna under nittioalet vilket innebär att den långsiktiga utveckling som kunnat iakttas sedan åttiotalet fortsatte. De rika blev rikare och de fattiga blev fattigare. De analyser som redovisas i rapporten understryker emellertid ändå att välfärdssystemen bromsat de ökade skillnaderna så att de i viss mån kompenserat grupper med lägre inkomster. Detta innebär att arbetslöshetsförsäkring och socialförsäkringssystem tycks ha spelat en viktig roll för att förhindra att breda grupper drabbas av fattigdom under nittioalet.

I Konsumentverkets rapport 2001:3 Barn kostar - Räcker familjernas

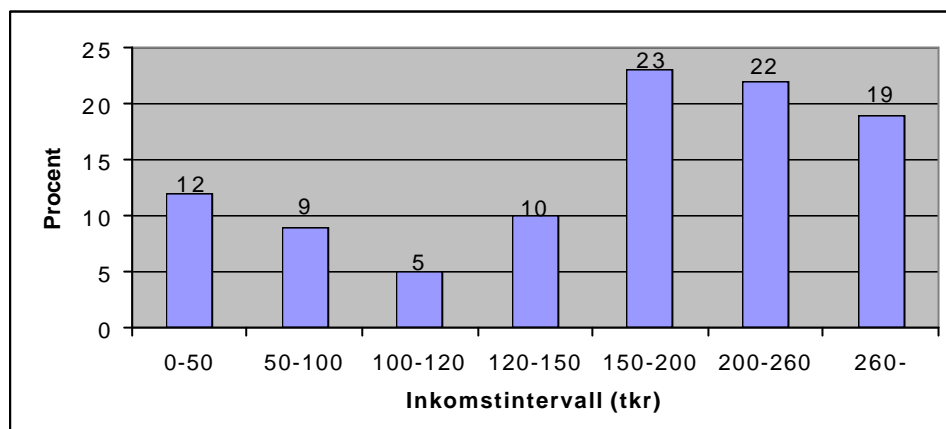
pengar ? En jämförelse mellan olika normer - finns uppgifter om bl.a. olika familjers utrymmen för konsumtion vid olika inkomster. Beräkningarna avser endast miniminivåer för en försörjning sett på lång sikt som lämpar sig för jämförelser med försörjningsstöd. Av rapporten kan följande exempel hämtas för att belysa ensamståendes utrymme för övrig konsumtion (s. 33 och s. 38).

Tabell 18 Konsumentverkets beräkningar av utrymme för konsumtion för låg- och medianinkomsttagare 2001

	Ensamstående kvinna med två barn, två och fyra år gamla		Ensamstående underhållsskyldig man med två barn (ungås ej med barnen)	
	Låg inkomst	Medianinkomst	Låg inkomst	Medianinkomst
Lön	14 550	17 570	15 670	20 150
Sjukavdrag	136	164	146	188
Vård av barn	161	195		
Skatt inkl. pensionsavgift	4 448	5 590	4 934	6 561
Barnbidrag	1 900	1 900		
Underhållsstöd	2 346	2 346		
Bostadsbidrag	2 100	1 500		
Disponibel inkomst	16 150	17 370	10 590	13 400
<i>Konsumentverkets kostnader:</i>				
Personliga kostnader	4 650	4 650	2 400	2 400
Förbrukningsvaror	190	190	90	90
Dagstidning, telefon, TV-licens	580	580	510	510
Hushållsel	210	210	140	140
Hemförsäkring	130	130	110	110
Möbler, husgeråd, TV m.m.	520	520	350	350
<i>Övriga kostnader:</i>				
Hyra	5 630	5 630	3 680	3 680
Barnomsorg	730	880		
Kollektiva resor	450	450	450	450
Fackavgift	250	300	270	340
Medicin, läkarvård	100	100	40	40
Underhåll			1 950	2 350
Summa kostnader	13 440	13 640	9 990	10 460
Kvar till övrig konsumtion	2 710	3 730	600	2 940

Om hushållet med en ensamstående kvinna i stället levde på försörjningsstöd (socialbidrag) får hushållet när alla kostnader dragits av ett underskott på 160 kr. Om den ensamstående mannen levde på försörjningsstöd (socialbidrag) och gjorde det även 1999 behövde han inte i detta fall återbetala något underhåll och fick ett underskott i sin budget på 360 kr.

Tabell 19 Inkomstfördelningen 1999 för inkomsttagare mellan 20 och 64 år enligt SCB



Utgår man i stället ifrån samtliga inkomsttagare 1999 var det drygt 14,5 procent som hade en inkomst som översteg 260 000 kr.

8.4. Effekter av ändringarna

8.4.1. Justeringar av avgiftssystemet m.m.

Trots att den nya rättshjälpslagen ännu inte varit i kraft i fyra år har avgiftssystemet förändrats vid två tillfällen. Som vi tidigare nämnt kom de första ändringarna redan under 1999 och innebar att den ekonomiska gränsen för rätt till rättshjälp höjdes och beräkningssättet för underårigas avgifter ändrades. Därefter gjordes ändringar den 1 juli 2000 som innebar bl.a. att gränsvärdena för beräkning av rättshjälpsavgifter justerades. Effekten blev att fler personer kom att hamna i lägre intervall och därmed fick lägre rättshjälpsavgifter. Domstolsverket höjde vid samma tidpunkt gränsen för att få rådgivningsavgiften nedsatt från 50 000 kr till 75 000 kr.

Att ett system ändras ett par gånger på kort tid påverkar naturligtvis den enskildes möjlighet att få överblick över ett system. Ändringarna som har genomförts i rättshjälpslagen får emellertid ses som justeringar för att komma till rätta med önskade effekter.

Grundprincipen att var och en skall betala en avgift som utgör en viss procent av biträdeskostnaderna utifrån sin ekonomiska förmåga är en princip som är enkel att förstå. Enligt SKOP:s undersökning är det fyra av tio som instämmer helt och hållet i uppfattningen att det är rimligt att man själv får betala en avgift som varierar mellan 2 och 40 procent av kostnaderna för juristhjälpen.

Avsikten med att den rättssökande skall betala en procentuell andel av kostnaderna är att denne skall kunna se vad en ökning av rättshjälpskostnaderna för med sig. När en viss procentsats har fastställs kan den rättssökande hela tiden räkna fram avgiften. Allteftersom tiden går kan den rättssökande upp-
arbeta ytterligare betalningsförmåga.

När det gäller medvetenheten om kostnaderna så framgår av SKOP:s undersökning att mer än en tredjedel av personerna som anlitat jurist i samband med skilsmässan inte har fått någon information om kostnaderna. Siffran är obetydligt lägre för de som haft rättshjälp (32 procent). Advokaterna har angett att de muntligen informerar om vad rättshjälpen innebär och vilken avgiften kan beräknas bli.

Advokater, konsumentvägledare och anställda vid familjerättsenheter har uppgett att personer avstår från att anlita jurister på grund av kostnaderna. Enligt SKOP:s undersökning har var fjärde svarande har kostnaderna för särskild juristhjälp fått svaranden att avstå från att vidta någon åtgärder under skilsmässoprocessen.

8.4.2. Ekonomiska och praktiska konsekvenser av betalning till biträdet

Avgiftssystemet som sådant tycks fungera bra enligt advokaterna men från flera håll påtalas att avgifterna är för höga och gränserna för högt satta. Advokaterna anser att kravet på delfakturering innebär ökad administration, att det är krångligt och tidsödande och att det är svårt att fortlöpande få in avgifterna från klienterna. Flera advokater framhåller också att det finns risk för att förtroendet mellan advokaten och klienten påverkas negativt genom kraven på betalning för fortsatt rättshjälp. Vissa advokater bryr sig inte om att ta in den enskildes avgift. Detta leder till en snedvriden konkurrens till nackdel för den som följer systemet. Det är advokaten som får ta den ekonomiska risken med klientförluster och arbete med att inkassera obetalda avgifter.

De rättssökande tycks vilja betala advokatkostnaderna löpande enligt Kommunernas undersökningar.

8.4.3. Avgiftsnivåernas ekonomiska effekter för den enskilde

I de lägre avgiftsnivåerna dvs. för de som har ett ekonomiskt underlag på upp till 120 000 kr blir det en betydande skillnad om det är rättshjälp eller rättsskydd som beviljas eftersom rättshjälpsavgiften varierar mellan två och tio procent beroende på det ekonomiska underlaget medan rättsskyddsavgiften utgör 20 procent av biträdeskostnaden oavsett inkomst. För de som har ett ekonomiskt underlag överstigande 120 000 kr är rättsskyddet mest fördelaktigt eftersom nivån i samtliga fall är 20 procent och det inte finns någon tak för inkomsten.

Den största tröskeeffekten i rättshjälpslagen finns egentligen när det ekonomiska underlaget överstiger 260 000 kr eftersom det innebär att en rättssökande skall betala hela biträdeskostnaden i stället för 40 procent. Antalet personer med inkomster överstigande 260 000 kr har ökat de senaste åren.

År 1999 var det enligt SCB:s statistik drygt 1 064 000 personer som hade inkomster på 260 000 kr eller mer. Detta motsvarar ca 14,5 procent av samtliga inkomstagare och 19 procent av inkomstagarna mellan 20 och 64 år.

Systemet för beräkning av rättshjälpsavgifter gör att fler hamnar i lägre inkomstintervall när rättshjälp beviljas än om man enbart skulle utgå ifrån SCB:s uppgifter om inkomstfördelningen (jfr. tabellerna 16 och 19).

Biträdeskostnaderna är mycket varierande i målen eftersom de är beroende av varje måls specifika förhållanden. Det vanligaste är att kostnaden i ett familjemål ligger mellan 10 000 och 20 000 kr. Hur utfallet blir vid olika inkomstnivåer och vid olika biträdeskostnader samt skillnaderna mellan den gamla rättshjälpslagen, rättshjälpspropositionens förslag till ny rättshjälpslag och de nu gällande avgiftsnivåerna åskådliggörs med nedanstående tabeller.

Tabell 20 Avgifter vid en biträdeskostnad på 5 000 inkl. en timmes rådgivning och ett ekonomiskt underlag mellan 0 och 260 000 kr

Ekonomiskt underlag	Rättshjälpskostnad (=biträdeskostnad) 5 000 kr		
	Gamla RhjL	Lagförslaget	Total avgift 2001
0	0-470	580	637
25 000	470	1 000	637
40 000	610	1 000	637
50 000	610	1 500	637
80 000	1 260	1 500	1 621
90 000	1 560	2 500	1 621
120 000	2 480	2 500	2 121
130 000	2 860	3 000	2 621
160 000	4 000	3 000	3 121
175 000	5 000	5 000	3 121
210 000	5 000	5 000	5 000
260 000			5 000

Tabell 21 Avgifter vid en biträdeskostnad på 10 000 kr inkl. en timmes rådgivning och ett ekonomiskt underlag mellan 0 och 260 000 kr

Ekonomiskt underlag	Rättshjälpkostnad (=biträdeskostnad) 10 000 kr		
	Gamla RhjL	Lagförslaget	Total avgift 2001
0	0 470	680	737
25 000	470	1 000	737
40 000	1 100	1 000	737
50 000	1 100	2 000	737
80 000	1 760	2 000	1 621
90 000	1 960	2 800	1 621
120 000	3 460	2 800	2 121
130 000	3 860	3 700	2 896
160 000	5 400	3 700	3 784
175 000	6 300	6 000	3 784
210 000	9 770	6 000	6 121
260 000			6 121

Tabell 22 Avgifter vid en biträdeskostnad på 25 000 kr inkl. en timmes rådgivning och ett ekonomiskt underlag mellan 0 och 260 000 kr

Ekonomiskt underlag	Rättshjälpkostnad (=biträdeskostnad) 25 000 kr		
	Gamla RhjL	Lagförslaget	Total avgift 2001
0	0-470	980	1 037
25 000	470	1 700	1 037
40 000	1 880	1 700	1 037
50 000	1 880	3 400	1 037
80 000	3 260	3 400	2 314
90 000	3 460	5 800	2 314
120 000	6 460	5 800	3 508
130 000	6 860	7 200	5 896
160 000	8 400	7 200	8 284
175 000	8 300	10 600	8 284
210 000	14 170	10 760	10 672
260 000			10 672

