

Rättvisans pris

Betänkande av Biträdeskostnadsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:86

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24206-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av utgifterna som finansieras genom anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Utredningens syfte har, mot bakgrund av de senaste årens kostnadsökningar, varit att överväga vilka åtgärder som kan vidtas och som har en kostnadsdämpande effekt på anslaget. I uppdraget har ingått att lämna fullständiga författningsförslag och att belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för förutsättningarna för en rättvis rättegång och hur förslagen på annat sätt påverkar rättssäkerheten. Genom tilläggsdirektiv den 13 februari 2014 förlängdes utredningstiden till den 31 december 2014.

Till särskild utredare förordnades f.d. lagmannen i Norrtälje tingsrätt K-G Ekeberg från och med den 31 januari 2013.

Som experter förordnades från och med den 6 mars 2013 hovrättslagmannen i Svea hovrätt Staffan Lind, chefsrådmannen i Södertörns tingsrätt Catarina Barketorp, chefsjuristen i Sveriges advokatsamfund Maria Billing, advokaten Fredrik Tengström, kronofogden Jörgen Tesch, juristen vid Domstolsverket Jan Lindgren, enhetschefen vid Brottsoffermyndigheten Elisabeth Wikén, verksamhetsutvecklaren vid Brottsofferjouren Fredrik Mellqvist, kanslirådet i Finansdepartementet Katja Anell och rättssakkunniga i Justitiedepartementet Sofie Lundin. Sofie Lundin entledigades som expert från och med den 1 september 2014. Som ny expert förordnades från och med den 1 september 2014 rättssakkunnige i Justitiedepartementet Samuel Hartman.

Som sekreterare i utredningen anställdes numera rådmannen Eva Fernqvist från och med den 1 mars 2013 och hovrättsassessorn Nathalie Dahlén från och med den 16 september 2013. Eva Fernqvist

entledigades som sekreterare från och med den 1 november 2013 och förordnades som expert från och med samma dag.

Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningen, som antagit namnet Biträdeskostnadsutredningen (Ju 2013:02), överlämnar härmed betänkandet *Rättvisans pris* (SOU 2014:86).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Granö i december 2014.

K-G Ekeberg

/Nathalie Dablén

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	33
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken.....	39
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde	41
1.4 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)	44
1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	48
2 Uppdraget och dess genomförande	51
2.1 Inledning.....	51
2.2 Utredningens uppdrag.....	51
2.2.1 Behovet av en utredning.....	51
2.2.2 Sammanfattning av uppdraget.....	53
2.3 Utredningens arbete	54
2.4 Utgångspunkter	55
2.5 Andra utredningar.....	57
2.6 Betänkandets disposition.....	61

3	Anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m.	63
3.1	Styrning av anslaget.....	63
3.2	Anslagets användningsområde.....	64
3.3	Beskrivning i årsredovisningen av kostnaderna på anslaget.....	70
3.4	Beskrivning i budgetunderlag av kostnaderna på anslaget....	72
3.4.1	Timkostnadsnormen	73
3.4.2	Offentlig försvarare.....	74
3.4.3	Målsägandebitråde.....	76
3.4.4	Rättshjälp enligt rättshjälpslagen.....	77
3.4.5	Offentliga biträden.....	77
3.4.6	Förvaltararvoden i konkurser	78
3.4.7	Övrigt.....	79
3.4.8	Prognoser och yrkanden.....	80
3.5	Offentliga försvarare och målsägandebiträden – kostnads- och målutveckling åren 2003–2013	81
4	Nationella och internationella regler	91
4.1	Inledning.....	91
4.2	Regeringsformen	92
4.3	Europakonventionen.....	92
4.3.1	Artikel 6 – rätten till en rättvis rättegång	93
4.3.2	Europadomstolens praxis hänförlig till artikel 6.....	96
4.4	EU-stadgan	99
4.5	Direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m.....	100
4.6	Brottsofferdirektivet	101
4.7	Ett paket med processuella rättigheter.....	101
4.8	Revidering av insolvensförordningen.....	102
4.9	Andra internationella instrument.....	103

5	Utländsk rätt	105
5.1	Inledning.....	105
5.2	Ersättningssystem för rättsliga biträden.....	105
5.2.1	Danmark.....	105
5.2.2	Finland.....	106
5.2.3	Norge.....	108
5.2.4	Nederländerna.....	109
5.2.5	Belgien.....	110
5.2.6	England och Wales.....	111
5.3	Ersättningssystem för konkurskostnader när konkursboet saknar tillgångar.....	113
5.3.1	Danmark.....	113
5.3.2	Norge.....	114
5.3.3	Finland.....	114
5.3.4	Belgien.....	115
5.3.5	England.....	115
5.3.6	Nederländerna.....	116
5.3.7	Tyskland.....	117
5.3.8	Estland.....	117
5.4	Sammanfattande kommentarer.....	118
5.4.1	Ersättningssystem för rättsliga biträden.....	118
5.4.2	Ersättningssystem för konkurskostnader när konkursboet saknar tillgångar.....	119
6	Offentlig försvarare och målsägandebiträde.....	121
6.1	Inledning.....	121
6.2	Offentlig försvarare – bakgrund och gällande rätt.....	121
6.2.1	Bakgrund.....	121
6.2.2	De grundläggande reglerna om offentlig försvarare.....	123
6.2.3	Tidpunkten för förordnande av offentlig försvarare m.m.	128
6.2.4	Valet av offentlig försvarare.....	130
6.2.5	Byte, entledigande och substitution av offentlig försvarare.....	131

6.3	Statens kostnader för offentliga försvarare.....	134
6.4	Målsägandebiträde – bakgrund och gällande rätt	136
6.4.1	Bakgrund.....	136
6.4.2	Rätten till målsägandebiträde	138
6.4.3	Tidpunkten för förordnande	143
6.4.4	Målsägandebiträdets arbetsuppgifter	143
6.4.5	Förordnande och val av målsägandebiträde.....	146
6.4.6	Byte, entledigande och substitution av målsägandebiträde	148
6.4.7	Brottsförebyggande rådets rapport om målsägandebiträden	150
6.5	Statens kostnader för målsägandebiträde.....	151
6.6	Överväganden och förslag.....	152
6.6.1	Rätten till offentlig försvarare	152
6.6.2	Rätten till målsägandebiträde	161
6.6.3	Byte av offentlig försvarare.....	197
6.6.4	Substitution av målsägandebiträde.....	202
7	Rättshjälp.....	205
7.1	Inledning.....	205
7.2	Bakgrund.....	205
7.2.1	Allmänt	205
7.2.2	Inkomstgräns vid rättshjälp.....	207
7.2.3	Avgifter vid rättshjälp	209
7.2.4	Andra frågor	210
7.3	Gällande rätt	211
7.3.1	Inkomstgräns vid rättshjälp.....	211
7.3.2	Avgifter vid rättshjälp	212
7.3.3	Rådgivning	215
7.4	Rättshjälpens förhållande till rättsskyddsförsäkringar.....	216
7.4.1	Inledning.....	216
7.4.2	Villkorsändringar.....	218
7.4.3	Hur många har en rättsskyddsförsäkring?	220
7.5	Statens kostnader för rättshjälpsbiträde.....	221

7.6	Överväganden och förslag.....	223
7.6.1	Inledning.....	223
7.6.2	Inkomstgräns vid rättshjälp.....	224
7.6.3	Avgifter vid rättshjälp.....	231
7.6.4	Underhållsskyldighet till barn.....	235
7.6.5	Förutsättningar för en effektiv kostnadskontroll.....	235
7.6.6	Förordnande av rättshjälpsbiträden.....	236
7.6.7	Handläggningen av rättshjälpsansökningar.....	239
7.6.8	Förmåner inom rättshjälpsystemet.....	240
8	Återbetalningsskyldighet för dömda.....	243
8.1	Inledning.....	243
8.2	Bakgrund.....	244
8.3	Gällande rätt.....	247
8.3.1	Återbetalningsskyldighet för dömda.....	247
8.3.2	Återbetalningsskyldighet vid resningsförfaranden...	253
8.4	Inkomsttitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet.....	255
8.5	Överväganden och förslag.....	256
8.5.1	Inledning.....	256
8.5.2	Tillämpningen av bestämmelserna om återbetalningsskyldighet.....	257
8.5.3	Bör kopplingen till rättshjälpslagen finnas kvar?.....	259
8.5.4	Skärpning av återbetalningsskyldigheten.....	260
9	Ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden.....	293
9.1	Inledning.....	293
9.2	Bakgrund.....	294
9.3	Gällande rätt.....	301
9.3.1	Ersättning till offentlig försvarare och målsägandebitråde.....	301
9.3.2	Timkostnadsnormen.....	310
9.3.3	Taxa i brottmål.....	312

9.3.4	Prövningen av anspråk	314
9.4	Försöksverksamhet utan taxa i västra Sverige	316
9.5	Överväganden och förslag.....	319
9.5.1	Inledning.....	319
9.5.2	Nivåer i timarvoderingssystemet för offentliga försvarare och målsägandebiträden	319
9.5.3	Tidsfrister i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden	325
9.5.4	Utökad användning av taxa i brottmål.....	330
9.5.5	Tidpunkt för beslut om ersättning.....	337
9.5.6	Systemet för statlig kostnadskontroll.....	341
10	Ersättning till konkursförvaltare.....	347
10.1	Bakgrund.....	347
10.1.1	Ansvar för konkurskostnader	347
10.1.2	Beräkning av arvode	351
10.1.3	Beräkning av arvode efter tid.....	353
10.1.4	Taxans utformning	355
10.1.5	Taxan vid införandet av den nya konkurslagen	360
10.2	Gällande rätt	362
10.2.1	Beräkning av arvodet.....	362
10.2.2	Ansvar för konkurskostnader	363
10.2.3	Konkursförvaltartaxa	365
10.2.4	Utveckling i praxis	367
10.3	Tillsynsmyndighetens uppgifter	371
10.4	Statens kostnader för ersättning till konkursförvaltare	374
10.5	Överväganden och förslag.....	376
10.5.1	Inledning.....	376
10.5.2	Timarvoderingssystem	378
10.5.3	Andra förslag	386
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	391

12	Konsekvenser av förslagen.....	393
12.1	Inledning.....	393
12.2	Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande.....	394
12.3	Målsättning.....	394
12.4	Vilka berörs av förslagen?.....	395
12.4.1	Personer som åtalas för brott, brottsoffer m.fl.....	395
12.4.2	Rättsväsendet och advokatkåren.....	396
12.5	Konsekvenser för en rättvis rättegång och rättssäkerheten	398
12.6	Ekonomiska konsekvenser	398
12.6.1	Inledning	399
12.6.2	Konsekvenser av våra förslag	400
12.6.3	De samlade ekonomiska konsekvenserna av våra förslag	411
12.7	Ikraftträdande och informationsinsatser.....	413
12.8	Konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen	414
12.9	Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen	414
12.10	Konsekvenser som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	414
13	Författningskommentar	415
13.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	415
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken.....	425
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde.....	427
13.4	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619).....	433

13.5 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	437
---	-----

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:12.....	439
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:18.....	447
Bilaga 3	Utveckling av förhandlingstid brottmål	449
Bilaga 4	Jämförelse mellan villkor i hem- och villaförsäkring	451
Bilaga 5	Avgöranden hovrätt	459

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att göra en samlad översyn av de utgifter som finansieras genom anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Vi har haft att överväga vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget. Inom ramen för denna översyn har vi mer specifikt haft i uppdrag att

- se om det är befogat att i någon mån begränsa tillgången till offentlig försvarare och målsägandebiträde för vissa fall,
- överväga en skärpning av reglerna kring återbetalningsskyldighet för dömda,
- föreslå begränsningar av möjligheten att byta offentlig försvarare,
- överväga att justera inkomstgränsen och avgifterna vid rätts hjälp,
- föreslå olika nivåer i timarvoderingssystemet för offentliga försvarare och målsägandebiträden,
- föreslå tidsfrister i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden,
- föreslå en utökad användning av schablonersättning (taxa) i brottmål och
- föreslå ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare.

Våra utgångspunkter

En första utgångspunkt för oss har varit att anslaget syftar till att tillgodose rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer. I detta ligger att säkerställa rätten till en rättvis rättegång. Systemet ska också bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket är av grundläggande betydelse i en rättsstat.

Det är utredningens uppfattning att samhället är skyldigt att efter behov stötta både misstänkta och brottsoffer med kvalificerat rättsligt stöd, både för att skapa balans i processen och för att uppfylla kraven på en rättvis rättegång. Denna uppfattning har i högsta grad präglat våra överväganden.

Ytterligare en utgångspunkt har varit att samtidigt pröva alla möjligheter till besparingar, om det inte leder till oacceptabla konsekvenser för den enskilde. Det bör alltid prövas om det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna.

Inom EU och i övrigt internationellt samarbete har flera rättsakter och konventioner med anknytning till dessa frågor utarbetats. Som exempel kan nämnas EU-stadgan och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I det här sammanhanget bör också nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m. (2013/48/EU). Sådana dokument har naturligtvis också legat till grund för våra överväganden.

Offentliga försvarare

Samhällets kostnader för offentliga försvarare är betydande och har ökat kraftigt under senare år. Den kraftiga kostnadsökningen kan antas ha flera orsaker. Antalet inkomna brottmål till domstolarna har ökat och målen har ändrat karaktär. Målen har blivit mer omfattande och komplexa. Förhandlingstiden har ökat. Ny teknik har gett upphov till nya brottstyper. Utvecklingen har skapat nya brottsarenor. Fler mål än tidigare är familjerelaterade. Förtursmålen har ökat i antal.

Målutvecklingen i de svenska domstolarna är också en följd av de satsningar som gjorts på rättsväsendet. Allt fler brott anmäls och utreds. Särskilt kostnadskrävande är satsningen på att bekämpa den organiserade brottsligheten, vilket leder till kostnadsökningar. Fler

och mer omfattande och komplexa brottmål ställer således krav på ökade försvararinsatser.

Vår slutsats när det gäller kostnadsökningen för offentliga försvarare är att den väsentligen har orsaker som kan ses som ofrånkomliga konsekvenser av brottsutvecklingen och andra omständigheter som inte är hänförliga till det befintliga regelverket. Inget tyder på att de nuvarande bestämmelserna inte i huvudsak tillämpas som avsett. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att bestämmelserna om i vilka situationer som en offentlig försvarare ska förordnas är väl avvägda. Några ändringar föreslås därför inte.

För närvarande saknas i lagtext regler om möjligheten att byta offentlig försvarare. Ett byte av offentlig försvarare medför merkostnader när den nya försvararen ska sätta sig in i målet. För andra biträden, t.ex. rättshjälpsbiträden, finns det uttryckliga bestämmelser om byte av biträde. Vi föreslår därför att det införs en uttrycklig bestämmelse om byte av offentlig försvarare. Någon ändring i befintlig praxis i fråga om byte av offentlig försvarare är inte avsedd.

Målsägandebiträden

När det gäller kostnaderna för målsägandebiträden har den procentuella ökningen sedan år 2004 varit större än ökningen av antalet avgjorda brottmål. Ökningstakten har varit kraftig och relativt stabil. Även samhällets kostnader för målsägandebiträden är således betydande. Den kraftiga kostnadsökningen kan även här antas ha flera orsaker. Antalet anmälda brott där målsägandebiträde normalt förordnas har ökat. En ny brottskategori är s.k. nätrelaterade brott med sexuella inslag. I sådana mål, som ofta inbegriper många målsägande, förordnas normalt målsägandebiträden. Målsägandena får numera bättre information om rätten till målsägandebiträde. En del av ökningen under perioden kan förklaras av 2005 års ändringar i sexualbrottslagstiftningen.

Även om det alltså finns förklaringar till kostnadsökningen och ökningen av antalet förordnanden av målsägandebiträden finns också en uppfattning att målsägandebiträde ibland förordnas något slentrianmässigt och att rekvisiten för att förordna målsägandebiträde inte fullt ut beaktas. Det är angeläget att rättsväsendets resurser

koncentreras till sådana situationer där målsäganden har ett reellt behov av biträde. För att påtala vikten av att en ordentlig prövning görs i varje enskilt fall föreslår vi därför vissa justeringar i 1 § lagen om målsägandebiträde.

EMR-reformen har generellt minskat målsägandens behov av stöd vid rättegången i hovrätten. Vi föreslår därför att ett målsägandebiträdes förordnande ska upphöra sedan tiden för att överklaga tingsrättens dom har löpt ut. Om målsäganden begär det eller om det annars finns anledning till det ska det ske en förnyad prövning av om målsägandebiträde ska förordnas i högre rätt.

För att säkerställa att endast för uppdraget lämpliga personer förordnas som målsägandebiträden föreslår vi att det införs en särskild bestämmelse om att rättens tillstånd ska krävas i samtliga fall vid substitution av målsägandebiträden vid huvudförhandling. Rätten kan därmed i det enskilda fallet bedöma om det är lämpligt med substitution.

Inkomstgräns och avgifter vid rättshjälp

Rättshjälp får i dag beviljas personer vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kr. Enligt tillgänglig statistik omfattas därmed för närvarande cirka 43 procent av befolkningen av möjligheten att få rättshjälp. När 1996 års rättshjälpslag trädde i kraft förutsattes att inkomstgränsen skulle ses över med jämna mellanrum. Ett lämpligt riktmärke angavs vara att en översyn gjordes med tre års intervall, även om det vid vissa tillfällen kunde finnas anledning att frångå detta. Nuvarande inkomstgräns har gällt sedan år 1999. Mot denna bakgrund föreslår vi att inkomstgränsen för att kunna få rättshjälp höjs till 400 000 kr. Förslaget innebär att cirka 80 procent av befolkningen kommer att omfattas av möjligheten att få rättshjälp.

Vi föreslår ingen ändring av sättet att beräkna rättshjälpsavgifterna. Den som har beviljats rättshjälp ska alltså även fortsättningsvis betala en rättshjälpsavgift som bestäms av kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag. Däremot föreslår vi att det läggs in ytterligare en nivå i avgiftssystemet och att avgiften, liksom minimiavgiften, i de olika nivå-

erna ändras. Vidare föreslår vi att avdraget för barn vid beräkning av den rättssökandes ekonomiska underlag höjs.

För att möjliggöra en mer effektiv kostnads kontroll föreslår vi att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att undersöka möjligheten att utveckla Rättshjälpsmyndighetens datasystem.

Mål med oerfarna och okvalificerade rättshjälpsbiträden tenderar enligt vad vi erfarit att ta längre tid och dra högre kostnader än mål med erfarna och kvalificerade biträden. Kontrollen av dem som förordnas till rättshjälpsbiträden bör bli noggrannare. Vi föreslår däremot ingen ändring av reglerna om vem som ska kunna förordnas som rättshjälpsbiträde. Syftet att så långt möjligt garantera att rättshjälpsbiträden är tillräckligt kvalificerade bör uppnås genom att de som förordnar biträden gör en noggrannare prövning av bitrådets kvalifikationer.

För att systemet med rättshjälps ska fungera och för att de som har rätt till rättshjälps också ska få det är det viktigt att det regelverk som finns kring avgiftssystemet efterlevs. Domstolsverket och domstolarna bör därför se till att de som vid domstolarna hanterar ansökningar om rättshjälps får relevant utbildning och riktlinjer för hanteringen av sådana ansökningar.

Av författningstekniska skäl föreslås en ändring i 19 § rättshjälpslagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Återbetalningsskyldighet för dömda

Bestämmelserna om återbetalningsskyldighet för dömda tillämpas inte sällan alltför generöst i förhållande till regelverket. Detta medför ökade kostnader för staten. För att förenkla för domstolarna att hantera återbetalningsskyldigheten på rätt sätt föreslår vi att ett systemstöd utvecklas. Frågan om systemstöd bör lämnas till Domstolsverket att utreda.

Vi föreslår därutöver att återbetalningsskyldigheten för dömda ska skärpas på olika sätt. Kopplingen till rättshjälpslagstiftningen bör dock behållas.

Vi föreslår att det införs en miniminivå för återbetalningsskyldigheten för den som döms för brott. Det belopp som den dömda ska återbetala av kostnaderna för offentlig försvarare, och i förekommande fall vissa andra biträden, ska inte understiga 5 000 kr. Beloppet

som ska återbetalas får dock aldrig överstiga kostnaderna. Möjligheten att jämka återbetalningen behålls men jämkning ska endast kunna ske till som lägst minimibeloppet. Minimibeloppet ska inte gälla om den dömde vid domen inte fyllt arton år eller om den dömde begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Återbetalningsskyldighet ska också gälla i förfaranden som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd.

En särskild bestämmelse föreslås om att en tilltalad ska ersätta staten hela kostnaden för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare, och i förekommande fall andra biträden, i överinstansen om målet förfaller på grund av omständigheter hänförliga till den tilltalade. Detta ska dock inte gälla om den tilltalade haft laga förfall för sin utevaro som inte kunnat anmälas i tid eller om målet återupptas.

Återbetalningsskyldigheten för dömda föreslås omfatta även salivprov som tagits för att göra en DNA-analys vid utredning av brott.

Förundersökningsledaren ska informera den misstänkte om vilka bestämmelser som gäller för återbetalningsskyldighet.

Ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden

Mot bakgrund av kostnadsökningen för offentliga försvarare och målsägandebiträden finns anledning att överväga vilka möjligheter som finns att hålla kostnaderna nere. En metod för att hålla kostnaderna nere skulle kunna vara att differentiera timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden. Likaså skulle kunna övervägas en begränsning i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden.

Vår bedömning är emellertid att en differentiering av i timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden inte bör införas. Mot att införa en sådan differentiering talar bl.a. risken för att det blir svårare att finna kvalificerade jurister som vill åta sig uppdrag som målsägandebiträde. En lägre ersättning till målsägandebiträden än till offentliga försvarare rimmar vidare illa med den utveckling som i övrigt har skett beträffande stöd till brottsoffer. Det går inte att generalisera ett målsägandebiträdes uppgifter

och säga att dessa skulle vara mindre kvalificerade än den offentlige försvararens. Även risken för att en sådan differentiering av timkostnadsnormen skulle äventyra återväxten av humanjurister måste framhållas.

Inte heller bör enligt vår bedömning en begränsning i timarvoderingsystemet för målsägandebiträden införas. En sådan regel passar inte för brottmålsprocessen, som skiljer sig väsentligt från tvistemålsprocessen. I brottmål är det primära intresset att staten ska kunna lagföra personer för brott. Brottmålsprocessen styrs i mycket av åklagaren och den tilltalade. Målsäganden och målsägandebiträdet saknar i många fall inflytande över processen.

Vi har undersökt om det taxesatta området skulle kunna utökas. Vi föreslår att befintlig brottmålstaxa ska utökas till att gälla två tilltalade med samma eller varsin försvarare och/eller två målsägande med samma eller varsitt biträde. En sådan taxa skulle sannolikt leda till kostnadsminskningar för staten eller i vart fall dämpa eventuella kostnadsökningar. En sådan taxa förenklar också hanteringen för domstolarna och biträdena. Vi föreslår att uppdraget att utöka taxan ges till Domstolsverket.

Vi har övervägt om det skulle vara lämpligt att utvidga befintlig taxa till att omfatta heldagsmål, dvs. mål upp till sex timmars huvudförhandlingstid. Vi har dock valt att inte lägga fram ett sådant förslag, framför allt för att de undersökningar som taxan bygger på är mycket gamla och inte återspeglar den förändrade rättsliga miljö som t.ex. införandet av EMR-reformen inneburit. Enligt vår uppfattning kan det dock finnas fördelar med att införa en heldagstaxa.

Vi har övervägt om ett sätt att förbättra kostnadskontrollen i fråga om biträdesarvoden kan vara att beslut om ersättning till dessa kan fattas separat och inte i samband med dom eller beslut i sak. Ersättningsfrågorna skulle därigenom kunna uppmärksammas bättre och få den tid som behövs för en ingående prövning. En sådan ordning har dock vissa olägenheter. Bl.a. kommer hanteringen med nödvändighet att bli mer komplicerad. Mot denna bakgrund har vi bedömt att nuvarande bestämmelser bör behållas.

En effektiv kostnadskontroll är en förutsättning för att kostnaderna för rättsliga biträden ska kunna hållas på en rimlig nivå. Vi har därför övervägt om det finns anledning att utöka statens kostnadskontroll när det gäller de rättsliga biträdenas ersättningar. Vi

har övervägt om det finns anledning att låta åklagare yttra sig över ersättningsanspråken i större utsträckning än för närvarande och om skyldigheten att underrätta Justitiekanslern om utdömda ersättningar bör utvidgas. Vår bedömning är dock att de nuvarande beloppsgrensarna för när åklagare ska yttra sig och för när Justitiekanslern ska underrättas om ersättningsanspråk bör behållas.

Ersättning till konkursförvaltare

Ersättningarna till konkursförvaltare har de senaste åren ökat måttligt och har inte varit särskilt kostnadsdrivande på anslaget.

