

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-02-17

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 12 februari 2004 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619),
2. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Charlotta Arvidsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen

22 a §

De bestämmelser i rättshjälpslagen som gäller gränsöverskridande angelägenheter på privaträttens område inom Europeiska unionen (22 a – 22 d §§) har utformats helt generellt och gäller rättssökande som har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort i en annan medlemsstat än Sverige. Emellertid framgår av remissen (avsnitt 5.4) att Danmark inte omfattas av rättshjälpsdirektivet. Rättshjälpslagen avses därför inte bli tillämplig på tredjelandsmedborgare som har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort i Danmark. (Medborgare i Dan-

mark är redan nu likställda med svenska medborgare i fråga om rätt till rättshjälp enligt rättshjälpslagen på grund av att Danmark är anslutet till Haagkonventionen den 1 mars 1954 angående vissa till civilprocessen hörande ämnen, se 35 § rättshjälpsförordningen, 1997:404.) Enligt vad som anförs i remissen avses detta komma till uttryck genom att regeringen, med stöd av bemyndigandet i 12 § andra stycket rättshjälpslagen, i 35 § rättshjälpsförordningen tillför bestämmelser av innebörd att tredjelandsmedborgare som har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort i Danmark inte kommer att vara likställda med svenska medborgare i fråga om rätt till rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

En första fråga är om "bosatt" i 12 § rättshjälpslagen och 35 § rättshjälpsförordningen överensstämmer med "hemvist" och "vanliga vistelseort" i den föreslagna 22 a § rättshjälpslagen. Den aviserade föreskriften kan beslutas endast under förutsättning att begreppen "hemvist" och "vanliga vistelseort" inte är vidare än begreppet "bosatt". Även om det må förhålla sig på det sättet är det, enligt Lagrådets mening, en olägenhet att i samma lag använda olika kriterier för att ange anknytningen till ett visst land. Med tanke på att den svenska författningstexten skall svara mot flera konventioner, där anknytningen till ett land uttrycks på olika sätt, föreslår Lagrådet dock ingen ändring i 12 §.

Lagrådet anser också att det ökar risken för felaktig rättstillämpning om bestämmelserna med EU-anknytning i rättshjälpslagen utformas helt generellt, utan någon antydning i lagen om att föreskrifterna inte gäller Danmark, något som enligt remissen kommer att framgå endast av mera undanskymda föreskrifter i rättshjälpsförordningen.

22 b §

En förutsättning för att en rättssökande skall få rättshjälp enligt bestämmelserna i 22 b § är att den bristande förmågan att bära sina egna rättegångskostnader beror på skillnader i levnadskostnader mellan Sverige och den medlemsstat inom den Europeiska unionen där den rättssökande har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort.

Varken av lagtext eller motiv framgår vilka utgångspunkter de tillämpande myndigheterna skall ha för jämförelsen mellan levnadskostnader i berörda länder. För att få en hanterlig och någorlunda enhetlig tillämpning av bestämmelsen finns det, enligt Lagrådets mening, behov av ytterligare uttalanden till ledning för tillämpningen.

22 d §

Enligt artikel 9.2 i direktivet skall en rättshjälpsmottagare som erhållit rättshjälp i den medlemsstat där den behöriga domstolen är belägen erhålla rättshjälp i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där erkännande och verkställighet begärs.

Enligt den tolkning som i remissen görs av artikel 9.2 innebär direktivet inte att en rättssökande som har rättshjälp i en annan medlemsstat (domstolslandet) och där erhållit ett avgörande som skall verkställas i Sverige med automatik skall erhålla rättshjälp också i Sverige i enlighet med rättshjälpslagens bestämmelser. I stället måste den rättssökande ansöka om rättshjälp också i Sverige, varefter prövning sker om den rättssökande är berättigad till rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

Enligt Lagrådets mening är den redovisade tolkningen tveksam. Om den aktuella artikeln skall ha någon mening bör den innebära att

rättssökanden i ett sådant fall utan ansökan skall vara berättigad till rättshjälp enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen. En sådan tolkning stämmer också bäst överens med artikelns ordalydelse.