Tabell 23 Avgifter vid en biträdeskostnad på 50 000 kr inkl. en timmes rådgivning och ett ekonomiskt underlag mellan 0 och 260 000 kr

Ekonomiskt underlag	Rättshjälpkostnad (=biträdeskostnad) 50 000 kr		
	Gamla RhjL	Lagförslaget	Total avgift 2001
0	0-470	1 480	1 537
25 000	470	2 950	1 537
40 000	1 880	2 950	1 537
50 000	1 880	5 950	1 537
80 000	4 560	5 950	3 564
90 000	5 280	10 800	3 564
120 000	8 720	10 800	6 008
130 000	10 320	15 700	10 896
160 000	13 420	15 700	15 784
175 000	14 300	20 600	15 781
210 000	21 670	20 600	20 672
260 000			20 671

Tabell 24 Avgifter vid en biträdeskostnad på 100 000 kr inkl. en timmes rådgivning och ett ekonomiskt underlag mellan 0 och 260 000 kr

Ekonomiskt underlag	Rättshjälpkostnad (=biträdeskostnad) 100 000 kr		
	Gamla RhjL	Lagförslaget	Total avgift 2001
0	0-470	2 480	2 537
25 000	470	5 450	2 537
40 000	1 880	5 450	2 537
50 000	1 880	10 900	2 537
80 000	4 560	10 900	6 064
90 000	5 280	20 800	6 064
120 000	8 720	20 800	11 008
130 000	10 320	30 700	20 896
160 000	16 480	30 700	30 784
175 000	20 080	40 600	30 784
210 000	31 000	40 600	40 672
260 000			40 672

I exemplen har rådgivningsavgiften satts ned till hälften för inkomster under 75 000 kr. Vi har inte tagit hänsyn till att det finns möjlighet att besluta att en underårig inte skall betala någon avgift om hans eller hennes ekonomiska förhållanden ger anledning till det. Minimiavgifterna som alltid skall betalas enligt 23 § RhjL har fått genomslag i några fall. Exempelvis skall en person i intervallet 50 000 - 100 000 alltid betala en avgift på 500 kr. Om biträdes-

kostnaderna inkl. en timmes rådgivning är 5 000 kr skulle han således betala 193 kr om man utgår ifrån att procentsatsen han skall betala är fem procent. Eftersom lägsta avgift är 500 kr blir detta hans kostnad för rättshjälpen. Till detta läggs sedan rådgivningsavgiften, dvs. 1 121 kr. Den totala avgiften blir därmed 1 621 kr.

Rättshjälpsystemets konstruktion gör att alla, utom underåriga i vissa fall, skall betala för rättshjälpen oavsett faktiskt utrymme för betalning.

Vid en heltäckande översyn av avgiftssystemet går det inte att se på enbart bruttoinkomsterna. Man behöver också titta på hur nettoinkomsterna storlek. Vi har valt att ta fram uppgifter på hur nettoinkomsterna ser ut för en låg- och medianinkomsttagare som är kvinna respektive man enligt Konsumentverkets beräkningar i rapporten 2001:3. Beräkningarna visar att en ensamstående kvinna med två barn som är två och fyra år, som har en månadsinkomst på 14 550 kr (låginkomsttagare), har ett månatligt överskott på 2 710 kr sedan kostnader för varor och tjänster som behövs för att klara vardagen i vårt samhälle beaktats (minimnivå). En kvinnlig medianinkomsttagare tjänar 17 570 kr/mån och har ett månatligt överskott på 3 730 kr med två barn enligt Konsumentverkets beräkningar. En ensamstående man som kan räknas som låginkomsttagare (15 670 kr/mån) och som har underhållsskyldighet gentemot två barn har ett överskott på 600 kr per månad. Skulle mannen i stället vara medianinkomsttagare (20 150 kr/mån) beräknas han få ett överskott på 2 940 kr per månad. Är personerna däremot beroende av försörjningsstöd (socialbidrag) har de ett månatligt underskott enligt Konsumentverkets beräkningar (jfr. tabell 18).

Här följer ett exempel på vilka de ekonomiska konsekvenserna skulle kunna bli för att driva en vårdnadstvist i domstol för en kvinna respektive man som är låg- respektive medianinkomsttagare. Om vi utgår ifrån Konsumentverkets beräkningar för en kvinna respektive man med beaktande av försörjningsskyldighet för två barn kan det ekonomiska underlaget beräknas till 144 600 kr för en kvinna som kan betraktas som låginkomsttagare och

180 840 kr om hon i stället betraktas som medianinkomsttagare. Detta innebär att kvinnan skall betala 20 procent i rättshjälpsavgift om hon är låginkomsttagare och 30 procent om hon är medianinkomsttagare. Mannens ekonomiska underlag kan beräknas till 158 040 kr om han betraktas som låginkomsttagare och 211 800 kr om han betraktas som medianinkomsttagare. Detta innebär att mannen skall betala 30 procent alternativt 40 procent i rättshjälpsavgift (se vidare avsnitt 5.6).

Den genomsnittliga kostnaden för en vårdnadstvist i domstol var 20 844 exkl. rådgivning år 2000 (jfr. tabell 17). Om vi utgår ifrån att kostnaden var 25 000 kr inklusive rådgivning skall kvinnan betala 5 896 kr om hon är låginkomsttagare och 8 284 kr om hon är medianinkomsttagare. Mannen skall betala 8 284 kr om han är låginkomsttagare och 10 672 kr om han är medianinkomsttagare. Detta innebär att oavsett om kvinnan betraktas som låginkomsttagare eller medianinkomsttagare skulle hon behöva använda sitt överskott i drygt två månader för att betala rättshjälpsavgiften inkl. rådgivningsavgiften. Om mannen skulle utnyttja hela sitt överskott för att betala rättshjälpsavgiften inkl. rådgivningsavgiften skulle det ta ca 14 månader att betala avgiften som låginkomsttagare och drygt 3,5 månader om han betraktas som medianinkomsttagare. Samtidigt måste man komma ihåg att ekonomin oftast är mycket ansträngd i samband med separationer.

8.5. Sammanfattning av statistik och undersökningar

Mer än varannan person som beviljas rättshjälp betalar en rättshjälpsavgift som är 10 procent eller lägre.

Enligt SKOP:s undersökning har folk en ambivalent inställning till rättshjälpsystemet. Mer än var tredje tar avstånd till påståendet att "Det nuvarande systemet för statlig rättshjälp är rimligt och rättvist". Samtidigt instämmer 60 procent i påståendet att "Staten bör betala den juridiska hjälpen bara i de fall då man inte får kostnaderna betalda av den rättsskyddsförsäkring som man har."

Försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen betalas sällan ut till rättshjälps-, rättsskydds- och rådgivningsavgifter. Ensamstående med barn och invandrare har ofta en utsatt ekonomisk situation.

Systemet med en viss procent av biträdeskostnaden i egenavgift utifrån den enskildes ekonomiska förmåga är en princip som är enkel att förstå.

Var tredje person som anlitat en jurist i samband med skilsmässan har enligt SKOP:s undersökning inte fått någon information om kostnaderna. Advokater, konsumentvägledare och personal vid familjerättsenheter har uppgett att personer avstår från att anlita jurister på grund av kostnaderna.

Advokaterna har uppgett att kravet på delbetalningar har medfört ökad administration och att det är svårt att få in avgifter löpande.

Rättshjälpsystemets konstruktion gör att alla personer med undantag för underåriga skall betala för rättshjälpen oavsett faktiskt utrymme att betala. Många har dock en lägre avgift idag än enligt den gamla rättshjälpslagen.

8.6. Övervägande rörande behovet av ändringar

Rättshjälpsystemet har ändrats två gånger sedan lagen trädde i kraft, dvs. i april 1999 och juli 2000. Eftersom stabilitet är en viktig förutsättning för att skapa förståelse och öka förutsebarheten är vår utgångspunkt att systemet bör ändras endast om det föreligger klara fel och brister.

Av genomförda undersökningarna går det inte att entydigt utläsa inställningen till dagens rättshjälpsystem. Många anser att det är riktigt att staten bara ger hjälp när rättsskyddet inte omfattar angelägenheten. Ett stort antal människor tycker också att avgiftssystemet är rimligt. Samtidigt uttrycks önskemål om att staten bör vara generösare med rättshjälpen och betala en större andel. Det är också flera som uppgett att de avstått från att vidta åtgärder på grund av kostnaderna.

Själva grundprincipen att alla skall betala en viss del av kostnaderna utifrån fasta procentsatser är enkel att förstå och det skapar också ett kostnadsmedvetande hos de rättssökande. Överskådligheten och begripligheten har således rent objektivt förbättrats.

Avgiftssystemet fungerar bra enligt våra undersökningar förutom när det gäller löpande betalningar. Från advokathåll framhålls att det är svårt att få in avgifterna fortlöpande. Dessutom finns det risk för att det skapas förtroendekriser mellan advokat och klient på grund av anmälningsskyldighet vid betalningsförsummelse. Det förekommer att avbetalningsplaner upprättas. Av Kommuneras rapport framgår att några har fått betala i omgångar och de anser att det är bra med denna möjlighet. Andra har uppgett att de inte fått möjlighet att betala löpande eftersom advokaterna inte kunnat uppskatta kostnaderna.

När det gäller den fortlöpande betalningen så skall avgiften enligt gällande föreskrifter faktureras varje kvartal eller då beloppet uppgår till 2 000 kr. Eftersom det relativt sällan blir tal om avgifter på 2 000 kr per kvartal blir det inte heller tal om löpande betalningar i särskilt många fall. Det skulle därför kunna övervägas att sätta nivån lägre eftersom det troligen är enklare för personer med låga inkomster att dela upp betalningen på flera tillfällen än att betala allt på en gång. En sådan lösning kommer dock att öka belastningen för advokaterna. Eftersom dessa redan idag anser att de har mycket administration bör det krävas betydande fördelar med en sänkning innan en sådan förändring föreslås. Vi anser inte att det är klarlagt att betalningsförmågan blir bättre med en lägre gräns för löpande betalning. Något behov av ändrad reglering i denna del finns därför inte enligt vår bedömning. Där emot tycks informationen rörande möjligheten att betala löpande kunna bli bättre. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 13. När det gäller eventuella förtroendekriser på grund av den löpande betalningen har vi föga förståelse för detta argument. Vi anser att man genom information om systemet och särskilt krav på betalning för fortsatt rättshjälp kan öka förståelsen för kraven på regelbundna betalningar. De rättssökande tycks också efterfråga möjligheter att göra delbetalningar i större utsträckning än de förekommer.

När det gäller ekonomiska och praktiska konsekvenser av avgiftssystemet kan följande noteras. Advokaterna har framfört att det vore bättre med ett system liknande det som tillämpas för ersättning till offentlig försvarare. Eftersom staten har all beslutanderätt i fråga om rättshjälp borde staten också administrera den fiskala sidan av saken. Från advokathåll har framförts att det inte är rimligt att en advokat skall fungera som inkasserare åt staten. Vi har förståelse för att dagens system med löpande betalningar har ökat administrationen. Även om besluten om rättshjälp fattas av Rättshjälpsmyndigheten eller domstol finns det inga skäl för att avgifterna som de rättssökande skall betala till biträdena också skall krävas in av den som beslutat om rättshjälpen. Den rättssökandes avgift är ju en del av bitrådets egen ersättning, resten får biträdet av staten. Biträdet fungerar alltså inte som indrivare åt staten. I stället är det staten som fyller ut skillnaden mellan bitrådets rätt till ersättning och den enskildes självkostnad. Rutinen med att kräva in betalning direkt från den rättssökande överensstämmer också med den vanliga kravrutinen som biträden har. Vi anser därför att det inte finns skäl för att ändra denna rutin.

Information om biträdeskostnaderna i olika typer av angelägenheter är mycket viktig för de rättssökandes kostnadsmedvetande. Tyvärr framgår det av både SKOP:s och Kommuniceras undersökningar att informationen om kostnader i olika typer av mål i vissa fall är bristfällig. Informationen kan således förbättras. En sådan förbättring kräver inte några nya regler. Vi är medvetna om att det kan vara svårt att uppskatta kostnaderna eftersom de varierar mycket beroende på förhållandena i de enskilda fallen. För den rättssökande har dock uppgiften stor betydelse och informationen behöver därför förbättras. Vi återkommer till frågan om information i avsnitt 13.

