

Justitieutskottets betänkande

1981/82:52

om allmän rättshjälp innan s.k. pilotfall har avgjorts (prop. 1981/82:28 delvis jämte motioner; förnyad behandling)

Tidigare behandling m.m.

I proposition 1981/82:28 föreslog regeringen bl. a. vissa ändringar i rättshjälpslagen (1972:429). Med anledning av propositionen väcktes bl. a. motionerna 1981/82:79 och 1981/82:86. Vissa delar av propositionen och motionerna behandlade utskottet – och riksdagen – under hösten 1981 (JuU 1981/82:19, rskr 105). Andra delar, som gällde allmän rättshjälp innan s.k. pilotfall avgjorts, behandlade utskottet i mars 1982 i betänkandet JuU 1981/82:42. Vid kammarbehandlingen av det ärendet yrkades återförvisning för att utskottet skulle få tillfälle att ytterligare belysa frågor som gällde retroaktiva bestämmelser i regeringens förslag. Riksdagen biföll yrkandet (snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1981/82:112 § 16).

Utskottet har tagit upp det återförvisade ärendet till förnyad behandling.

Propositionen m. m.

I proposition 1981/82:28 har regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta i propositionen framlagda förslag till

1. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
2. lag om ändring i lagen (1981:830) om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
3. lag om ändring i rättegångsbalken.

I detta betänkande behandlar utskottet 8 § första stycket 7, samt 34 och 49 b §§ i förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen. Här behandlar utskottet också de med anledning av propositionen väckta motionerna 1981/82:79 av Lisa Mattson m. fl. (s) och 1981/82:86 av Lars Werner m. fl. (vpk) i de delar de gäller frågor som behandlas i detta betänkande.

Motionsyrkandena redovisas på s. 4.

Utskottet har inhämtat yttranden över de förslag i propositionen som behandlas i detta betänkande. En sammanställning över yttrandena finns i en *bilaga* till justitieutskottets betänkande 1981/82:42.

De delar av förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen som behandlas i detta betänkande har följande lydelse.

Förslag till

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättshjälpslagen (1972:429)¹

dels att 8, 9, 9 a, 12, 16, 22 och 34 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 49 b §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse²

Föreslagen lydelse

8 §

Allmän rättshjälp får ej beviljas

1. i angelägenhet som skall prövas eller på annat sätt behandlas utom riket, om ej den rättssökande är bosatt här och särskilda skäl föreligger för rättshjälp,

2. den som är bosatt utom riket, om han ej är svensk medborgare eller om särskilda skäl ej föreligger för rättshjälp,

3. näringsidkare i angelägenhet som uppkommit i hans näringsverksamhet, om ej skäl föreligger för rättshjälp med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, hans ekonomiska och personliga förhållanden eller omständigheterna i övrigt,

4. i fråga om anspråk som överlåtits till den rättssökande, om överlåtelsen kan antagas ha ägt rum i syfte att åstadkomma fördel vid prövning av begäran om rättshjälp,

5. för upprättande av självdeklaration,

5. för upprättande av självdeklaration, äktenskapsförord eller testamente,

6. i mål om boskillnad enligt 9 kap. 2 § giftermålsbalken,

7. om frågan om rättshjälp kan anstå till dess en annan rättslig angelägenhet, vari anspråket stöder sig på väsentligen likartad grund, har avgjorts slutligt,

6. den som ej har befogat intresse av att få sin sak behandlad.

8. den som ej har befogat intresse av att få sin sak behandlad.

I fråga om visst slag av ärenden som är talrikt förekommande och normalt av enkel beskaffenhet kan regeringen förordna att allmän rättshjälp ej skall beviljas.

Under förutsättning av ömsesidighet kan regeringen förordna att medborgare i viss främmande stat i fråga om allmän rättshjälp skall vara likställd med svensk medborgare.

34 §

Allmän rättshjälp skall upphöra om

1. rättshjälpsavgift ej erlägges enligt 27 §,

¹ Förslaget till ändring av 8 § har – utom såvitt gäller första stycket 7 – antagits av riksdagen. Detsamma gäller förslaget till ändring av 9, 9 a, 12 och 16 §§ samt – med viss jämkning – förslaget till ändring av 22 § (SFS 1981:1287).

² Vid propositionens avlåtande.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. den rättssökande lämnat oriktig uppgift och rättshjälp ej skulle ha beviljats om riktig uppgift lämnats,

3. den rättssökande uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnat oriktig uppgift, som varit ägnad att leda till befrielse från eller till för låg rättshjälpsavgift,

4. den rättssökande ej längre kan anses ha befogat intresse av att få sin sak behandlad, eller

5. de ekonomiska förhållandena ändrats i sådan mån att den rättssökande ej längre är berättigad till allmän rättshjälp.

Om allmän rättshjälp har beviljats trots att det föreligger ett sådant fall som avses i 8 § 7, får det beslutas att rättshjälpen skall upphöra.

Första stycket 3 och 4 gäller ej, om det är uppenbart obilligt att rättshjälpen upphör.

Första stycket 3 och 4 och andra stycket gäller ej, om det är uppenbart obilligt att rättshjälpen upphör.

Beslutas att allmän rättshjälp skall upphöra, skall den som haft rättshjälp själv bära kostnaderna för denna. Föreligger särskilda skäl, får beslutas att kostnaderna eller del därav skall betalas av statsverket.

Om det beslutas att allmän rättshjälp skall upphöra enligt första stycket, skall den som haft rättshjälp själv bära kostnaderna för denna. Det får dock beslutas att kostnaderna helt eller delvis skall betalas av statsverket, om det föreligger särskilda skäl.