Arvode och kostnadsersättning till en konkursförvaltare är en konkurskostnad som i första hand ska betalas ur konkursboet. Om en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) på grund av att konkursboets tillgångar inte räcker till betalning av konkurskostnaderna, får konkursförvaltaren ersättning av staten enligt en särskild konkursförvaltartaxa. Om uppdraget har krävt avsevärt mer arbete än normalt kan ett högre arvode beslutas och betalas ut till förvaltaren. Arvodet följer i dessa fall inte ett timarvoderingssystem med en timkostnadsnorm. I stället ska rätten bestämma en skälig ersättning med hänsyn till det arbete som uppdraget har krävt, den omsorg och skicklighet som det har utförts med samt boets omfattning.

Vi har övervägt om ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare ska införas. Enligt vår uppfattning passar inte ett timarvoderingssystem särskilt väl i konkurssammanhang. Förhållandena i konkurserna skiljer sig från andra situationer där rättsliga biträden ersätts med statliga medel. En potentiell fara med att införa ett timarvoderingssystem är enligt vår uppfattning att det skulle kunna få negativa konsekvenser för möjligheten att efterforska brottsmisstankar och återvinningsmöjligheter. Det är inte heller givet att ett timarvoderingssystem i längden skulle innebära en kostnadsbesparing för staten. För konkurshanteringen finns också ett väl utbyggt system för kontroll och tillsyn. Vår bedömning är att ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare inte bör införas.

I stället föreslår vi att befintlig taxa utökas till att omfatta 16 timmars arbete och att i taxan ska ingå ersättning för en och en halv timmes tidspillan. Förslaget innebär att fler konkurser än

i dag kommer att inrymmas under det taxesatta området. Det kan antas att denna förändring eliminerar den lilla kostnadsökning som ändå ägt rum de senaste åren utan att förändringen leder till de nackdelar som införandet av en timkostnadsnorm skulle kunna innebära.

Ikraftträdande m.m.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Vissa övergångsbestämmelser föreslås beträffande förslagen till skärpt återbetalningsskyldighet för dömda och rörande rättshjälp.

Konsekvenser

Ett genomförande av de förslag vi lämnar kommer sammantaget inte att innebära några kostnadsökningar för det allmänna. Snarare indikerar våra beräkningar ett visst ökat ekonomiskt utrymme, även vid en höjning av inkomstgränsen för rättshjälp. De ekonomiska konsekvenserna är emellertid svårbedömda och bygger på uppskattningar.

Flera av de föreslagna ändringarna kommer att kräva utbildning av och information till personal inom rättsväsendet. Dessa kostnader har bedömts rymmas inom befintliga anslag. Likaså kommer en del av förslagen att medföra vissa utvecklingskostnader för framför allt Domstolsverket.

Om våra förslag genomförs bör de uppskattningsvis medföra en kostnadsminskning inom ramen för anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. med cirka 16–19 miljoner kr per år, efter avräkning för kostnader för en höjning av inkomstgränsen för rättshjälp. Utan avräkning för kostnader för en höjning av inkomstgränsen kan kostnadsminskningen beräknas till cirka 34 miljoner kr.

Förslagen om en skärpning av återbetalningsskyldigheten för dömda beräknas sammanlagt ge ökade intäkter för det allmänna om cirka 27 miljoner kr. Dessa ökade intäkter tillgodoförs emellertid inte anslaget för rättsliga biträden. Medel som staten får in på grund av återbetalningsskyldighet redovisas nämligen mot inkomstitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet.

Om våra förslag genomförs bör de alltså sammantaget medföra besparingar för det allmänna om totalt cirka 43–46 miljoner kr inklusive avräkning för höjd inkomstgräns för rättshjälp. Utan sådan avräkning kan besparingarna beräknas till cirka 61 miljoner kr.

Summary

Remit

Our remit was to conduct an overall review of the expenditures financed through appropriation 1:12 'Legal counsels, etc'. We have been instructed to consider what measures can be taken that could have a cost-limiting effect on the appropriation. Within the context of this review, we were tasked more specifically with:

- looking into whether it is justified to limit to any extent access to public defence counsel and injured party counsel in certain cases;
- considering a tightening of the rules concerning the repayment obligation for convicted persons;
- proposing limits to the possibility of changing public defence counsel;
- considering adjusting the income ceiling and the fees for legal aid;
- proposing different levels in the hourly rate system for public defence counsels and injured party counsels;
- proposing time limits in the hourly rate system for injured party counsels;
- proposing increased use of standard remuneration, a 'tariff', in criminal cases; and
- proposing an hourly rate system for receivers in bankruptcy.

Our starting points

An initial starting point for us was that the appropriation is intended to safeguard legal security for both the accused and the victims of crime. This includes safeguarding the right to a fair trial. The system is also intended to help maintain public confidence in the judicial system, which is fundamentally important in a state governed by the rule of law.

In the Inquiry's view, society has an obligation to provide support to both suspects and victims of crime, in accordance with their needs, in the form of qualified legal support, both to create a balance in the process and to meet the requirements of a fair trial. This view has very much influenced our considerations.

Another starting point was to also examine all possibilities for making savings, as long as this does not result in unacceptable consequences for the individual. The question of whether it is reasonable for the State to contribute to paying costs should always be subject to examination.

Several legal instruments and conventions linked to these issues have been drawn up in the EU and in other international cooperation. Two examples that can be mentioned are the EU Charter and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings, etc. should also be mentioned in this context. Such documents have also underpinned our considerations.

Public defence counsels

The costs to society of public defence counsels are considerable and have risen sharply in recent years. This sharp increase can be assumed to have several causes. The number of criminal cases brought before the courts has risen and the nature of the cases has changed. Cases have become more extensive and complex. Processing times have increased. New technology has given rise to new types of offences. Developments have created new platforms of crime. More cases are now family-related. The number of priority cases has increased.

The trends in cases before Swedish courts are also a result of the investments made in the judicial system. More and more crimes are being reported and investigated. Particularly costly are efforts to combat organised crime, which have led to increases in costs. Increasingly extensive and complex criminal cases are requiring increased investments in defence counsels.

Our conclusion with regard to the rise in costs for public defence counsels is that it has essentially been caused by what can be regarded as inevitable consequences of trends in crime and other circumstances that cannot be attributed to the existing regulatory framework. There is nothing to indicate that the current provisions are not essentially being applied as intended. Against this background, we consider that the provisions on the situations in which a public defence counsel is to be appointed are well-balanced. Therefore, we do not propose any amendments.

There are currently no legislative rules concerning the possibility of changing public defence counsel. Changing public defence counsel entails additional costs as the new public defence counsel has to become familiar with the case. For other counsels, e.g. legal aid counsels, there are explicit provisions on changing counsel. We therefore propose the introduction of an explicit provision on changing public defence counsel. We do not envisage any amendment to current established practice concerning change of public defence counsel.

Injured party counsels

Since 2004, the percentage increase in the costs for injured party counsels has been greater than the increase in the number of criminal cases concluded. The rate of increase has been high and relatively stable. The costs to society of injured party counsels are considerable. Here too, this sharp increase in costs can be assumed to have several causes. The number of reported crimes in which an injured party counsel is usually appointed has risen. A new category of crime is internet-related crime involving sexual elements. Injured party counsels are normally appointed in such cases, which often involve several injured parties. Injured parties now receive better information about their right to an injured party counsel.

Some of the increase during the period can be explained by the amendments made in 2005 to the sexual offences legislation.

Although there are explanations for the rise in costs and the increase in the number of injured party counsels appointed, some perceive that injured party counsels are sometimes appointed somewhat routinely and that the criteria for appointing an injured party counsel are not fully considered. It is important that the resources of the judicial system are concentrated to situations in which the injured party has a real need of counsel. Therefore, to address the importance of a proper examination being carried out in each individual case, we propose certain amendments to Section 1 of the Injured Party Counsel Act.

The 'More modern court proceedings' reform has led to a general reduction in injured parties' needs during court proceedings in the court of appeal. We therefore propose that an injured party counsel's appointment should end once the time limit for appealing the judgment of the district court has expired. If the injured party so wishes or if there are other grounds for doing so, a new examination should be carried out to determine whether or not an injured party counsel should be appointed for proceedings in a higher court.

To ensure that only people who are suitable for the assignment are appointed as injured party counsels, we propose the introduction of a special provision stating that the court's permission must be sought in all cases of substitution of an injured party counsel in a main hearing. The court will thus be able to determine in individual cases whether substitution is appropriate.

Income ceiling and fees for legal aid

Currently, legal aid may be granted to people whose 'economic basis' does not exceed SEK 260 000. According to available statistics, this means that approximately 43 per cent of the population are currently eligible to receive legal aid. When the 1996 Legal Aid Act entered into force, it was expected that the income ceiling would be reviewed at regular intervals. A suitable guideline given was that a review be carried out every three years, although there could be certain occasions where there would be grounds to deviate from this. The

current income ceiling has applied since 1999. In light of this, we propose that the income ceiling for eligibility for legal aid be raised to SEK 400 000. This proposal means that approximately 80 per cent of the population will be eligible to receive legal aid.

We do not propose any change to the way in which legal aid fees are calculated. A person who has been granted legal aid must also pay a legal aid fee in the future. This fee is determined by the costs of the legal aid counsel and the applicant's economic basis. However, we propose that an additional level be included in the fee system and that the fee, and the minimum fee, be changed at the different levels. Moreover, we propose a raise in the deduction for children when calculating the applicant's economic basis.

To enable more effective cost control, we propose that the Government instruct the Swedish National Courts Administration to look into the possibility of developing the data systems of the Legal Aid Authority.

From what we have learnt, cases involving inexperienced and unqualified legal aid counsels tend to take longer and cost more than cases involving experienced and qualified counsels. There should be more careful checks of the people being appointed legal aid counsels. We do not propose any change to the rules regarding who should be eligible for appointment as legal aid counsel. The aim of guaranteeing, as far as possible, that legal aid counsels are sufficiently qualified should be achieved by those appointing counsels carrying out more careful checks of the counsel's qualifications.

If the legal aid system is to function and if those entitled to legal aid are to receive it, it is important that the regulatory framework concerning the fees system is observed. The Swedish National Courts Administration and the courts should therefore ensure that the people at the courts responsible for processing legal aid applications receive the relevant training and guidelines for processing such applications.

For legislative reasons, we propose an amendment to Section 19 of the Legal Aid Act. No amendment to the substance is intended.

Repayment obligation for convicted persons

The provisions on the repayment obligation for convicted persons are often applied far more generously than warranted by the regulatory framework. This entails increased costs for the State. To make it easier for the courts to deal with the repayment obligation correctly, we propose the development of systemic support. The issue of systemic support should be left to the Swedish National Courts Administration to investigate.

In addition, we propose making the repayment obligation for convicted persons more stringent in various ways. However the link to legal aid legislation should be kept.

We propose introducing a minimum level for the repayment obligation for people convicted of crimes. The amount the convicted person is to repay for the costs of public defence counsel – and where relevant certain other counsels – should not fall below SEK 5 000. However, the amount to be repaid must never exceed the costs. The possibility of adjusting the repayment will be kept, but it should only be possible to adjust the repayment down to the minimum amount at the lowest. The minimum amount should not apply if the convicted person has not reached the age of eighteen on the date of the judgment or if the convicted person was suffering from a serious mental disturbance when he or she committed the crime.

The repayment obligation should also apply in proceedings concerning the setting aside of a penalty and the imposition of another penalty for a crime, or concerning another measure relating to an imposed penalty.

We propose a special provision stating that a defendant is to reimburse the State for all of the costs paid from the public purse for remuneration to public defence counsels, and where relevant other counsels, in the higher court if the case has lapsed due to circumstances attributable to the defendant. However, this should not apply if the defendant was lawfully absent and it was not possible to report the absence in time, or if the case is reinstated.

It is proposed that the repayment obligation for convicted persons also cover saliva samples taken to carry out DNA analysis when investigating a crime.

The person in charge of the preliminary investigation is to inform the suspect of the provisions that apply concerning the repayment obligation.

Remuneration for public defence counsels and injured party counsels

In light of the increase in costs for public defence counsels and injured party counsels, there is reason to consider ways of keeping costs down. One way of keeping costs down could be to have different standard hourly rates for public defence counsels and injured party counsels. Likewise, a restriction in the hourly rate system for injured party counsels could be considered.

In our assessment, different standard hourly rates for public defence counsels and injured party counsels should not be introduced. One argument against having different rates is that this could make it more difficult to find qualified lawyers willing to take on the task of injured party counsel. Moreover, lower remuneration for injured party counsels than for public defence counsels does not sit well with general developments in terms of support for the victims of crime. It is not appropriate to generalise and assert that the tasks of an injured party counsel are less skilled than those of a public defence counsel. It is also necessary to highlight the risk that different standard hourly rates would jeopardise the continued supply of lawyers specialising in law governing individuals.

We do not consider that a restriction should be introduced in the hourly rate system for injured party counsels. This kind of rule is not appropriate for criminal proceedings, which are very different from civil proceedings. In criminal cases, the primary interest is for the State to prosecute people for crimes. Criminal proceedings are largely steered by the prosecutor and the defendant. In many cases, the injured party and the injured party counsel do not have any influence over proceedings.

We have investigated whether the area covered by the tariff could be broadened. We propose that the current criminal case tariff be extended to cover two accused persons with the same counsel or one counsel each and/or two injured parties with the same defence counsel or one defence counsel each. This kind of tariff would

probably result in cost reductions for the State, or it would at least mitigate any cost increases. It would also facilitate the processing of cases for courts and counsels. We propose that the Swedish National Courts Administration be tasked with broadening the tariff.

We have considered whether it would be suitable to extend the current tariff to cover full-day cases, i.e. cases in which the main hearing lasts up to six hours. However, we have decided not to submit such a proposal, primarily because the studies upon which the tariff is based are very old and do not reflect changes in the legal environment brought about by the 'More modern court proceedings' reform, for example. In our view, introducing a full-day tariff may have advantages.

We have considered whether one way of improving cost control with regard to counsel fees would be for decisions on remuneration for counsels to be taken separately and not in connection with a judgment or decision in a case. Remuneration issues would thus be given greater attention and receive the time necessary for a thorough examination. However, this kind of system would involve some inconveniences. Processing would inevitably become more complicated, for example. In light of this, we consider that the current provisions should be kept.

Effective cost control is a prerequisite if the costs of legal counsels are to be kept at a reasonable level. We have therefore considered whether there is reason to extend the cost control carried out by the State with regard to the remuneration of legal counsels. We have considered whether there is reason to allow prosecutors to have a greater say in remuneration claims than is currently the case and whether the obligation to inform the Office of the Chancellor of Justice about awarded remuneration should be extended. In our assessment, the current ceilings for when a prosecutor is to express an opinion and when the Office of the Chancellor of Justice is to be informed about remuneration claims should be kept.

Remuneration for receivers in bankruptcy

Remuneration for receivers in bankruptcy has increased moderately in recent years and has not driven up the cost of the appropriation to any great extent.

Fees and reimbursement of expenses to a receiver are a bankruptcy cost that should primarily come from the bankruptcy estate. In cases in which bankruptcy is written off in accordance with Chapter 10, Section 1 of the Bankruptcy Act (1987:672) because the assets of the bankruptcy estate are not sufficient for paying the costs of the bankruptcy, the receiver may receive remuneration from the State in accordance with a special receiver tariff. If the assignment required considerably more work than normal, a higher fee can be set and paid to the receiver. In such cases, the fee does not follow an hourly rate system with a standard hourly rate. Instead, the court is to decide on a reasonable level of remuneration, taking into consideration the work required for the assignment, the care and skill with which it has been carried out and the size of the estate.

We have considered whether an hourly rate system should be introduced for receivers. In our view, an hourly rate system is not very suitable for bankruptcy cases. The circumstances of bankruptcies differ from other situations in which legal counsels are remunerated from State funds. In our view, one potential risk of introducing an hourly rate system is that it might negatively affect the possibility of investigating suspicions of crime or recovery. It cannot be taken for granted either that an hourly rate system would bring savings for the State in the long run. There is also a well-developed system for checks and supervision when handling bankruptcies. In our assessment, an hourly rate system for receivers in bankruptcy should not be introduced.

Instead we propose that the current tariff be extended to cover 16 hours' work and that the tariff include remuneration for a time loss of one and a half hours. This proposal means that more bankruptcies will be included in the area covered by the tariff than is currently the case. It can be assumed that this change will eliminate the minor increase in cost that has occurred in recent years, without the change resulting in the disadvantages that the introduction of a standard hourly rate may entail.

Entry into force, etc.

It is proposed that the legislative amendments enter into force on a date determined by the Government.

We propose certain transitional provisions concerning the proposals for a stricter repayment obligation for convicted persons and concerning legal aid.

Consequences

On the whole, the implementation of the proposals we have made would not cause any increase in costs for the public purse. Rather, our calculations indicate a certain amount of increased financial scope, even if the income ceiling for legal aid is raised. However, the financial consequences are difficult to assess and are based on estimates.

Several of the proposed changes will require training and information for staff in the judicial system. We consider that these costs can be covered by the current appropriations. In the same way, some of the proposals will entail development costs, primarily for the Swedish National Courts Administration.

If our proposals are implemented, they are estimated to bring savings within the framework of appropriation 1:12 'Legal counsels, etc.' of approximately SEK 16–19 million per year, after deducting the costs of raising the income ceiling for legal aid. Without deducting the costs of raising the income ceiling, the savings can be estimated to amount to approximately SEK 34 million.

The proposals on a stricter repayment obligation for convicted persons are estimated to provide increased revenue for the public purse of approximately SEK 27 million. This increased revenue will not go to the appropriation for legal counsels. Funds that the State receives on account of the repayment obligation are reported against income heading 2811 'Other income from central government activities'.

If our proposals are implemented, they should therefore bring savings for the public purse of a total of approximately SEK 43–46 million, including a deduction for the raised income ceiling for legal aid. Without such a deduction, the savings can be estimated at approximately SEK 61 million.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 21 kap. 6 §, 31 kap. 1§, 48 kap. 2 § och 49 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 31 kap. 1 a § och 31 kap. 4 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

6 §¹

Ett förordnande av offentlig försvarare får återkallas av rätten, om behovet av offentlig försvarare upphör eller något annat giltigt skäl för återkallelse föreligger. Utser den misstänkte själv annan försvarare, *skall* förordnandet återkallas, om det inte skulle uppstå synnerlig olägenhet.

Ett förordnande av offentlig försvarare får återkallas av rätten, om behovet av offentlig försvarare upphör eller något annat giltigt skäl för återkallelse föreligger. Utser den misstänkte själv annan försvarare, *ska* förordnandet återkallas, om det inte skulle uppstå synnerlig olägenhet.

Byte av offentlig försvarare får ske efter särskilt tillstånd av rätten och bara om det finns giltiga skäl. Om byte av offentlig försvarare har skett en gång, får nytt byte ske

¹ Senaste lydelse 1983:920.

endast om det finns synnerliga skäl.

En offentlig försvarare får inte utan rättens medgivande sätta någon annan i sitt ställe.

31 kap.

1 §²

Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Den tilltalade ska också ersätta staten för kostnaden att hämta honom eller henne till rätten och för kostnaden för *blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning* som avser honom eller henne och som har gjorts för utredning om brottet.

Ersättningsskyldigheten omfattar dock inte kostnader som inte skäligen varit motiverade för utredningen, eller kostnader som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, hans eller hennes ombud eller försvarare som utsetts av honom eller henne. Ersättningsskyldigheten omfattar inte heller det som betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade.

Den tilltalade är inte i annat fall än som avses i 4 § första stycket skyldig att betala mera av kostnaden för försvararen än vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälpslagens (1996:1619). Det som sägs i den lagen om kostnad för rättshjälpsbiträde gäller i stället

Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Den tilltalade ska också ersätta staten för kostnaden att hämta honom eller henne till rätten och för kostnaden för *provtagning och analys av blod, urin och saliv* som avser honom eller henne och som har gjorts för utredning om brottet.

Den tilltalade är, *med undantag för fall som avses i 1 a § och 4 § första stycket*, inte skyldig att betala mera av kostnaden för försvararen än vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälpslagens (1996:1619). Det som sägs i den lagen om kostnad för rättshjälpsbiträde gäller i stället

² Senaste lydelse 2013:663.

kostnad för offentlig försvarare.

Det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden.

Om det belopp som den tilltalade skulle vara skyldig att ersätta understiger en viss gräns som regeringen fastställt, ska han eller hon inte vara ersättningsskyldig.

kostnad för offentlig försvarare.

Det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden.

1 a §

Det belopp som den tilltalade enligt 1 § ska ersätta staten för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till offentlig försvarare får inte understiga 5 000 kr. Det belopp som ska ersättas får dock aldrig överstiga kostnaderna för den offentliga försvararen.

Det belopp som den tilltalade ska betala får efter nedsättning enligt 1 § fjärde stycket inte understiga 5 000 kr.

Första och andra stycket gäller inte om den tilltalade vid domen inte fyllt arton år eller om den tilltalade begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning. I sådana fall får det belopp som den tilltalade ska återbetala nedsättas eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden.

4 a §

Om den tilltalade i ett mål där åklagaren för talan uteblir från sammanträde för huvudförhandling och överklagandet av denna anledning förfaller, är den tilltalade skyldig att ersätta staten hela kostnaden för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare.

Ersättningskyldigheten enligt första stycket omfattar dock inte kostnader, som inte skäligen varit motiverade för utredningen, eller kostnader, som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, den tilltalades ombud eller försvarare som utsetts av den tilltalade. Ersättningskyldigheten omfattar inte heller det som betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade.

Det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden.

48 kap.**2 §³**

Strafföreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Under förutsättningar som anges i 4 § andra stycket får strafföreläggande avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Av

³ Senaste lydelse 2010:575.

5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad som bestämts enligt 14 §.

Är brott förenat med egen-
doms förverkande, annan sådan
särskild rättsverkan eller särskild
rättsverkan i form av avgift en-
ligt lagen (1994:419) om brotts-
offerfond, ska också denna före-
läggas den misstänkte till godkän-
nande. Detsamma gäller kostnad
för *blodprovstagning, blodunder-
sökning, urinprovstagning och
urinundersökning* som avser den
misstänkte och som har gjorts
för utredning om brottet. I fråga
om sådan kostnad tillämpas be-
stämmelserna om särskild rätts-
verkan.

Är brott förenat med egen-
doms förverkande, annan sådan
särskild rättsverkan eller särskild
rättsverkan i form av avgift en-
ligt lagen (1994:419) om brotts-
offerfond, ska också denna före-
läggas den misstänkte till godkän-
nande. Detsamma gäller kostnad
för *provtagning och analys av blod,
urin och saliv* som avser den miss-
tänkte och som har gjorts för
utredning om brottet. I fråga om
sådan kostnad tillämpas bestäm-
melserna om särskild rättsverkan.

Är brott förenat med företagsbot ska också denna genom strafföreläggande föreläggas den misstänkte till godkännande.

49 kap.

5 §⁴

En tingsrätts beslut får överklagas särskilt, om tingsrätten i be-
slutet

1. avvisat ett ombud, ett biträde eller en försvarare eller ogillat
ett yrkande om detta,

2. ogillat ett yrkande av tredje man att få delta i rättegången som
intervenient eller målsägande eller prövat fråga enligt 13 kap. 7 § om
övertagande av ett käromål,

3. förelagt en part eller någon annan att lägga fram skriftligt
bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning eller
vid prövning enligt 3 kap. 3 § andra stycket 4 eller 5 tryckfrihets-
förordningen eller 2 kap. 3 § andra stycket 4 eller 5 yttrandefrihets-

⁴ Senaste lydelse 1998:601.

grundlagen funnit det vara av synnerlig vikt att en uppgift som avses där lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran,

4. prövat en fråga om utdömande av förelagt vite eller häkte eller om ansvar för förseelse i rättegången eller om skyldighet för någon att ersätta rättegångskostnad,

5. prövat en fråga om ersättning eller förskott av allmänna medel till målsägande eller enskild part eller om ersättning eller förskott till biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller någon annan,

6. prövat en fråga i tvistemål om kvarstad eller annan åtgärd enligt 15 kap. eller i brottmål om häktning, tillstånd till restriktioner enligt 24 kap. 5 a §, en åtgärd som avses i 25–28 kap. eller omhändertagande enligt 28 kap. brottsbalken,

7. avslagit en begäran om biträde eller försvarare eller till sådant uppdrag utsett någon annan än parten föreslagit,

7. avslagit en begäran om biträde eller försvarare *eller avslagit en begäran om byte av biträde eller försvarare* eller till sådant uppdrag utsett någon annan än parten föreslagit,

8. prövat en fråga som gäller rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) i annat fall än som avses i 5 eller 7,

9. avslagit en begäran om att ersättning till vittne som åberopats av en enskild part *skall* utgå av allmänna medel enligt 36 kap. 24 § andra stycket, eller

9. avslagit en begäran om att ersättning till vittne som åberopats av en enskild part *ska* utgå av allmänna medel enligt 36 kap. 24 § andra stycket, eller

10. prövat en fråga enligt 33 kap. brottsbalken om avräkning av tiden för vissa frihetsberövanden.