När det gäller vilka effekter avgiftsnivåerna har fått för de rättssökande har vi försökt åskådliggöra detta genom att bl.a. visa vilka avgifter som enskilda får vid olika biträdeskostnader. Vi har också återgivit Konsumentverkets beräkningar av utrymmet för konsumtion eftersom det inte bara är bruttointkomsterna som är av intresse när det gäller att se på effekterna av nivåerna.

Vi har kunnat konstatera att för personer med begränsade resurser är utrymmet för att betala rättshjälpskostnader litet och försörjningsstöd (socialbidrag) till betalning av rättshjälpskostnader utgår ytterst sällan. Den rättsökande har därför i princip alltid en egen kostnad för rättshjälpen. Våra undersökningar har inte visat att det är rättshjälpsavgiften ensam som gör att den rättsökande har svårt att betala den. I stället är det enligt våra undersökningar, särskilt Kommuneras rapport, den totala summan av en tvist om t.ex. äktenskapsskillnad, underhållsbidrag, vårdnad eller umgänge som påverkar privatekonomin och gör att den "går i kras".

Rättshjälpsavgiftens storlek styrs av storleken på det framräknade ekonomiska underlaget som grundar sig på sökandens årsinkomst, försörjningsbörd och förmögenhetsförhållanden. Beräkningen tar således i mycket liten utsträckning hänsyn till den rättsökandes utgifter. Om den rättsökandes utgifter beaktades skulle bilden kanske bli en annan. Att så kan bli fallet i realiteten framgår av Konsumentverkets beräkningar. Dessa visar bl.a. att en man med försörjningsskyldighet till två barn och som räknas som låginkomsttagare har ett betydligt mindre månatligt överskott än en kvinna som är låginkomsttagare och har vårdnaden om två barn, trots att mannen har högre inkomst. Eftersom han har högre inkomst får han också en högre rättshjälpsavgift. Ett system som utgår från konsumtionsutrymmet kan i detta fall tyckas vara bättre för den enskilde. Det nuvarande systemet som utgår ifrån bruttoinkomster är dock enkelt och överblickbart. Dessutom skulle det vara en mycket svår uppgift att skapa ett system som utgår ifrån en beräkning av vad som återstår för konsumtion som blir rättvist eftersom människors utgifter skiljer sig åt. Vi anser därför att dagens system i tillräckligt stor utsträckning beaktar de ekonomiska skillnaderna.

Det är fler som hamnar i de lägre avgiftsintervallen enligt rättshjälpsystemets beräkningssätt än om man skulle fördela utifrån enbart inkomsterna 1999 (jfr tabell 16 och 19). Det finns vissa tröskeleffekter för dem som ligger vid brytpunkterna för varje intervall. Detta är effekter som blir ofrånkomliga så länge man använder sig av intervall.

De största tröskeeffekterna i dagens system drabbar dem som har ett ekonomiskt underlag på över 260 000 kr. Under rådande högkonjunktur har inte bara antalet sysselsatta ökat utan effekten har också blivit löneökningar. Mellan 1998 och 1999 ökade lönerna med ca 4 procent. Med fortsatta löneökningar kommer givetvis antalet personer som når nivån 260 000 kr att öka. När det gäller behovet av att höja taket för rätt till rättshjälp kan konstateras att det var knappt 19 procent av alla mellan 20 och 65 år som hade en inkomst överstigande 260 000 kr år 1999. Regeringens prognos för 2001 är att 36 procent av de heltidsarbetande kommer att ha en inkomst överstigande 7,5 basbelopp, dvs. 276 500 kr. En jämförelse med andra gränsvärden visar att gränsen för rättshjälp ligger högre än skiktgränsen för betalning av statlig inkomstskatt 2001. Nivån ligger dock lägre än högsta ersättningsnivån enligt socialförsäkringssystemet.

Fortfarande ligger taket för rättshjälpen under den s.k. skiktgränsen i inkomstskattesammanhang. Det är därför rimligt att behålla nuvarande takregel ännu ett tag.

Som vi nämnt tidigare tycker vi att det är önskvärt med ett närmande mellan rättsskydds- och rättshjälpssystem (jfr avsnitt 5). Det är emellertid inte bara rättsskyddet som kan närmas rättshjälpen. En utveckling åt motsatt håll är också tänkbar. När det gäller ett närmande av rättshjälpens avgifter till rättsskyddets är frågan om det finns anledning att låta 20 procent vara den högsta avgiftsnivån. Med dagens nivåer bidrar staten trots allt till en stor del av kostnaderna. Avvägningen mellan vad den enskilde kan bidra med och vad staten skall fylla ut med är väl balanserad enligt vår uppfattning. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att föreslå en nedsättning av avgifterna.

Advokater och Socialstyrelsen m.fl. har vid ett flertal tillfällen och nu även vid denna översyn framfört önskemål om att det skall skapas möjligheter att få avgifterna nedsatta till noll även för andra än underåriga. Denna begäran är således inte ny och regeringen och riksdagen har tidigare tagit ställning i frågan och funnit att det skulle strida mot principen att systemet skall skapa

en kostnadsmedvetenhet. Några nya skäl har inte framkommit och vi anser därför att det inte finns skäl att föreslå några förändringar i denna del.

Sammanfattningsvis anser vi att eftersom en person mycket sällan har anledning att inleda eller involveras i en tvist kan det anses acceptabelt att han eller hon tvingas prioritera utgifterna under en period för att kunna betala rättshjälpsavgiften oavsett om avgiften är 2 eller 40 procent av biträdeskostnaden. Det är dessutom så att några större nackdelar med dagens system inte har visats föreligga enligt vår uppfattning. Effekterna av dagens avgiftssystem är således inte sådana att det finns anledning att föreslå justeringar.

Löne- och prisutvecklingen behöver emellertid följas så att inte försämringar sker för de rättssökande.

8.7. Ställningstagande

Vi anser inte att det finns skäl att ändra avgiftssystemet.

Det är dock angeläget att löne- och kostnadsutvecklingen följs så att rättshjälpsystemet inte försämras.

9. 100-TIMMARSREGELN

9.1. Inledande beskrivning av bestämmelserna

Enligt 15 § RhjL betalar staten kostnaderna för rättshjälpsbiträde men förmånen omfattar ersättning för arbete i högst 100 timmar, om inte annat beslutas enligt 34 §. I 34 § RhjL stadgas att rättshjälpen normalt skall upphöra när det arbete som biträdet har rätt till ersättning för uppgår till 100 timmar. Rättshjälpsbiträdet skall anmäla till rätten (eller, i förekommande fall, Rättshjälpsmyndigheten) när det arbete som biträdet lagt ned på uppdraget uppgår till eller närmar sig 100 timmar. Rätten skall genast pröva om rättshjälpen skall upphöra. Om rättshjälpen skall fortsätta, bestämmer rätten det antal timmar som förmånen av rättshjälpsbiträde därefter får omfatta.

Regeringen motiverade införandet av en begränsning – takregeln – bl.a. med att rättshjälpen är en social skyddslagstiftning och att det därför vore rimligt att det fanns en gräns för det stöd som skall utgå och därmed hur stora resurser som staten skall bidra med i varje enskilt ärende (prop. s. 143). Mot bakgrund av förslaget att göra rättshjälpen subsidiär i förhållande till privata rättsskydds försäkringar pekade regeringen även på det förhållandet att rättshjälp inte rimligen borde medföra bättre eller fler förmåner än vad som gäller för det privata rättsskyddet. 34 § RhjL innehåller en ventil som ger möjlighet att i vissa fall överskrida taket på 100 timmar. Av förarbetena (prop. s.145) framgår att denna ventil är tänkt att tillämpas endast i ett fåtal undantagsfall. Som exempel på sådana undantagsfall där det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna för ytterligare biträdesinsatser angav regeringen bl.a. angelägenheter som rör barns förhållanden och som handläggs av utländsk domstol, vissa arbetstvister samt angelägenheter som är av stort prejudiciellt intresse och som av detta skäl prövas i flera instanser. Regeringen pekade i detta sammanhang även på de nackdelar som skulle följa om en nästan avslutad tvist skulle förbli oavslutad enbart på grund av en stelt utformad takregel.

Enligt vårt uppdrag bör effekterna av att förmånen av rättshjälpsbiträde som huvudregel omfattar ersättning för arbete i högst 100 timmar utredas vid utvärderingen. I uppdraget ingår att undersöka i hur många ärenden samt i vilka situationer som det beslutats att rättshjälpen skall upphöra respektive att 100-timmarstaket får överskridas.

9.2. Statistikanalys

Av en sammanställning från Rättshjälpsmyndigheten framgår att taket har överskridits i 36 fall från rättshjälpslagens ikraftträdande t.o.m. den 30 juni 2001, se Del B, bilaga 2, tabell 8. Av dessa har ett rört målsägandetalan på grund av sexualbrott utomlands, ett brottsoffer utomlands, ett resningsansökan i brottmål, ett fordran, ett arbetstvister och ett klander av bodelning. De

övriga 30 har rört familjerättsliga frågor, praktiskt taget uteslutande avseende barn.

9.3. Tillämpningen i praxis

Praxissammanställningen innehåller fyra avgöranden avseende tillämpningen av 100-timmarsregeln (11.1 – 11.4).

Tre avgöranden avser vårdnad om barn och i alla tre förordnades att rättshjälpen skulle upphöra. Två av dessa (11.3, RN 20/2000 och 11.4, RN 50/2000) prövades av Rättshjälpsnämnden. Rättshjälpsnämnden fann i det ena fallet med hänsyn till det ringa resultat som uppnåts att det inte kunde antas att ärendet skulle kunna avslutas inom rimlig tid och till rimlig kostnad. I det andra fallet hade rättshjälpen tidigare utökats med 100 timmar och nu begärdes ytterligare utökning. Rättshjälpsnämnden ansåg att det med hänsyn till att något nämnvärt resultat inte hade uppnåtts trots en omfattande biträdesinsats att det inte var befogat med utökad rättshjälp.

I det tredje fallet avseende vårdnad om barn (11.1, NJA 2000 sid. 390) uttalade Högsta domstolen att målet rörde en vårdnadstvist som blivit omfattande främst pga. motsättningar mellan parterna men att det därutöver inte innehöll några komplikationer som motiverade biträde utöver det vanliga. Högsta domstolen uttalade att biträdet hade lagt ned så mycket arbete i tingsrätten att ett överskridande måste ske i avsevärd mån om biträdet skulle kunna slutföra målet i hovrätten och det kunde inte komma i fråga att utsträcka rättshjälpen så mycket som behövdes för att det skulle bli möjligt.

Ett av avgörandena i sammanställningen (11.2, AD B 52/00) rör en arbetstvist. Arbetsdomstolen utökade rättshjälpen med 15 timmar och antecknade att målet rörde ett anställningsskyddsmål med mycket allvarliga anklagelser mot en enskild arbetstagare och att huvudförhandling var utsatt inom kort.

9.4. Våra undersökningar

Det är enligt advokaterna ovanligt att man kommer ens i närheten av gränsen 100 timmar. En avdelning har dock uppgett att det finns flera exempel på att 100-timmarsregeln överskridits redan i tingsrätten och i hovrätten har rättshjälpen upphört innan det är dags för huvudförhandling. Men takregler kan innebära att en klient inte vågar hävda sin rätt till sista instans pga. den stora kostnadsrisken och den är på så sätt ett orosmoment. Rättsskyddet räcker till omkring 70 timmars advokathjälp och rättshjälpen till 100. Takreglerna kan innebära stora nackdelar för enskilda klienter särskilt i familjemål och det vore önskvärt i sådana mål att få utöka antalet advokattimmar. Några advokater har dock framhållit att både domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten visat förståelse för problematiken och beviljat fler timmar t.ex. vid handläggning utomlands.

Utrikesdepartementet har påtalat att det är i vissa fall är otillfredsställande att rättshjälpen upphör när taket nås i tvister utomlands som rör barn.