Beslut i fråga om upphörande av allmän rättshjälp meddelas, om den rättsliga angelägenheten är anhängig vid domstol, av domstolen och i annat fall av rättshjälpsnämnden. Sådant beslut får också meddelas i samband med prövning av besvär enligt 49 §.

Om det beslutas att allmän rättshjälp skall upphöra enligt andra stycket, skall kostnaderna för rättshjälpen betalas av statsverket. Det får dock beslutas att kostnaderna helt eller delvis skall bäras av den som haft rättshjälp, om det föreligger särskilda skäl.

49 b §

Domstolsverket och annan myndighet som regeringen bestämmer får påkalla beslut om att allmän rättshjälp skall upphöra enligt 34 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

De nya bestämmelserna i 34 § skall tillämpas även om allmän rättshjälp har beviljats före ikraftträdandet.

Motionerna

I motion 1981/82:79 av Lisa Mattson m. fl. (s) hemställs att riksdagen skall avslå förslagen i proposition 1981/82:28.

I motion 1981/82:86 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs såvitt nu är i fråga att riksdagen beslutar att avslå regeringens förslag till ändringar i rättshjälpslagen vad avser 8 § första stycket 7, 34 och 49 b §§ (yrkande 1 delvis).

Utskottet

Inledning

Allmänt om rättshjälpsystemet

Rättshjälpslagen (1972:429) skiljer mellan fyra olika slag av rättshjälp, nämligen allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde och rådgivning. De förslag som behandlas i detta betänkande gäller allmän rättshjälp. Reglerna om denna form av rättshjälp innebär i huvudsak följande.

Allmän rättshjälp lämnas i princip i varje rättslig angelägenhet där det föreligger behov av sådant bistånd, om inte rättshjälp skall lämnas i annan form. Därvid är det utan betydelse om angelägenheten skall prövas av domstol eller av någon annan myndighet eller om det är fråga om en angelägenhet som inte handläggs vid någon myndighet. Huvudregeln har dock flera begränsningar. Bland dem märks främst att allmän rättshjälp inte får lämnas om den rättssökandes beräknade årsinkomst överstiger ett gränsbelopp som motsvarar åtta gånger det basbelopp som gällde året innan rättshjälp begärs (SFS 1981:1200). (T. o. m. utgången av år 1982 beräknas gränsbeloppet med utgångspunkt i basbeloppet för oktober månad året innan rättshjälp begärs.) Den 1 juli 1973, när rättshjälpsreformen trädde i kraft, var gränsbeloppet 58 400 kr. För år 1982 är beloppet 138 400 kr. Beloppet ökas om den som söker rättshjälp har underhållsskyldighet mot annan. Vidare tas hänsyn till förmögenhet, skulder och andra särskilda omständigheter. En annan begränsning är att rättshjälp inte får beviljas i vissa slag av ärenden. Den allmänna rättshjälpen innebär i princip att staten betalar kostnaderna i ärendet. Den rättssökande skall dock efter förmåga själv bidra genom att betala en rättshjälpsavgift. Den viktigaste ersättningsgilla kostnaden är kostnaden för biträde.

För handläggning av vissa ärenden om rättshjälp finns rättshjälpsnämnder.

Statens kostnader för rättshjälpen m. m.

Rättshjälpsystemet som tillkom år 1973 har t. o. m. år 1979 byggts ut i etapper. Budgetåret 1980/81 var statens kostnader för rättshjälpen ca 220

milj. kr. För innevarande budgetår har riksdagen anvisat 210 milj. kr. Till rättshjälpsnämnderna har riksdagen anvisat 8,3 milj. kr. (prop. 1980/81:100 bilaga 5, JuU 18, rskr 160). År 1980 beslutade riksdagen om ändringar i rättshjälpslagen som beräknades medföra besparingar på 16 milj. kr. (prop. 1980/81:20, bilaga 1, JuU 17, rskr 65) och år 1981 om sådana ändringar som beräknades medföra besparingar på drygt 20 milj. kr. (prop. 1981/82:28, JuU 19, rskr 105). I promemorian (Ds Ju 1982:2) Rättshjälpskostnaderna har lagts fram besparingsförslag som syftar till att minska belastningen på rättshjälpsanslaget med 50 milj. kr. Promemorian är föremål för remissbehandling. För budgetåret 1982/83 har regeringen föreslagit att 170 milj. kr. skall anvisas till rättshjälpskostnader och 9,27 milj. kr. till rättshjälpsnämnderna. Utskottet har tillstyrkt bifall till förslagen (prop. 1981/82:100 bilaga 5 s. 90 f, JuU 46).

Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté som skall se över rättshjälps-systemet (Ju 1982:01; direktiv 1981:75). Kommittén har antagit namnet rättshjälpskommittén. Den grundläggande målsättningen för rättshjälps-systemet – nämligen att den enskilde skall ha möjlighet att tillvarata sina rättsliga intressen oberoende av sin ekonomiska situation – får enligt direktiven inte förloras ur sikte vid översynsarbetet. När det gäller allmän rättshjälp anges i direktiven att en huvuduppgift för kommittén bör vara att överväga var de ytterligare begränsningar av tillämpningsområdet som måste göras bör sättas in.

Förslag

I detta betänkande behandlar utskottet vissa delar av ett förslag till ändringar i rättshjälpslagen som regeringen har lagt fram. De innebär följande.