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2. Har offentlig försvarare eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten förordnats före ikraftträdandet tillämpas 31 kap. 1 § i sin äldre lydelse.

3. Har offentlig försvarare eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten förordnats före ikraftträdandet tillämpas inte 31 kap. 1 a och 4 a §§.

4. För kostnader för salivprov som tagits före ikraftträdandet tillämpas 31 kap. 1 § och 48 kap. 2 § i sin äldre lydelse.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har någon genom dom, som får verkställas, trots att den inte äger laga kraft, dömts till straff eller annan påföljd för brott och är han eller hon för sådan verkställighet intagen i kriminalvårdsanstalt eller i särskilt ungdomshem med stöd av 32 kap. 5 § brottsbalken, *skall* han eller hon vid fullföljd av talan i målet anses som häktad för brottet. Detsamma gäller i fråga om den som är omhändertagen enligt 28 kap. 11 § brottsbalken.

Vad i nya rättegångsbalken är föreskrivet angående brottmål *skall*, om inte annat är föreskrivet, i tillämpliga delar gälla, då mot någon, som blivit dömd för brott, vid domstol inleds förfarande, som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd; är han eller hon för verkställighet av

Föreslagen lydelse

19 §⁵

Har någon genom dom, som får verkställas, trots att den inte äger laga kraft, dömts till straff eller annan påföljd för brott och är han eller hon för sådan verkställighet intagen i kriminalvårdsanstalt eller i särskilt ungdomshem med stöd av 32 kap. 5 § brottsbalken, *ska* han eller hon vid fullföljd av talan i målet anses som häktad för brottet. Detsamma gäller i fråga om den som är omhändertagen enligt 28 kap. 11 § brottsbalken.

Vad i nya rättegångsbalken är föreskrivet angående brottmål *ska*, om inte annat är föreskrivet, i tillämpliga delar gälla, då mot någon, som blivit dömd för brott, vid domstol inleds förfarande, som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd; är han eller hon för verkställighet av

⁵ Senaste lydelse 2006:893.

påföljd intagen i anstalt eller särskilt ungdomshem som avses i första stycket, *skall* han eller hon anses som häktad för brottet. Har offentlig försvarare förordnats för den dömd, *skall ersättning till försvararen alltid betalas av staten.*

påföljd intagen i anstalt eller särskilt ungdomshem som avses i första stycket, *ska* han eller hon anses som häktad för brottet. Har offentlig försvarare förordnats för den dömd, *ska bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om återbetalningskyldighet för den tilltalade gälla.*

-
1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
 2. Har offentlig försvarare förordnats före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1988:609) om målsägandebiträde

dels att 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

När en förundersökning har inletts eller återupptagits ska ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebiträde) förordnas i mål om

1. brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde,

2. brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde,

3. annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och *övriga* omständigheter *kan antas* att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde.

2. brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra *särskilda* omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde,

3. annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och *andra särskilda* omständigheter *står klart* att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde.

⁶ Senaste lydelse 2012:660.

Målsägandebitråde får förordnas i högre rätt, om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen.

1 a §

Målsägandebiträdets förordnande gäller, om inte annat följer av 3 §, fram till att tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut.

Målsägandebitråde får förordnas i högre rätt, om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen. Vid bedömningen ska den högre rätten, förutom vad som anges i 1 §, särskilt beakta om det med hänsyn till att målsäganden ska höras, vad den högre rätten ska pröva i fråga om enskilt anspråk eller något annat särskilt skäl kan antas att målsäganden har behov av målsägandebitråde.

4 §⁷

Målsägandebitråde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Vid förordnandet tillämpas 26 § första stycket rättshjälpslagen (1996:1619).

I fråga om byte av målsägandebitråde och rätt för sådant biträde att sätta någon annan i sitt ställe tillämpas 26 § andra och tredje styckena rättshjälpslagen.

I fråga om byte av målsägandebitråde tillämpas 26 § andra stycket rättshjälpslagen.

Ett målsägandebitråde får inte utan rättens medgivande sätta någon annan i sitt ställe.

⁷ Senaste lydelse 1996:1644.

Målsägandebiträdet *skall* entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det.

Målsägandebiträdet *ska* entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det.

I övrigt tillämpas i fråga om målsägandebiträde rättegångsbalkens regler om rättegångsbiträde.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1.4 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

Härigenom föreskrivs att 6, 19, 23 och 38 §§ rättshjälpslagen (1996:1619) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger 260 000 kr.

Rättshjälp får även beviljas ett dödsbo om det finns synnerliga skäl. I 14 § finns bestämmelser om övergång av rättshjälp till dödsbo.

Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala ansökningsavgift, tilläggsavgift eller expeditionsavgift *enligt förordningen (1987:452) om avgifter* vid de allmänna domstolarna, ansökningsavgift i mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller avgift *enligt 15 § 1–3 avgiftsförordningen (1992:191)*.

Den som har beviljats rättshjälp i en angelägenhet som lett till ett verkställbart avgörande eller i ett mål om verkställighet behöver inte betala utsökningsavgifter hos Kronofogdemyndigheten.

Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala några kostnader för kungörelser i mål eller ärenden vid domstol.

Föreslagen lydelse

6 §⁸

Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger 400 000 kr.

19 §⁹

Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala *föreskriven*

a. ansökningsavgift, tilläggsavgift eller expeditionsavgift vid de allmänna domstolarna,

b. ansökningsavgift i mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, eller

c. avgift för kopia, avskrift eller utskrift av allmän handling.

⁸ Senaste lydelse 1999:63.

⁹ Senaste lydelse 2014:252.

23 §¹⁰

Den som har beviljats rätts-hjälp *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.

Den som har beviljats rätts-hjälp *ska* 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. *fem* procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 70 000 kr,

2. *tio* procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 70 000 men inte 120 000 kr,

3. *tjugo* procent av kostnaderna, dock minst 1 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 160 000 kr,

4. *trettio* procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 160 000 men inte 200 000 kr,

5. *fyrtio* procent av kostnaderna, dock minst 3 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 men inte 260 000 kr,

6. *femtio* procent av kostnaderna, dock minst 7 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 260 000 men inte 330 000 kr,

¹⁰ Senaste lydelse 2000:273.

7. sextio procent av kostnaderna, dock minst 15 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 330 000 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.

Avgift för rådgivning utöver en timme *ska* avräknas från den lägsta avgift som anges i andra stycket 2–7.

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

38 §¹¹

Med ekonomiskt underlag avses i denna lag den rättssökandes beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning enligt andra stycket.

Bidrar den rättssökande till underhållet av barn *skall* den beräknade årsinkomsten minskas med 15 000 kr för varje barn, dock högst 75 000 kr. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, *skall* den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Närmare bestämmelser om

Bidrar den rättssökande till underhållet av barn *ska* den beräknade årsinkomsten minskas med 20 000 kr för varje barn, dock högst 100 000 kr. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, *ska* den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Närmare bestämmelser om

¹¹ Senaste lydelse 1999:63.

hur det ekonomiska underlaget
skall beräknas meddelas av rege-
ringen eller den myndighet som
regeringen bestämmer.

hur det ekonomiska underlaget
ska beräknas meddelas av rege-
ringen eller den myndighet som
regeringen bestämmer.

-
1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
 2. Har rättshjälp beviljats eller har ansökan om rättshjälp lämnats in till domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹²

I samband med att den som skäligen misstänks för brott underrättas om misstanken ska han eller hon också underrättas om sin rätt att

– anlita biträde av försvarare och att under vissa förutsättningar få en offentlig försvarare förordnad,

– få information om förändringar av misstanken och ta del av utredningsmaterial i den utsträckning som följer av 23 kap. 18 § rättegångsbalken,

– vid behov biträdas av tolk och få handlingar som är väsentliga för att kunna ta till vara sin rätt översätta, och

– inte behöva yttra sig över misstanken.

När den som skäligen misstänks för brott underrättas om misstanken ska han eller hon också få information om bestämmelser om återbetalningsskyldighet för kostnader för offentliga försvarare.

Den misstänkte ska få informationen på ett språk som han eller hon förstår.

Om det enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken inte har genomförts en förundersökning ska den misstänkte underrättas enligt första stycket senast när åtal väcks eller i samband med att en klagan om undanröjande av ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot ges in till domstol.

¹² Senaste lydelse 2014:260.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Inledning

I detta kapitel redovisas det huvudsakliga innehållet i utredningens direktiv och hur arbetet i utredningen har bedrivits.

Uppdraget har varit brett. I viss utsträckning har det dock avgränsats av direktiven samt av andra utredningars arbete. I avsnitt 2.5 anges andra utredningar och förslag som på olika sätt påverkat denna utrednings arbete.

2.2 Utredningens uppdrag

2.2.1 Behovet av en utredning

En enskild har i vissa fall rätt till ett juridiskt biträde som bekostas av allmänna medel, t.ex. offentlig försvarare, rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde och offentligt biträde. Möjligheten till juridiskt biträde syftar ytterst till att säkerställa att den enskilde får en rättvis rättegång.

I statsbudgeten finansieras statens kostnader för rättsliga biträden genom anslaget *1:12 Rättsliga biträden m.m.* Anslaget omfattar ersättning till offentliga försvarare, rättshjälpsbiträden, målsägandebiträden och vissa offentliga biträden. På anslaget finansieras också utgifter för särskilda företrädare för barn samt utgifter för bevisning, parter, tolk och konkursförvaltare. Som framgår av avsnitt 3 är det en mängd olika kostnadsslag som sorterar under anslaget.

Statens kostnader för de utgifter som omfattas av anslaget har ökat under den senaste tioårsperioden och förväntas göra det även

framöver. Kostnaderna uppgick till nästan 2,3 miljarder kronor år 2013 vilket innebär en ökning med 1,3 miljarder kronor sedan år 2000. Det finns flera orsaker till kostnadsökningarna. Den enskilt viktigaste orsaken är sannolikt den målutveckling som skett i domstolarna under samma tid.

Antalet inkomna mål till de svenska domstolarna har ökat under lång tid. Sedan år 2000 har antalet ökat från cirka 277 000 mål per år till cirka 385 000 mål år 2013. Brottmålen har ökat från cirka 61 000 mål till nästan 95 000 mål, vilket är en ökning med nästan 56 procent. Förutom att antalet mål har ökat har målen också ändrat karaktär. Det är en allmän uppfattning att målen blivit mer omfattande och komplicerade. Målutvecklingen är delvis en direkt följd av de satsningar som gjorts hos polis och åklagare vilket har lett till en ökad lagföring.

Den största utgiftsposten på anslaget är kostnaderna för *offentliga försvarare*. Under år 2013 utgjorde den utgiftsposten mer än hälften av kostnaderna eller nästan 1,3 miljarder kronor. Det är en ökning med 719 miljoner kronor eller 180 procent sedan år 2000. De faktorer som styr kostnaderna för offentliga försvarare är framför allt antalet förordnanden och förekomsten av omfattande mål.

Den näst största posten är utgifter för *målsägandebiträden*. Kostnaden för målsägandebiträden uppgick till 259 miljoner kronor år 2013. Det är en ökning med 186 miljoner kronor eller över 200 procent sedan år 2000.

Utgifter för *rättshjälpsbiträden* är den tredje största utgiftsposten. Kostnaden för rättshjälpsbiträden var 247 miljoner kronor år 2013. Motsvarande siffra år 2000 var 188 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med cirka 30 procent.

Kostnaderna för *offentliga biträden* har ökat med cirka 150 procent, från cirka 63 miljoner kronor år 2000 till 157 miljoner kronor år 2013 och utgör alltså den fjärde största utgiftsposten inom anslaget.

Utgifterna på anslaget har alltså ökat kraftigt under 2000-talet och utgör en betydande kostnad för staten. Staten är skyldig att hushålla med de medel som medborgarna ställer till förfogande och se till att de används effektivt och där behovet är som störst. Kostnadsökningen på anslaget motiverar en samlad översyn av utgifterna.

2.2.2 Sammanfattning av uppdraget

Statens kostnader för rättsliga biträden m.m. innehåller, som framgått, många olika kostnadsslag. Även om uppdraget avser en samlad översyn av utgifterna har vi i enlighet med direktiven inriktat oss på de största utgiftsposterna, som avser kostnader för offentliga försvarare, målsägandebiträden och rättshjälpsbiträden. En granskning av övriga kostnadsposter bör göras i samband med det årliga budgetarbetet eller genom riktade uppdrag till de myndigheter som får besluta om anslaget utnyttjande.

Vi har haft att överväga vilka åtgärder som kan vidtas som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget men samtidigt har i direktiven angetts att rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer ska garanteras. Våra överväganden och förslag måste därför innebära en avvägning mellan kostnadsdämpning och rättssäkerhet. Så har vi läst vårt uppdrag och så har vi genomfört vårt arbete.

I uppdraget har ingått att särskilt överväga följande punkter.

- Se över om det – med hänsyn till det övergripande målet om en god hushållning med statens resurser – är befogat att i någon mån begränsa tillgången till offentlig försvarare och målsägandebiträde i vissa fall.
- Överväga en skärpning av reglerna om återbetalningsskyldighet för dömda.
- Föreslå begränsningar av möjligheten att byta offentlig försvarare.
- Överväga att justera inkomstgränsen och avgifterna vid rättshjälp.
- Föreslå olika nivåer i timarvoderingssystemet för offentliga försvarare och målsägandebiträden.
- Föreslå tidsfrister i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden.
- Föreslå en utökad användning av schablonersättning, s.k. taxa i brottmål.
- Föreslå ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare.

I uppdraget har även ingått att lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs. Vi har varit oförhindrade att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och på EU-nivå har beaktats.

De ändringar som föreslås ska konsekvensbedömas gentemot kraven på en rättvis rättegång och hur förslagen på annat sätt påverkar rättssäkerheten. Självfallet ska de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och andra alternativ som vi övervägt men inte föreslagit redovisas.

Uppdraget skulle redovisas senast den 31 oktober 2014 men har senare förlängts till utgången av år 2014.

Utredningens direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1* och *2*.

2.3 Utredningens arbete

Vårt arbete inleddes i februari 2013. I utredningen har hållits 12 expertsammanträden, varav ett i form av ett tvådagars internationellt sammanträde. Flera interna arbetsmöten har hållits mellan utredare och sekreterare. Besök, överläggningar och kontakter har förekommit hos domstolar, myndigheter och organisationer som särskilt berörs av vårt arbete såsom Domstolsverket, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rättshjälpsmyndigheten, Brottsoffermyndigheten och Sveriges advokatsamfund. Experterna i utredningen har medverkat inte bara med värdefulla synpunkter utan också med eget utredningsmaterial.

Vi har orienterat oss om beredningen inom Regeringskansliet av bl.a. betänkandena *Nya påföljder* (SOU 2012:34), *En modernare rättegång II – en uppföljning* (SOU 2012:93), *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) samt promemorian *Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag* (Ds 2012:54). Även arbetet med EU:s direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m. (2013/48/EU) och direktiv (2012/29/EU) som reglerar brottsoffers rättigheter har bevakats.

Information om lagstiftningen i andra länder har inhämtats framför allt genom experternas försorg genom kontakter med företrädare för såväl utländska advokatbyråer som myndigheter.

Statistiskt underlag har, direkt eller genom experterna, inhämtats från Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten och Statistiska centralbyrån. Vi har tagit del av de rapporter och utredningar som framför allt Domstolsverket framställt under årens lopp.

2.4 Utgångspunkter

Anslaget 1:12 Rättsliga biträden omfattar, som närmare framgår av avsnitt 3, en mängd olika anslagposter. I direktiven till utredningen anges vissa specifika frågor som vi särskilt ska se över och överväga. Utredningen har uppfattat att vårt uppdrag bör inriktas på de frågeställningar som sålunda anges särskilt. Tonvikten i betänkandet ligger alltså på dessa särskilt angivna frågor.

En första utgångspunkt för oss har varit att anslaget syftar till att säkerställa rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer. I detta ligger att säkerställa rätten till en rättvis rättegång. Systemet ska i slutändan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Detta är av grundläggande betydelse i en rättsstat.

En andra utgångspunkt har varit att alla möjligheter till besparingar bör prövas, om det inte leder till oacceptabla konsekvenser för den enskilde. Det bör alltid göras en prövning av om det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna.

Ett centralt inslag i uppdraget är att överväga olika begränsningar av tillgången till offentlig försvarare och målsägandebiträde. Såväl den tilltalade som målsäganden har en särskild ställning i brottmålsprocessen. Rätten till offentlig försvarare är i många fall nödvändig för att säkerställa att rättegången blir rättssäker och effektiv. Samtidigt är det viktigt att statens utgifter kontrolleras för att säkerställa att resurser så långt möjligt tillförs där de behövs bäst.

Målsäganden är som brottsoffer direkt berörd av processen och kan behöva information, stöd och hjälp i en utsatt situation. Även för målsäganden utgör rätten till biträde ett viktigt inslag i det regelverk som ska säkerställa en rättssäker och effektiv process. En utgångspunkt för oss i denna del har varit att samhället är skyldigt att stötta både misstänkta och brottsoffer med kvalificerat rättsligt

stöd, både för att skapa balans i processen och för att säkerställa att den uppfyller kraven på en rättvis rättegång.

Anslaget är regelstyrt. Förutsättningarna för att förordna offentliga försvarare, målsägandebiträden, rättshjälpsbiträden och offentliga biträden m.fl. och deras rätt till ersättning är fastlagda i lag. Enskildas rätt till försvarare och målsägandebitråde regleras också i vissa internationella rättsakter, t.ex. artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) där rätten till en rättvis rättegång läggs fast. Begreppet rättvis rättegång omfattar bl.a. rätten till försvarare. Europakonventionen gäller som svensk lag. Sverige får inte meddela lagar och föreskrifter som strider med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen – RF).

Inom EU har antagits ett direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt rätt att kommunicera vid frihetsberövande.¹ Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om när en misstänkt eller tilltalad har rätt till försvarare i angivna förfaranden. Direktivet reglerar dock inte frågan om ersättning till försvararen.

Frågor om brottsoffers rättigheter har varit en prioriterad fråga också inom EU. EU-kommissionen har t.ex. aviserat ett förslag om rättshjälp som avser misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden. Inom EU har det vidare nyligen antagits ett direktiv som reglerar brottsoffers rättigheter (2012/29/EU). Direktivet reglerar bl.a. rätten till rättshjälp. Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 16 november 2015.

Vi har vid våra överväganden beaktat dessa instrument och förslag, som varit utgångspunkter för våra överväganden.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet (EUT L294, 6.11.2013, s. 1).

2.5 Andra utredningar

Under eller i nära anslutning till utredningstiden har andra utredningar behandlat frågor som kan påverka vårt arbete. Här ska redovisas sådana utredningar och förslag som i varierande grad kan inverka på anslaget för rättsliga biträden.

Vi har vid våra överväganden utgått från den nuvarande lagstiftningen och har alltså inte diskonterat några av de olika utredningsförslag som ännu inte lett till lagstiftning.

Straffprocessutredningen

Straffprocessutredningen har i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) lämnat förslag till åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande i såväl tingsrätt som hovrätt. Utredningen har lämnat ett antal förslag till förändring som kan påverka anslaget för rättsliga biträden.

För tingsrättsprocessens del har utredningen föreslagit att den som har åtalats för brott för vilket åklagaren yrkar en strängare påföljd för böter ska ha rätt till kostnadsfri rådgivning av advokat under högst två timmar. Den rådgivande advokaten ska ha rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete samt för kostnader för tolk och översättning.

Vidare föreslås att mål om allmänt åtal för brott avseende en gärning som den tilltalade erkänt under vissa förutsättningar ska kunna avgöras i en förenklad ordning utan huvudförhandling i tingsrätten. Om målet inte kan avgöras på det sättet ska rätten kalla till huvudförhandling.

När det gäller huvudförhandlingsmål har utredningen föreslagit att rätten ska få ett tydligare ansvar för att bedöma om flera åtal eller åtalpunkter ska handläggas i samma rättegång och avgöras vid samma tillfälle. Detta syftar till att minska antalet och omfattningen av de stora brottmålen och att undvika att avgörandet fördröjs i onödan. Rätten ska särskilt beakta om en gemensam handläggning riskerar att göra rättegången mer omfattande än vad som är nödvändigt. Åtal som handläggs gemensamt ska kunna särskiljas för att hanteras separat. Det bör kunna ske antingen genom att åtalen hanteras i olika mål eller genom att deldom meddelas.

Utredningens förslag i denna del har behandlats i regeringens proposition 2013/14:170, Åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar. I propositionen föreslår regeringen att om åtal har väckts mot någon för flera brott ska åtalen handläggas i en rättegång. Vidare föreslås att åtalen får handläggas var för sig om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl mot det. Om åtal har väckts mot flera personer får åtalen handläggas i en rättegång om det är till fördel för målets handläggning eller det annars finns skäl för det. Enligt förslaget ska det inte längre krävas att åtalen har väckts vid samma domstol för att de ska få förenas. Vidare föreslås i propositionen att om det handläggs flera åtal mot samma tilltalad i en rättegång får deldom meddelas endast om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl mot det. Förslagen trädde i kraft den 1 juli 2014.

Utredningen föreslår också att möjligheterna att avgöra ett mål när den tilltalade inte kommit till huvudförhandlingen trots att han eller hon är delgiven kallelse till den utökas. Bestämmelserna görs också tydligare. Enligt den nuvarande bestämmelsen krävs alltid, oberoende av vilken påföljd som är aktuell, att saken kan utredas tillfredsställande. Det ändras till en presumtion för att målet ska avgöras om särskilda skäl inte talar mot det. Vidare höjs den övre gränsen för hur långt fängelsestraff som kan dömas ut vid utevarohandläggning från tre till sex månader.

Även förslagen i denna del har behandlats i nyssnämnda proposition. Regeringens förslag innebär att tidsfristen som reglerar när förenklad delgivning kan användas för stämning och andra handlingar i brottmål förlängs från sex till tio veckor efter det att informationen om delgivningssättet lämnats till den tilltalade. Regeringen föreslår vidare att om ett mål avgörs när den tilltalade inte är personligen närvarande vid huvudförhandlingen får rätten döma till fängelse i högst sex månader samt att om rätten samtidigt förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad får den samlade strafftiden uppgå till högst sex månaders fängelse. Förslaget innebär vidare att om rätten förordnar att tidigare utdömt fängelse även ska avse det nya brottet får villkorligt medgiven frihet förklarad förverkad till en tid som uppgår till högst sex månader. Även dessa förslag trädde i kraft den 1 juli 2014.

När det gäller hovrättsprocessen har utredningen bl.a. föreslagit att systemet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta alla

brottmål. Avsikten är att de klara och entydiga målen ska sällas bort, dvs. mål där man redan vid en inledande tillståndsprövning kan se att det inte finns några tveksamheter om att tingsrättens avgörande är riktigt. Övriga mål ska avgöras efter en fullständig prövning.

Utredningen föreslår vidare att en stödperson som följer med en målsägande till en rättegång i vissa fall ska kunna få ersättning av allmänna medel för de kostnader som uppstår till följd av detta. Mot bakgrund av att EMR-reformen generellt har påverkat målsägandens behov av stöd vid rättegången i hovrätten och mot bakgrund av att det är angeläget att rättsväsendets resurser koncentreras till sådana fall och situationer då målsäganden har ett reellt behov av ett målsägandebitråde, föreslår utredningen att ett målsägandebitrådes förordnande ska upphöra när tiden för att överklaga tingsrättens dom har löpt ut. Om målsäganden begär det eller om det annars finns anledning till det ska det ske en förnyad prövning av om målsägandebitråde ska förordnas i högre rätt.

En utredare har fått i uppdrag att ta fram det ytterligare underlag angående de praktiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna som behövs för ett ställningstagande till om förslagen i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) bör genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 9 januari 2015.

EMR-utredningen

EMR-utredningen har utvärderat reformen En Modernare Rättegång (EMR). Utredningens utvärdering och förslag till förändringar i anledning av denna har redovisats i betänkandet *En Modernare Rättegång II – en uppföljning* (SOU 2012:93).

Utredningens slutsats är att reformen En modernare rättegång fallit väl ut och kan utvecklas ytterligare. Utredningen föreslår därför vissa nyheter och förändringar. Av förslagen ska här redovisas sådana som i större eller mindre utsträckning kan inverka på anslaget Rättsliga biträden m.m.

Syn på stället ska i större utsträckning dokumenteras genom ljud- och bildupptagning. Ljud- och bildupptagningar beträffande det som iakttagits vid syn på stället likställs i tilltroshänseende med syn som hålls på nytt i hovrätten.

Rätten får utvidgade möjligheter att ta upp bevis utom huvudförhandling i samband med en inställd förhandling. Förhör ska således kunna hållas med vittnen och andra förhörspersoner som infunnit sig till en rättegång som ställs in, exempelvis på grund av att den tilltalade uteblivit.