9.5. Sammanfattning av statistik, praxis och undersökningar

Domstolarna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden har varit restriktiva när det gäller att medge ett överskridande av 100-timmarsregeln. För restriktiva enligt advokaterna. Överskridanden aktualiseras inte särskilt ofta. I de fall det varit aktuellt har det oftast varit i familjerättsliga mål.

9.6. Överväganden rörande behovet av ändringar

Taket i rättshjälpslagen ligger på en arbetsinsats på 100 timmar i en och samma angelägenhet. Det finns dock möjligheter att få ytterligare hjälp när taket nåts. Rättshjälpslagens regler är därmed mer generösa än rättsskyddsreglerna där det inte finns möjlighet att överskrida taket. Taket i rättsskyddet är dessutom lägre och anges i kronor (73 800 - 100 000 kr) och inte i arbetstimmar. Eftersom taket i rättshjälpen anges i timmar följer det till skillnad från rättsskyddstaket med i prisutvecklingen och i avgiften ingår inte kostnader för tidspillan och utredning (jfr avsnitt 5).

Det är mycket sällan som arbetsinsatsen i en och samma angelägenhet kommer upp till 100 timmar och därför är det också ovanligt med beslut om fortsatt rättshjälp. Det är framför allt i mål rörande vårdnaden om barn som det krävs så omfattande biträdesinsatser. I de fall taket nås redan i tingsrätten riskerar parten att stå utan biträde i hovrätten. Som vi angett under familjerättsavsnittet anser vi att det i de allra flesta fall är angeläget att undvika tvister på familjerättens område (jfr avsnitt 6). I de fall en tvist inte kan undvikas är det väsentligt att processen blir kort. Därför torde det med hänsyn till barnets bästa vara mycket sällan som det är rimligt att processen är så tidskrävande i första instans att frågan om förlängning av rättshjälpen aktualiseras. Det är viktigt och också i de flesta fall möjligt att planera processen så att de 100 timmarna räcker till hela prövningen. I vissa fall kommer det dock att behövas ett överskridande av taket. Det gäller särskilt tvister som drivs utomlands och som rör barn. De exempel som vi funnit på beslut om förlängningar visar enligt vår uppfattning att när förlängningar ansetts befogade har domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten beslutat om förlängningar som tycks motsvara de verkliga behoven av biträdes hjälp. Vi återkommer till frågan om takregelns effekter i mål utomlands i avsnitt 12.

Det förs ingen statistik över i vilka fall rättshjälpen upphör på grund av att taket på 100 timmar nås. Ur uppföljningssynpunkt skulle det naturligtvis vara en fördel om sådan statistik fanns. Vi ser inte bristen på statistiskt underlag som något problem i nuläget eftersom det som vi tidigare nämnt är ovanligt att arbetsinsatsen i en angelägenhet uppgår till 100 timmar. Antalet beslut om upphörande på grund av att taket har nåtts är därför inte särskilt många. Det finns några exempel i vår praxissammanställning som visar att man fäster stor vikt vid omfattningen på eventuell förlängning vilket fått till följd att ett betydande överskridande för att avsluta processen som regel innebär att rättshjälpen inte tillåts fortsätta (se praxissammanställningen 11.1, NJA 2000 sid. 390, 11.3, RN 20/2000 och 11.4, RN 50/2000).

Tillämpningen av 100-timmarsregeln har inneburit att det görs en helhetsbedömning avseende behovet av och de resultat en förlängning av rättshjälpen kan medföra innan sådan medges. Vi anser att praxis fallit väl ut. Det är

rimligt med en viss återhållsamhet med utökningar och gränsen innebär att biträdena har ett ansvar för att planera sina processer så att de i största möjliga utsträckning kan avslutas innan taket nås.

För det fall att en part vill processa i högsta instans och behov av förlängd rättshjälp aktualiseras skulle fritt processande sedan prövningstillstånd meddelats kunna vara ett alternativ till förlängning. Ett skäl till att överväga en lösning som innebär att staten tar på sig hela kostnaden är att prövningstillstånd i högsta instans meddelas framför allt för att få fram vägledande avgöranden (prejudikatintresset) och inte för att ge den rättssökande en överprövning. Det kan därför anses rimligt att staten bär kostnaden för att få fram sådana avgöranden. Kostnaden för biträdet fram till själva prövningstillståndet borde dock den rättssökande stå för även fortsättningsvis. En lösning som innebär att enbart parter med rättshjälp processar fritt i högsta instans är emellertid inte rättvist. Även andra som har biträde av jurist borde få samma förmån. Vi anser därför inte att detta uppslag, som uppenbart inte berör utvärderingen och som mer rör prejudikatbildningen än rättshjälpen, behöver utredas ytterligare i detta sammanhang.

I detta sammanhang kan nämnas att det nyligen presenterats ett förslag som innebär att det skall införas ett generellt krav på prövningstillstånd i tvistemål i hovrätt i departementspromemorian Hovrättsprocessen i framtiden (Ds 2001:36). Skulle detta förslag genomföras skulle troligen antalet omfattande tvistemål minska och därmed också behovet av att överskrida 100-timmarstaket.

9.7. Ställningstagande

Vi anser att 100-timmarsregeln i allt väsentligt har fallit väl ut. Vi återkommer dock till effekterna av 100-timmarsregeln i angelägenheter utomlands som rör barn i avsnitt 12.

10. UTREDNINGSKOSTNADER

10.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen

När rättshjälp har beviljats betalar staten kostnaderna för utredning, som är skäligen påkallad för att ta tillvara den rättssökandes rätt, till en kostnad om högst 10 000 kr, 17 §. Av förarbetena till 1972 års lag (prop. 1972:4 s. 259) framgår att bestämmelsen i första hand är avsedd att tillämpas på utredningar av mindre omfattning såsom exempelvis läkar- eller värderingsintyg. Genom den nya lagen gäller samma regler för all utredning oavsett var i handläggningen ett ärende befinner sig och oavsett vid vilken domstol eller myndighet angelägenheten skall behandlas. Det är alltid rättshjälpsbiträdet som fattar beslut om utredning med stöd av nämnda bestämmelse. Vid införandet av den nya regeln påpekade regeringen att det för prövningen av en fråga som kräver särskild sakkunskap finns möjlighet för domstol att anlita sakkunnig och att rätten i angelägenheter som rör barns förhållanden har en skyldighet att se till att frågorna blir tillräckligt utredda (prop. 1996/97:9 s. 150).

I regeringsuppdraget anges att vid utvärderingen bör undersökas i vilken utsträckning möjligheten att få ersättning för utredningskostnader har utnyttjats och i vilka situationer så har skett. Vidare bör utredas om taket för utredningskostnader har inneburit att parterna i ökad utsträckning har begärt hos domstol att utredning bör göras.

10.2. Statistikanalys

Uttag ur Agresso, ett ekonomiadministrativt system som bl.a. används av Rättshjälpsmyndigheten och domstolarna, utvisar att utredningskostnader ersattes av Rättshjälpsmyndigheten direkt till utredaren i 10 fall 1998, 26 fall 1999 och 28 fall 2000. Omfattningen på utbetalningar av ersättningar för utredningskostnader är dock något större i realiteten, men begäran om ersättningskostnader får trots allt enligt Rättshjälpsmyndigheten anses sällsynta. Vi har dock inte kunnat få fram uppgifter på antalet utbetalningar.

10.3. Våra undersökningar

Domstolarna anser inte att antalet sakkunnigförordnanden har ökat efter att gränsen satts till 10 000 kr.

Advokaterna har svarat att möjligheterna att få utredningskostnader ersatta utnyttjas sällan. Det finns en allmän tendens att försöka låta domstolarna handlägga de frågorna i stället. Utredningen ses då inte som en partsinlägga och får större tyngd i processen.

10.4. Sammanfattning av statistik och undersökningar

Möjligheterna att få ersättning för utredningskostnader utnyttjas sällan. Det finns i stället en allmän tendens att låta domstolarna handlägga frågorna.

10.5. Överväganden rörande behovet av ändringar

Ersättningar för utredningskostnader är sällsynta. I de fall möjligheten till ersättning för utredningskostnader utnyttjas, är det för att få ersättning för kostnader för läkarintyg och bevisning av olika slag.

De domstolar som vi haft kontakt med har inte märkt av någon ökning av begäran om förordnande av sakkunniga, vilket förväntades bli en effekt av de nya bestämmelserna. Det har inte heller framkommit att domstolarna på annat sätt fått kännas vid någon ökad belastning till följd av takregeln för utredningskostnader. Reformen i denna del tycks därför ha fallit väl ut.

10.6. Ställningstagande

Den nya bestämmelsen om utredningskostnader innebär inte att rättshjälpsbiträden begär ersättning för utredning särskilt ofta. Domstolarna tycks inte ha fått kännas vid någon ökning av begäran om utredning. Bestämmelsen har således fallit väl ut.

11. MEDLARE

11.1. Inledande beskrivning av bestämmelsen

Av 18 § RhjL framgår att när rättshjälp har beviljats betalar staten kostnaderna för medlare i dispositiva tvistemål enligt 42 kap 17 § RB. Medlaren har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för hela uppdraget även i det fall endast en av parterna har rättshjälp. Medlaren får inte förbehålla sig eller ta emot någon ersättning direkt av parterna. Beslut om att förordna medlare liksom beslut om ersättning till medlaren fattas av domstol.

I uppdraget ingår att undersöka om och i så fall i vilken omfattning som den nya regeln om att inom ramen för rättshjälp förordna och bekosta en medlare har tillämpats.

11.2. Statistikanalys

Förordnande av medlare i mål där rättshjälp beviljats är mycket ovanligt. Uttag ur Agresso visar att det varit aktuellt i 2 fall 1998, 4 fall 1999 och 9 fall 2000.

11.3. Våra undersökningar

De domstolar som utredningen har varit i kontakt med har bekräftat att det sällan är aktuellt att förordna medlare över huvud taget. Det skall röra sig om stora mål som har stor betydelse eller flera parter inblandade. Entreprenadtvister anges som en typ av tvister som kan lämpa sig för medling. Tillgången på bra medlare styr också utnyttjandet. Eftersom det oftast inte är aktuellt med rättshjälp i dessa tvister förordnas inte heller medlare på statens bekostnad.

Advokaterna har uppgett att möjligheten till medlare används mycket sällan men att den kanske borde användas oftare. I den mån det förekommer är det

i mer komplexa arvs- och bodelningstvister samt i fastighets- och entreprenadtvister.

11.4. Sammanfattning av statistik och undersökningar

Att domstolarna sällan förordnar medlare beror inte på bestämmelserna i rättshjälpslagen.

11.5. Överväganden rörande behovet av ändringar

När rättshjälp har beviljats betalar staten medlare som förordnas av rätten enligt 42 kap. 17 § RB, dvs. i mål i vilka parterna kan förlikas (dispositiva mål). Denna bestämmelse om att få kostnader för medlare täckta genom rättshjälp är överförd från den gamla rättshjälpslagen.

Det är ytterst sällan som det förordnas medlare som bekostas av staten. Det finns flera anledningar till detta. Rättshjälp utgår i ca 65 procent av fallen i familjemål som är mål i vilka parterna inte kan förlikas (indispositiva mål). I dessa mål kan inte medlare förordnas. Övriga mål där rättshjälp förekommer, dvs. andra mål än familjemålen, är sällan så omfattande att processen kan förkortas med medlare. Tillgången på skickliga medlare är också begränsad. Dessutom kan domarna själva genom sin ledning av processen ofta förmå parterna att förlikas.

Det finns således många anledningar till varför medlare förordnas så sällan men ingen förklaring har med rättshjälpens utformning att göra. Det finns därför inte skäl att ändra regleringen.

11.6. Ställningstagande

Vi har funnit att det inte är på grund av rättshjälpslagens utformning som medlare förordnas så sällan utan av andra skäl. Det finns därför inget behov av förändringar av lagstiftningen.

12. INTERNATIONELLA KONVENTIONER

12.1. Inledande beskrivningar av bestämmelserna

Enligt 11 § 5. RhjL får rättshjälp beviljas endast om det finns särskilda skäl i angelägenhet som skall behandlas utomlands, utom i fall som avses i 21 §, dvs. offer för sexualbrott utomlands.