Rättshjälp skall inte få beviljas om frågan om rättshjälp kan anstå till dess en annan rättslig angelägenhet, vari anspråket stöder sig på väsentligen likartad grund (s. k. pilotfall), har avgjorts slutligt (8 § första stycket 7). Om rättshjälp trots det har beviljats får det enligt förslaget beslutas att rättshjälpen skall upphöra (34 § andra stycket). I sådana fall skall kostnaderna betalas av statsverket. Om det föreligger särskilda skäl får dock beslutas att kostnaderna helt eller delvis skall bäras av den som har haft rättshjälp (34 § femte stycket). Domstolsverket och annan myndighet som regeringen bestämmer skall få påkalla beslut om att rättshjälp skall upphöra (49 b §). De nya reglerna har föreslagits träda i kraft den 1 januari 1982. Bestämmelserna om upphörande av rättshjälp skall enligt förslaget tillämpas även om rättshjälp har beviljats före ikraftträdandet.

Bakgrunden till förslaget är att det i vissa typer av tvister, där rättsläget är oklart och omfattande utredning krävs, förekommer att talan samtidigt väcks vid skilda domstolar i ett stort antal likartade mål. Utmärkande för tvisterna är att vissa grundläggande bevis- eller rättsfrågor är gemensamma. Som

exempel på sådana fall som avses nämns i propositionen mål om läkemedelsskador. Departementschefen uppger att kostnaderna i dessa mål vanligen är stora, främst vad gäller utredningar och arvoden till biträden, och han anför vidare att målen utgör en onormalt stor belastning på domstolsorganisationen.

Förslaget syftar till att undvika att det allmänna betalar kostnaderna i alla rättegångar, där bevis- eller rättsfrågorna är likartade. I stället bör ett eller flera pilotfall väljas ut, och det bör i princip inte vara möjligt att få rättshjälp i andra mål. Möjligheten att få rättshjälp i de andra målen skall dock enligt vad departementschefen anför inte vara helt utesluten, utan rättshjälp skall kunna beviljas för begränsade åtgärder då det är befogat, t. ex. för att vidta preskriptionshindrande åtgärder.

Besparingseffekten av förslaget har uppskattats till ca 2 milj. kr.

I motionerna 79 och 86 yrkas avslag på förslaget från mera övergripande synpunkter och utan någon detaljmotivering i denna del.

Remissyttranden m.m.

Regeringsförslaget har förelagts riksdagen utan föregående remissbehandling. Mot bakgrund härav har utskottet inhämtat yttrande över förslaget. Yttranden har inkommit från justitiekanslern (JK), Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Övre Norrland, Helsingborgs tingsrätt, domstolsverket (DV), rättshjälpsnämnderna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall, socialstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, rättegångsutredningen (Ju 1977:06), Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund.

En sammanställning över remissyttrandena finns i en bilaga till utskottets betänkande JuU 1981/82:42.

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av JK, hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, rättshjälpsnämnden i Malmö och Sveriges domareförbund. Göta hovrätt (majoriteten) tillstyrker förslaget i princip men förordar en annan lagteknisk lösning. DV och rättshjälpsnämnden i Sundsvall tillstyrker förslaget men förordar några mindre jämkningar i lagtexten. Förslaget avstyrks av hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, rättshjälpsnämnden i Stockholm (majoriteten), rättshjälpsnämnden i Göteborg, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, rättegångsutredningen och Sveriges advokatsamfund.

I det följande ges en kort sammanfattning av remissutfallet.

Flera av remissinstanserna diskuterar förslaget från rättvis- och rättssäkerhetssynpunkter. JK är helt övertygad om att ingen genom en sådan ordning som har föreslagits i propositionen kommer att missgynnas eller bli sämre ställd än tidigare. Han anser också att den föreslagna regleringen inte innebär någon orättvis behandling. Domareförbundet uttalar att de föreslag-

na bestämmelserna är väl övervägda och ägnade att på ett tillfredsställande sätt tillgodose enskildas anspråk på rättsskydd. En annan uppfattning förs fram av *hovrätten över Skåne och Blekinge* som anser att förslaget försämrar den enskildes rättsskydd. Hovrätten uttalar att det är otillfredsställande att låta en sparåtgärd i första hand drabba dem som är i särskilt behov av samhällets hjälp för att komma till sin rätt. *Advokatsamfundet* anför liknande synpunkter och uttalar att förslaget skulle medföra en avsevärd inskränkning i det sociala skydd som var rättshjälpslagens grundtanke. Bland övriga remissinstanser som tar upp rättssäkerhetsaspekter kan nämnas *rättshjälpsnämnden i Stockholm* som anser att förslaget innebär att man i viss mån frångår viktiga grundsatser som rör rättssäkerhet och allas likhet inför lagen.

Besparingseffekterna tas upp av flera remissinstanser. Det kan här finnas skäl att inledningsvis återge några uppgifter av DV som gäller mål om skadestånd på grund av verkningar av s. k. p-piller. DV uppger att det f. n. finns mål som rör 34 kvinnor anhängiggjorda vid olika domstolar. Tre mål har hittills avgjorts av tingsrätt. Kostnaderna enligt rättshjälpslagen och lagen om fri rättegång för processerna där har uppgått till 2 110 000 kr., 1 080 000 kr. resp. 590 000 kr. Ett av målen har avgjorts av hovrätt. Kostnaderna för hovrättsprocessen har uppgått till 170 000 kr. DV framhåller att förslaget kommer att medföra ett effektivare utnyttjande av såväl rättshjälpsanslaget som domstolsorganisationen. Enligt JK kan förslaget innebära minskade kostnader också genom att det skapar bättre förutsättningar för bl. a. bedömningen av biträdenas arvodesanspråk och genom att uppgörelser utom rätta kan ske när ett pilotfall har avgjorts. När det gäller biträdesersättning anför *hovrätten för Övre Norrland* liknande synpunkter. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter däremot besparingseffekten av förslaget. Enligt hovrätten kan följden bli att försäkringsbolagen – genom rättsskyddsförsäkringarna – får ta på sig ett ekonomiskt ansvar för processerna, och domstolarna skulle således ändå få handlägga de processer staten inte vill betala. Enligt hovrätten lär det vidare bli så att bl. a. kostnaderna för att syssla med formella frågor kommer att äta upp en del av besparingseffekten.