Rätten ska i större utsträckning kunna återanvända förhör som dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning i samband med en annan förhandling i samma instans.

Bestämmelserna som innebär att parter kan presentera processmaterial genom att hänvisa till handlingar i målet förtydligas så att det uttryckligen framgår att detta även gäller hänvisning till ljud- och bildupptagningar.

Bestämmelserna om hovrättens möjligheter att avgöra brottmål på handlingarna mjukas upp något.

Bestämmelserna om parts frånvaro vid huvudförhandling i hovrätt ändras. Om part förelagts att komma personligen ska överklagandet förfalla om han eller hon endast finner sig genom ombud, såvida det inte finns särskilda skäl mot att överklagandet förfaller.

Hovrätten ska kunna hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta domstolen inom ramen för dispensprövningen. Högsta domstolen får möjlighet att direkt pröva en prejudikatfråga när hovrätten vägrat prövningstillstånd, dvs. utan att Högsta domstolen först meddelar tillstånd till prövning i hovrätt.

Påföljdsutredningen

Påföljdsutredningen har i betänkandet *Nya påföljder* (SOU 2012:34) lämnat förslag till ett i stora delar nytt påföljdssystem. Med anledning av Påföljdsutredningens förslag har också en departementspromemoria upprättats, *Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag* (Ds 2012:54). I promemorian utreds vilka processrättsliga konsekvenser som Påföljdsutredningens förslag medför. Förslagen kan, i viss del, påverka anslaget för rättsliga biträden.

Påföljdsutredningen har bl.a. föreslagit att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras ur påföljdssystemet och att det i stället införs en möjlighet att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Villkorligt fängelse innebär att domstolen mäter ut ett fängelsestraff av viss längd men att den dömde inte behöver verk-

ställa fängelsestraffet i anstalt om han eller hon fullgör ett eller flera villkor.

I promemorian anges att det finns skäl att överväga behovet av offentlig försvarare i fall där det finns anledning att döma ut ett villkorligt fängelsestraff.

Enligt bedömningen i promemorian är ett villkorligt fängelsestraff en förhållandevis ingripande påföljd och är, oavsett tilläggs-sanktion, alltid att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom. Den som döms till fängelse står ju alltid en risk att få avtjäna fängelsestraffet i anstalt, även om det beslutas att detta ska vara villkorligt. Därtill kommer, enligt promemorian, att påföljdsbestämningen vid villkorligt fängelse kan vara förenad med tveksamheter i flera avseenden. I den mån det finns tveksamheter bör det enligt bedömningen i promemorian förordnas offentlig försvarare för den dömda. I promemorian föreslås därför att 21 kap. 3 a § andra stycket 2 rättegångsbalken (RB) ändras på så sätt att försvarare ska förordnas om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Det sagda innebär att offentlig försvarare alltid ska förordnas om påföljdsfrågan är tveksam och det finns anledning att döma till fängelse – villkorligt eller ovillkorligt. Tveksamheten kan avse valet mellan böter och fängelse, fängelsestraffets längd, frågan om det ska beslutas att ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller valet av tilläggs-sanktion till ett villkorligt fängelsestraff.

Ett genomförande av Påföljdsutredningens förslag påkallar inte, enligt promemorian, någon ändring av bestämmelserna om förordnande av offentlig försvarare i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar 13 avsnitt.

Betänkandet inleds med våra författningsförslag, avsnitt 1.

Avsnitt 2 omfattar ett inledande kapitel med bl.a. vårt uppdrag och arbete och utgångspunkter.

I avsnitt 3 ges en närmare introduktion till anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. I avsnittet redovisas också vissa statistikuppgifter.

Avsnitt 4 innefattar en kortare redogörelse för nationella och internationella regler som är av grundläggande betydelse för vårt uppdrag.

I avsnitt 5 ges en kortare översikt över utländsk rätt såvitt avser ersättningssystemet till rättsliga biträden och hantering av konkurskostnader när tillgångarna i konkursboet inte räcker till betalning av konkurskostnaderna.

Våra överväganden och förslag rörande de olika frågor som behandlas återfinns i avsnitten 6–10. Avsnitten ansluter så långt möjligt till den uppställning över särskilda frågor som anges i direktiven till utredningen.

Vi har valt att inte inledningsvis i ett särskilt avsnitt redogöra för gällande rätt. Gällande rätt redovisas i stället i relevanta delar vid våra överväganden och förslag rörande respektive fråga som omfattas av uppdraget. Varje avsnitt avslutas med våra överväganden och förslag.

Eftersom frågeställningarna kring begränsningar av rätten till offentlig försvarare och målsägandebiträde har gemensamma beröringspunkter redogörs för dessa i ett gemensamt avsnitt, avsnitt 6. I avsnittet behandlas även frågan om begränsning av möjligheten till byte av offentlig försvarare.

Rättshjälp behandlas i avsnitt 7. Återbetalningsskyldighet för dömda behandlas i avsnitt 8. Frågor som berör nivåer och tidsfrister i timarvoderingssystemet för offentliga försvarare och målsägandebiträde samt andra frågor om ersättning till sådana biträden behandlas gemensamt i avsnitt 9. I avsnitt 10 behandlas frågor om ersättning till konkursförvaltare m.m.

Avsnitt 11 handlar om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Avsnitt 12 innehåller kostnads- och konsekvensanalyser.

Avsnitt 13 innehåller våra författningsförslag med kommentarer.

3 Anslaget 1:12

Rättsliga biträden m.m.

3.1 Styrning av anslaget

Ramarna för statens utgifter för rättsliga biträden fastställs i den årliga budgetprocessen. Processen styrs i första hand av riksdagsordningen¹ enligt vilken regeringen, innan budgetåret börjar den 1 januari, ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret.

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden. Riksdagen har beslutat om 27 utgiftsområden varav ett är område 4 Rättsväsendet.

För varje utgiftsområde beslutar riksdagen en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå.

Riksdagen beslutar om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde efter förslag från regeringen i den ekonomiska vårpropositionen. I budgetlagen (2011:203) anges att statens utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på anslag. Regeringen lämnar förslag till budgetering och redovisning på anslag i höstens budgetproposition. Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som huvudregel under regeringen. När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag, får den

¹ Kungörelse (1974:153) om beslutad ny riksdagsordning.

besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget.² Tilldelningen görs i regleringsbrev till respektive myndighet.

I budgetpropositionen för 2013 presenterade regeringen förslag till utgiftsramar för perioden 2013–2016 för utgiftsområde 4 Rättsväsendet.³ Vad gäller utgiftsområdets anslag 1:12 Rättsliga biträden m.m. föreslog regeringen en ökning av anslaget under kommande treårsperiod.⁴ Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag.⁵ Sveriges Domstolar tilldelades 2 265 657 kr på anslaget.

I budgetpropositionen för år 2014 presenterades regeringens förslag till budget för år 2014. I sina överväganden angav regeringen att utgifterna på anslaget har ökat, vilket främst beror på en ökning av antalet debiterade timmar per brottmål för vilka det förordnas offentliga försvarare, offentliga biträden och målsägandebiträden. Vidare angavs att utgifterna förväntas öka även framöver. Mot bakgrund av detta ökades anslaget med 40 000 000 kr år 2014. Regeringen föreslog att 2 305 657 000 kr skulle anvisas under anslaget för 2014. För åren 2015, 2016 och 2017 beräknas anslaget till 2 425 657 000 kr, 2 325 657 000 kr respektive 2 325 657 000 kr.

3.2 Anslagets användningsområde

I regleringsbrevet för Sveriges Domstolar anger regeringen villkor för hur ramanslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. får användas. Från anslaget ska de kostnader betalas som enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken, lagen (1988:609) om målsägandebiträde och rättshjälpslagen (1996:1619) ska betalas av allmänna medel. Därutöver ska från anslaget de kostnader betalas som enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde ska betalas av allmänna medel. Det gäller alltså inte sådana kostnader som avser offentligt biträde i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Sådana kostnader belastar i stället anslaget 1:5 inom utgiftsområde 8 Migration. Anslaget Rättsliga biträden m.m. finansierar också utgifter för särskilda företrädare för barn enligt 12 § lagen (1999:997) om särskilda företrädare för barn, samt utgif-

² 3 kap. 11 § budgetlagen (2011:203).

³ Prop. 2012/13:1 s. 365 f.

⁴ Prop. 2012/13:1 s. 378.

⁵ Bet. 2012/13:JuU1 och rskr. 2012/13:124.

ter för bevisning, parter, tolk och god man, förvaltararvoden m.m. i konkurser, ersättning till likvidatorer och bouppteckningsförrättare. Regeringen anger också vilka domstolar och andra myndigheter som efter beslut av Domstolsverket får disponera anslaget i olika delar. Som exempel kan nämnas att medel avseende utgifter för offentligt biträde efter beslut från Domstolsverket får disponeras av de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och Rättshjälpsmyndigheten. Här ska närmare beskrivas vilka olika utgiftsposter som belastar anslaget.

Från anslaget får avräknas ersättning till *offentliga försvarare*. Avräkning får även ske för ersättning till offentliga ombud i ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 29 § rättegångsbalken.

Anslaget får användas till kostnader för ersättning till *målsägandebiträde* enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Från anslaget får avräkning ske för kostnader för ersättning för uppkommande kostnader för bevisning och utredning enligt 6 § samma lag med anledning av talan om enskilt anspråk i samma utsträckning som om målsäganden beviljats rättshjälp med anledning av sådan talan.

Från anslaget får avräknas ersättning till *rättshjälpsbiträden* till den del ersättningen inte täcks av den rättshjälpsavgift som den rättsökande ska betala enligt 23 § rättshjälpslagen. Ersättning som avses i 16–18 §§ rättshjälpslagen får också avräknas. Det avser ersättning för bevisning vid allmän domstol, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen med skäligt belopp, kostnader för utredning som är skäligen påkallad för att ta tillvara den rättssökandes rätt med högst 10 000 kr och kostnader för medlare enligt 42 kap. 17 § RB. Även utgifter för staten som avses i 20 § rättshjälpslagen får avräknas. I bestämmelsen anges att den som har beviljats rättshjälp inte behöver ställa säkerhet för att få till stånd kvarstad eller annan liknande åtgärd enligt rättegångsbalken eller konkurslagen (1987:672) i den angelägenhet som rättshjälpen avser. Om den rättssökande inte kan betala för skada som tillfogas motparten, svarar staten gentemot den skadelidande för denna skada.

Rättshjälpsmyndigheten får disponera anslaget för utgifter avseende ersättning till den som har lämnat rättslig rådgivning enligt 5 § rättshjälpslagen (1996:1619) mot nedsatt avgift. I de fall som

det har krävts tolk i rådgivningsärenden kan anslaget belastas med kostnaderna för ersättning till tolken.

Ersättning för kostnader som inte har kunnat täckas till följd av befrielse från utsökningsavgifter enligt 16 § förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten får avräknas från anslaget. Utsökningsavgifter utgörs av grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift, vilket framgår av 2 § i nämnda förordning. Sådana avgifter behöver den som har beviljats rättshjälp i en angelägenhet som lett till ett verkställbart avgörande eller i ett mål om verkställighet inte betala.

Kostnader som uppkommer i mål enligt utlänningslagen (2005:716) avräknas som nämnts inte från anslaget. Ersättning till *offentligt biträde* i övriga fall och till tredje man för utredning enligt 4 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde får emellertid avräknas. Med sådan utredning avses utredning som är skäligen påkallad för att ta till vara huvudmannens rätt, om utredningen inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet.

Enligt lagen (1999:997) om *särskild företrädare för barn* ska en sådan företrädare förordnas när en förundersökning har inletts eller återupptagits i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och har begåtts mot någon som är under 18 år om en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt. Kostnader för ersättning till företrädaren och sådana kostnader för bevisning och utredning enligt 12 § angiven lag får avräknas från anslaget.

Ersättning till *bodelningsförrättare* enligt 17 kap. 7 a § äktenskapsbalken får avräknas från anslaget. Av bestämmelsen framgår att domstol, om det är skäligt med hänsyn till en makes ekonomiska och personliga förhållanden samt omständigheterna i övrigt, under vissa förutsättningar kan besluta att ersättning till bodelningsförrättare för högst fem timmars arbete ska betalas av allmänna medel.

Utgifter för kostnader i konkurser såsom arvode och kostnadsersättning till *konkursförvaltare* får avräknas från anslaget. Det gäller i den mån dessa kostnader inte kan tas ur boet eller från borgenär enligt 14 kap. 2 eller 3 §§ konkurslagen (1897:672). Anslaget får även användas för ersättning till biträde som utsetts enligt 6 kap.

10 § konkurslagen när någon begärts häktad exempelvis för att han eller hon har vägrat att avlägga bouppteckningsed.

Vidare betalas från anslaget kostnader som hänför sig till *internationellt straff- och civilrättsligt samarbete* och som inte ska bäras av annan myndighet. Det kan gälla kostnader för översättning och delgivning.

Härutöver finns ytterligare ett flertal utgifter som får avräknas från anslaget. De kostnader som avses är

- utgifter för ersättning till vittne enligt 36 kap. 24 § RB, dvs. när rätten beslutat att ersättning till vittne som åberopats av enskild part eller kallats in av rätten ska betalas av allmänna medel,
- utgifter enligt 37 kap. 3 § RB för ersättning till målsägande som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan,
- utgifter avseende ersättning till den som efter kallelse enligt lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt m.m. inställt sig som vittne eller målsägande i allmän domstol,
- utgifter avseende kostnader för yttrande från sakkunnig eller annan och avseende kostnader för inställelse av vittne eller sakkunnig i domstol enligt 24 § eller 26 § förvaltningsprocesslagen (1971:291),
- utgifter för yttrande från sakkunnig eller annan och för kostnader för att sakkunnig hörs muntligen enligt 40 kap. 17 eller 19 §§ RB,
- utgifter för att ta blodprov, för blodundersökning samt skälig ersättning för annan undersökning när rätten förordnat om utredning enligt 3 § lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap,
- utgifter för ersättning enligt 19 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder till person som efter förordnande av nämnd besiktigat fastighet eller verkställt annan utredning och utgifter för ersättning till person som inte är part men som inställt sig för att höras i ärendet,
- utgifter för ersättning enligt 19 § förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. till särskild personutredare och förtroendeman som efter kallelse inställt sig vid rätten för

att lämna upplysningar om vad som har kommit fram under utredningen,

- utgifter för ersättning enligt 21 kap. 12 § RB avseende resa och uppehälle till misstänkt som kallats att inställa sig till sammanträde,
- utgifter för ersättning enligt 31 kap. 2 § RB till tilltalad som frikänts i mål där åklagaren för talan eller om ett åtal väckt av åklagaren avvisas eller avskrivs och där rätten beslutat att den tilltalade ska få ersättning av allmänna medel för sina kostnader för försvarare, rådgivning enligt rättshjälpslagen, bevisning under förundersökningen eller rättegången och för inställelse inför rätten. Det kan även avse utgifter för ersättning till tilltalad som dömts för brottet om åklagaren genom fel eller försummelse vållat den tilltalade kostnader. Detsamma gäller utgifter för ersättning till misstänkt enligt 31 kap. 8 § RB om förundersökning lagts ner eller åtal av andra skäl inte väckts efter förundersökning, om förundersökningen inletts utan skäl eller annars synnerlig anledning förekommer till ersättningsskyldighet för staten,
- utgifter för ersättning som efter beslut av rätten ska utgå till den som har kallats att inställa sig hos läkare enligt förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.
- utgifter för ersättning till vårdnadshavare som hörs enligt 21 kap. 1 § RB, dvs. för att en misstänkt är omyndig, och vårdnadshavaren därför enligt 11 § samma kapitel har rätt till ersättning av allmänna medel. Detsamma gäller utgifter för ersättning till vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge som hörts i målet enligt 26 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, när en åtalad är under arton år,
- utgifter för ersättning till part som kallats att inställa sig till ett sammanträde och som tillerkänts ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle enligt 11 kap. 6 § RB. Motsvarande gäller utgifter för ersättning till enskild part som inställt sig till muntlig förhandling eller syn i allmän förvaltningsdomstol enligt 15 § och 23 § förvaltningsprocesslagen (1971:291),

- utgifter för ersättning till tolk enligt 5 kap. 8 § RB, 52 § förvaltningsprocesslagen och 27 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Även tolkförmedlings administrativa avgift får avräknas från anslaget,
- utgifter för översättning av handlingar enligt 33 kap. 9 § RB och för översättning från finska till svenska av handling som ges in i mål eller ärende i Haparanda och Gällivare tingsrätter samt vid mark- och miljödomstolen i Umeå avseende mål från kommuner i Haparanda och Gällivare tingsrätters domsagor,
- utgifter för god man enligt 18 kap. 1 § äktenskapsbalken, dvs. god man som utsetts att företräda den som talan riktas mot om han eller hon saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var parten uppehåller sig eller den parten har känt hemvist utanför Sverige men inte kan delges. Motsvarande gäller för utgifter enligt 20 kap. 2 b § föräldrabalken (FB), dvs. utgifter för god man eller rättegångsbiträde som har förordnats i ärende om förvaltarskap,
- utgifter för ersättning till likvidator enligt 1 § förordningen (2000:306) om ersättning av allmänna medel till likvidator, när rätten förordnat likvidator enligt 25 kap. aktiebolagslagen (2005:551),
- utgifter för ersättning till den som enligt 20 kap. 9 § ärvdabalken har förordnats att föranstalta om bouppteckning enligt 6 § förordningen (2001:423) om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken.

I regleringsbrevet anges att i de fall medel kan inflyta på grund av ålagd återbetalningsskyldighet för nu angivna kostnader ska dessa redovisas på inkomsttiteln 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet. Influtna medel kan alltså inte kvittas mot utgifter på anslaget. Återbetalningsskyldighet kan bli aktuellt t.ex. när det gäller utgifter för rättshjälp, offentliga försvarare, målsägandebiträde och utgifter för person som förordnats att föranstalta om bouppteckning.

3.3 Beskrivning i årsredovisningen av kostnaderna på anslaget

I årsredovisningen som Domstolsverket i början av varje år ger in till regeringen anges hur kostnadsutvecklingen för rättsliga biträden sett ut de tre senaste åren. I början av år 2014 redovisades siffrorna i tabell 55. Här kan konstateras att utgifterna inte är indelade i anslag. Det är förklaringen till att posten Offentligt biträde är den näst största i tabellen.

Tabell 55 Transfereringar (tkr)

	2011	2012 ¹	2013	Förändring 2012-2013	Förändring 2012-2013
				Antal	%
Offentligt försvar	1 112 808	1 208 887	1 251 722	42 836	4 %
Offentligt biträde	238 401	266 839	253 929	-12 911	-5 %
Målsägandebiträde	221 063	244 722	258 679	13 957	6 %
Rättshjälp enligt rättshjälpslagen	204 869	218 464	236 863	18 399	8 %
Särskild företrädare för barn	30 506	32 162	40 922	8 760	27 %
Ovrigt	9450	10 067	10 495	428	4 %
Summa	1 817 097	1 981 141	2 052 610	71 469	4 %

¹ För att matcha indelning i resultaträkning och anslagsredovisning har ovanstående uppgifter reviderats för 2012.

Domstolsverket anger även i korthet i årsredovisningen vad som kan vara förklaringen till en viss förändring. För år 2013 har Domstolsverket, beträffande utgifterna på anslaget, angett att utgifterna för rättshjälp, offentlig försvarare, målsägandebiträde m.fl. under år 2013 uppgick till cirka 2 053 miljoner kr, vilket är en ökning med 4 procent jämfört med år 2012. Ökningen år 2012 i förhållande till år 2011 var 9 procent.

Domstolsverket konstaterar att antalet förordnanden har minskat under år 2013, både för offentliga försvarare och för målsägandebiträden, men att antalet timmar per förordnande försätter att öka för såväl offentliga försvarare och målsägandebiträden som för offentliga biträden.

Höjningen av timkostnadsnormen år 2013 var drygt tre procent. Utgifter för offentliga försvarare har ökat med 43 miljoner kr jämfört med år 2012. Kostnadsökningen för offentliga försvarare kan enligt Domstolsverket förklaras genom höjningen av timkostnads-

normen. Antalet förordnanden för offentliga försvarare har minskat med knappt två procent medan antalet timmar per förordnande har ökat med drygt två procent. Dessa förändringar tar, enligt Domstolsverket, i stort sett ut varandra.

Utgifter för offentligt biträde har minskat med 13 miljoner kr år 2013 jämfört med år 2012. Minskningen är i sin helhet hänförlig till migrationsmålen.

Utgifter för målsägandebiträde har ökat med 14 miljoner kr eller med 6 procent. Utöver timkostnadsökningen förklaras det av att redovisade timmar per förordnande har ökat med 4,4 procent. Där- emot har antalet förordnanden minskat med 1,8 procent under år 2013.

Antalet inkomna ärenden om rättshjälp har ökat med cirka sju procent. Avgjorda familjemål har ökat med nästan åtta procent. I familjemål sker så gott som aldrig återkrav.

Domstolsverket redovisar också hur samtliga anslag som Domstolsverket tilldelas har utvecklats under föregående år. Det illustreras i tabell 65.

Tabell 65 Redovisning mot anslag (tkr)

Anslag/anslagspost	Ingående överföringsbelopp	Årets tilldelning enl regleringsbrev	Omdisponerade anslagsbelopp	Indragning	Totalt disponibelt belopp	Utgifter	Utgående överföringsbelopp
		Not 31	Not 32	Not 33		Not 34	
Utgiftsområde 4 Rättsväsendet							
1:5 ap.1 Sveriges Domstolar	-53 856	5 218 859			5 165 003	5 171 181	-6 178
1:12 ap.1 Rättsliga biträden m.m.	-63 186	2 265 657			2 202 471	2 260 085	-57 615
Utgiftsområde 7 Internationellt Bistånd							
1:1 ap.43 Internationell civil krishantering		3 600	-1 000		2 600	1 692	908
Utgiftsområde 8 Migration							
1:4 ap.1 Domstolsprövning i utlänningsärenden	16 884	547 920		-1 739	563 065	517 501	45 564
1:5 ap.1 Utgifter för offentligt biträde m.m.	-9	158 800	1 337	-1 328	158 800	116 914	41 886
Utgiftsområde 22 Kommunikationer							
1:11 ap.1 Trängselskatt i Stockholm	9 374	1 050	-9 374		1 050	457	593
1:14 ap.1 Trängselskatt i Göteborg		750			750	207	543
Avslutat anslag, Utgiftsområde 8 Migration							
1:5 ap.2 Utgifter för tolk m.m.		1 337	-1 337				
Summa totalt	-89 457	8 196 636	-10 374	-3 067	8 093 738	8 068 037	25 701

Slutligen redovisar Domstolsverket vilka medel som flutit in till staten genom bland annat ålagd återbetalningsskyldighet. Dessa medel anges i tabell 66 på inkomstiteln 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet.

Tabell 66 Redovisning mot inkomstitel (tkr)

Inkomstitel		Beräknat belopp 2013 enligt regleringsbrev	Inkomster 2013	Inkomster 2012
2511 Expeditionsavgifter				
Ansökningsavgifter	Not 9	32 000	30 363	28 998
Kungörandeavgifter	Not 9	10 000	9 380	8 294
Summa inkomstitel 2511		42 000	39 743	37 291
2537 Miljöskyddsavgifter				
Domstolarna m.m.	Not 9	12 000	10 459	10 823
Summa inkomstitel 2537		12 000	10 459	10 823
2561 Efterbevaknings- och tillsynsavgifter				
Domstolarna m.m.	Not 9	22 000	21 347	17 776
Summa inkomstitel 2561		22 000	21 347	17 776
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet				
Nettoåterbetalning av rättshjälpkostnad	Not 9 och 35	36 000	43 152	37 756
Domstolarna m.m.	Not 9		27	38
Summa inkomstitel 2811		36 000	43 179	37 794
Summa inkomstitlar		112 000	114 728	103 684

3.4 Beskrivning i budgetunderlag av kostnaderna på anslaget

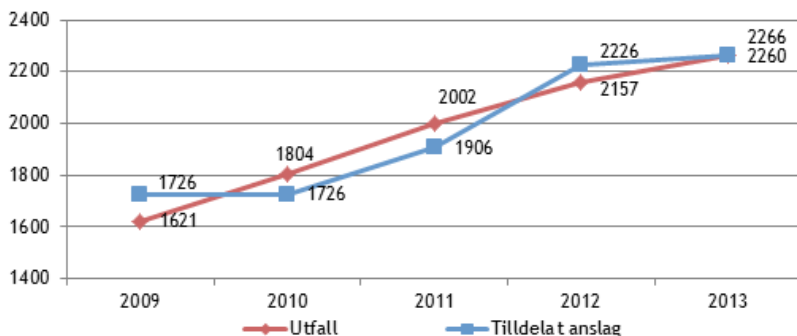
I början av varje år ger Domstolsverket också in ett underlag till regeringen där myndigheten prognosticerar framtida utveckling på bland annat anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Underlaget används som grund för budgetprocessen. Budgetunderlaget innehåller mer detaljerade beskrivningar av hur olika faktorer beräknas påverka anslaget.