Med stöd av 12 § andra stycket RhjL kan regeringen i vissa fall förordna att utländska medborgare i en viss främmande stat skall vara likställda med svenska medborgare i fråga om rättshjälp. Regeringen har i 35 RhjF förordnat om likställdhet för medborgare i ett flertal länder. Om en stat är ansluten till någon av de konventioner som anges i bestämmelsen är dess medborgare likställda med svenska medborgare.

Det har påtalats att tillämpningen av den svenska rättshjälpslagen för medborgare i konventionsstat ibland föranleder praktiska problem. Som exempel har angetts att kravet på att rådgivning skall ha skett innan rättshjälp kan beviljas liksom kravet på rättsskyddsförsäkring och utredning om huruvida den rättssökande borde ha haft en sådan försäkring kan medföra praktiska problem för en rättssökande som är medborgare i ett annat land.

Regeringen anger i regeringsuppdraget att den anser att förhållandet mellan rättshjälpslagen och de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till bör analyseras. Det bör därför undersökas om och i så fall i vilken omfattning det föreligger problem vid tillämpningen av den svenska rättshjälpslagen i förhållande till internationella konventioner. Om det framkommer att det finns tillämpningsproblem bör det utredas på vilket sätt man bäst kan komma tillrätta med dessa och ge förslag till lösning. En sådan lösning behöver inte begränsa sig till rättshjälpslagens regelsystem.

12.2. Tillämpningen i praxis

Rättshjälpsnämnden har funnit att det kan anses som uppenbart obehövt med rådgivning när landsministeriet i Belgrad har gjort en framställan till försäkringskassans utlandskontor i Stockholm om indrivning av underhållsbidrag (se praxissammanställningen 1.5, RN 51/2000).

I ett ärende som rörde utökning av beviljad rättshjälp i angelägenhet rörande vårdnad om barn med handläggning utomlands (USA) fann Rättshjälpsnämnden liksom Rättshjälpsmyndigheten att det inte fanns skäl att utöka den beviljade rättshjälpen ännu en gång. Anledningen till detta var att något nämnvärt resultat inte hade uppnåtts trots att utökning medgivits med 100 timmar och att ärendet inte skulle kunna avslutas inom rimlig tid och till en rimlig kostnad (se praxissammanställningen 11.4, RN 50/2000).

Frågan om rättshjälp i angelägenhet rörande verkställighet av svensk dom om underhållsbidrag till maka har prövats av Rättshjälpsnämnden. I avgörandet fann nämnden att sökanden i enlighet med Luganokonventionen kunde få rättshjälp i det land verkställighet av domen begärdes och därmed förelåg inte särskilda skäl för rättshjälp (se praxissammanställningen 8.1, RN 608/1998). Samma bedömning gjorde Rättshjälpsnämnden i ett ärende rörande återförande av barn från Tyskland enligt Haagkonventionen eftersom det enligt konventionen fanns möjlighet att få rättshjälp i det aktuella landet (se praxissammanställningen 8.4, RN 371/1999).

Rättshjälpsnämnden har prövat om särskilda skäl förelåg i angelägenhet rörande äktenskapsskillnad och vårdnad om barn med handläggning i Iran. Rättshjälp hade beviljats för äktenskapsskillnad i Sverige. Rättshjälpsnämnden fann att processen i Iran var en särskild angelägenhet och att det inte förelåg särskilda skäl att bevilja rättshjälp även för äktenskapsskillnaden i Iran. Beträffande ärendet i den del det avsåg vårdnad om barn med handläggning i Iran fann Rättshjälpsnämnden att utsikterna till framgång bedömdes så ringa att det inte var rimligt att staten bidrog till kostnaderna i denna del (se praxissammanställningen 8.6, RN 194/1999).

Rätten till rättshjälp för utländska medborgare som är bosatta utomlands har prövats av Rättshjälpsnämnden. Ett exempel på detta finns i praxissammanställningen (8.3, RN 54/1999). Sökanden i målet var polska medborgare vilka i enlighet med regeringens förordnande var jämställda med svenska medborgare i fråga om rättshjälp i Sverige. Därmed fordrades inte särskilda skäl för rätt till rättshjälp i den aktuella angelägenheten. Hinder mot beviljande av rättshjälp förelåg inte i övrigt och rättshjälp beviljades.

12.3. Våra undersökningar

Vi har haft kontakter med utlandsavdelningen vid Försäkringskassan i Stockholms län vars huvuduppgifter bl.a. är att förmå bosatta utanför Sverige att betala underhållsbidrag till barn bosatta i Sverige och bistå utländska myndigheter då det gäller att fastställa och driva in underhållsbidrag för barn som bor i utlandet när den underhållsskyldige föräldern bor i Sverige. Vid samtal med en handläggare vid utlandsavdelningen vid Försäkringskassan i Stockholms län har framkommit att rättshjälpssystemet fungerar relativt bra. En viktig förutsättning för att ömsesidigt bistånd skall fungera är att avgifter inte tas ut i något av länderna och avgiftsfrihet för verksamheten inkl. rättshjälp är önskvärt. Det var därför inte rimligt att Sverige krävde särskilda avgifter av barnen när inte andra länder gjorde det. Kravet på rådgivning innan rättshjälp kan beviljas ställde till en del komplikationer tidigare men har nu ändrats genom praxis. Enligt försäkringskassan kan det inte vara behövligt med rådgivning vid indrivning av underhållsbidrag i Sverige eftersom rådgivning ofta skett i hemlandet, via advokat och handläggande myndighet samt Försäkringskassan i Stockholms län.

Utrikesdepartementet har ombetts redovisa sina erfarenheter av rättshjälpsfrågor vid internationella barnbortföranden. Anledningen till detta är att departementet är centralmyndighet för ärenden under Haagkonventionen 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn samt Europarådskonventionen 20 maj 1980 om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden. Den dagliga handläggningen av frågorna sker i en civilrättsgrupp inom enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden. Gruppen arbetar även med barnbortförande till icke-

konventionsländer. År 2000 uppgick antalet Haagansökningar till 56 st, varav 25 var bortföranden till Sverige och 31 från Sverige. Av redovisningen framgår bl.a. följande. Utrikesdepartementets generella erfarenhet är att svensk rättshjälp fyller en mycket viktig funktion när det gäller föräldrars möjlighet att få tillbaka ett barn som bortförts till ett främmande land. Behovet av juridiskt ombud är stort. De drabbade har ofta små ekonomiska resurser. Invandrarbakgrund är vanligt, vilket innebär att föräldern ofta har vaga kunskaper om svenska lagar och myndigheter, för att inte tala om språkförbistringen. Därtill kommer tvistens internationella dimension. Nuvarande praxis ger upphov till vissa problem för den rättssökande föräldern, t.ex. är det oklart om det tas hänsyn till vad rättshjälpen i det aktuella landet omfattar.

Ett annat problem uppstår om den utländska rättshjälpen inte innefattar kostnader för det svenska ombudet. Det finns ett stort behov av ett svenskt ombud som kan upprätta ansökan på ett korrekt sätt, svara för kontakterna med Utrikesdepartementet som centralmyndighet, samt även vara det utländska ombudet behjälpligt för att stämma av rättsliga och personspecifika frågor. Särskilt viktig är denna kommunikation för att uppnå frivilliga återförenanden. Departementets erfarenhet är att den enskilde föräldern sällan med framgång kan sköta de ovannämnda uppgifterna själv.

Vidare bör tidsaspekten nämnas. Vid barnbortföranden är det viktigt att agera snabbt. Med nuvarande praxis finns risken att föräldern bollas mellan olika länders rättshjälpsmyndigheter innan det kan klargöras i vilken mån rättshjälp kan utgå. För att lösa de redovisade problemen vore det önskvärt om det i rättshjälpslagen infördes ett tydliggörande att angelägenheter utomlands, som rör återförande av barn som bortförts från Sverige, skall berättiga till svensk rättshjälp.

En tänkbar lösning vore att införa motsvarande stadgande som i 21 §, vilket rör brottsoffer utomlands. De ser ingen anledning att betrakta brottsoffer utomlands som mer skyddsvärda än till utlandet kidnappade barn. Andra saker som bör belysas i utvärderingen är i vilken utsträckning som rätts-

hjälpbeslut skall grundas på antaganden om processens utgång och vilka effekter begränsningsreglerna har för den rättssökandes möjligheter att driva ett barnabortförandeärende till slutligt avgörande och verkställighet. I detta sammanhang bör även problem som uppstår då rättsskyddet ej räcker till undersökas. Se även Del B, bilaga 14.

Handläggare vid enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete inom Justitiedepartementet har uppgett att enheten förmedlar få ansökningar om rättshjälp per år och att de inte uppmärksammat några praktiska problem.

Det är endast ett fåtal advokater som svarat att de har erfarenhet av internationellt privaträttsliga tvister, tvister som handläggs utomlands och av tvister där den som söker rättshjälp inte är bosatt i Sverige. Dessa har uppgett att rättshjälpen i stort sett fungerat bra.

En avdelning av Advokatsamfundet har ifrågasatt om nuvarande system för rättshjälp kan anses uppfylla kravet på att var och en av oss är fullt likställda i den meningen att vi kan och har råd att vända oss till advokat för att lägga fram ett rättsligt spörsmål, processa - om det är enda utvägen som står till buds - samt är vi slutligen i en process ekonomiskt jämställda visavi den andre parten ? Som ett exempel på prövningen av frågan om det föreligger ett förhållande som strider mot Europakonventionen kan nämnas ett fall beträffande en kvinna, vilken önskade laglig separation från sin man men varken hade råd att själv bekosta en rättegång eller fick åtnjuta rättshjälp för ändamålet. Europadomstolen ansåg att vägran att ge henne rättshjälp innebar att hon faktiskt förvägrats tillträde till domstol vilket i detta hänseende ansågs vara i strid med Europakonventionens artikel 6:1.

En annan avdelning har framhållit att på grund av 100-timmarstaket kan det bli så att en klient blir utan advokat och inte har förmåga att fullfölja processen på egen hand. I en sådan situation uppkommer frågan om det är förenligt med Europakonventionens artikel 6:1 om krav på parternas likställdhet i

processen, rätt till flerstansprövning när det gäller civila rättigheter och om det inte strider mot god advokatsed att då överge en klient.

12.4. Överväganden rörande behovet av ändringar

När det gäller hjälp i juridiska tvister har olika länder olika system. Utlandskontoret på Försäkringskassan i Stockholms län har påtalat att det svenska systemet med försäkringsskydd i första hand och rättshjälp subsidiärt rent objektivt inte är helt förenligt med förutsättningarna för ett internationellt samarbete. Genom en pragmatisk tillämpning av reglerna får dock skillnaderna inte några konsekvenser i realiteten.

Kravet på rådgivning skulle kunna anses vara en nackdel för rättssökande som inte bor i Sverige. Praktisk tillämpning gör att man kan undvika problem. Detta exemplifieras av ett avgörande som finns i praxissammanställningen (1.5, RN 51/2000). I detta avgörande fann Rättshjälpsnämnden att undantag från kravet på rådgivning kunde medges för parter bosatta i Serbien som sökt indrivning av underhållsbidrag i Sverige. Skälet till undantaget var att ombudet inte hade någon direkt kontakt med de rättssökande utan med det förmedlande organet i den mottagande staten. Är det däremot så att den rättssökande kommer att ha en mer aktiv roll i processen krävs det att rådgivning ges. I sådant fall har rådgivningen ansetts kunna ges per telefon eller skriftligen. Detta framgår av ett avgörande från Rättshjälpsnämnden där det har krävts att en kvinna bosatt i Tyskland skulle ha rådgivning innan rättshjälp kunde beviljas när angelägenheterna för vilka rättshjälp söktes var äktenskapsskillnad, vårdnad om barn, barns boende m.m. (se praxissammanställningen 1.3, RN 363/1998). När det gäller kravet på rådgivning så görs en prövning av behovet av sådan och det har visats finnas en flexibilitet i fråga om på vilket sätt rådgivning skall ske och behovet av densamma enligt praxis. Bland annat finns det inget som hindrar att rådgivning sker i ett land och att hjälpen sedan ges av ett biträde i det land där processen skall föras. Dagens tillämpning medför att kravet på rådgivning inte kan anses medföra problem i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden.