Några remissinstanser diskuterar frågan hur pilotfallen skall väljas ut. *Hovrätten för Övre Norrland* tror inte att det skall uppstå alltför stora svårigheter att avgöra vilka mål som bör få drivas med stöd av rättshjälp. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har en annan uppfattning och anser att förslaget i den delen utgår från felaktiga förutsättningar. Först då högsta domstolen har meddelat ett prejudicerande avgörande kan prövningen av det befogade i rättshjälpsansökningen sägas vila på ett konkret underlag som inte försätter beslutsmyndigheten i en brydsam situation. Men med en sådan ordning förfelas syftet med reformen. Bland andra remissinstanser som anser att det kan bli svårt att välja ut pilotfall är *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *advokatsamfundet*. De pekar bl. a. på att pilotmålet

kan komma att föras oskickligt, och fakultetsnämnden anför att förslaget skulle kunna godtas endast om man verkligen kunde garantera att det blev en i allo mönstergill process i pilotmålet.

Flera av remissinstanserna diskuterar tillämpningsområdet för förslaget. *Advokatsamfundet* anför att lagtexten har fått en utformning som inte begränsar tillämpningsområdet på det sätt som avsetts. Tvärtom skulle enligt samfundet rättshjälp kunna förvägras sökandena i ett flertal andra typer av mål, t. ex. i mål om skadestånd vid olyckor eller katastrofer och fel i fastighet. Detta är en av orsakerna till att samfundet avstyrker bifall till förslaget. *Rättshjälpsnämnden i Malmö* tar också upp vissa mål om fel i fastigheter, nämligen mål om fel i fastigheter ingående i gruppbebyggelse. *Rättshjälpsnämnden* anför att utredningskostnaderna i sådana mål bör kunna nedbringas avsevärt om rättshjälpen inskränks till en eller ett par fastighetsägare. Enligt nämnden kan förslaget få viss betydelse för att komma till rätta med denna ärendetyp. Några av de remissinstanser som är positiva till förslaget anser att tillämpningsområdet bör begränsas. *Göta hovrätt* och *DV* menar bl. a. att det av lagtexten bör framgå att utgången av pilotmålet skall ha betydelse för den aktuella angelägenheten. *Rättshjälpsnämnden i Sundsvall* anser att det i lagtexten bör anges att frågan huruvida rättshjälp kan anstå skall bedömas från rättssäkerhetssynpunkt.

Bl. a. *Göta hovrätt*, *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *hovrätten för Övre Norrland* diskuterar vilka konsekvenser det kan få att rättshjälp kan komma att beviljas flera gånger i samma rättsliga angelägenhet. Den förstnämnda föreslår en lagteknisk konstruktion som innebär att rättshjälp inte behöver beviljas flera gånger i samma angelägenhet. Den sistnämnda pekar bl. a. på möjligheterna att sätta ned rättshjälpsavgiften i vissa fall när det blir aktuellt med rättshjälp flera gånger i samma angelägenhet.

Åtskilliga remissinstanser tar upp frågan om man kan åstadkomma det resultat som åsyftas med förslaget på annat sätt. Bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Helsingborgs tingsrätt*, *rättshjälpsnämnden i Göteborg* och *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* pekar på möjligheten att vilandeförklara mål. Möjligheten att ingripa genom reglerna om prövning av biträdenas arvodesanspråk tas också upp av några remissinstanser, t. ex. av *rättshjälpsnämnden i Stockholm* och *rättshjälpsnämnden i Göteborg*. Bl. a. *hovrätten för Övre Norrland* och *DV* anser att dessa möjligheter inte kan ersätta en sådan ordning som föreslås i propositionen.

Rättshjälpsnämnden i Stockholm pekar på att biträden enligt rättshjälpslagen sedan den 1 januari 1981 inte har rätt att besluta om utredningar till en högre kostnad än som svarar mot hälften av basbeloppet. För utredningar till högre kostnad krävs beslut av rättshjälpsnämnd. Enligt nämnden kan en förnuftig tillämpning av denna regel medföra kostnadsdämpningar på sikt.

Rättegångsutredningen avser att avlämna ett förslag till ändringar i rättegångsbalken i vår. I förslaget kommer man att behandla mål av det slag

som avses i propositionen, men utredningen har angripit problemet på ett annat sätt. Utredningen anser att en brist i förslaget i propositionen är att man inte tillräckligt har beaktat den behövliga samordningen mellan de organ som skall besluta i rättshjälpsfrågor. Utredningen kommer att föreslå att det görs möjligt att föra samman mål från olika domstolar till en domstol. Då får man nämligen enligt utredningen de bästa förutsättningarna för kostnadskontroll. Utredningen anser att institutet vilandeförklaring kan användas i dessa rättegångar.