I underlaget för åren 2015–2017 anges följande. Utgifterna på anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. uppgick till 2 260 miljoner kr under år 2013, vilket är en ökning med cirka fem procent eller 103 miljoner kr jämfört med år 2012. De största utgiftsökningarna år 2013 finns inom områdena offentligt försvar och rättshjälp. Övriga utgifter och offentligt biträde står för de största ökningarna procentuellt sett. Sedan år 2009 har anslagsutfallet ökat med 639 miljoner kr. Den största posten är offentligt försvar som står för

55 procent av utgifterna på anslaget. Posten har sedan år 2009 ökat med 331 miljoner kr eller 36 procent.

Utvecklingen av utfallet på anslaget

Anslaget Rättsliga biträden m.m. (Mnkr)



Av diagrammet framgår tilldelade och förbrukade medel på anslaget Rättsliga biträden m.m. för budgetåren 2009–2013.

Utfall (Mnkr)	2009	2010	2011	2012	2013	Mnkr 2012-2013	Procent 2012-2013
Offentligt försvar	921	1022	1115	1211	1252	+41	3,4 %
Målsägandebitråde	175	202	221	245	259	+14	5,7 %
Rättshjälp enligt rättshjälpslagen	181	188	214	228	247	+19	8,3 %
Offentligt biträde	103	114	131	142	157	+15	10,6 %
Förvaltararvoden i konkurser	96	118	136	125	123	-2	-1,1 %
Utgifter för bevisning, tolkar och parter	110	115	129	143	144	+1	1,1 %
Övriga utgifter	36	44	56	64	78	+14	20,9 %
Summa	1 622	1 803	2 002	2 158	2 260	+102	4,8 %

3.4.1 Timkostnadsnormen

Som främsta faktorer för utvecklingen på anslaget anger Domstolsverket utvecklingen av timkostnadsnormen, antal förordnanden och debiterade timmar per förordnande. Vad gäller timkostnadsnormen anges följande. Timkostnadsnormen höjdes den 1 januari 2014 med 2,74 procent till 1 276 kr exklusive mervärdesskatt. En förändring av timkostnadsnormen har relativt stort genomslag på utvecklingen av utfallet på anslaget. En höjning med en procent av

timkostnadsnormen som gällde under år 2013 innebär en utgiftsökning på anslaget med nästan 17 miljoner kr. Höjningen med 2,74 procent som genomfördes den 1 januari 2014 medför således en utgiftsökning med nästan 46 miljoner kr vid oförändrade förutsättningar i övrigt.

Från och med år 2008 har regeringen efter förslag från Domstolsverket beslutat att timkostnadsnormen ska beräknas med hänsyn taget till kostnadsutvecklingen för de tre senaste åren. Från och med år 2008 har regeringen också, efter förslag från Domstolsverket, fastställt timkostnadsnormen till två olika nivåer, dels en för rättsliga biträden som innehar F-skattsedel, dels en för rättsliga biträden som inte innehar F-skattsedel. Den sistnämnda timkostnadsnormen beräknas exklusive arbetsgivaravgift och har för år 2014 fastställts till 971 kr (1 276/1,3142).

Statskontoret har i rapporten Rätt ersättning till rättsliga biträden (2012:5) gjort en översyn av beräkningsmodellen för timkostnadsnormen. Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Av de tabeller som redovisas i anslutning till följande avsnitt framgår hur faktorerna förändring av antalet förordnanden, timkostnadsnormens utveckling och förändring i genomsnittligt debiterad tid ändrats under perioden 2009–2013 för offentligt försvar, offentligt biträde och målsägandebiträde.

Timkostnadsnormens utveckling de sex senaste åren

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belopp exklusive moms (kr)	1 104	1 134	1 166	1 205	1 242	1 276
Årlig procentuell förändring (%)	2,13	2,72	2,82	3,34	3,07	2,74
Akkumulerad procentuell förändring från 2009		2,72	5,62	9,15	12,50	15,58

3.4.2 Offentlig försvarare

När det gäller offentlig försvarare och kostnadsutvecklingen i den delen av anslaget har Domstolsverket angett följande. Andra faktorer som påverkar utfallet än de som nämnts tidigare är förekomsten av omfattande mål, där det kan vara ett stort antal åtalade med många ombud i samma mål, vilket ger ett högt utfall för ett enskilt mål. Det totala antalet inkomna brottmål har under 2000-talet haft en stigande trend, men från och med år 2010 har antalet brottmål minskat. Minskningen tilltog år 2013. Minskningen mellan

åren 2012 och 2013 var nästan fem procent. Det är dock de enklare bötesmålen där inget offentligt försvar behövs som står för den största antalsminskningen med nästan 17 procent år 2013 jämfört med föregående år. Målutvecklingen för de andra brottmålskategorierna är i princip oförändrad eller något minskande mellan åren 2013 och 2012. Antalet avgjorda brottmål följer i princip trenden för de inkomna målen och har också minskat med nästan fem procent. Antalet avgjorda brottmål mot person – alltså sådana där det också kan förekomma målsägandebiträden – ökade med drygt en procent år 2013.

Domstolsverket anger vidare att utgifterna för ett år kan beräknas genom att multiplicera utgifterna föregående år med förändringen av antal förordnanden multiplicerat med förändringen av debiterad tid per förordnande multiplicerat med förändringen av timkostnadsnormen. Beräkningen av den debiterade tiden görs genom att dividera utfallet med antalet förordnanden och sedan med timkostnadsnormen. Man ska dock ha i åtanke att beräkningen inte är exakt och den debiterade tiden i timmar per förordnande blir något teoretisk då utgifterna inte bara innehåller ersättning för nedlagd tid utan även för utlägg och tidspillan. I vissa fall kan dessutom en förhöjd ersättning utgå.

Domstolsverkets prognos över avgjorda brottmål är att dessa ökar med en halv procent årligen åren 2014 och 2015 och är oförändrad år 2016 för att sedan minska med en halv procent år 2017. I utgiftsprognosen antas att antalet förordnanden ökar i takt med prognosen för avgjorda brottmål. Det antas också en något lägre uppräknings av timkostnadsnormen än i föregående års budgetunderlag. Uppräkningen är beräknad efter genomsnittet av de fem senaste årens höjningar. Den teoretiskt framräknade tiden i timmar per förordnande har, som kan ses i följande tabell, ökat varje år. Det är därför rimligt att anta en fortsatt ökning av den debiterade tiden per förordnande. I prognosberäkningen har antagits en ökning med tre procent. Prognosen över utfall för offentligt försvar blir 1 332 miljoner kr för år 2014. För perioden 2015–2017 beräknas utgifterna för offentligt försvar till 1 378 miljoner kr, 1 419 miljoner kr respektive 1 455 miljoner kr exklusive uppräknings av timkostnadsnormen.

Förklaringsfaktorer till hur utgiftsökningarna uppstått, utöver timkostnadsnormen

Offentligt försvar	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2009-2013
Antal förordnanden	77 990	81 200	83 847	81 042	79 633	2,1 %
Debiterade timmar per förordnande	10,70	11,10	11,40	12,40	12,66	18,3 %
Förändring debiterad tid/förordnande	-2,8 %	3,8 %	2,7 %	8,8 %	2,1 %	

3.4.3 Målsägandebitråde

Beträffande målsägandebiträden och kostnadsutvecklingen för dessa anger Domstolsverket följande. Utöver timkostnadsnormens förändring är utvecklingen av antal förordnanden och av debiterade timmar per förordnande förklaringar till hur utgiftsökningarna för målsägandebitråde har uppstått. Utvecklingen av dessa faktorer redovisas i följande tabell.

Förklaringsfaktorer till hur utgiftsökningarna uppstått, utöver timkostnadsnormen

Målsägandebitråde	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2009-2013
Antal förordnanden	25 112	27 193	27 852	26 509	26 028	3,6 %
Debiterade timmar per förordnanden	6,30	6,54	6,81	7,67	8,01	27,1 %
Förändring debiterad tid/förordnanden	1,7 %	3,9 %	4,1 %	12,6 %	4,4 %	

Utgifterna för målsägandebitråde uppgick under år 2013 till 259 miljoner kr, vilket är en ökning med 14 miljoner kr eller knappt sex procent jämfört med år 2012. Av tabellen framgår att antalet förordnanden har minskat med 481 eller nästan 2 procent under år 2013. Den debiterade tiden per förordnande har ökat jämfört med år 2012 med drygt fyra procent.

Prognosen över utfallet för målsägandebiträden för år 2014 blir 275 miljoner kr och för perioden 2015–2017 285 miljoner kr, 294 miljoner kr, respektive 301 miljoner kr exklusive framtida ökning av timkostnadsnormen. Prognosen grundar sig på samma resonemang om prognoser för avgjorda mål och en ökning av debiterade timmar per förordnande som angavs i avsnittet om utgifter för offentligt försvar.

3.4.4 Rättshjälp enligt rättshjälpslagen

Utgifterna för rättshjälp enligt rättshjälpslagen uppgick under år 2013 till 247 miljoner kr, vilket är en ökning med nästan 19 miljoner kr eller drygt åtta procent jämfört med föregående år. Orsaken till att utgifterna har ökat kan delvis förklaras av timkostnadsnormens utveckling. Det totala antalet avräknade ärenden om rättshjälp som har beviljats år 2013 är i princip oförändrat jämfört med föregående år.

Antalet ansökningar om rättshjälp som kom in till Rättshjälpsmyndigheten har minskat med 42 ärenden eller med drygt tre procent under år 2013. Sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft år 1997 har antalet ansökningar om rättshjälp som kommit in till Rättshjälpsmyndigheten stadigt minskat.

Domstolsverket bedömer att antalet avräknade rättshjälpsärenden kommer att öka ungefär i samma takt som prognosen för tvistemål (familjemål) under åren 2014–2017. Utgiftsprognosen för rättshjälp, inklusive timkostnadsnormens ökning, blir 267 miljoner kr för år 2014. För åren 2015–2017 beräknas utgifterna för rättshjälp till 280 miljoner kr, 291 miljoner kr respektive 306 miljoner kr exklusive uppräknade av timkostnadsnormen.

3.4.5 Offentliga biträden

Kostnadsutvecklingen för offentliga biträden förklarades på följande sätt i budgetunderlaget. Utöver timkostnadsnormens förändring är utvecklingen av antal förordnanden och av debiterade timmar per förordnande förklaringar till hur utgiftsökningarna för offentligt biträde har uppstått. Utvecklingen av dessa faktorer redovisas i tabellen nedan.

Förklaringsfaktorer till hur utgiftsökningarna uppstått, utöver timkostnadsnormen

Offentligt biträde	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2009-2013
Antal förordnanden	20 568	21 668	22 665	22 883	23 532	14,4 %
Debiterade timmar per förordnanden	4,53	4,64	4,96	5,15	5,38	18,8 %
Förändring debiterad tid/förordnanden	2,4 %	2,5 %	6,8 %	4,0 %	4,5 %	

Utgifterna för offentligt biträde uppgick under år 2013 till 157 miljoner kr vilket är en ökning med 15 miljoner kr eller knappt elva procent i förhållande till år 2012. Antalet förordnanden har ökat med nästan tre procent och den debiterade tiden per förordnande har ökat med drygt fyra procent jämfört med år 2012.

Prognosen för måltillströmningen av LVU-mål (mål enligt lagen om vård av unga) är tre procent för åren 2014 och 2015 samt fyra procent för åren 2016 och 2017. Prognosen för antal inkomna LVM-mål (mål enligt lagen om vård av missbrukare) visar på en oförändrad måltillströmning kommande år.

Den debiterade tiden beräknas öka med tre procent per år vilket innebär att prognosen över utfallet för offentligt biträde för år 2014 blir 170 miljoner kr och för åren 2015–2017 179 miljoner kr, 190 miljoner kr respektive 201 miljoner kr exklusive framtida ökning av timkostnadsnormen.

I dessa beräknade kostnader har inte beaktats ett eventuellt genomförande av dels förslaget i betänkandet Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd (SOU 2012:17), dels föreslagen i lagrådsremissen God Vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet.

3.4.6 Förvaltararvoden i konkurser

Kostnadsutvecklingen för konkursförvaltare förklarades på följande sätt i budgetunderlaget. Antalet inkomna konkursansökningar år 2013 minskade med knappt en procent i förhållande till år 2012. Antalet avslutade konkurser år 2013 ökade med drygt sex procent i förhållande till år 2012.

Utgifterna för förvaltararvoden med mera uppgick under år 2013 till 123 miljoner kr, vilket är en minskning med drygt en miljon kr eller drygt en procent jämfört med år 2012. Utgiftsminskningen beror på volymförändringar. Höjningen av konkursförvaltartaxan per den 1 januari 2014 uppgick till tre procent.

Domstolsverket prognosticerar att antalet inkomna konkursärenden kommer att minska med fyra procent under år 2014. I prognosen ingår höjning av konkursförvaltartaxan den 1 januari 2014 på tre procent. Utgifterna för år 2014 beräknas med dessa förutsättningar komma att uppgå till 122 miljoner kr. För år 2015 beräk-

nas konkursärendena öka med två procent och för år 2016 med fem procent. År 2017 beräknas konkursärendena öka med två procent. Domstolsverkets bedömning av utfallen under åren 2015–2017 uppgår under dessa angivna förutsättningar till 124 miljoner kr, 130 miljoner kr respektive 133 miljoner kr i 2014 års prisnivå.

3.4.7 Övrigt

Beträffande delposten bevisning, tolkar och parter på anslaget anger Domstolsverket följande. Sammantaget uppgick utgifterna för parter, bevisning och tolkar till 144 miljoner kr under år 2013, vilket är en ökning med 2 miljoner kr eller drygt en procent jämfört med år 2012. Vid en närmare uppdelning av utgiftsposterna kan noteras att utgifterna för tolkar ökat med drygt 4 miljoner kr år 2013 samtidigt som utgifterna för bevisning och parter minskat med nästan 3 miljoner kr samma år.

Utgifter för bevisning, parter och tolkar är beroende av målutvecklingen.

Domstolsverkets beräknade utfall för år 2014 uppgår till 149 miljoner kr i 2014 års prisnivå. För åren 2015–2017 beräknas utfallet bli i stort sett detsamma.

Den sista delposten som Domstolsverket redovisar på anslaget är Övriga utgifter. Här lämnas följande kommentarer. Övriga utgifter som belastar anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. avser särskild företrädare för barn, god man, rådgivning, diverse kostnader för rättsväsendet, ersättningsgaranti för bodelningsförrättare samt ersättning till likvidator. Det sammanlagda utfallet för dessa utgiftslag uppgick under år 2013 till 78 miljoner kr. Utgifter för särskild företrädare för barn och god man svarar för den största delen av beloppet. Domstolsverkets prognos är sammantaget för dessa utgiftslag 80 miljoner kr för år 2014. För åren 2015–2017 beräknas utfallet bli ungefär detsamma i 2014 års prisnivå.

3.4.8 Prognoser och yrkanden

I följande tabell redovisas de samlade beräknade utgifterna, som Domstolsverket bedömt, på anslaget Rättsliga biträden m.m. i 2014 års prisnivå. I beräkningen ingår antaganden om volymförändringar, vilka har redovisats tidigare.

Utfallsprognoser för anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. (belopp anges i 2014 års prisnivå i mnkr)

	2014	2015	2016	2017
Offentligt försvar	1 332	1 378	1 419	1 455
Målsägandebitråde	275	285	294	301
Rättshjälpen enligt rättshjälpslagen	267	280	291	306
Offentligt biträde	170	179	190	201
Förvaltararvoden i konkurser	122	124	130	133
Utgifter för bevisning, tolkar och parter	149	150	150	149
Övriga utgifter	80	81	81	80
Summa	2 395	2 477	2 555	2 625

I följande tabell har samtliga belopp prisomräknats för hela perioden med ökningen av timkostnadsnormen och konkursförvaltar-taxan för år 2014.

Utfallsprognoser för anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. (belopp uppräknade med antagen utveckling av timkostnadsnorm, mnkr)

	2014	2015	2016	2017
Offentligt försvar	1 332	1 415	1 498	1 579
Målsägandebitråde	275	293	310	326
Rättshjälpen enligt rättshjälpslagen	267	288	308	332
Offentligt biträde	170	184	200	218
Förvaltararvoden i konkurser	122	128	138	144
Utgifter för bevisning, tolkar och parter	149	154	158	161
Övriga utgifter	80	83	85	87
Summa	2 395	2 545	2 697	2 847

I den sista tabellen redovisas de prognostiserade utgifterna inklusive prisuppräknings. Utfallsprognoserna jämförs med de i budgetpropositionen beslutade och aviserade anslagsbeloppen för respektive år.

Av tabellen framgår att tilldelade medel inte kommer att räcka för dessa regelstyrda utgifter under aktuell period. Utfallsprog-

nosen för år 2014 visar på ett utgående överföringsbelopp på minus 147 miljoner kr, vilket är inom ramen för tillåten anslagskredit som uppgår till tio procent.

Utifrån det ingående utnyttjandet av anslagskredit år 2015 beräknas utgifterna överstiga anslagna medel med mer än den tillåtna anslagskrediten. Domstolsverket yrkar därför att anslaget år 2015 ramökas med 266 miljoner kr, vilket skulle innebära att någon anslagskredit inte skulle behöva tas i anspråk. Vidare yrkar Domstolsverket att anslaget ökas med ytterligare 105 miljoner kr år 2016 och med ytterligare 150 miljoner kr år 2017. Totalt yrkas ramökningar av anslaget med 521 miljoner kr åren 2015–2017.

Tilldelade medel och utfallsprognoser för anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. (belopp uppräknade med antagen utveckling av timkostnadsnorm och anges i mnkr)

	2014	2015	2016	2017
Ingående överföringsbelopp	-58	-147	-266	-637
Tilldelade medel	2 306	2 426	2 326	2 326
Summa disponibla medel	2 248	2 279	2 060	1 689
Utfallsprognos	2 395	2 545	2 697	2 847
Årets resultat	-89	-119	-371	-521
Utgående överföringsbelopp	-147	-266	-637	-1 158

3.5 Offentliga försvarare och målsägandebiträden – kostnads- och målutveckling åren 2003–2013

Tingsrätt

Statistikuppgifterna för tingsrätt är möjliga att bryta ned så att måltyper där offentlig försvarare sällan är förekommande eller beredskapsmål som överlämnas till behörig tingsrätt kan exkluderas. I det följande har, för tingsrätt, måltyperna notariebrottmål/bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande exkluderats om inte annat anges.

Antalet avgjorda brottmål vid tingsrätterna har under perioden 2003–2013 ökat med 31 procent från drygt 57 300 mål till drygt 75 200 mål. Antalet offentliga försvarare som förekommit i dessa mål har under samma period ökat med 26 procent från cirka 44 600 till omkring 56 300 medan antalet målsägandebiträden ökat med 43 procent från cirka 12 900 till omkring 18 500. Antalet tilltalade

har ökat med 11 procent från omkring 59 000 till cirka 65 500. Statistiken beträffande målsägande är uppdelad i målsägande som ska höras respektive målsägande som är part. Antalet målsägande (att höras) ökade under åren 2003–2013 med 6 procent från cirka 27 100 till omkring 25 600 medan antalet målsägande (part) ökade med 45 procent från omkring 36 700 till cirka 53 300.

I de så kallade förtursmålen, dvs. mål med minderårig (under 18 år) och mål med häktad, finns som regel offentlig försvarare och även målsägandebiträde är vanligt förekommande. Statistiken avseende dessa mål bedöms vara kvalitativ från mitten av 2000-talet. Antalet avgjorda förtursmål ökade, liksom avgjorda brottmål totalt, från år 2006 till år 2010, från 10 770 till 13 350 mål eller med 24 procent. År 2011 var antalet avgjorda förtursmål i stort sett oförändrat jämfört med år 2011, 13 450 avgjorda mål, för att under åren 2012 och 2013 minska till 12 270 respektive 11 700 avgjorda förtursmål. Minskningen år 2013 förhållande till år 2011 var 13 procent. Samma mönster kan ses beträffande mål med minderårig. En ökning skedde från år 2006 till år 2010. Under år 2011 var antalet avgjorda mål i princip oförändrat för att sedan under åren 2012 och 2013. I förhållande till år 2011 uppgick minskningen år 2013 till 16 procent. Beträffande avgjorda mål med häktad skedde en ökning från år 2006 till år 2008. Under åren 2009–2011 har målen legat kvar på en relativt konstant nivå för att under åren 2012 och 2013 minska. Minskningen år 2013 jämfört med år 2011 var 9 procent. Mål med underårig (18–20 år) som ska behandlas skyndsamt ökade från år 2006 till år 2011, från 6 130 till 8 780 avgjorda mål, eller med 43 procent. Även beträffande dessa mål har en minskning skett under åren 2012 och 2013. Minskningen år 2013 jämfört med år 2011 var 950 mål, motsvarande 11 procent.

År 2003 avgjordes 83 procent av brottmålen, exklusive inledningsvis angivna måltyper, genom dom. Motsvarande andel år 2013 var 73 procent. Under perioden 2003–2013 synes trenden vara att en något mindre andel avgörs genom dom. Exempelvis var andelen 80 procent år 2007 och 79 procent år 2009.

Andelen brottmål totalt, alltså utan exkludering av vissa måltyper, som avgjordes efter förhandling var 88 procent år 2003. År 2007, året innan EMR-reformen trädde i kraft, var andelen 84 procent. EMR-reformen fick till följd att en större andel brottmål kunde avgöras utan förhandling. År 2009, första helåret efter EMR-

reformen, var andelen mål som avgjordes efter förhandling 66 procent. År 2013 hade andelen sjunkit till 58 procent. Exkluderas de inledningsvis angivna måltyperna där offentlig försvarare och målsägandebiträde sällan förekommer är utvecklingen i stort sett likadan men EMR-reformen inverkade inte i fullt så stor utsträckning. År 2003 var andelen 88 procent för att år 2007 ha sjunkit till 85 procent. Andelen år 2009 uppgick till 73 procent och minskade år 2013 till 61 procent.

Av lagföringsstatistiken för år 2013, som innehåller uppgifter om personer som fällt till ansvar i brottmål vid tingsrätt, personer som godkänt strafföreläggande och personer som meddelats åtalsunderlåtelse, kan utläsas att flera av de brottstyper där det är vanligt förekommande med målsägandebiträde har ökat under åren 2004–2013. T.ex. har antalet lagföringsbeslut avseende brott mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken – BrB) ökat med 10 procent (från 2 861 till 3 136) och antalet beslut som gäller sexualbrott ökat med 47 procent (från 793 till 1 147).⁶

Andelen avgjorda brottmål där en eller flera offentliga försvarare förordnats har under perioden legat kring 60 procent. Det har varierat mellan 59,1 procent och 61,6 procent och medianvärdet är 61,0 procent. Andelen mål med offentlig försvarare är således tämligen stabil. Det indexerade årliga kostnadsutfallet (kostnaderna i tabell 1–4 har fastprisberäknats utifrån valt index) avseende offentlig försvarare har ökat från omkring 650 miljoner kr till drygt 1 058 miljoner kr, eller med 65 procent, under tioårsperioden 2003–2012. År 2013 minskade kostnadsutfallet något beträffande offentlig försvarare. Utvecklingen beträffande offentlig försvarare framgår av tabell 1.

⁶ Se rapport från Brå (Sveriges officiella statistik); Personer lagförda för brott, Slutlig statistik för år 2013.

Tabell 1 Offentlig försvarare, tingsrätt

År	Avg brottmål ¹	Index kostnadsutfall ²	Antal mål med försv	Andel mål med försv
2003	57 308	650 513 863	34 787	60,7%
2004	58 012	677 892 449	34 921	60,2%
2005	59 704	710 336 688	35 695	59,8%
2006	61 806	695 493 589	38 087	61,6%
2007	63 673	746 060 442	39 023	61,3%
2008	69 482	836 181 722	42 350	61,0%
2009	71 363	834 642 357	43 703	61,2%
2010	74 804	941 948 553	45 608	61,0%
2011	77 943	1 004 346 473	47 825	61,4%
2012	76 722	1 058 813 218	45 368	59,1%
2013	75 237	1 056 140 000	44 851	59,6%

¹Exkl notariebrottmål/bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande

² SCB:s implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter

När det gäller andelen avgjorda brottmål där en eller flera målsägandebiträden förordnats har den ökat förhållandevis mycket under åren 2003–2013. År 2003 var andelen 11,3 procent för att år 2013 vara 18,3 procent. Variationen var under perioden mellan 11,3 och 18,3 procent och medianvärdet är 16,5 procent. Det indexerade årliga kostnadsutfallet avseende målsägandebiträde har ökat kraftigt från cirka 89 miljoner kr till omkring 218 miljoner kr, eller med 145 procent, under perioden 2003–2013. Utvecklingen beträffande målsägandebiträde framgår av tabell 2.