Som redovisas i remissen har också Högsta domstolen i ett beslut den 23 december 2003 (mål Ö 1537-03) i en närliggande tolkningsfråga funnit att en motsvarande artikel (44) i Brysselkonventionen innebär en automatisk kvalificering för rättshjälp i verkställighetsstaten, vilket får till följd att någon särskild prövning i princip inte skall göras av om förutsättningarna för beviljande av rättshjälp enligt den svenska lagen i det enskilda fallet är uppfyllda.

I remissen föreslås en bestämmelse, 22 d §, som innebär att en rättssökande med rättshjälp i en annan medlemsstat är befriad från utsökningsavgift vid verkställighet i Sverige. Med den tolkning som Lagrådet gjort av artikel 9.2 synes den föreslagna lagändringen knappast tillfyllest för att genomföra artikeln i fråga.

39 §

Om en ansökan om rättshjälp helt eller delvis avslås skall, enligt artikel 15.2, skälen för avslaget redovisas. I det remitterade förslaget har denna motiveringsskyldighet kommit till uttryck i 39 § andra stycket rättshjälpslagen. Där föreskrivs att om domstolen eller Rättshjälpsmyndigheten beslutar att helt eller delvis avslå en ansökan om rättshjälp skall beslutet innehålla de skäl som har bestämt utgången.

Sådana rättshjälpsärenden som avses här kan förekomma såväl i allmän domstol som i förvaltningsdomstol samt hos Rättshjälpsmyndigheten och, efter överklagande av den myndighetens beslut, hos Rättshjälpsnämnden.

Motiveringsskyldigheten i direktivet är kategorisk. Den motiveringsskyldighet som föreskrivs i tillämplig svensk lagstiftning, 17 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken, 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), är väsentligen inriktad på slutliga beslut och inte lika kategoriskt formulerad som direktivets text.

De beslut det här är fråga om torde som regel vara beslut under handläggningen i domstolar och slutliga beslut hos Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden.

Lagrådet noterar att Rättshjälpsnämnden inte omfattas av uppräkningsen i 39 § andra stycket. Av den allmänna motiveringen (avsnitt 5.6.4) framgår också att bestämmelsen tar sikte på domstolar och myndigheter som prövar en rättshjälpsansökan som första instans. Bestämmelsen kommer alltså inte att omfatta det fall att Rättshjälpsnämnden, efter det att Domstolsverket överklagat Rättshjälpsmyndighetens beslut, avslår en ansökan om rättshjälp. Lagrådet ifrågasätter om en sådan begränsning är förenlig med direktivet. (En annan sak är att motiveringsskyldighet torde följa av 20 § första stycket förvaltningslagen.)

Lagrådet förordar att 39 § andra stycket ges följande lydelse: "Om en ansökan om rättshjälp avslås helt eller delvis skall beslutet innehålla de skäl som har bestämt utgången."

Den föreslagna bestämmelsen om motiveringsskyldighet omfattar inte det fall att en domstol eller Rättshjälpsmyndigheten beslutar att rättshjälp skall upphöra. Även om denna situation inte omnämns i direktivets text finns det skäl som talar för att samma motiveringsskyldighet bör gälla för beslut om upphörande som för beslut om avslag.

Förslaget till lag om ändring i lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

I remissen föreslås att frågor om offentligt biträde i regeringsärenden rörande verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd, vilka hittills prövats av regeringen, skall prövas av Regeringskansliet (27 § andra stycket).

Förslaget, som ligger i linje med de allmänna strävandena att befria regeringen från sådana förvaltningsuppgifter som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ, föranleder ingen erinran av Lagrådet.

Vidare föreslås en anpassning av delegeringsbestämmelsen i 25 f § andra stycket (som avser frågor om offentligt biträde i regeringsärenden om verkställighet i Sverige av utländsk brottmålsdom) till den omorganisation av regeringens kansli som genomfördes den 1 januari 1997.

Förslaget föranleder Lagrådet att erinra om att det fortfarande finns kvar delegeringsbestämmelser där en sådan anpassning inte skett, t.ex. 11 kap. 9 § utlänningslagen (1989:529) och 28 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.