Några remissinstanser hänvisar till rättegångsutredningens kommande förslag. *Rättshjälpsnämnden i Stockholm* nämner möjligheten att låta den nyligen tillkallade kommittén för översyn av rättshjälpsystemet överväga frågorna. Mot tanken att låta frågorna övervägas ytterligare inom ramen för kommittéväsendet kan ställas *socialstyrelsens* uppfattning att ändringarna bör genomföras nu för att de skall få någon större effekt på läkemedelsmålen. Enligt socialstyrelsen kan nämligen läkemedelsprocesserna väntas upphöra på sikt eftersom den läkemedelsförsäkring som finns sedan den 1 juli 1978 täcker ersättningsbehoven.

Här skall också nämnas att regeringsförslaget har kritiserats i den rättsvetenskapliga litteraturen (Heuman, Lars, Rättshjälp och pilotfall, Lund 1982).

Överväganden

Utskottet gör följande bedömning.

Allmänt

Besparingar inom rättshjälpen och domstolsväsendet är ofrånkomliga i nuvarande statsfinansiella läge. I ärendet har det på ett övertygande sätt visats att den nuvarande möjligheten att samtidigt processa i likartade angelägenheter vid olika domstolar innebär ett ineffektivt utnyttjande av de knappa resurserna och i vissa mål drar mycket stora kostnader. Därför är det angeläget att söka vägar till ytterligare besparingar på detta område.

Många remissinstanser är kritiska mot förslaget av rättssäkerhetsskäl. Utskottet har förståelse för de kritiska synpunkterna, och utskottet vill betona att besparingarna inte får gå ut över de enskildas intresse att i tillbörlig utsträckning kunna hävda sin rätt. Att enskilda rättssökande kan komma att få vänta med att få sin sak prövad till dess att en annan rättslig angelägenhet har avgjorts är i och för sig inte orimligt. När ett pilotfall väl är avgjort torde det inte ta särskilt lång tid att avgöra likartade angelägenheter, och den tidsutdräkt som kan uppkomma är inget hinder mot att genomföra förslaget.

Även i de mål som inte har valts ut till pilotmål skall enligt vad departementschefen uttalar rättshjälp kunna beviljas för begränsade åtgärder, exempelvis för att inhämta viss utredning som löper risk att gå förlorad

eller för att vidta preskriptionshinder åtgärder. Med denna konstruktion motverkas risken att någon i detta avseende går förlustig sin rätt av den anledningen att han måste vänta på att ett pilotfall avgörs.

Vad som däremot inger utskottet vissa betänkligheter är hur man skall få tillräckliga garantier för att ett mål som blivit pilotmål verkligen blir vägledande. Om pilotmålet – kanske efter många års processande – återkallas som förlikat kan det hävdas att regleringen drabbar den hårt som har fått avslag på sin begäran om rättshjälp i avvaktan på att pilotmålet avgörs. Det kan naturligtvis också hända att pilotmålet drivs på ett sådant sätt att det inte leder fram till ett vägledande avgörande i de viktiga frågorna. Att detta kan komma att vålla stora olägenheter och besvär för parterna i de andra målen kan inte uteslutas. Vad som nu har sagts gör att utskottet hyser viss tvekan inför förslaget. Häremot kan dock invändas att den enda någorlunda nära till hands liggande lösningen på problemet, som ju består i att flera likartade processer aktivt drivs samtidigt, är att avgörandet i vissa mål får anstå – antingen det sker genom vilandeförklaring enligt rättegångsbalken eller genom ändringar i rättshjälpslagen på det sätt som föreslås i propositionen.

Rättegångsutredningen planerar att i vår lägga fram ett förslag som innebär att mål av detta slag kan sammanföras till en domstol. Enligt rättegångsutredningen kan vilandeförklaring ske i dessa slag av mål med stöd av en regel i rättegångsbalken enligt vilken ett mål får förklaras vilande om det är av synnerlig vikt att en fråga som är föremål för annan rättegång eller behandling i annan ordning först avgörs (32 kap. 5 §). I ett senare betänkande kommer utredningen att behandla frågor i vad mån man i särskilda fall bör använda pilotfallsmetoden eller parallellt driva alla mål fram till ett avgörande. En metod kan, enligt vad rättegångsutredningen anför, vara att t. ex. låta en representativ part föra allas talan.

Rättegångsutredningens arbete är givetvis av stort intresse när det gäller att komma till rätta med de olägenheter som påtalas i propositionen. Även arbetet inom rättshjälpskommittén kan komma att ge resultat som berör problemet. Här kan också nämnas att det i en nyligen framlagd promemoria (Ds Ju 1982:2) Rättshjälpskostnaderna bl. a. har föreslagits att man inför en självrisk vid rättshjälp. Avsikten är att den rättssökande själv skall betala 10 % av den rättshjälpskostnad som överstiger 3 000 kr. Det pågår således överväganden som kan innebära att problemet med att flera likartade och kostsamma rättegångar drivs samtidigt vid olika domstolar löses på ett annat sätt än som har föreslagits i propositionen. I sammanhanget bör också sägas att vissa slags processer om läkemedelsskador kan få minskad aktualitet i framtiden. När det gäller skador som har vållats av läkemedel efter den 1 juli 1978 har de företag som tillverkar eller importerar läkemedel som säljs i Sverige nämligen åtagit sig att utge ersättning. Åtagandet är försäkrat genom ett kollektivt försäkringsavtal.