Tabell 2 Målsägandebiträde, tingsrätt

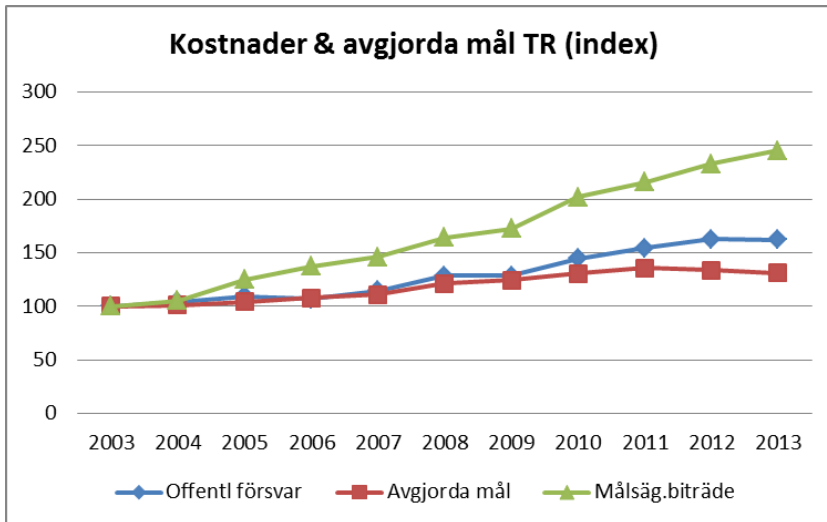
År	Avg brottmål ¹	Index kostnadsutfall ²	Antal mål med mä bitr	Andel mål med mä bitr
2003	57 308	88 873 835	6 465	11,3%
2004	58 012	93 377 691	6 843	11,8%
2005	59 704	111 076 324	8 206	13,7%
2006	61 806	121 923 821	9 612	15,6%
2007	63 673	129 719 137	10 281	16,1%
2008	69 482	145 887 707	11 300	16,3%
2009	71 363	153 270 598	11 837	16,6%
2010	74 804	179 585 518	13 177	17,6%
2011	77 943	191 845 319	14 115	18,1%
2012	76 722	207 279 383	13 164	17,2%
2013	75 237	217 961 000	13 777	18,3%

¹Exkl notariebrottmål/bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande

² SCB:s implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter

Av diagram 1 framgår den indexerade utvecklingen av antalet avgjorda brottmål och kostnader beträffande offentligt försvar och målsägandebitråde under åren 2003–2013 vid tingsrätt. Utvecklingen av kostnaderna för offentligt försvar följer utvecklingen av antalet avgjorda brottmål tämligen väl fram till år 2009. Därefter, eller under åren 2009–2012, har den procentuella ökningen av kostnaderna för offentligt försvar ökat för att under år 2013 i stort sett plana ut, medan antalet avgjorda brottmål stannat av och under åren 2012 och 2013 minskat något jämfört med år 2011. När det gäller kostnaderna beträffande målsägandebitråde har den procentuella ökningen varit större än antalet avgjorda brottmål sedan år 2004. Ökningstakten har sedan dess varit kraftig och relativt stabil och den måste i vart fall delvis förklaras av den ökande andelen mål där målsägandebitråde förordnats.

Diagram 1 Indexutveckling av antalet avgjorda brottmål och kostnader beträffande offentligt försvar och målsägandebitråde, tingsrätt. År 2003 basår



Hovrätt

För hovrätt saknas möjligheter att bryta ned statistikuppgifterna för att exkludera måltyper där offentlig försvarare eller målsägandebitråde sällan förekommer. I det följande redovisas därför det totala antalet avgjorda brottmål i hovrätt.

Antalet avgjorda brottmål i hovrätt har under perioden 2003–2013 ökat med sex procent från knappt 8 700 mål till drygt 9 200 mål. Antalet offentliga försvarare som förekommit i dessa mål har under samma period ökat med 23 procent från cirka 7 300 till omkring 9 000 medan antalet målsägandebiträden ökat med hela 90 procent från cirka 1 700 till omkring 3 300. Uppgifter om antalet tilltalade och målsägande kan inte redovisas för hovrätt beroende på att dessa i flertalet fall registreras som klagande och/eller motpart och därmed inte kan särskiljas i statistiken.

År 2006 avgjordes i hovrätt cirka 2 640 förtursmål (mål med minderårig under 18 år och mål med häktad). En viss minskning skedde under påföljande år och under åren 2007–2011 har antalet avgjorda förtursmål varit omkring 2 500 och därmed legat relativt konstant. Åren 2012 och 2013 har antalet avgjorda förtursmål minskat. I förhållande till år 2011 var minskningen 12 procent år 2013 då antalet avgjorda mål uppgick till 2 153. Ungefär samma mönster kan ses beträffande såväl mål med minderårig som mål med häktad. I förhållande till år 2011 sjönk antalet avgjorda mål år 2013 avseende båda måltyperna, 27 procent för mål med minderårig respektive 8 procent för mål med häktad. Antalet avgjorda mål med underårig (18–20 år) som ska behandlas skyndsamt har under åren 2006–2009, med undantag för något enstaka år, legat kring 600 mål. Mellan åren 2009 och 2010 skedde en viss ökning av antalet avgjorda mål och under åren 2010–2012 har antalet varit knappt 700 mål för att under år 2013 vara cirka 630 mål.

År 2003 avgjordes 56 procent av brottmålen i hovrätt genom dom. Motsvarande andel år 2013 var 68 procent. Under perioden 2003–2012 är trenden att en något större andel mål avgörs genom dom. Som exempel var andelen 63 procent år 2007 och 65 procent år 2009.

Statistiken för hovrätt avseende mötestid är tillförlitlig från år 2005. Andelen mål i hovrätt som avgjordes efter förhandling var

66 procent såväl år 2005 som år 2007. År 2009 hade andelen minskat något till 64 procent för att ytterligare sjunka till 61 procent år 2012.

Under åren 2003–2013 har andelen mål där försvarare förordnats, förutom de två första åren, legat mellan 81 och 85 procent. Variationen under hela perioden har varit mellan 71,6 procent och 85,5 procent och medianvärdet är 82,6 procent. De senaste åren har andelsnivån stabiliserats kring 82 procent. Det indexerade årliga kostnadsutfallet avseende offentlig försvarare har ökat från omkring 144 miljoner kr till cirka 189 miljoner kr, eller med 31 procent, under perioden 2003–2013. Utvecklingen beträffande offentlig försvarare framgår av tabell 3.

Tabell 3 Offentlig försvarare, hovrätt

År	Avg brottmål	Index kostnadsutfall ¹	Antal mål med försv	Andel mål med försv
2003	8 679	144 257 123	6 217	71,6%
2004	8 720	143 457 064	6 511	74,7%
2005	8 709	169 217 830	7 392	84,9%
2006	8 861	138 589 417	7 572	85,5%
2007	8 395	144 410 440	7 086	84,4%
2008	9 298	167 273 509	7 690	82,7%
2009	9 226	165 781 350	7 509	81,4%
2010	9 451	165 455 428	7 783	82,4%
2011	9 416	155 381 631	7 778	82,6%
2012	9 238	171 035 927	7 527	81,5%
2013	9 223	188 682 000	7 606	82,5%

¹ SCB:s implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter

Andelen avgjorda brottmål i hovrätt där målsägandebiträde förordnats har ökat under perioden. Från att ha legat på knappt 17 procent år 2003 steg andelen till cirka 25 procent år 2005 för att därefter ligga kring 27 procent under de följande åren med en liten minskning åren 2012 och 2013. Variationen under perioden har legat mellan 16,7 procent och 27,9 procent och medianvärdet är 26,6 procent. I hovrätt har det indexerade årliga kostnadsutfallet avseende målsägandebiträde ökat från cirka 27 miljoner kr till omkring 41 miljoner kr, eller med 53 procent, under perioden. Jämfört med år 2012 har kostnadsutfallet år 2013 minskat något. Utvecklingen beträffande målsägandebiträde framgår av tabell 4.

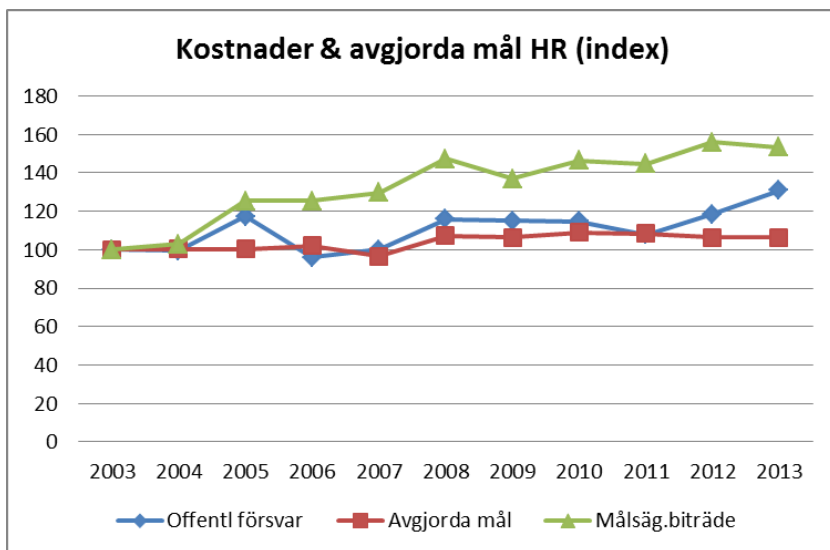
Tabell 4 Målsägandebiträde, hovrätt

År	Avg brottmål	Index kostnadsutfall ¹	Antal mål med mä bitr	Andel mål med mä bitr
2003	8 679	26 670 782	1 447	16,7%
2004	8 720	27 494 258	1 618	18,6%
2005	8 709	33 487 321	2 207	25,3%
2006	8 861	33 485 406	2 344	26,5%
2007	8 395	34 626 241	2 327	27,7%
2008	9 298	39 323 081	2 591	27,9%
2009	9 226	36 484 230	2 454	26,6%
2010	9 451	39 018 527	2 557	27,1%
2011	9 416	38 588 159	2 572	27,3%
2012	9 238	41 607 636	2 437	26,4%
2013	9 223	40 911 000	2 382	25,8%

¹ SCB:s implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter

Av diagram 2 framgår den indexerade utvecklingen av antalet avgjorda brottmål och kostnader beträffande offentligt försvar och målsägandebiträde under åren 2003–2013 i hovrätt. Utvecklingen i hovrätt följer, i stort, samma linjer som utvecklingen vid tingsrätt. Kostnaderna för offentligt försvar följer, med undantag för något år, målutvecklingen men på en något högre nivå. Liksom vid tingsrätt har kostnaderna för offentligt försvar i hovrätt stigit, i förhållande till målutvecklingen, under åren 2012 och 2013. Den indexerade utvecklingen av kostnaderna för målsägandebiträde ökade redan år 2004 för att därefter ligga på en avsevärt högre indexerad nivå än målutvecklingen. År 2013 jämfört med år 2012 har det dock skett en liten minskning av det indexerade kostnadsutfallet för målsägandebiträde, medan målutvecklingen varit i stort sett oförändrad.

Diagram 2 Indexutveckling av antalet avgjorda brottmål och kostnader beträffande offentligt försvar och målsägandebiträde, hovrätt. År 2003 basår



4 Nationella och internationella regler

4.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår bl.a. att se över frågan om tillgången till offentlig försvarare och målsägandebiträde på olika sätt ska begränsas. Därför görs här en kort genomgång av olika övergripande nationella och internationella bestämmelser och instrument av betydelse för frågan.

Bestämmelser om brottmålsrättegången finns bl.a. i regeringsformen (RF) och i Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige. I konventionen finns ett antal övergripande principer för rättegången i brottmål. Det handlar bl.a. om rätten att betraktas som oskyldig och rätten till en rättvis rättegång. I konventionen finns särskilda regler som ger den som är åtalad för brott vissa minimirättigheter, såsom rätten att försvara sig.

Inom EU har flera rättsakter med anknytning till frågan utarbetats. Som tidigare angetts har antagits ett direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m. (2013/48/EU).

Frågor om brottsoffers rättigheter är en prioriterad fråga inom EU. Ett direktiv som reglerar brottsoffers rättigheter (2012/29/EU) har arbetats fram. Direktivet reglerar bl.a. rätt till rättshjälp och förutsätter att ersättningen till biträdet finansieras genom allmänna medel.

Det finns även andra internationella instrument som är av betydelse i sammanhanget. Rätten till en rättvis rättegång garanteras t.ex. också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).

4.2 Regeringsformen

I RF finns ett antal bestämmelser om brottmålsrättegången. Flera av dem har till huvudsakligt ändamål att säkerställa att domstolsprocessen är rättssäker för den enskilde.

I 2 kap. 11 § andra stycket RF anges att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

Bestämmelsen har mycket nära anknytning till motsvarande reglering i Europakonventionen men föreslogs av regeringen för att ett grundlagsfäst krav som innebär att en rättegång ska vara rättvis på ett önskvärt sätt förstärker det skydd för enskildas rättssäkerhet som är naturligt i en rättsstat som Sverige.

Bestämmelsen kompletterar andra bestämmelser i regeringsformen som har till huvudsakligt ändamål att säkerställa en rättssäker domstolsprocess, t.ex. kravet på förhandlingsoffentlighet och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF. I kravet på en rättvis rättegång ligger en rad processuella rättigheter som i materiellt hänseende redan är fastslagna i den svenska processordningen. Rättssäkerhetskraven innefattar bl.a. en grundläggande rätt för en part att bli hörd inför domstolen och att domstolen är opartisk och oavhängig. Av grundläggande betydelse är vidare att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen.

Kravet att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid kan inte inskränkas. Bestämmelsen gäller även för andra än svenska medborgare här i riket. Även om bestämmelsen har samband med artikel 6 i Europakonventionen har den en självständig betydelse i förhållande till denna och har även ett vidare tillämpningsområde eftersom grundlagsbestämmelsen gäller alla rättegångar i domstol.¹

4.3 Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige den 4 februari 1952. Sverige har successivt även ratificerat konventionens tilläggsprotokoll. Europakonventionen inför-

¹ Se prop. 2009/10:80 s. 160.

livades som lag i svensk rätt år 1995.² Genom 2 kap. 19 § RF har konventionen getts en särskild ställning i svensk rätt. Bestämmelsen innebär att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

I Europakonventionen fastslås ett antal övergripande principer för rättegången och åtskilliga rättigheter samt förbud som den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) och Europakommissionen har konkretiserat genom praxis. Svenska processregler har anpassats till konventionen och den praxis som följer av Europadomstolens avgöranden. Den bestämmelse som är av störst intresse i förevarande fall är artikel 6, som rör rätten till domstolsprövning och en rättssäker process.

Samtliga 47 medlemsländer i Europarådet har ratificerat Europakonventionen. I dess fjortonde protokoll anges att EU kan bli part i Europakonventionen och i artikel 6 fördraget om Europeiska unionen står att EU ska ansluta sig till konventionen. Så har ännu inte skett. EU-domstolen har emellertid i flera avgöranden förklarat att konventionens principer hör till de för medlemsstaterna gemensamma rättsprinciper som ska respekteras även av gemenskapsorganen.

4.3.1 Artikel 6 – rätten till en rättvis rättegång

I artikel 6 i Europakonventionen finns bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Artikeln är tillämplig på förfaranden som avser prövning av anklagelser om brott. Kring artikeln har en rik och nyanserad rättspraxis växt fram. En redogörelse för relevant rättspraxis finns i avsnitt 4.3.2.

Artikel 6.1

Anklagelser om brott ska enligt artikel 6.1 alltid kunna prövas av en domstol. Domstolsförfarandet ska vara utformat så att kraven på att domstolen ska ha inrättats enligt lag och vara oberoende och opartisk, att förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den en-

² Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

skilde ("fair hearing", "fair trial"), att förfarandet i allmänhet ska vara muntligt och offentligt, att domstolsprövningen ska ske inom skäligen tid och att domen ska avkunnas offentligt, tillgodoses.

Artikel 6.1 ger för det första en rätt till domstolsprövning. En förutsättning för att kunna åberopa rättigheterna vid en prövning av civila rättigheter och skyldigheter är att det ska vara fråga om en "reell" och "seriös" tvist, den ska gälla en rättighet grundad i den nationella rätten och det ska gälla en civil rättighet.³ Kravet att tvisten ska vara reell och seriös kan sägas vara lågt ställt och en viss presumtion finns för att artikeln är tillämplig vid prövning av civila rättigheter och skyldigheter.⁴ Europadomstolen har framhållit att en tvist måste antas vara reell och seriös, om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet.⁵ En brist på rättsligt bistånd kan t.ex. ses som dels ett hinder mot domstolsprövning överhuvudtaget och dels som en kränkning mot rätten till en rättvis rättegång.⁶

Artikel 6.1 anger bl.a. också att prövningen ska ske genom en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid. Rätten till en rättvis rättegång ("fair trial") ger uttryck för att vissa centrala principer i straffprocessen ska vara tillgodosedda. En sådan grundläggande princip är att en part ska bli hörd av domstolen, vilket innebär att parten ska få möjlighet att framföra vad han eller hon har att säga till stöd för sin sak och visa att partens ståndpunkt är välgrundad.

En annan grundläggande princip som anses innefattas i en rättvis rättegång är den om parternas likställdhet ("equality of arms"). Den principen innebär att en part inte får ges bättre processuella rättigheter än den andre att utföra sin talan i domstol. I brottmål innebär detta att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan inför domstolen. Vidare ska principen om det kontradiktoriska förfarandet ("adversarial procedure"), dvs. att två parter står mot varandra, säkerställa att parterna får kännedom om allt material i rättegången, att de får tillfälle att framföra sina synpunkter på materialet och att de har lika möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan under rättegången.

³ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 150.

⁴ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 151.

⁵ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 151.

⁶ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 181.

Artikel 6.2

I artikel 6.2 fastslås en oskuldspresumtion. Presumtionen är en viktig rättssäkerhetsprincip och innebär att den som anklagas för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom mot honom eller henne. Oskuldspresumtionen har ett nära samband med den i artikel 6.1 skyddade rätten till en rättvis rättegång. Särskilt gäller detta rätten för den tilltalade att inte yttra sig ("the right of silence").⁷ Den anklagade har en rätt att tiga och inte medverka i utredningen.

Artikel 6.3

I artikel 6.3 anges vissa minimirättigheter som alltid ska tillkomma den som anklagas för brott. Reglerna kan ses som karakteristiska och särskilt viktiga exempel på vilka villkor som måste uppfyllas för att en rättegång ska anses rättvis.⁸

I artikel 6.3 a) slås fast att den anklagade har rätt att utan dröjsmål och på ett språk som denne förstår underrättas om innebörden av och grunden för brottsanklagelsen. Denna rätt är grundläggande för möjligheten att kunna förbereda ett försvar.

Artikel 6.3 b) ger var och en som blivit anklagad för brott rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar. Det är bara i de fall någon är anklagad för brott som konventionen uttryckligen reglerar rätten till rättegångsbiträde.

I artikel 6.3 c) slås principen om rätten att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde fast. Artikeln anger vidare att var och en som blivit anklagad för brott har rätt att utan kostnad få ett rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar.

Av artikeln framgår att en tilltalad ska ha rätt att biträdas av en försvarare som han själv utsett och under vissa förutsättningar även ha rätt till offentlig försvarare. Förutsättningarna för att konventionen ska ge rätt till kostnadsfritt offentligt försvar är dels att den

⁷ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 309.

⁸ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 248 och s. 320.

tilltalade själv inte kan bekosta sitt försvar, dels att rättvisans intresse kräver bistånd av försvarare.⁹

Artikeln innebär inte att den tilltalade i alla lägen kan välja att försvara sig själv utan advokat. Domstolen har ett övergripande ansvar för att rättegången kan genomföras på ett från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. Skyldigheten innefattar även att vägra att som försvarare acceptera en av den tilltalade utsedd person som inte har kompetens för uppgiften. Försvararen måste också ge den tilltalade reellt och effektivt bistånd efter förordnandet.¹⁰ En brist på rättsligt bistånd kan ses som antingen ett hinder mot domstolsprövning eller som en kränkning av rätten till en rättvis rättegång. Rätten att biträddas av försvarare gäller inte bara själva rättegången utan också de polisförhör och den förundersökning som föregår åtalet. Särskilt intresse har knutit sig till det första polisförhåret, och det finns en omfattande rättspraxis om den misstänktes rätt till bistånd av en försvarare på detta stadium.¹¹

I artikel 6.3 d) finns en bestämmelse om rätt att få förhöra vittnen och i artikel 6.3 e) anges en rätt för den tilltalade att vid behov få kostnadsfritt biträde av tolk.

4.3.2 Europadomstolens praxis hänförlig till artikel 6

Den uppräknade som nu följer gör inte anspråk på att vara fullständig. Ett urval har gjorts av de mål som kan vara mest relevanta för utredningens uppdrag.

Genom ett antal domar från Europadomstolen har tillämpningsområdet för bl.a. artikel 6 klargjorts ytterligare. Europadomstolen har vid upprepade tillfällen hävdade att artikel 6 är tillämplig i skedet före det straffrättsliga förfarandet¹² och att misstänkta måste erbjudas en advokat i det inledande skedet av polisförhören¹³ och så snart de frihetsberövas, oavsett om det rör sig om förhör eller ej.¹⁴ Europadomstolen har vidare funnit att dessa garantier måste gälla även för

⁹ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 324.

¹⁰ Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 326 ff. och där angivna avgöranden.

¹¹ Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl.(2012 Zeteo) s. 330 och där angivna rättsfall.

¹² Dom av den 27 november 2008 i målet Salduz mot Turkiet, ansökan nr 36391/02 § 50.

¹³ Dom av den 27 november 2008 i målet Salduz mot Turkiet, ansökan nr 36391/02 § 52.

¹⁴ Dom av 13 januari 2010 i målet Dayanan mot Turkiet, ansökan nr 7377/02 § 32.

vittnen när dessa i realiteten är misstänkta för en brottslig handling och den formella ställningen som vittne är oväsentlig¹⁵.

I ärendet *Panovits mot Cypern*¹⁶ fann Europadomstolen att det var fråga om en överträdelse av artikel 6 när uttalanden av en misstänkt som gjorts utan en advokat närvarande använts för att nå en fällande dom, trots att det fanns annan bevisning att tillgå. Domstolen fann att om den sökande inte ges tillgång till rättsligt bistånd under förhören så utgör detta en inskränkning av rätten till försvar, med undantag för de fall där det föreligger tvingande skäl som inte utgör ett hinder för en rättvis rättegång.¹⁷

Även om rättshjälp inte garanteras i konventionen så kan vägran att bevilja rättshjälp i vissa fall göra en domstolsprövning omöjlig eller medföra att ett mål inte kan överklagas till högre domstol. Det kan gälla om frågorna i ett mål är alltför komplicerade för att det ska vara möjligt i praktiken att föra talan på egen hand.

I målet *Airey mot Irland*, som gällde en prövning av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1, konstaterade Europadomstolen att det innebar en förvägran av rätten till sådan prövning när en kvinna, som önskade en laglig separation från sin man, inte hade råd att själv bekosta en rättegång och inte heller kunde få rättshjälp för detta ändamål.

Enligt Europadomstolen, målet *Granos Organicos Nacionales S.A. mot Tyskland*, får staterna emellertid anses ha stor möjlighet att utforma sina rättshjälpssystem. Det kan exempelvis inte krävas att även juridiska personer ska komma i fråga för rättshjälp.¹⁸

Det behöver inte strida mot konventionen att rättshjälp enligt lag är utesluten i vissa typer av mål. I målet *A. mot Förenade kungariket* hade A. visserligen enligt gällande lag saknat möjlighet att få rättshjälp i ärekränkingsmål, men han hade haft rätt till två timmars rådgivning, vilket ansågs vara tillräckligt för att avsaknaden av rättshjälp inte skulle anses strida mot artikel 6.

Avsaknaden av rättsligt bistånd för en svarande i civilmål kan även anses utgöra en kränkning mot rätten till en rättvis rättegång. Ibland är förhållandet mellan parterna mycket ojämnt. Så var fallet i målet *Steel och Morris mot Förenade Kungariket*. Två personer

¹⁵ Dom av 14 oktober 2010 i målet *Brusco mot Frankrike*, ansökan nr 1466/07, § 47.

¹⁶ Dom av den 11 december 2008 i målet *Panovits mot Cypern*, ansökan nr 4268/04 § 73–76.

¹⁷ Dom av den 11 december 2008 i målet *Panovits mot Cypern*, ansökan nr 4268/04 § 66.

¹⁸ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., s. 181.

aktiva inom Greenpeace, som stämts för förtal av McDonalds för att de medverkat i en kampanj mot företaget, fick inte rättshjälp trots att det var en invecklad och mycket lång förhandling (313 dagar). Europadomstolen fann att svarandena inte hade haft juridisk hjälp som motsvarade deras behov och att parterna haft helt olika förutsättningar att föra sin talan. Att svarandena inte fått rättshjälp innebar i detta fall att de inte fått en rättvis rättegång.