Praxis när det gäller beviljande av rättshjälp i processer som behandlas utomlands är restriktiv. Utrikesdepartementet har pekat på ett antal problem som nuvarande praxis kan ge upphov till för den rättssökande föräldern i samband med processer utomlands. Rättshjälpen utomlands kan vara så begränsad att den inte är lönt att söka den med hänsyn till de omfattande arbete som målet kan kräva. Rättshjälpen utomlands innefattar inte biträdes-hjälp för ett svenskt ombud. Det finns risk för betydande tidsutdräkt till nackdel för barnet till följd av prövning av vilket land som skall bevilja rättshjälp. Utrikesdepartementet har föreslagit författningsreglering för att komma till rätta med problemen. Vi anser att samtliga problem som nu nämnts, särskilt med hänsyn till att det rör sig om fåtal fall, i första hand bör lösas med en förhållandevis generös praxis. Möjligheten att utveckla praxis bör därför prövas innan författningsändringar övervägs. En begäran om rättshjälp kan avslås om utsikterna till framgång framstår som utsiktslösa utan en närmare granskning av omständigheterna i målet. Även i fall där prövningar av utsikten till framgång aktualiseras i samband med ansökningar om rättshjälp i angelägenheter som behandlas utomlands och rör barn, framstår dagens praxis som väl restriktiv och det bör finnas utrymme att utveckla den enligt vår bedömning. Detsamma gäller tillämpningen av 100-timmarsregeln i mål utomlands som rör barn. I denna del kan nämnas att det redan av förarbetsuttalandena (prop. s. 145) framgår att i t.ex. angelägenheter som rör barns förhållanden och som handläggs av utländsk domstol, dvs. komplicerade tvister om vårdnad, umgänge och fastställande av faderskap med internationell anknytning kan det vara rimligt att tillåta ett överskridande av 100-timmarstaket. Utvecklingen av praxis bör följas upp. Om praxis inte utvecklas kan det bli aktuellt med författningsändringar.

En lösning för att ge den rättssökande möjligheter att driva ett barnbortförandeärende till slutligt avgörande och verkställighet när rättsskyddet nått taket kan vara att införa en bestämmelse som ger en möjlighet att bevilja rättshjälp när taket i rättsskyddet nåtts. Med en sådan lösning skulle också möjligheterna att få utökad rättshjälp öppnas. En annan lösning för att komma till rätta med den begränsande effekt som rättsskyddet kan ha är att utveckla rättsskyddsmomentet i hem- och villahemförsäkringarna genom att

höja takbeloppen. Vi har i avsnitt 5 förordat en lösning av det senare slaget och föreslår ingen annan lösning i denna del.

I detta fall kan nämnas att vi gärna ser ett ökat samarbete mellan Rättshjälpsmyndigheten och Utrikesdepartementet när det gäller konventionsärenden och andra ärenden med internationella inslag som rör barn. Möjligheten att förbättra beslutsunderlaget genom att remittera t.ex. begäran om utökad tid till Utrikesdepartementet, innan beslut fattas i frågor som rör konventionsärenden och andra ärenden med internationella inslag som rör barn, bör också kunna utnyttjas av Rättshjälpsmyndigheten i större utsträckning än för närvarande. Redogörelsen från Utrikesdepartementet har skickats över till Rättshjälpsmyndigheten för kännedom. Givetvis kan även Domstolsverket genom sin talerätt medverka till en mer generös praxis.

Från advokathåll har gjorts gällande att det kan ifrågasättas om inte den svenska rättshjälpslagen står i strid mot Europakonventionen i två situationer. Den ena situationen rör likställdheten, dvs. om parter är likställda när inte alla kan och har råd att anlita advokat och när part får processa utan biträde. Den andra situationen rör 100-timmarstaket som kan innebära att en klient kan bli utan advokat och därmed inte kan fullfölja processen. Vi har låtit professorn i folkrätt, Iain Cameron, Uppsala universitet, lämna ett utlåtande avseende Europakonventionens betydelse för rättshjälpslagen och dess tillämpning. Av utlåtandet framgår att inget absolut svar kan lämnas. Eftersom Sverige inte har något advokattvång, dvs. obligatoriskt krav på advokathjälp, och då processerna i tvistemål relativt sett är enklare än i många andra stater, kan generellt sett varken hinder mot rättshjälp i vissa typer av tvister eller taknivåer anses strida mot Europakonventionen. I undantagsfall skulle ett avslag på en rättshjälpsansökan eller upphörande av rättshjälp pga. att taket nås strida mot konventionen. Ett nekande till rättshjälp eller en taknivå kan strida mot Europakonventionen om

1. angelägenheten avser en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen och
2. den rör betydelsefulla intressen för den sökande och

3. själva processen är mycket mer komplicerad än vad som är normalt i Sverige eller
4. själva tvisten är mycket komplicerad eller
5. sökanden är känslomässigt engagerad i tvisten i en sådan utsträckning att han eller hon inte har förmåga att företräda sig själv verkningsfullt och detta påverkar jämställdheten mellan parterna (dvs. motparten är inte engagerad i lika stor utsträckning). Utlåtandet har bifogats rapporten, se Del B, bilaga 15.

Mot bakgrund av vad som framkommit i professor Iain Camerons utlåtande finner vi att det inte tycks finnas stöd för uppfattningen att rättshjälpslagen skulle strida mot Europakonventionen annat än i mycket speciella fall och inte i de av advokaterna så generellt beskrivna situationerna.

Genom 1980 års Haagkonvention om internationell rättshjälp uppfylls kravet på att medborgare i fördragsslutande stater och personer med hemvist i staterna skall behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Detta innebär att Amsterdamfördragets krav på likabehandling kan anses uppfyllt. Det är emellertid få medlemsländer som har ratificerat Haagkonventionen. Detta påverkar visserligen inte Sveriges åtagande eftersom konventionen inte bygger på att rättshjälp beviljas endast på grundval av ömsesidighet. Men det kan vara lämpligt att tydliggöra den svenska avsikten att inte diskriminera medborgare i de fördragsslutande staterna och medborgare i tredje land som har sitt hemvist i en medlemsstat genom att ange detta direkt i 35 § RhjF.

I övrigt har vi inte funnit några tillämpningsproblem i förhållande till de internationella konventioner som vi känner till på området. Eftersom rättshjälpslagen varit i kraft en förhållandevis kort tid och det är sällsynt med rättssökande som inte är medborgare i Sverige eller har sitt hemvist här och processer utomlands anser vi att det kan vara lämpligt att göra en särskild översyn av detta område när ytterligare en tid gått.

I detta sammanhang kan nämnas att Europeiska rådet uppmanat ministerrådet att skapa minimiregler som säkerställer tillräcklig rättshjälp i gränsöverskridande fall inom hela EU. Detta arbete pågår för närvarande.

12.5. Ställningstagande och förslag

Vi har funnit att de problem som Utrikesdepartementet har påtalat, bl.a. avseende möjligheterna att bevilja rättshjälp och den begränsning som 100-timmarsregeln i vissa fall utgör, kan man komma till rätta med genom en förhållandevis generös tillämpning i konventionsfallen och andra angelägenheter som handläggs utomlands och som rör barn.

Genom en höjning av rättsskyddets taknivåer kan möjligheterna att avsluta en process utomlands som rör barn öka. Ett alternativ kan vara att möjliggöra att rättshjälp beviljas när taket i rättsskyddet har nåtts.

Vi har inte funnit att rättshjälpslagen strider mot Europakonventionen. I övrigt har vi inte funnit att det i praktiken föreligger några problem att tillämpa rättshjälpslagen i förhållande till internationella konventioner.

Rättshjälpslagens reglering är därför enligt vår uppfattning förenlig med de internationella konventionsåtaganden som vi funnit på rättshjälpens område.

13. INFORMATIONSFRÅGOR

13.1. Aktuell information

Information rörande rättshjälp och rättsskydd samt information som har koppling framför allt till familjetvister finns det ganska gott om. Problemet kan vara att informationen finns hos olika myndigheter och organisationer. Domstolsverket ger ut broschyrer som avser juridisk hjälp. Genom Domstolsverket kan man också få blanketter för bl.a. ansökan om gemensam äktenskapsskillnad och ansökan om rättshjälp. Informationen och blanketterna finns både i tryckt och elektronisk form. Adressen till Domstolsverkets hemsida är www.dom.se. Socialstyrelsen ger ut informationsmaterial av olika slag, t.ex. Att skiljas när man har barn, Gemensam vårdnad - Vad innebär det ? De har också tagit fram en beskrivning av hur underhållsbidrag skall räknas fram. Informationen finns både i tryckt och elektronisk form.

Adressen till Socialstyrelsens hemsida är www.sos.se. Sveriges advokatsamfund har tagit fram bl.a. informationen Vad kan en advokat göra för dig. Advokatsamfundets hemsida är www.advokatsamfundet.se. Även regeringen (Justitiedepartementet) har tagit fram informationsmaterial som kan vara av intresse bl.a. broschyren Familjerätt och faktabladerna Vårdnad om barn (JU 99.11) och Vårdnad, boende och umgänge (JU 98.02). Broschyren och faktabladerna i elektronisk form går att hitta på justitiedepartementets hemsida www.justitie.regeringen.se. För den som vill göra en jämförelse mellan olika försäkringsbolags villkor i rättsskydds-försäkringarna hänvisas till Konsumenternas försäkringsbyrås hemsida www.kofb.se. På hemsidan Sverige Direkt finns den s.k. Samhällsguiden i elektronisk form. Även där finns det information om rättshjälp och rättsskydd m.m.. Adressen är www.sverigedirekt.gov.se. De broschyrer och annat informationsmaterial som vi nämnt ovan samt annan information som kan vara av intresse finns oftast tillgängliga hos domstolar, socialnämnder och konsumentvägledare m.fl. Det finns således mycket information både i tryckt och elektronisk form.

13.2. Våra undersökningar

Vid samtalen med personal vid domstolarna, familjerätterna m.m. har framkommit att det egentligen inte saknas information. Ett större problem är i stället att informationen är spridd på flera ställen. Det är också svårt att nå ut med informationen.

De försäkringsbolag som svarat på utvärderingens frågor har påtalat att det är mycket sällan förekommande att personer ställer frågor om rättsskyddet vid försäkringens tecknande.

Resultaten av SKOP:s undersökning i delar som avser informationen tyder på att en majoritet av de svarande som haft egen jurist uppgett att de inte fått information från sitt försäkringsbolag, Rättshjälpsmyndigheten eller tingsrätten.

Av Kommuniceras undersökning framgår att en del intervjupersoner inte kände till skillnaderna mellan rättshjälp och rättsskydd och använde dessa synonymt, även under intervjusamtalet.” Ingen har berättat skillnaderna.” På frågan om vilka kanaler som använts för att få information framkom att många inte kände till var de kunde finna information om rättshjälp. ”Ingen aning om var man skulle gräva efter informationen.” En återkommande kommentar var att man ringde tingsrätten eller en advokat som gav den första informationen och sedan gick man vidare. Ingen av de intervjuade uppgav att de fått information via Internet.

Advokaterna som svarat på våra frågor har med ett undantag inte efterfrågat något ytterligare informationsmaterial. Informationen sker mestadels muntligt men några advokater har angett att de tillhandahåller skriftlig information i form av ett informationsblad som Advokatsamfundet upprättat.

13.3. Överväganden rörande behovet av ändringar

Allmänt sett är det svårt att nå ut med angelägen samhällsinformation. Problemen på rättshjälpsområdet är förmodligen större än på många andra områden. För den som inte är i en tvist gäller - på ungefär samma sätt som framhållits från försäkringsbranschen - att de flesta inte kan föreställa sig att man kan hamna i en olycka eller få räkna med att hamna i rättegång. Och - som framkommit t.ex. av Kommuniceras rapport - de som är i en tvist är ofta i en sådan kris att de inte kan klara av att ta till sig den information som ges.