Vad som nu har anförts kan sägas tala för att man bör vänta med att införa en reglering som syftar till att begränsa antalet rättegångar av detta slag. Å andra sidan har det i ärendet framkommit att det är *nu* en reglering behövs – om än en provisorisk sådan. Utskottet stannar därför för att godta regeringens förslag i princip och avstyrka bifall till motionerna i motsvarande del. När det gäller vissa enskildheter i förslaget utvecklar utskottet sin mening i det följande. Här skall dock betonas att det är angeläget att tillämpningen av den nya lagstiftningen, som utskottet ser som provisorisk, följs noga och att frågan om en mera definitiv lösning övervägs ytterligare i samband med det utredningsarbete som pågår när det gäller rättegångsbalansen och rättshjälpslagen.

Tillämpningsområdet m. m.

Som exempel på mål som skall omfattas av den nya regleringen nämner departementschefen mål om läkemedelsskador. Utskottet anser att det främst är beträffande sådana och liknande mål som lagstiftningen bör tillämpas. Utskottet vill dock inte utesluta att det kan visa sig vara befogat att tillämpa regleringen även i vissa andra ärendetyper där ett stort antal personer har anspråk som stöder sig på likartad grund.

Som framgår av vad som tidigare har sagts är avsikten att utgången av pilotmålet skall ha betydelse för den aktuella angelägenheten. Några remissinstanser har förordat att detta bör framgå direkt av lagtexten. Enligt utskottets mening påkallas emellertid ingen sådan ändring av lagrummet; innebörden följer av syftet med lagstiftningen och det klarläggande uttrycket "kan anstå".

Avsikten är att ett eller flera mål skall kunna drivas som pilotmål och att frågan om rättshjälp skall anstå i de andra målen. I vissa fall torde myndigheten redan i samband med att ansökan om rättshjälp kommer in ha vetskap om att det finns en eller flera angelägenheter i vilka anspråken stöder sig på väsentligen likartad grund. I sådana fall skall rättshjälp kunna vägras med stöd av 8 § första stycket 7. I många fall torde dock situationen vara den att myndigheten först i ett senare skede får kännedom om att det föreligger en pilotfallssituation. Då kan ett eller flera pilotmål väljas ut med stöd av bestämmelsen om upphörande av rättshjälp.

Rättshjälp för begränsade åtgärder m. m.

För att den föreslagna regleringen skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt måste den som förvägras rättshjälp i avvaktan på att pilotmål avgörs kunna få rättshjälp för begränsade åtgärder, exempelvis för att klarlägga målet eller ärendet i ett inledande skede, för att inhämta viss utredning som löper risk att gå förlorad eller för att vidta preskriptionshindrande åtgärder eller liknande. För att rättshjälpen skall kunna begränsas krävs det dock som departementschefen anför att sökanden uttryckligen har

preciserat sin ansökan till att avse någon eller några rättsliga åtgärder. Att rättshjälp på detta sätt skall kunna beviljas för begränsade åtgärder torde inte – som en remissinstans anför – behöva anges i lagtexten. Här skall vidare framhållas att avsikten givetvis inte är att den nu beskrivna ordningen skall föranleda att praxis ändras när det gäller begränsning av rättshjälpen i andra typer av rättshjälpsärenden.

Den föreslagna regleringen innebär att rättshjälp kan komma att beviljas flera gånger i samma angelägenhet. Detta följer av att rättshjälpen skall kunna upphöra och av att rättshjälp skall kunna beviljas för begränsade åtgärder. Om det tidigare rättshjälpsärendet har avslutats blir den rättssökande skyldig att erlagga rättshjälpsavgift på nytt. I de fall den tidigare rättshjälpen har upphört med stöd av 34 § och staten har betalat kostnaden för rättshjälpen torde det inte kunna anses obilligt att den rättssökande – som ju inte haft någon kostnad för den tidigare rättshjälpen – får erlagga rättshjälpsavgift. Om den tidigare rättshjälpen däremot har gällt en begränsad åtgärd och den rättssökande således har haft kostnader för rättshjälpen är situationen en annan. Utskottet anser att i sådana fall i princip rättshjälpsavgiften i det senare ärendet bör sättas ned så att rättshjälpsavgifterna tillsammans inte överstiger vad den rättssökande skulle ha haft att betala om rättshjälp bara hade beviljats en gång i angelägenheten. Regeln i 12 § rättshjälpslagen om nedsättning av rättshjälpsavgifter medger dock nedsättning till ett belopp som understiger 1 % av basbeloppet (f. n. 170 kr.) endast i begränsad omfattning. Avgiften får nämligen sättas lägre än det beloppet bara då det är uppenbart att den rättssökande saknar möjlighet att betala en så stor avgift. Det torde sålunda vara ofrånkomligt att fall kommer att inträffa då den rättssökande blir skyldig att totalt erlagga en större avgift än om rättshjälp endast hade beviljats en gång i angelägenheten. I det fortsatta översynsarbetet får övervägas om det är befogat att ändra denna reglering.

Upphörande av rättshjälp

Enligt förslaget till ändring i 34 § rättshjälpslagen får det beslutas att rättshjälp skall upphöra om det föreligger en pilotfallssituation. Ett sådant beslut får dock inte fattas om det är uppenbart obilligt att rättshjälpen upphör. Konsekvenserna av bestämmelsen om upphörande av rättshjälp har kritiserats bl. a. under remissbehandlingen. Man har anført att bestämmelsen kan få till följd att en kärandepart vars rättshjälp har upphört kan bli tvungen att av ekonomiska skäl återkalla sin talan. Svaranden skulle då med stöd av 13 kap. 5 § rättegångsbalken kunna genomdriva att målet ändå prövas. I det läget är risken stor att käromålet ogillas eftersom käranden som berövats rättshjälp saknar möjlighet att processa effektivt. Att käromålet ogillas innebär inte bara att den rättssökandes anspråk ogillas för gott utan även att han kan bli skyldig att betala motpartens rättegångskostnader, vilka i

mål av detta slag kan uppgå till mycket stora belopp. Enligt förslaget i propositionen skall de nya bestämmelserna i 34 § tillämpas även om rättshjälp har beviljats före ikraftträdandet. Det innebär att en rättssökande som berövas rättshjälp kan bli skyldig att betala motpartskostnader som har uppkommit före ikraftträdandet.