Ett annat exempel på när rätten till rättvis rättegång kränkts var i målet *P.C. och S. mot Förenade kungariket*. Ett föräldrapar hade fått föra sin talan utan biträde i ett komplicerat mål om tvångsomhändertagande av deras barn.

I målet *Bertuzzi mot Frankrike* prövade Europadomstolen en fråga om rättshjälp som gällde byte av biträde. Bertuzzi hade beviljats rättshjälp i mål om skadeståndstalan mot en advokat. Tre advokater hade av sagt sig uppdraget på grund av jäv. Bertuzzi fick därefter besked om att hans rättshjälp hade förfallit. Europadomstolen fann att Bertuzzi bedömts vara i behov av advokathjälp och att han borde ha fått en fjärde advokat förordnad.

I flera avgöranden från Europadomstolen har konventionsstater ansetts bryta mot artikel 6.3 b) och/eller artikel 6.3 c) när det varit fråga om komplicerade rättstvister eller den åtalade riskerade fängelsestraff, särskilt längre sådana, eller andra allvarliga påföljder och den anklagade inte fått en offentlig försvarare förordnad.

I målet *Granger mot Förenade kungariket* vägrades en man rättshjälp vid behandlingen av sitt överklagande av domen och biträdades därför inte av advokat i överinstansen. Granger hade dömts för brott till fem års fängelse. Till bedömning i målet förelåg en besvärlig rättsfråga, som Granger inte effektivt kunde bemöta. Europadomstolen fann att Granger borde ha försetts med juridiskt biträde och att det förelåg brott mot artikel 6.3. c).

I målet *Benham mot Förenade kungariket* som gällde Benhams skyldighet att betala viss kommunalskatt hade Benham av en domstol dömts till fängelse om han inte betalade det han var skyldig. Domen grundades på att Benham av oaktsamhet underlåtit att betala skatten. En högre domstol fann senare att Benham inte hade handlat oaktsamt, men han hade då redan suttit viss tid i fängelse, och han saknade möjlighet att få skadestånd för detta frihetsberövande. Europadomstolen fann att det i princip ska finnas en rätt till juridiskt biträde i fall då frihetsberövande kan komma i fråga som

påföljd. I fallet hade dessutom de rättsfrågor som skulle prövas varit relativt svåra. Med hänsyn till dessa omständigheter hade Benham haft rätt till en offentlig försvarare.

I målet *Berliński mot Polen*, där bröderna Berliński misstänktes för att ha utövat våld mot polismän, fick de inget juridiskt biträde under tid då det hölls förhör med dem och de underkastades läkarundersökningar. Detta stred enligt Europadomstolen mot artikel 6.1 i förening med artikel 6.3 c).

I ett mål om skattetillägg, målet *Barsom och Varli mot Sverige*, ansågs rättvisans intresse inte ha krävt juridiskt biträde bekostat av det allmänna.

En misstänkts begäran om entledigande eller byte av offentlig försvarare kan inte enligt RB bifallas utan att det finns giltigt skäl för detta. Av Europadomstolens avgörande i fallet *Lagerblom mot Sverige*¹⁹ framgår att en domstol visserligen kan behöva ingripa om det blir tydligt att ett offentligt försvar inte ger ett i huvudsak effektivt försvar, men att domstolen i övrigt av hänsyn till kostnader och olägenheter kan vara restriktiv när det gäller tillåtande av att en offentlig försvarare som kanske valts av staten och hunnit utföra vissa aktiviteter ersätts av någon som valts av den misstänkte.

4.4 EU-stadgan

Rätten till en rättvis rättegång garanteras även i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). I artikelns tredje stycke anges att rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. I artikel 48 garanteras rätten till försvar och denna rätt har samma innehåll och räckvidd som den rätt som garanteras i artikel 6.3 i Europakonventionen.

¹⁹ Se SvJT 2003 s. 589.

4.5 Direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m.

Den 22 oktober 2013 antogs direktivet om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m. (2013/48/EU). Direktivet är ett led i utvecklingen av stärkta processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden som överenskommits mellan EU:s medlemsstater.

Direktivet behandlar rätten för misstänkta och tilltalade att få tillgång till försvarare. Direktivet behandlar även förfaranden enligt en europeisk arresteringsorder. Den eftersökte ska ha rätt till tillgång till försvarare i den utfärdande och i den verkställande staten. Försvararen i den utfärdande staten ska dock endast bistå försvararen i den verkställande staten. Direktivet innehåller även rättigheter för frihetsberövade personer, dels rätten att få en tredje person underrättad om frihetsberövandet, dels rätten att kommunicera med en tredje person, såsom en anhörig. Rätten till tillgång till försvarare bygger på principen att alla misstänkta och tilltalade i brottmål ska ha tillgång till en försvarare så snabbt som möjligt och på ett sätt som gör det möjligt att effektivt ta tillvara sitt försvar. I direktivet fastställs även innebörden av rätten till tillgång till försvarare och de åtgärder som en försvarare ska ha rätt att vidta för att säkerställa ett effektivt försvar, bl.a. rätt att närvara vid alla eventuella förhör och förhandlingar. Det finns begränsade möjligheter att göra undantag från dessa bestämmelser. Ett undantag får inte utgöra ett hinder för en rättvis rättegång och får medges endast om det är nödvändigt och det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

Direktivets bestämmelser får enligt svensk rätt anses gälla från tidpunkten då en person underrättas om brottsmisstanken enligt 23 kap. 18 § RB. Vid denna tidpunkt ska den misstänkte eller tilltalade enligt gällande regler ha underrättats om rätten att själv anlita biträde för sitt försvar.

Direktivet ska vara genomfört i medlemsländerna senast den 27 november 2016.

4.6 Brottsofferdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (Brottsofferdirektivet) antogs av parlamentet och rådet den 25 oktober 2012. Direktivet ersatte 2001 års rambeslut. Direktivet trädde i kraft den 15 november 2012 och ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 16 november 2015.

Direktivet syftar till att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd samt kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Bestämmelserna i direktivet är utformade som en rättighetskatalog som medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffren har tillgång till. Direktivet reglerar bl.a. rätten till rätts hjälp och rätten till kostnadsersättning. Direktivet förutsätter att ersättningen till biträdet finansieras genom allmänna medel.

En departementspromemoria (Ds 2014:14) har utarbetats för att ta ställning till hur brottsofferdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Promemorian har remissbehandlats.

4.7 Ett paket med processuella rättigheter

Kommissionen lade den 27 november 2013 fram ett paket med processuella rättigheter för att ytterligare stärka rättssäkerhetsgarantierna för enskilda i straffrättsliga förfaranden.

Paketet består av tre direktiv och två rekommendationer. Syftet är att stärka dels misstänkta eller tilltalades rätt till rätts hjälp, dels rättssäkerhetsgarantier under straffrättsliga förfaranden för misstänkta eller tilltalade som är barn eller särskilt utsatta på grund av ålder eller funktionsnedsättning. Paketet innehåller också vissa aspekter av oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid en domstolsförhandling.

Kommissionens förslag ligger i linje med Europeiska rådets inbjudan till kommissionen i Stockholmsprogrammet att lägga fram en färdplan för att stärka processuella rättigheter för misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden samt att även undersöka andra frågor, t.ex. oskuldspresumtionen, på området.

Det övergripande syftet med förslagen är enligt kommissionen att garantera alla medborgare en rättvis rättegång, oavsett var de befinner sig i EU. Därutöver syftar förslagen till att bidra till att öka det ömsesidiga förtroendet för medlemsstaternas rättssystem och därmed säkra ett välfungerande europeiskt samarbete.

Samtliga förslag till direktiv förhandlas för närvarande.

4.8 Revidering av insolvensförordningen

I december 2012 lade kommissionen fram ett förslag till en förordning med ändring i insolvensförordningen. Förordningen kan i viss mån komma att påverka ersättningsbestämmelserna till konkursförvaltare.

Förslaget innebär att insolvensförordningens tillämpningsområde utökas genom att definitionen av begreppet insolvensförfarande breddas. En följd av detta blir bl.a. att svenska skuldsaneringsförfaranden kommer att omfattas av insolvensförordningen. Förslaget innehåller också förtydliganden när det gäller behörighetsreglerna i insolvensförordningen, bl.a. genom kodifiering av praxis från EU-domstolen. Vidare innehåller förslaget bestämmelser i syfte att förbättra och förtydliga reglerna om samordning mellan huvud- och sekundärförfaranden, öka kraven på att offentliggöra information om insolvensförfaranden och förbättra samordningen mellan insolvensförfaranden för företag inom samma koncern. Såväl Europaparlamentets förstaläsningsståndpunkt som den allmänna inriktning som ministerrådet enats om innehåller förslag om en särskild reglering om koordinerade förfaranden för koncerner. En sådan reglering är tänkt att innebära bl.a. att en koordinator utses för att samordna olika insolvensförfaranden som avser bolag i samma koncern. Koordinatorn ska bl.a. kunna lägga fram en räddningsplan för koncernen. Koordinatorn ska enligt den reglering som förhandlats fram i ministerrådet ha rätt till ersättning enligt en särskild kostnadsbestämmelse i förordningen. Förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet inleddes hösten 2014.

4.9 Andra internationella instrument

De rättigheter som räknas upp i artikel 6 i Europakonventionen har sin motsvarighet i artikel 14.1 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 10 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 10 anges att var och en är på samma villkor berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en oberoende och opartisk domstol vid prövningen av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter och av varje anklagelse om brott mot honom eller henne.

Även inom Europarådet har utarbetats regler kring rätten till försvarare. I ingressen till ministerkommitténs rekommendation, Rec(2006)2, till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna anges bl.a. att ministerkommittén beaktar den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I artikel 23 i rekommendationen, vilken artikel behandlar juridisk rådgivning, anges att alla intagna har rätt till juridisk rådgivning och att fängelsemyndigheterna ska erbjuda dem rimliga förutsättningar att få tillgång till sådan rådgivning (23.1). Vidare anges att de intagna har rätt att konsultera en juridisk rådgivare, som de själva väljer och bekostar, i alla juridiska frågor (23.2), att myndigheterna, om det finns ett allmänt rättshjälpssystem, ska uppmärksamma alla intagna på detta (23.3), att konsultationer och andra kontakter, inklusive korrespondens i juridiska frågor, mellan intagna och deras juridiska rådgivare ska vara konfidentiella (23.4), att behörig rättslig myndighet under extraordinära omständigheter kan besluta om inskränkningar i konfidentiella fall för att förhindra allvarlig brottslighet eller allvarliga hot mot ordningen och säkerheten i fängelset (23.5), och att de intagna ska ha tillgång till, eller tillåtas inneha, handlingar som berör deras rättsliga processer (23.6).

5 Utländsk rätt

5.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att undersöka relevanta delar av ersättnings-systemet för rättsliga biträden i några jämförbara länder.

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för lagstiftning inom ersättningsystemets område i ett antal länder. För undersökningen har valts ut våra nordiska grannländer Danmark, Finland och Norge. I övrigt har Nederländerna, Belgien, England och Wales valts ut.

Vi har också särskilt inhämtat uppgifter om hur olika rätts-system hanterar konkurskostnader som ett konkursbo ådragit sig när det saknas tillgångar i konkursboet. En översiktlig redogörelse för detta system i olika länder lämnas. Redogörelsen lämnas separat från redogörelsen för det övriga ersättningsystemet. Även för denna undersökning har våra nordiska grannländer Danmark, Norge och Finland valts ut. I övrigt har valts Belgien, England, Nederländerna, Spanien Tyskland och Estland.

Den utländska översikten avser rättsläget hösten 2013.

5.2 Ersättningsystem för rättsliga biträden

5.2.1 Danmark

I Danmark lämnas tre olika typer av rättshjälp. Rättshjälp kan lämnas en tilltalad i form av försvarare i brottmål. Ett brottsoffer kan få rättshjälp i form av juridiskt biträde. Vidare lämnas rättshjälp i äktenskapsmål, vårdnadsfall och vid vissa mål rörande överförande av barn.

Rättshjälp i form av försvarare lämnas en tilltalad om staten väcker åtal för brott. Den tilltalade kan fritt välja försvarare. Staten betalar

förvararens kostnader. Om den tilltalade fälls för brottet ska han eller hon till staten återbetala statens kostnader för försvararen. Om den tilltalade frikänns står staten för kostnaderna för försvarare.

Juridiskt biträde till brottsoffer lämnas normalt sett endast vid begäran om sådant biträde. Vid vissa typer av brott är juridiskt biträde till brottsoffer obligatoriskt. Biträdet, oftast en advokat, biträder brottsoffret i såväl juridiska som praktiska frågor. I biträdets uppgift ingår även att bistå vid eventuella framställningar om skadeståndsanspråk på grund av brottet.

Äktenskapsmål, vårdnadsfall och mål om överförande av barn handhas inledningsvis av olika regionala myndigheter. Om en part inte är nöjd med myndighetens beslut kan beslutet överklagas till domstol. I dessa fall kan domstolen förordna ett juridiskt biträde till parterna.

När ärendet är avslutat ska biträdet ge in en kostnadsräkning till domstolen av vilken bl.a. ska framgå den tid biträdet lagt ner på ärendet. Domstolen ska sedan göra en bedömning av om den angivna tiden framstår som rimlig. Därefter beslutar domstolen, på grundval av vissa fasta priser, om arvodet. Priserna är samma över hela landet och regleras regelbundet. De tre olika kategorierna av rättshjälp ersätts sinsemellan enligt differentierade prisnivåer. Inom varje kategori finns också specificerat olika saktaxor, dvs. med hur mycket olika åtgärder ersätts. En försvarare i brottmål ersätts t.ex. med 1 650 kr per timme men ett fängelsebesök av normal varaktighet ersätts med ett fast pris om 1 400 kr.

5.2.2 Finland

I Finland finns två olika system för rättshjälp.

Ett system finns i rättshjälpslagen (5.42002/287) som anger att den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken kan beviljas rättshjälp med statlig finansiering. Rättshjälpen lämnas av ett offentligt rättsbiträde.

Det andra systemet finns i 2 kap. lagen om rättegång i brottmål (11.7.1997/689). Där anges under vilka förutsättningar den som är

misstänkt för brott kan få försvarare och när ett rättegångsbiträde kan förordnas för att bistå målsäganden.

Ersättning till de olika rättegångsbiträdena betalas, enligt båda systemen, med statlig finansiering och enligt samma grund. Bestämmelser om ersättningen finns i rättshjälpslagen och lagen om rättegång i brottmål.

Enligt rättshjälpslagen fastställs, för ett privat biträde, ett skäligt arvode för de behövliga åtgärderna enligt tidsåtgång och för tidsspillan med anledning av nödvändiga resor samt ersättning för kostnader. Arvodet och kostnadsersättningen betalas av statens medel minskade med en självriskandel. Biträdet ska normalt lägga fram en detaljerad utredning om de åtgärder han eller hon har vidtagit i saken och om sina kostnader. I ett ärende som behandlas i domstol bestämmer den domstol som behandlar huvudsaken det arvode och den ersättning som av statens medel ska betalas till bl.a. ett privat biträde. Arvodet och ersättningen till ett biträde bestäms av domstolen när biträdets uppdrag vid domstolen upphör. Beslutet om arvodet och ersättningen ges separat från avgörandet i huvudsaken, men i samband med eller samma dag som avgörandet. Tingsrätten, förvaltningsdomstolen och försäkringsdomstolen är behöriga också i en sammansättning med en lagfaren domare när de beslutar om arvode och ersättning.

I lagen om rättegång i brottmål anges att arvode och ersättning till försvarare och målsägandebiträden betalas av statens medel, med iakttagande i tillämpliga delar av det som anges i rättshjälpslagen. En person för vilken det har förordnats en försvarare eller en målsägande som har fått ett rättegångsbiträde är befriad från skyldigheten att betala en självriskandel.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om de åtgärder för vilka arvode betalas, storleken av timarvodet, minimiarvodet för ett enskilt ärende, de kostnader som ersätts samt de skäl i anslutning till ärendet och biträdet enligt vilka arvodet kan höjas eller sänkas. Förordningen gäller för såväl biträden som förordnats enligt rättshjälpslagen som när biträden förordnats enligt lagen om rättegången i brottmål.

Arvoden till biträden betalas som huvudregel utifrån den tid biträdena använt för skötseln av uppdraget. Timarvodets belopp är 100 euro. För behandling vid sammanträde och för biträdande vid förundersökning betalas dock alltid arvode för minst en timme.

Arvode för förberedelser betalas utifrån den tidsanvändning som kan anses vara godtagbar med hänsyn till ärendets art och omfattning samt vidtagna åtgärder. I brottmål som till sin natur och omfattning är normala betalas dock inte utan särskilda skäl arvode för förberedelser för längre tid än fem timmar.

Till biträdet kan, på begäran av biträdet, i stället för det arvode som betalas utifrån den tid som använts för skötseln av ett uppdrag betalas ett minimiarvode. I brottmål som behandlas vid muntlig förhandling i tingsrätten är minimiarvodet 400 euro och, om förhandlingen vid sammanträde har tagit längre tid än tre timmar, 600 euro. I tvistemål eller ansökningsärenden som behandlas vid muntlig förhandling i tingsrätten är minimiarvodet 500 euro och, om förhandlingen vid sammanträde har tagit längre tid än tre timmar, 700 euro. Bestämmelser om minimiarvode finns även för högre rätts behandling av ärendet. Minimiarvodet omfattar alla åtgärder som vidtagits i ärendet. I minimiarvodet ingår dock inte ersättning för restid.

I vissa fall kan bitrådets arvode höjas med högst 20 procent, t.ex. kan så ske om uppdraget av orsaker som är oberoende av biträdet måste utföras på ett främmande språk, under exceptionella förhållanden eller som är mycket brådskande. Under vissa förutsättningar kan ett bitrådes arvode också sänkas, så är fallet t.ex. om biträdet inte har avlagt juris kandidatexamen eller motsvarande examen.

5.2.3 Norge

I Norge ges rättshjälp i form av försvarare i brottmål, i form av biståndsadvokater och som fri rättshjälp i vissa fall i civilmål.

I Norge finns en rätt till försvarare på det offentliga bekostnad. Det offentliga står normalt kostnader när det gäller allvarigare brott. Mindre allvarliga brott står den enskilde kostnaden för.

Fri rättshjälp, i form av biståndsadvokater, ges också till den som söker ersättning för felaktigt åtal och i fall där brottsoffer söker ersättning av gärningspersonen. Det ges också bistånd till den som varit utsatt för sexuallöften, människosmuggling och i vissa fall rörande tvångsäktenskap.

Fri rättshjälp ges i form av fri rådgivning och fri sakbehandling av privatpraktiserande advokat eller av offentligt advokatkontor.

Som huvudregel ska ansökan om fri rättshjälp göras innan bistånd ges. Fri rättshjälp kan emellertid ges också efter att saken eller problemet det söks fri rättshjälp för är färdigbehandlat.

Endast de som av ekonomiska skäl inte själva kan betala för rättslig hjälp kan komma i fråga för fri rättshjälp. Fri rättshjälp beviljas endast för saker som har stor betydelse för den enskilde. T.ex. kan fri rättshjälp beviljas för frågor om vårdnad om barn och vid frågor om ersättning för arbetsskada.

Det är bara nödvändiga utgifter som kan bekostas med fri rättshjälp. Det måste alltså vara nödvändigt med juridiskt bistånd för att erhålla få fri rättshjälp. Detta innebär att bistånd som kan täckas av andra ordningar och advokatutgifter som kan bli täckta på annat sätt inte anses som nödvändiga. På områden där det finns etablerade offentliga service- och rådgivningskontor för att ta till vara allmänhetens behov av bistånd, förutsätts det att dessa nyttjas innan eventuell rättshjälp söks.

För att få fri rättshjälp får den sökande inte ha en årlig brutto-intäkt som överstiger 246 000 NOK eller en nettoförmögenhet överstigande 100 000 NOK. Vissa specialregler finns när sökanden är sammanboende med annan. Den som erhåller fri rättshjälp ska som huvudregel betala en egenandel av kostnaderna för biståndet.

För samtliga biträdesformer gäller att de, när det gäller tvister i domstol, arvoderas per timme. För närvarande gäller en timersättning om 945 NOK. För juridisk rådgivning gäller en saktaxa. Inom ramen för saktaxan ersätts ett visst antal timmar beroende på vilken sak det gäller. Om ett biträde lagt ner mer än dubbelt så många timmar på en sak som omfattas av en saktaxa kan biträdet ansöka om att få det överskjutande arbetet ersatt av staten.

5.2.4 Nederländerna

I Nederländerna kan rättshjälp erhållas inom många rättsområden, t.ex. i brottmål, familjerätt, mål rörande skadestånd för personskada o.d.

I det nederländska systemet för subventionerad rättshjälp kan en rättssökande kostnadsfritt vända sig till något av de 30 juridiska informationskontor som finns för att få information eller för att få en analys av sitt juridiska problem och kortfattad juridisk rådgiv-

ning. För mer omfattande rättshjälp kan den rättssökande vända sig till en advokat. En inkomstprövad avgift utgår i dessa fall.

Alla advokater kan tillhandahålla rättshjälp. Enda förutsättningen för att kunna bistå med rättshjälp är att advokaten är registrerad vid "Raad voor Rechtsbijstand". "Raad voor Rechtsbijstand" kan liknas vid en form av rättshjälpsnämnd, vilken fördelar ut statens medel för rättshjälp till dem som inte kan stå för saken själva.

De som inte har råd att själva anlita en advokat kan genom systemet erhålla finansiell hjälp till detta. Subventionerad rättshjälp kan lämnas i mål där fysiska eller juridiska personer med en nettoinkomst som är lägre än ett visst belopp har ett rättsligt intresse att försvara i Nederländerna. När rättshjälpsnämnden bedömer om en person är berättigad till rättshjälp tittar den på familjens nettoinkomst och förmögenhet. Mottagare av rättshjälp måste betala en avgift, som är inkomstprövad. I vissa fall behöver mindre bemedlade rättssökande i brottmål inte betala någon avgift.

En advokat får inom ramen för systemet ersättning för sitt arbete baserat på ett poängsystem, där varje arbetad timma i ett ärende i princip motsvarar en poäng.

Rättshjälpen täcker bara advokatarvodet. Domstolsavgifter och andra avgifter ingår inte. Den rättssökande kan dock ansöka om att domstolsavgifterna ska sänkas.

5.2.5 Belgien

Rättshjälpen består enligt belgisk lagstiftning av två system. De regleras av rättegångslagen och gäller i både tvistemål och brottmål, dels som grundläggande och utvidgad rådgivning och dels som rättshjälp. Grundläggande rådgivning kan t.ex. bestå av praktiska upplysningar eller juridisk information. Utvidgad rådgivning är hjälp som beviljas en fysisk person i form av ett utförligt juridiskt utlåtande, juridiskt bistånd, eventuellt i samband med handläggningen av ett ärende, och bistånd inför domstol, inklusive möjlighet till biträde av en advokat.

Grundläggande rådgivning är tillgänglig för alla, både fysiska och juridiska personer. För den som saknar tillgångar är rådgivningen kostnadsfri. Övriga betalar en schablonavgift. Utvidgad rådgivning är tillgänglig för fysiska personer som inte har tillräckliga

tillgångar. Rättshjälp är tillgänglig för vissa fysiska personer om deras anspråk verkar välgrundat och de kan visa att de saknar tillräckliga inkomster. Särskilda villkor gäller för beviljande av kostnadsfri grundläggande rådgivning, helt eller delvis kostnadsfri utvidgad rådgivning och rättshjälp. En person vars tillgångar bedöms som otillräckliga kan beviljas kostnadsfri grundläggande rådgivning, helt eller delvis kostnadsfri utvidgad rådgivning eller rättshjälp.

En advokat som vill arbeta med rättshjälp i Belgien kan registrera sig på en lista som förs av det belgiska advokatsamfundet. Advokaten kan därefter välja maximum fyra områden inom vilka han eller hon vill verka, t.ex. brottmål, familjerätt eller socialrätt. Det belgiska advokatsamfundet kontrollerar att ett ärende inte är uppenbart ogrundat och om den som söker rättshjälp uppfyller de ekonomiska förutsättningarna härför.

Ersättningen till biträdet beräknas enligt ett poängsystem. Poängen är olika för olika typer av mål, t.ex. är ett ordinärt brottmål värt sex poäng medan biträde vid en skilsmässa värderas till 15 poäng. En gång per år kontrollerar det belgiska advokatsamfundet biträdenas poäng och sänder dessa till departementet, som handhar budgeten för rättshjälpen. Staten betalar sedan ersättningen till biträdet. Belgiska staten kan återkräva ersättning för advokatarvode efter rättegångens slut bl.a. om den sökandes förmögenhet, inkomster eller utgifter har ändrats, om stödet har beviljats på grundval av oriktiga uppgifter eller erhållits på annat felaktigt sätt.

5.2.6 England och Wales

I England och Wales kan rättshjälp erhållas i brottmål och i tvistemål.