Som framhålls i regeringsuppdraget är det emellertid en grundläggande förutsättning för att den nya rättshjälpslagen skall fungera på avsett sätt att de rättssökande har kunskaper om sina rättigheter. Som vi ser det är det två typer av information som behövs. Den ena är en mer allmän information om systemets uppbyggnad som alla behöver. Den andra är en mer fördjupad information som är avsedd främst för dem som behöver information när en tvist eller rättslig angelägenhet aktualiseras.

I samband med införandet av den nya rättshjälpslagen satsades betydande resurser på information. Nu har det gått ett par år och det kan vara aktuellt att på nytt informera om systemets uppbyggnad. Frågan är hur man kan nå ut med sådan information. När den nya lagen skulle träda i kraft sändes information på TV och en broschyr skickades ut till alla hushåll. Problemet med stora informationskampanjer är att det är svårt att nå ut med budskapet. Det gäller även rättshjälpen och rättsskyddet vilket inte är förvånande med tanke på att det är så få som berörs i realiteten. Vi tror därför inte att en upprepade kampanj förbättrar de rättssökandes kännedom om de rättigheter som de har.

Ett särskild komplikation när det gäller är att få människor att ta till sig information rörande rättshjälp och rättsskydd är att de oftast inte gör det förrän frågan är aktuell. Eftersom hemförsäkring kräver en viss tids innehav, vanligtvis två år, innan rättsskyddsmomentet kan utnyttjas kommer insikten om behovet därför i många fall för sent. Våra undersökningar har visat att försäkringsspridningen är sämst bland ungdomar och invandrare (jfr avsnitt 3.3.2). Det är därför särskilt viktigt att fler inom dessa grupper skaffar sig försäkringsskydd.

I stället för särskilda informationskampanjer bör varje tillfälle att informera om behovet av försäkringsinnehav och möjligheterna att få rättshjälp och rättsskydd utnyttjas. I detta sammanhang har socialtjänsten en viktig roll när det gäller att informera om rättshjälp och rättsskydd särskilt i familjemål. Det är mycket vanligt att de som söker försörjningsstöd också får information om behovet av försäkringsskydd av socialsekreterarna. På så sätt når man ut med information till många som kanske annars kan ha svårt att ta till vara sin rätt. Familjerättsenheterna informerar också om rättsskydd och rättshjälp. Det är viktigt att denna information ges även fortsättningsvis och att all ny personal får kunskap om vikten av att denna information ges. Kommunerna bör också se till att informationsmaterial som rör rådgivning enligt rättshjälpslagen, rättshjälp och rättsskydd m.m. finns tillgängligt.

Även konsumentvägledarna har en viktig funktion när det gäller att informera om rådgivningsverksamheten och rättsskydds- och rättshjälpsystemen till den del de rör konsumenttvister. Regeringens uttalande att alla människor i Sverige bör ha tillgång till lokal konsumentvägledning av hög kvalitet är därför positivt (prop. 2000/2001:135 Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001-2005 s. 19 f).

För att informationen skall hålla en hög kvalitet är det viktigt att alla berörda ges viss grundläggande utbildning avseende systemen och att de har tillgång till aktuellt informationsmaterial.

Ett särskilt problem i detta sammanhang är att nå ut med information till invandrare och andra s.k. resurssvaga grupper. Ett sätt kan vara att låta information om behovet av hemförsäkring, rådgivning, rättshjälp och rättsskydd och vilka som kan ge ytterligare information om rättigheterna, vara en del av utbildningen i svenska för invandrare (SFI). Genom invandrarföreningar och de radio- och TV-kanaler som dessa driver kan informationen också få en bra spridning. Som vi redan nämnt är det naturligtvis också angeläget att socialtjänsten fortsätter att informera.

När det gäller information till ungdomar är det viktigt att denna information ges förhållandevis tidigt och sedan upprepas vid flera tillfällen. I regeringens ovannämnda handlingsplan för konsumentpolitiken föreslås att konsumentundervisningen i skolan skall utvecklas (prop. 2000/2001:135 s. 30 f.). Information rörande behovet av hemförsäkring, rådgivning, rättshjälp och rättsskydd och vart man vänder sig för att få information om dessa rättigheter skulle kunna ingå i denna undervisning. En lösning av detta slag kan det vara lämpligt att diskutera i samband med fortsatta överväganden avseende utvecklingen av konsumentundervisningen i skolan. Särskilt utbildningsmaterial som lämpar sig som information till ungdomar behöver tas fram.

Alla som ansvarar för information rörande rättshjälp och rättsskydd och angränsande information bör se över denna så att läsbarheten kan öka. Det är viktigt att inte informationen uppfattas som det uttrycks i ett i Kommunicere-

ras rapport återgivet citat ”Usch! Har inte satt mig in i det. Det är så mycket finstilt. Hoppas att jag inte behöver använda det någon gång !” Behovet av begriplighet kan inte underskattas, särskilt inte i denna tid när enskilda förväntas skaffa sig mycket information på egen hand.

När det gäller den mer detaljerade eller snarare fördjupade informationen så finns det mycket information både på Internet och i tryckt form. Det gäller både information om möjligheterna att få rättshjälp och rättsskydd och annan information som rör bl.a. processen i domstol och frågor som hänger samman med tvisten t.ex. underhåll till barn och innebörden av gemensam vårdnad. De rättssökande har dålig kännedom om var informationen finns att hämta och myndigheternas spridning av informationen kan bli bättre. Myndigheter och organisationer m.fl. som handlägger frågor som angränsar till rättshjälpen och rättsskyddet kan också bli bättre på att tillhandahålla tillgängligt material. Internet möjliggör för de enskilda att oberoende av tid och rum söka information. Antalet personer som hämtar information på detta sätt ökar. En fördel med elektronisk information är att den på ett enkelt sätt kan uppdateras regelbundet och därför ständigt vara aktuell. När det gäller den elektroniska informationen skulle det kanske vara en fördel att samla den under en s.k. portal eftersom den nu är spridd bland flera ansvariga. Det finns dock fördelar med att ha informationen spridd och det är att den blir lättare att hitta. Även om man inte samordnar informationen utan även fortsättningsvis låter myndigheter, organisationer m.fl. ansvara för informationen är det viktigt att de ansvariga sprider informationen mellan sig och ser till att kännedomen om vilken information som finns ökar. En samlad förteckning över länkar till intressant information skulle kunna upprättas och spridas till bl.a. domstolar, socialnämnder och konsumentvägledare. Förteckningen skulle också kunna finnas tillgänglig på myndigheternas och organisationernas hemsidor.

Det är inte bara den allmänna informationen om rättshjälp och rättsskydd som kan utvecklas. Ett särskilt område där informationsinsatserna behöver förbättras betydligt är när det gäller möjligheterna att anlita en jurist för att få råd och information rörande rättsliga frågor. Våra undersökningar har

visat att kännedomen om möjligheterna att få rådgivning är dålig. Vissa tror också att rådgivning mer eller mindre automatiskt leder till ett rättshjälpsärende. Här kan informationen från bl.a. konsumentvägledare och socialnämnder bli bättre. Även Domstolsverkets informationsmaterial kan bli tydligare när det gäller möjligheterna att få rådgivning. Advokaterna kan också bli bättre på att tydliggöra möjligheten att få rådgivning och innebörden av densamma.

Enligt våra undersökningar är informationen i samband med rådgivningen också i många fall bristfällig. De rättssökande upplever inte att de får rådgivning. "Mitt första samtal med advokaten kallade han för rådgivning och det kostade tusenlappen." Detta är ett citat ur Kommuneras undersökning som åskådliggör hur personer kan uppfatta det första mötet med en advokat. Vi anser att det finns ett behov av rådgivning i alla typer av rättsliga angelägenheter (se avsnitt 3). Skall rådgivningen fungera som den är avsedd måste emellertid syftet med rådgivningen göras tydligt för de rättssökande i större utsträckning än för närvarande. Vid rådgivningen måste den som informerar särskilt tänka på att de som vänt sig till en jurist ofta befinner sig i ett tillstånd som gör att de har svårt att tillgodogöra sig informationen. Den muntliga informationen behöver därför troligen kompletteras med skriftlig information som är skriven på ett enkelt sätt.

Särskilt tydligt är behovet av utveckling av informationen om kostnaderna för tvisten enligt vad som framkommit i våra undersökningar. Ett problem är att vi har relativt dålig statistik över de genomsnittliga kostnaderna i olika typer av mål. Kostnaderna varierar också från fall till fall. Rättshjälpsbiträdena bör dock i så stor utsträckning det är möjligt försöka uppskatta kostnaderna. Informationen rörande den tid som en tvistelösning kan kräva och möjligheten att göra delbetalning behöver utvecklas. I viss utsträckning kan kostnaderna bli styrande för den enskildes handlande, t.ex. genom ökad fokusering på tvisten och ett bättre utnyttjande av biträdet som en resurs med expertkunskaper. Detta innebär mer konkret, att biträdet skall bl.a. arbeta med att få fram för den rättssökande fördelaktig och acceptabel lösning på en vårdnadsvist och inte vara en samtalspartner. Det är inte alltid bitrådets

information som brister. I många fall är det klienten som kan ha svårt att uppfatta vad som sägs. Även detta är dock ett problem som till viss del kan behöva lösas t.ex. genom att skriftlig information lämnas.

Vi tror att dagens informationsmaterial, som ofta är skrivet av jurister, skulle kunna förenklas rent språkligt så att det blir mer lättillgängligt för de rättssökande. I samband med översyner av informationsmaterialet bör därför särskild vikt läggas vid att öka läsbarheten.

13.4. Förslag

Fler behöver få kunskap om tillgänglig information och spridningen av den samma kan förbättras. Detta kan ske genom bl.a. en sammanställning över sökvägar (länkar) till informationen. Sammanställningen bör finnas i både elektronisk och tryckt form.

Information behöver särskilt riktas till ungdomar, invandrare och andra s.k. resurssvaga grupper rörande bl.a. rättshjälp och rättsskydd. Informationsmaterial som är anpassat till dessa grupper behöver tas fram.

Även informationsmaterialet behöver utvecklas så att alla kan läsa och förstå innehållet. Det bör ankomma på Domstolsverket att ansvara för arbetet att utveckla det skriftliga informationsmaterialet avseende rådgivningen och rättshjälpen.

Informationen avseende möjligheterna att få rådgivning måste bli bättre, bl.a. genom ökad information av bl.a. konsumentvägledare och socialnämnder. Själva informationen som ges vid rådgivningen t.ex. rörande kostnaderna och handläggningstider behöver också förbättras.

14. ÄNDRING I LAGEN OM OFFENTLIGT BITRÄDE, ÖVERSYN AV BLANKETTER OCH ÖVRIGA UPPSLAG

14.1. Ändring i lagen om offentligt biträde

Regleringen avseende offentliga biträden ingick som en del i den gamla rättshjälpslagen. Ett led i arbetet med att öka överskådligheten i fråga om rättshjälpen innebar att regleringen av rätten till offentligt biträde inte längre skulle finnas i rättshjälpslagen. Detta fick till följd att i samband med att den nya rättshjälpslagen trädde i kraft började bl.a. en särskild lag (1996:1620) om offentligt biträde att gälla. I stora delar hänvisar den särskilda lagen om offentligt biträde till reglerna i rättshjälpslagen.

Regeringen har uppmärksammat på att när det gäller ersättning till offentliga biträden finns det - till skillnad från vad som gäller om rättshjälp utgår - inget hinder mot att ett rättshjälpsbiträde åberopar nya omständigheter till grund för sitt yrkande i högre instans om det inte finns särskilda skäl för det. En inskränkning av detta slag fanns tidigare i 49 c § rättshjälpslagen (1972:429) och avsåg då såväl offentligt biträde som rättshjälpsbiträden i övrigt eftersom bestämmelserna fanns i samma regelverk.

Att en hänvisning till bestämmelserna om förbud mot åberopande av nya omständigheter i högre instans såvida det inte finns särskilda skäl saknas i lagen om offentligt biträde kan ses som ett förbiseende. Det finns inga sakliga skäl som motiverar skillnaden mellan vad som gäller för biträden enligt rättshjälpslagen och offentliga biträden. Bestämmelser som hindrar åberopande av nya omständigheter i den högre instansen om det inte finns särskilda skäl, finns också för offentliga försvarare och målsägandebiträden. En justering av detta slag kan göras genom en hänvisning till rättshjälpslagens bestämmelse i 5 § lagen om offentligt biträde eftersom denna paragraf redan idag hänvisar till paragrafer i rättshjälpslagen.