Enligt utskottets mening är det uppenbart att en regel med sådana konsekvenser som nu har beskrivits inte kan godtas. Utskottet delar dock inte uppfattningen att den föreslagna regeln får sådana konsekvenser. Enligt utskottets mening bör det nämligen bli fråga om att vilandeförklara målet i sådana fall. Enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken kan vilandeförklaring ske i två fall. Det ena är när det är av synnerlig vikt att en fråga som är föremål för annan rättegång eller behandling i annan ordning först avgörs. Det andra är när annat hinder av längre varaktighet möter mot handläggningen. Det är den sistnämnda regeln som bör komma till tillämpning när rättshjälp har upphört. När rättshjälp har upphört i en pilotfallssituation, vilket sker i statens intresse utan att den enskilde har möjlighet att påverka beslutet, får det nämligen allmänt sett anses vara oförenligt med grundläggande, i rättssäkerhetens intresse uppställda processrättsliga grundsatser att företa målet till slutlig handläggning; ett sådant hinder föreligger således att vilandeförklaring bör ske. Med detta betraktelsesätt är förutsättningarna för vilandeförklaring i allmänhet för handen när rättshjälp upphör i pilotfallssituationer. I de fall sådana förutsättningar inte föreligger måste det anses uppenbart obilligt att rättshjälpen upphör och då skall enligt förslaget i propositionen regeln om upphörande av rättshjälp inte gälla.

I fråga om den rättssökandes egna rättegångskostnader finns inte heller anledning till invändningar. Enligt förslaget skall nämligen, när rättshjälpen upphör, kostnaderna för den betalas av staten om det inte föreligger synnerliga skäl.

Med anledning av vad en remissinstans har anfört vill utskottet här slutligen framhålla att bestämmelserna i 34 § om vem som skall betala kostnaden för rättshjälpen endast reglerar förhållandet mellan staten och den som har haft rättshjälpen. När det gäller frågan om motpartens ersättningsskyldighet gentemot den rättssökande/staten gäller reglerna i rättegångsbalken (se NJA 1980 s. 786).

Behörighet att påkalla att rättshjälp skall upphöra

Regeringens förslag innebär att DV eller annan myndighet som regeringen bestämmer skall få påkalla beslut att rättshjälp skall upphöra. Avsikten är att JK skall tilläggas behörigheten. Enligt DV bör JK inte ha sådan behörighet. Utskottet anser att regeringens förslag bör godtas. Utskottet vill vidare, med anledning av vad en remissinstans har anfört, framhålla att det ligger i sakens natur att behörigheten avser rätt att påkalla prövning av frågan om allmän rättshjälp skall upphöra. Utskottet anser således att detta inte uttryckligen behöver anges i lagrummet.

Övrigt

I 46 § rättshjälpslagen finns en hänvisning till 8 § första stycket 5. Genom den ändring i rättshjälpslagen som trädde i kraft den 1 januari 1982 (SFS 1981:1287) ändrades 8 § första stycket 5 utan att därav betingad ändring gjordes i 46 §. Utskottet förordar att en sådan ändring nu görs i en särskild lag om ändring i rättshjälpslagen. Denna lagändring bör träda i kraft snarast möjligt och tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1982.

Övriga lagändringar bör träda i kraft den 1 juli 1982.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till proposition 1981/82:28 i de delar den behandlas i detta betänkande och med avslag på motion 1981/82:79 i motsvarande del (delvis) och motion 1981/82:86 i motsvarande del (yrkande 1 delvis)
 - a) antar följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse av 8 § rättshjälpslagen

*Nuvarande lydelse**Utskottets förslag*8 §¹

Allmän rättshjälp får ej beviljas

1. i angelägenhet som skall prövas eller på annat sätt behandlas utom riket, om ej den rättssökande är bosatt här och särskilda skäl föreligger för rättshjälp,

2. den som är bosatt utom riket, om han ej är svensk medborgare eller om särskilda skäl ej föreligger för rättshjälp,

3. näringsidkare i angelägenhet som uppkommit i hans näringsverksamhet, om ej skäl föreligger för rättshjälp med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, hans ekonomiska och personliga förhållanden eller omständigheterna i övrigt,

4. i fråga om anspråk som överlåtits till den rättssökande, om överlåtelsen kan antagas ha ägt rum i syfte att åstadkomma fördel vid prövning av begäran om rättshjälp,

5. för upprättande av självdeklaration, äktenskapsförord eller testamente,

6. i mål om boskillnad enligt 9 kap. 2 § giftermålsbalken,

7. om frågan om rättshjälp kan anstå till dess en annan rättslig angelägenhet, vari anspråket stöder sig på väsentligen likartad grund, har avgjorts slutligt.

7. den som ej har befogat intresse av att få sin sak behandlad.

8. den som ej har befogat intresse av att få sin sak behandlad.

¹ Senaste lydelse 1981:1287.

*Nuvarande lydelse**Utskottets förslag*

I fråga om visst slag av ärenden som är talrikt förekommande och normalt av enkel beskaffenhet kan regeringen förordna att allmän rättshjälp ej skall beviljas.

Under förutsättning av ömsesidighet kan regeringen förordna att medborgare i viss främmande stat i fråga om allmän rättshjälp skall vara likställd med svensk medborgare.

b) antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen i övrigt i de delar det behandlas i detta betänkande, dock att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 juli 1982,

2. att riksdagen antar följande förslag till

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 46 § rättshjälpslagen (1972:429) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*46 §¹

Med rådgivning förstås i denna lag rådgivning och därmed jämförlig åtgärd i rättslig angelägenhet under högst en timme. Som rådgivning skall dock ej anses åtgärd i *angelägenhet som avses i 8 § första stycket* 5 eller som omfattas av förordnande som meddelats med stöd av 8 § andra stycket.

Med rådgivning förstås i denna lag rådgivning och därmed jämförlig åtgärd i rättslig angelägenhet under högst en timme. Som rådgivning skall dock ej anses åtgärd *för upprättande av självdeklaration* eller åtgärd i *angelägenhet* som omfattas av förordnande som meddelats med stöd av 8 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den har utkommit från trycket i Svensk författningssamling. Lagen tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 1982.

Stockholm den 4 maj 1982

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Margareta Andrén (fp), Sven Munke (m), Ulla-Britt Åbark (s) och Erik Egervärn (c).

¹ Senaste lydelse 1979:240.

Reservation (mom. 1)

Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Lilly Bergander (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s) och Ulla-Britt Åbark (s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 9 med "Utskottet gör" och som slutar på s. 14 med "juli 1982" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser, i likhet med ett stort antal remissinstanser – och i viss mån lagrådet – att starka invändningar kan riktas mot förslaget ur rättvis- och rättssäkerhetssynpunkter. Det råder enligt utskottets mening inte någon tvekan om att förslaget försämrar den enskildes rättsskydd. Dessutom innebär det att man ger avkall på viktiga principer som rör rättssäkerhet och allas likhet inför lagen.

För att den enskildes rättsskyddsbehov skall vara tillgodosett krävs att han har ekonomiska möjligheter att utnyttja det rättsliga förfarandet. De flesta medborgarna är inte i en sådan ekonomisk situation att de har det. Ett väl utbyggt rättshjälpsystem är därför ett nödvändigt inslag i rättssamhället, och det är också ett led i strävandena efter ökad jämlikhet mellan medborgarna.

Detta synsätt på rättshjälpsystemet måste enligt utskottets mening vara vägledande för det besparingsarbete som sker inom rättshjälpen. Redan med denna utgångspunkt måste förslaget avvisas.

När det gäller den föreslagna konstruktionen vill utskottet – i likhet med juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet – framhålla att förslaget möjligen skulle kunna accepteras om man kunde garantera att det blev en i allo monstergill process i pilotmålet. Om förslaget genomförs nu kan det dock – som fakulteten också anför – inträffa att en rättssökande som inte får rättshjälp finner sig förekommen av en part med ett oskickligt ombud som utför sin huvudmans talan dåligt. Den rättssökande som inte fått rättshjälp kan således få vänta med att få sin angelägenhet prövad utan att på något sätt vara säker på att det träffas ett avgörande som på ett riktigt och rättvist sätt är vägledande för prövningen av hans angelägenhet.

När det gäller enskildheter i förslaget vill utskottet också peka på att det torde möta stora svårigheter att välja ut pilotfall. För att man med säkerhet skall veta om ett fall kan bli vägledande för andra fall måste man ha kunskap inte bara om de yrkanden och invändningar etc. som har framställts i de båda målen utan också om hur målen kommer att drivas i framtiden. Enligt utskottets mening är det över huvud taget orealistiskt att tänka sig att en sådan prövning kan ske i samband med beslut i rättshjälpsfrågan.

Utskottet vill vidare – i likhet med en remissinstans – peka på att lagtexten inte har fått en utformning som begränsar tillämpningsområdet på det sätt som avsetts enligt motiven till förslaget. Tvärtom skulle rättshjälp kunna förvägras sökanden även i ett stort antal andra typer av mål, t. ex. i mål om skadestånd vid olyckor eller katastrofer eller i mål om fel i fastighet.

Urholkningen av rättshjälssystemet är alltså större än vad som framgår av departementschefens motivering till förslaget.

Utskottet anser sig således inte kunna godta förslaget om begränsningar i möjligheten att få rättshjälp i avvaktan på att pilotfall avgörs och avstyrker – som föreslås i motionerna 79 och 86 – bifall till propositionen i denna del. Utskottet vill dock inte utesluta att det, för att förhindra missbruk av rättshjälssystemet, kan finnas skäl att göra vissa begränsningar i möjligheterna att få rättshjälp. Utskottet utgår från att denna fråga övervägs i lämpligt sammanhang.

I 46 § rättshjälpslagen finns en hänvisning till 8 § första stycket 5. Genom den ändring i rättshjälpslagen som trädde i kraft den 1 januari 1982 (SFS 1981:1287) ändrades 8 § första stycket 5 utan att därav betingad ändring gjordes i 46 §. Utskottet förordar att en sådan ändring nu görs i en särskild lag om ändring i rättshjälpslagen.

Denna lagändring bör träda i kraft snarast möjligt och tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1982.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen med bifall till motion 1981/82:79 (delvis) och motion 1981/82:86 (yrkande 1 delvis) avslår proposition 1981/82:28 i de delar den behandlas i detta betänkande.