Ställningstagande

En hänvisning till 47 § RhjL bör införas i 5 § lagen om offentligt biträde.

14.2. Behov av översyn av blanketter

Blanketten för gemensam ansökan om äktenskapsskillnad m.m.

Vid våra domstolsbesök har det framkommit att det i samband med översyn av Domstolsverkets blanketter kan vara lämpligt att också se över möjligheterna att förtydliga blanketten för gemensam ansökan. Även underrättelsen om betänketid borde omarbetas för att bli tydligare.

Från domstolshåll har framförts att många personer efterfrågar en särskild blankett för stämning i äktenskapsskillnader. I brist på särskild blankett används ofta blanketten för gemensam ansökan. En särskild blankett för skilsmässor där parterna inte är ense skulle kunna övervägas i samband med Domstolsverkets översyner av blanketter.

Synpunkterna och förslagen har förmedlats till Juridiska sekretariatet i Domstolsverket.

Blanketten för ansökan om rättshjälp

Det har påtalats att det redan av blanketten för ansökan om rättshjälp bör framgå att socialbidrag utgör en inkomst. Denna synpunkt har förmedlats till Juridiska sekretariatet i Domstolsverket.

14.3. Övriga uppslag

Ersättning för kostnader för bevisning i skiljenämnd

Från advokathåll har framförts att det förefaller vara ologiskt att när rättshjälp beviljats betalar staten kostnader för bevisning vid allmän domstol, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen men inte inför skiljenämnd (jfr

16 § RhjL). Regeln om rätt till ersättning för bevisning har överförs från den gamla rättshjälpslagen och i samband med överföringen till den nya rättshjälpslagen konstaterade regeringen att regeln fungerade bra.

Det skulle vara att gå utöver det primära regeringsuppdraget att se över möjligheterna att utvidga rätten till ersättning för bevisning. En lösning av detta slag skulle också innebära en utvidgning i förhållande till den gamla rättshjälpslagen. Det skulle kräva en omfattande utredning av konsekvenserna inte minst på grund av att en översyn av skiljeförfarandet nyligen skett och frågan inte var uppe till bedömning vid denna översyn. Vi har inte möjlighet att göra en sådan utredning inom ramen för detta uppdrag.

Ställningstagande

Vi utreder inte möjligheterna att låta rättshjälpen omfatta kostnader för bevisning i skiljenämnd.

Upphörande av rättshjälp till följd av förlikning

Under vårt utredningsarbete har också dagens regler om återbetalningsskyldigheten till följd av att rättshjälpen upphör som en konsekvens av träffade förlikningar ifrågasatts.

Bestämmelserna om upphörande av rättshjälp liksom reglerna om återbetalning av rättshjälpskostnader när rättshjälpen upphör fördes över från den gamla rättshjälpslagen till den nya med den ändringen att föreligger grund för upphörande skall alltid rättshjälpen upphöra utom beträffande den s.k. pilotfallsregeln. Tidigare fanns det en möjlighet att låta rättshjälpen bestå om det ansågs uppenbart obilligt även då övriga grunder för upphörande förelåg.

Reglerna om återbetalningsskyldighet jämte utvecklad praxis har således sitt ursprung i den gamla rättshjälpslagen. Därmed omfattas inte detta område av det primära regeringsuppdraget som tar sikte på utvärdering av nyheterna

i lagstiftningen. Eftersom en ändring skulle innebära ökade kostnader för staten krävs en ordentlig konsekvensanalys innan ett förslag av detta slag lämnas.

Vi vill dock peka på problemet och hur det skulle kunna lösas.

Det finns en risk att viljan att uppnå förlikningar motverkas av reglerna om upphörande av rättshjälp och den därtill kopplade återbetalningsskyldigheten. Som praxis är nu så skall rättshjälpen upphöra om de ekonomiska förhållandena ändras så att den rättssökande inte längre är berättigad till rättshjälp (32 § 4.). En förlikning kan få denna konsekvens. Om det beslutas att rättshjälpen skall upphöra skall den som haft rättshjälpen själv bära biträdeskostnaderna. Eftersom reglerna är utformade på detta sätt kan man förmoda att personer som känner till bestämmelserna avstår från att anta ett förlikningsbud eftersom de riskerar att tvingas stå för hela biträdeskostnaden. Effekten blir således att domstolarna belastas i onödan. Frågan blir då om man kan komma ifrån detta problem på något sätt som är godtagbart ur ett helhetsperspektiv.

Det är tveksamt om den som får ett bättre ekonomiskt läge vid en förlikning skall hamna i ett bättre läge än en person vars ekonomiska underlag förbättras av andra skäl. Det kan dock vara befogat att det finns ett visst ekonomiskt incitament till att få fram snabba lösningar även förlikningsvägen. Ett sätt att tillmötesgå detta kan vara att rättshjälpen upphör men den enskilde återbetalar endast betalar hälften av de totala biträdeskostnaderna.

Ställningstagande

Vi utreder inte frågan om ändrade regler om återbetalningsskyldighet i samband med att rättshjälpen upphör på grund av förlikning.

15. KONSEKVENSER

15.1. Ekonomiska konsekvenser

Sammanställningen över sökvägar kan visserligen kräva en samordning av arbetet mellan myndigheter och organisationer men kan inte anses medföra några särskilda kostnadsökningar. Anledningen till detta är att arbetet kan anses omfattas av det löpande arbetet med informationsspridning.

Översynen av broschyrer som rör rättshjälpen ingår i Domstolsverkets normala verksamhet och kan därför inte anses leda till några kostnadsökningar. Det som kan tillkomma är en kostnad för att anlita någon extern konsult för att förenkla språket och kostnader för översättning till andra språk. Dessa kostnader kan uppskattas till högst 100 000 kr. Kostnaderna för att trycka upp ett informationsmaterial som kan skickas till bl.a. alla gymnasieskolor, invandrarutbildningar, invandrarföreningar, socialnämnder, konsumentvägledare och advokater kan beräknas uppgå till 350 000 - 400 000 kr om vi utgår ifrån att antalet broschyrer som kan krävas uppgår till 140 000 och varje broschyr kostar 2,50 - 3,00 kr att trycka. Siffrorna får dock anses mycket osäkra eftersom informationsmaterial också kommer att kunna hämtas elektroniskt. En satsning av detta slag kräver att särskilda projektmedel ställs till Domstolsverkets förfogande.

En mer generös praxis i angelägenheter som behandlas utomlands och som rör barn kommer att leda till ökade kostnader för staten. Hur stora ökningarna det kan bli fråga om är i dagsläget svårt att uppskatta. Det rör sig troligen om relativt begränsade ökningarna eftersom rättsskydd och rättshjälp förekommer redan idag i de flesta av dessa ärenden och vårt förslag är begränsat till en önskan om mer generös tillämpning när det gäller beviljanden av rättshjälp och överskridanden av 100-timmarsregeln.

Förslaget att det skall krävas särskilda skäl även för offentliga biträden för återopande av nya omständigheter till grund för ett överklagat ersättningsyrkande är främst en ändring för att öka enhetligheten mellan rättshjälpen

och lagen om offentligt biträde. Ändringen medför troligen en mycket begränsad besparing för staten.

Översynerna av blanketterna föranleder inte några särskilda kostnader eftersom dessa kan anses täckta av medel avsatta för de löpande översynerna alternativt kan omfattas av det s.k. blankettprojektet för vilket särskilda projektmedel avsatts.

15.2. Övriga konsekvenser

För kommittéers arbete gäller att de enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall ange konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vi har, som ett led i vår konsekvensanalys, valt att pröva konsekvenserna av våra förslag för de i kommittéförordningen angivna områdena.

Enligt vår mening får de förslag som läggs fram inte någon inverkan på dessa områden.

**SÄRSKILT YTTRANDE AV ARBETSGRUPPENS LEDAMÖTER
HANS HJALMERS, SVERIGES ADVOKATSAMFUND, EVA ELF-
VER LINDSTRÖM, SOCIALSTYRELSEN, CATHARINA JONSON,
KONSUMENTVERKET OCH GUNNAR OLSSON, KONSUMEN-
TERNAS FÖRSÄKRINGSBYRÅ**

ALLMÄNT

Rättshjälpen är en social skyddslagstiftning, som syftar till att hjälpa dem som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt.

Även rådgivningsinstitutet bör ha samma utgångspunkt.

Advokater, konsumentvägledare och anställda vid familjerättsenheter har uppgett att personer avstår från att anlita advokat på grund av kostnaderna. Enligt SKOP:s undersökning har var fjärde svarande avstått från att vidta åtgärder på grund av kostnaderna.

RÅDGIVNING SOM KONSULTATION

Rådgivningsavgiften är för närvarande 1.121 kronor för en rådgivningstimma. Avgiften kan nedsättas till hälften men med nuvarande lagstiftning aldrig helt efterges. Rådgivning är således aldrig gratis ens i de lägsta inkomstskikten.

Det är av stor vikt att ingen förhindras att söka juridisk rådgivning av ekonomiska skäl.

Den nuvarande minsta avgiften om 560 kronor för en timmas rådgivning är för hög för många personer. Utvärderingen visar att inte ens personer med kontinuerligt försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen kan få denna avgift betald genom socialtjänsten. Inkomstgränsen för nedsättning av avgiften är sedan 1 juli 2000 75.000 kronor.

Regeringens målsättning i propositionen (sidan 106 f) angående rådgivning innebär enligt oss att institutet skulle få en mer framskjuten ställning än det

haft tidigare. Vi anser att detta ändamål inte uppfyllts. En förutsättning för bättre marknadsföring av institutet är att rådgivningsavgiften kan efterges i de lägsta inkomstskikten.

Vi vill med hänsyn till ovanstående redovisning föreslå att rådgivningsavgiften helt kan efterges vid en inkomstgräns upp till 75.000 kronor och att avgiften kan nedsättas till hälften vid inkomstgränser upp till 120.000 kronor.

RÅDGIVNING SOM INLEDNING PÅ ETT RÄTTSHJÄLPSÄRENDE

Vi föreslår att erlagd rådgivningsavgift alltid skall få avräknas från rättshjälpsavgiften.

Rättshjälpslagstiftningen är en social skyddslagstiftning på sätt beskrivits ovan.

Utvärderingen har påvisat att rättshjälp är mera fördelaktigt än rättsskydd för den som har ett ekonomiskt underlag som understiger 120.000 kronor.

För personer med ett ekonomiskt underlag upp till 75.000 kronor, med exempelvis kontinuerligt försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, innebär rättshjälp alltid en lägsta kostnad om 560 kronor samt två eller fem procent av biträdeskostnaderna. Denna kostnad täcks ej av normen för försörjningsstöd.

För personer med ett ekonomiskt underlag mellan 75.000 kronor och 100.000 kronor innebär rättshjälp alltid en lägsta kostnad av 1.121 kronor jämte fem procent av biträdeskostnaderna.

För personer med ett ekonomiskt underlag mellan 100.000 kronor och 120.000 kronor innebär rättshjälp alltid en lägsta kostnad om 1.121 kronor jämte 10 procent av biträdeskostnaderna.

Således skall personer i mycket små ekonomiska förhållanden betala mellan 560 kronor och 1.121 kronor utöver rättshjälpsavgiften.

Utvärderingen visar enligt vår mening att denna obligatoriska avgift avhåller människor från att söka sin rätt på ett sätt, som inte är förenligt med lagens karaktär av social skyddslagstiftning.

För att förhindra denna effekt bör denna avgift således helt få avräknas från rättshjälpsavgiften.

MÅL OM FADERSKAP

Eftersom socialnämnden har en skyldighet att fastställa faderskapet för barn är det rimligt att i de fall nämnden för barnets talan i mål om faderskap nämnden står för barnets kostnader för biträdes hjälp. Syftet är dels att säkerställa barnets rättigheter, dels att praxis rörande biträdes hjälp blir lika över hela landet.