Personer som beviljats rättshjälp i brottmål där förhandling ska hållas i "Magistrate's court",¹ har i vissa fall rätt att få en försvarare förordnad för sig. För att erhålla uppdrag som försvarare måste advokaten antingen vara registrerad vid rättshjälpsmyndigheten ("Legal Services Commission") eller vid domstolen. För att få en försvarare förordnad krävs bl.a. att det är sannolikt att en frihetsberövande påföljd är aktuell eller att vittnesförhör kan bli aktuella.

¹ Motsvarande tingsrättsnivå i Sverige.

Försvarare får i dessa fall som huvudregel ersättning enligt en taxa som delas in i tre kategorier beroende på typ av mål. Endast de allra största och mest komplicerade målen ersätts utanför taxesystemet. Inom vissa särskilt utpekade områden, företrädesvis i större städer, ingår kostnader för tidsspillan och utlägg i arvodet enligt taxan.

I vissa fall kan en misstänkt, oavsett inkomst, erhålla kostnadsfri rådgivning vid en polisstation. Advokater har beredskap dygnet runt för denna typ av rådgivning. I vissa fall har personer som anhållits för vissa mindre allvarliga också rätt till rådgivning per telefon. Advokater som tillhandahåller rådgivningen har rätt till ersättning enligt en taxa som är beräknad på den genomsnittliga tiden per fall. Ersättning för tidsspillan och utlägg utgår inte.

Grövre brottmål prövas i "Crown Court". Försvarare i sådana mål ersätts med ett basarvode, viket kan höjas t.ex. med hänsyn till förhandlingens längd eller med hänsyn till omfattningen av åklagarens bevisning. I vissa särskilt omfattande mål, vilket inbegriper förhandlingar som beräknas pågå över 60 dagar, ersätts försvarare enligt individuella avtal vilka bestäms i förväg.

Även i tvistemål kan finansierad rättshjälp erhållas. Rättshjälp ges i huvudsak av privatpraktiserande jurister. Möjligheten att erhålla rättshjälp beror bl.a. på hur den sökandes inkomst ser ut och på vilken typ av ärende det är frågan om. Personer med en årlig inkomst över 8 000 pund kan inte få rättshjälp. En bedömning görs också av sökandens möjligheter att nå framgång i ärendet.

Rättshjälp delas in i två olika nivåer. Den första nivån ("Controlled Work") inkluderar bl.a. inledande rådgivning och representation genom ombud ("Controlled Legal Representation") för en part i rättegång inför vissa domstolar och medling i familjemål. Den andra nivån ("Licensed Work") inkluderar representation genom ombud i alla typer av mål i rättegång inför domstol.

Rättshjälp kan beviljas för olika typer av mål, bl.a. för mål om vårdnad om barn och vissa mål rörande övrig familjerätt där det förekommit våld. Rättshjälp kan i exceptionella fall även beviljas för andra typer av mål. För vissa mål beviljas endast rättshjälp i form av rättslig rådgivning via telefon, det gäller bl.a. för mål gällande viss diskriminering.

Den som beviljats rättshjälp får, beroende på inkomst, betala tillbaka hela eller delar av kostnaden för biträdet.

Arbete inom ramen för ”Controlled Work” ersätts enligt ett taxeyesystem. Taxeyesystemet avser endast viss typ av advokater, s.k. ”Solicitors”. Om den arbetade tiden överstiger viss nivå ersätts advokaten enligt en timkostnadsnorm. Arbete inom ramen för ”Licensed Work” ersätts som huvudregel endast enligt en timkostnadsnorm.

5.3 Ersättningssystem för konkurskostnader när konkursboet saknar tillgångar

5.3.1 Danmark

I Danmark ska konkursdomstolen, när det kommer in en ansökan om konkurs, besluta om vem som ska ställa en garanti för kostnaderna i konkursärendet.

Normalt sett är det den borgenär som begär en gäldenär i konkurs som, på begäran av domstolen, ska ställa sådan garanti. En sådan garanti avser förväntade och uppkomna kostnader och är begränsad till högst 30 000 DKK. För det fall konkurskostnaderna överstiger garantibeloppet, och det inte finns tillgångar i konkursboet, svarar konkursförvaltaren själv för kostnaderna.

I vissa fall kan domstolen besluta att staten ska ställa garanti för uppkomna och förväntade konkurskostnader. Detta sker oftast då det är ”Erhvervsstyrelsen” – motsvarande det svenska Bolagsverket – som begärt en gäldenär i konkurs och den begäran grundar sig i att gäldenären inte har fullgjort sina bolagsrättsliga åtaganden. Vidare garanterar staten för uppkomna kostnader om en av ”Erhvervsstyrelsen” utsedd likvidator begär att gäldenären försätts i konkurs. Detta förutsätter dock att likvidationen ursprungligen baserades på en tvångslikvidering från ”Erhvervsstyrelsen”. Domstolen kan också, när det föreligger särskilda omständigheter, besluta att staten ska stå kostnaderna i konkursförfarandet. Denna möjlighet brukas dock mycket restriktivt. Även i nu nämnda fall är garantin begränsad till högst 30 000 DKK. För det fall konkurskostnaderna överstiger garantibeloppet, och det inte finns tillgångar i konkursboet, svarar konkursförvaltaren alltså själv för kostnaderna.

5.3.2 Norge

I Norge ska domstol, på konkursförvaltarens begäran, besluta om avskrivning av konkursen när konkursboet saknar tillgångar för täckande av konkurskostnaderna.

En borgenär som begär en gäldenär i konkurs ska, när konkursansökan ges in, hos staten deponera en summa om 43 000 NOK som garanti för kostnader som kan uppstå i samband med konkursförfarandet. Kravet på ställande av garanti gäller inte i de fall det är gäldenären själv, eller anställda hos gäldenärsbolaget, som begär konkurs. I dessa fall erlägger staten garantibeloppet. För det fall konkursboet saknar tillgångar tas garantin i anspråk för betalning av konkurskostnaderna. För det fall konkurskostnaderna överstiger garantibeloppet, och det inte finns tillgångar i konkursboet, svarar konkursförvaltaren själv för de överstigande kostnaderna.

En konkursförvaltare kan härutöver i vissa specifika fall ansöka om medel från staten för att täcka vissa konkurskostnader. Sådana ansökningar kan göras t.ex. i fall där förvaltaren misstänker ekonomiska oegentligheter. Ansökan om extra medel måste dock ske i förväg och kan inte användas för att täcka ett underskott som sådant.

5.3.3 Finland

I Finland står primärt staten för kostnaderna när konkursboet saknar tillgångar. Om tillgångarna inte räcker till betalning av konkurskostnaderna, eller om borgenärernas utdelning skulle komma att bli obetydlig, kan domstolen besluta att konkursförfarandet ska avslutas. Staten står då kostnaden för konkursförvaltaren. Statens ansvar är dock begränsat till som högst 1 000 euro.

En borgenär har möjlighet att överta ansvaret för konkurskostnaderna för att hindra att konkursförfarandet avslutas. I dessa fall står borgenären risken för uppkomna kostnader.

På begäran av konkursombudsmannen kan domstolen under vissa förutsättningar besluta att konkursförfarandet ska fortlöpa under allmänt förvaltarskap. Ett allmänt förvaltarskap kan t.ex. förekomma när gäldenären ska granskas för oegentligheter i boet. Om en konkurs hanteras inom ramen för allmänt förvaltarskap kan konkursombudsmannen besluta att konkurskostnaderna ska betalas av

staten. I dessa fall gäller inte något högsta belopp för statens kostnadsansvar.

5.3.4 Belgien

I Belgien hanteras konkurskostnader på två olika sätt när konkursboet saknar tillgångar. Antingen används ett s.k. ”Pro bono-förfarande” eller så beslutas om avskrivning.

Ett ”Pro bono-förfarande” används om tillgångarna i ett konkursbo förefaller vara otillräckliga för att täcka de inledande konkurskostnaderna. Domstolen kan i sådana fall besluta att konkursförfarandet ska genomföras ”Pro bono”. I dessa fall står staten kostnaderna för förfarandet. Beslut om att ett konkursförfarande ska genomföras ”Pro bono” kan fattas ex officio av konkursdomstolen vid förfarandets inledande eller, på begäran av konkursförvaltaren, i ett senare skede.

För det fall konkursboets tillgångar är otillräckliga för att täcka uppkomna och väntade konkurskostnader ska domstolen besluta om avskrivning av konkursen. Även i detta fall står staten kostnaderna för konkursförfarandet. Beslut om att en konkurs ska avskrivas kan fattas av domstolen ex officio eller på begäran av förvaltaren.

5.3.5 England

I England hanteras konkurskostnader på i huvudsak två olika sätt när konkursboet saknar tillgångar. Förfarandet kan antingen ske genom ”liquidation” eller genom ”administration”.

En ”liquidation” kan bäst jämföras med svenska avskrivningskonkurser enligt 10 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) och förvaltarens uppgift är att samla tillgångarna i konkursboet och fördela ut dem till borgenärerna i en viss ordning.

En ”liquidation” kan ske antingen på frivillig basis, genom konkursbolagets borgenärer, eller tvångsvis genom domstolsbeslut. Sker det genom domstolsbeslut är förvaltaren antingen en ”official receiver”, dvs. en statligt anställd, eller en ”authorised insolvency practitioner”.

Om boets tillgångar inte täcker konkurskostnaderna kan en "official receiver" ansöka om ersättning för sina kostnader vid domstolen. Staten står således kostnaderna i dessa fall och det är domstolen som beslutar om rimlig ersättning. En "authorised insolvency practitioner" får däremot, i de fall konkursboet saknar tillgångar, ersättning enligt vad som har avtalats med de borgenärer som utnämnt honom.

En "administration" innebär att konkursboet ställs under förvaltning av en "Administrator" som har till uppgift att antingen försöka rädda bolaget, om det är en juridisk person, eller att försöka få till stånd en bättre uppgörelse för borgenärerna än om konkursboet inte genomgick en "Administration". Den som är "Administrator" måste bl.a. också för borgenärerna lägga fram ett förslag för hur dennes kostnader ska ersättas. Det är alltså borgenärerna som svarar för kostnaderna i detta fall. Borgenärerna är fria att anta eller komma med egna förslag för hur "Administrator" ska ersättas.

5.3.6 Nederländerna

För det fall tillgångar saknas i ett konkursbo i Nederländerna kan domstol besluta att förfarandet ska genomföras antingen vederlagsfritt eller att konkursen ska avskrivas. För det fall avskrivning ska ske måste beslutet om att konkursen avslutas offentliggöras i domstol.

Vid avskrivning ska den domstolstjänsteman som beslutade om konkursens avskrivning också besluta om kostnaderna för konkursen. Staten står kostnaderna till den del dessa inte täcks av konkursboet. För det fall konkursboet inte kan täcka konkurskostnaderna ska beslutande domstolstjänsteman även besluta om att staten ska debiteras konkurskostnaderna. Ett sådant beslut kan inte överklagas.

En konkursförvaltare kan även i fall då det finns anledning att misstänka att t.ex. ett bolags styrelse gjort sig skyldig till bedrägeri, ansöka om medel från staten för att täcka kostnader härför.

5.3.7 Tyskland

Om tillgångarna i ett konkursbo inte räcker till betalning av konkurskostnaderna ska domstol besluta om att förfarandet ska upphöra och att konkursen ska avskrivas. I samband härmed ska domstolen också besluta om att gäldenären ska påföras kostnaderna för konkursen.

När en gäldenär, som är en juridiskt person, själv ansökt om konkurs upplöses bolaget genom att domstolen beslutar om detta. Staten ersätter i dessa fall inte konkurskostnader som överstiger konkursbolagets tillgångar. Är det däremot en borgenär som begärt att gäldenären ska försättas i konkurs är borgenären ansvarig för de kostnader konkursförfarandet medför, dock med undantag för inledande avgifter och kostnader vilka gäldenären alltid svarar för.

5.3.8 Estland

I Estland har konkursförvaltaren rätt till ett ersättningsbelopp om 397 euro per konkurs. Detta belopp betalas av staten. All utredning utöver nyss nämnda belopp utförs på konkursförvaltarens risk. Det innebär att konkursförvaltaren riskerar att bli utan arvode för nedlagt arbete om inga medel dras in i boet till följd av dennes arbetsinsats.

En borgenär kan överta ansvaret för konkurskostnaderna för att hindra att ett konkursförfarande avslutas. I sådant fall får borgenären deponera medel vid domstolen. Om de deponerade medlen tar slut är det upp till borgenären att avgöra om ytterligare medel ska tas i anspråk för vidare utredning.

För det fall ingen borgenär är villig att svara för utredningskostnaderna har konkursförvaltaren ingen alternativ möjlighet att få ersättning för fortsatt utredningsarbete. Det gäller även om det föreligger misstankar om brott. I praktiken innebär det att konkursförvaltarens utredning avbryts och eventuella brottsmisstankar anmäls till polisen. Följaktligen förblir ekonomisk brottslighet i hög utsträckning outredd inom ramen för konkurser som saknar tillgångar.

5.4 Sammanfattande kommentarer

5.4.1 Ersättningssystem för rättsliga biträden

Vid en jämförelse mellan de olika ländernas rättshjälpsystem kan i stort konstateras att samtliga länder har ett system som innebär att en person kan beviljas rättsligt bistånd (rättshjälp) såväl i brottmål som i tvistemål.

När det gäller brottmål ges rättshjälpen i form av försvarare och i de flesta fall finns även en rätt för brottsoffer att erhålla målsägandebitråde. I de flesta fall finns en återbetalningsskyldighet föreskriven om den misstänkte döms för brottet. I vissa fall står staten för kostnaden helt och hållet om det gäller brott av viss dignitet.

Gemensamt för de flesta länderna, när det gäller biträde i tvistemål, är att rätten till rättshjälp är inkomstbaserad. Endast de som har en inkomst understigande ett visst belopp kan få sådan hjälp. Gemensamt är också att den rättssökande, beroende på inkomst, har en skyldighet att betala tillbaka hela eller delar av kostnaden för biträdet till staten. I vissa länder, t.ex. i Nederländerna, kan dock de sämst bemedlade få helt kostnadsfri rättshjälp. I Belgien finns ett utbyggt rådgivningssystem som är tillgängligt för alla, dock att den är kostnadsfri endast för den som saknar tillgångar. Övriga betalar en schablonavgift. I t.ex. England delas rättshjälpen in i olika nivåer, vilka innefattar olika former av hjälp. I de flesta fall är rätten till rättshjälp även begränsad till vissa typer av mål.

Ersättningssystemet till rättsliga biträden ser något olika ut vid en jämförelse mellan de olika länderna. Vissa länder, t.ex. Danmark tillämpar i många fall en saktaxa, även om ersättning per timme även utgår i vissa fall. I Danmark ersätts olika kategorier av rättshjälp sinsemellan enligt differentierade prisnivåer. Inom varje kategori finns också specificerat olika saktaxor. Andra länder, t.ex. Norge, tillämpar som huvudregel en timtaxa men för juridisk rådgivning gäller en saktaxa. I t.ex. Belgien och Nederländerna tillämpas ett poängsystem där varje arbetad timme ersätts med en poäng. I England t.ex. ersätts biträdena ofta olika beroende på vilken nivå arbetet hänför sig till. I vissa fall tillämpas en taxa och i vissa fall tillämpas en timkostnadsnorm, dock att taxesystemet aldrig tillämpas när arbetet utförts av s.k. "barristers". Dessa ersätts alltid enligt en timkostnadsnorm.

5.4.2 Ersättningssystem för konkurskostnader när konkursboet saknar tillgångar

Vid en jämförelse av de olika ländernas system för hantering av konkurskostnaderna när konkursboet saknar tillgångar kan konstateras att de allra flesta länderna har en ordning som innebär att staten på något sätt, om än i olika grad, svarar för sådana kostnader. Ett undantag är Tyskland där staten inte i något fall svarar för konkurskostnaderna. I Tyskland står alltid gäldenären eller borgenären för samtliga kostnader.

Gemensamt för de olika länderna är att statens ansvar för konkurskostnader oftast träder in i de fall en konkurs avskrivs. Så är fallet t.ex. i England, i de fall konkursförvaltaren är en s.k. ”official receiver”, och i Nederländerna. Statens ansvar är dock i vissa fall begränsat upp till ett visst garantibelopp. Så är fallet t.ex. i Finland, där statens ersättningsansvar endast uppgår till som högst 1 000 euro, och i Norge, där ansvaret gäller som högst upp till 43 000 NOK.

Om det är en borgenär som begär konkurs är huvudregeln i de flesta fall att borgenären svarar för konkurskostnaderna, dock att ansvaret i vissa fall endast gäller upp till ett visst garantibelopp. Så är fallet t.ex. i Danmark och i Norge. Om kostnaderna överstiger garantibeloppet står konkursförvaltaren själv risken för dessa.

Gemensamt för flera länder är också att om det är en gäldenär som begär konkurs får denna svara för konkurskostnaderna. I vissa fall, t.ex. i Finland, finns en möjlighet för en borgenär att överta ansvaret för konkurskostnaderna för att hindra att förfarandet avslutas. I sådana fall står borgenären risken för uppkomna kostnader.

6 Offentlig försvarare och målsägandebiträde

6.1 Inledning

Enligt direktiven för utredningen ska vi göra en samlad översyn av utgifterna som finansieras genom anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Vi ska överväga vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget men samtidigt ska utgångspunkten vara att rättssäkerheten för tilltalade och brottsoffer ska garanteras.

I detta avsnitt behandlar vi frågan om en eventuell begränsning av rätten till offentliga försvarare och målsägandebiträden i vissa fall och frågan om begränsning av möjligheten till byte av offentlig försvarare. Enligt direktiven ska utgångspunkten vara att rätten till offentlig försvarare i de flesta fall är nödvändig för att säkerställa att rättegången blir rättssäker och effektiv, men det kan inte utslutas att dagens regler ger rätt till offentlig försvarare i fall där detta inte är befogat på samma sätt.

Reglerna om offentlig försvarare och målsägandebiträde har flera gemensamma beröringspunkter och behandlas därför gemensamt.

6.2 Offentlig försvarare – bakgrund och gällande rätt

6.2.1 Bakgrund

Den som misstänks för brott får biträdas av försvarare vid förberedande och utförande av sin talan (21 kap. 3 § första stycket RB). Rätten att anlita en försvarare är ovillkorlig och gäller vid alla brott.

Det ankommer alltså i första hand på den misstänkte att själv sörja för sitt försvar och utse försvarare. Syftet med offentliga försvarare

är att skapa en garanti för att en misstänkt, som inte själv har skaffat en försvarare, inte lämnas utan möjlighet till juridisk hjälp när sådan hjälp behövs.

Orsakerna till att den tilltalade inte själv har anlitat försvarare kan vara att denne inte har ekonomiska möjligheter att betala en försvarare eller inte själv inser behovet av försvarare. Rätten till en offentlig försvarare är en viktig del i den misstänktes rättssäkerhet. Utgångspunkten för bedömningen om offentlig försvarare ska förordnas är om försvarare över huvud taget behövs med hänsyn till bl.a. målets beskaffenhet.¹

Processlagsberedningen anförde i sitt betänkande med förslag till rättegångsbalk² att det med hänsyn till det allmänna intresset av straffrättskipningens säkerhet borde ankomma på någon offentlig myndighet att se till att en misstänkt, som inte själv utsett en försvarare, ändå fick biträde av en sådan om det behövdes.³ Frågan om förordnande borde enligt beredningen inte vara beroende av den misstänktes ekonomiska ställning utan skulle bedömas utslutande ur processuella synpunkter. Att medge den misstänkte en rätt att alltid få en offentlig försvarare borde emellertid inte komma i fråga eftersom den misstänkte i många fall, särskilt vid lindrigare brott, själv borde kunna ta till vara sina intressen. En offentlig försvarare borde därför förordnas ”endast om på grund av sakens beskaffenhet eller eljest den misstänktes rätt finnes icke utan biträde tillvaratas”.

Rätten till offentlig försvarare har utretts bl.a. av Rättshjälpskommittén som år 1983 avgav delbetänkandet Rätten till offentlig försvarare (Ds 1983:2). Rättshjälpskommitténs förslag behandlades i propositionen 1983/84:23 om rätten till offentlig försvarare. I propositionen konstaterades att statens kostnader för offentliga försvarare ökat kraftigt under senare år och att detta bl.a. berodde på att domstolarnas praxis när det gällde försvararförordnanden hade blivit alltmer frikostig. I propositionen föreslogs att dåvarande regler för rätten till offentlig försvarare skulle skärpas något, samtidigt som de gavs en mer preciserad lydelse. Syftet med ändringarna var

¹ Se prop. 1983/84:23 s. 13.

² SOU 1938:43 och 44.

³ NJA II 1943 s. 282 f.

att återföra domstolarnas praxis till den nivå som avsågs med dåvarande lagstiftning.

6.2.2 De grundläggande reglerna om offentlig försvarare

Rätten till offentlig försvarare regleras i 21 kap. 3 a § RB. Regleringen fick sin nuvarande utformning genom lagändringar som trädde i kraft år 1984.⁴ I förarbetena till 1984 års reform uttalas bl.a. att syftet med bestämmelserna är att skapa en garanti för att en misstänkt som inte själv har skaffat en försvarare inte lämnas utan möjlighet till juridisk hjälp när sådan hjälp behövs.

Enligt paragrafens första stycke ska offentlig försvarare förordnas åt den som är anhållen eller häktad, om han eller hon begär det. På begäran ska också offentlig försvarare förordnas för den som är misstänkt för ett brott för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. För dessa fall är det alltså obligatoriskt att utse en offentlig försvarare om den misstänkte begär det. Någon ändring är knappast aktuell för dessa fall.

Om den som är anhållen eller häktad eller som är misstänkt för ett brott för vilket minimistraffet överstiger sex månader inte begär att få en offentlig försvarare, eller om den misstänkte inte omfattas av regleringen i första stycket, tillämpas 21 kap. 3 a § andra stycket RB. Det är närmast den regleringen som direktiven ålägger oss att överväga ändringar i.

Där anges tre olika situationer i vilka offentlig försvarare ska förordnas. Offentlig försvarare ska förordnas

1. om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,
2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller
3. om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

⁴ Se prop. 1983/84:23.

Det ankommer i första hand på den misstänkte själv att utse en försvarare. Om han gjort detta, ska enligt 21 kap. 3 a § tredje stycket RB rätten inte förordna någon offentlig försvarare vid sidan av den private försvararen.

Den praktiska hanteringen när det gäller förordnande av offentlig försvarare framgår av 23 kap. 5 § RB. Där anges att när en offentlig försvarare ska utses för den misstänkte eller tidigare tilltalade, ska undersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten. Om förundersökning inte pågår ska anmälan till rätten göras av åklagaren. Det är sedan rätten som förordnar offentlig försvarare (21 kap. 4 § RB).

Utredningen om brottet (punkt 1)

Offentlig försvarare ska alltså förordnas om den misstänkte med hänsyn till utredningen om brottet är i behov av försvarare (21 kap. 3 a § andra stycket p. 1 RB).

Om den tilltalade erkänt brottet är det enligt förarbetena i allmänhet inte motiverat att en försvarare förordnas. Vid ett förnekande kan den tilltalade behöva juridisk hjälp för att kunna hävda sin ståndpunkt mot åklagaren. Det kan bero på att målet innehåller komplicerade rätts- eller bevisfrågor eller att målet gäller omfattande eller på annat sätt svåröverskådliga sakförhållanden. Även om muntlig bevisning förekommer bör den tilltalade i enklare mål med rättens processledning klara sig utan försvarare. Så anses även vara fallet vid enklare skriftlig bevisning såsom läkarintyg i mål om miss-handel, värderingsintyg vid stöld och analysbesked vid rattfylleri.

I förarbetena påpekas också generellt att den misstänkte inte står utan hjälp med sitt försvar även om han inte har försvarare. Åklagaren ska bedriva utredningen på ett objektivt sätt och försöka ta fram även sådant som talar till den misstänktes förmån (23 kap. 4 § RB). Domstolen ska verka för att målet blir uttömmande behandlat och har alltså att se till att utredningen är tillräcklig i såväl ansvars-som påföljdsfrågan (46 kap. 4 § RB).

Invändningar om provokation och nöd kan göra att det finns behov av offentlig försvarare, men när det gäller brottsrubriceringen torde det enligt förarbetena inte finnas behov av försvarare av utredningsskäl. Vidare betonas i förarbetena att det måste göras en

prövning i varje enskilt fall av om en försvarare verkligen behövs. Enligt förarbetena ska också vägas in om den misstänkte har goda personliga förutsättningar att klara försvaret på egen hand.⁵

Tveksamt vilken påföljd som ska väljas (punkt 2)

En offentlig försvarare ska förordnas om det behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening (21 kap. 3 a § andra stycket p. 2 RB).

I mål där det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas, krävs enligt förarbetena att den tilltalade biträds av offentlig försvarare för att man ska vara säker på att de relevanta omständigheterna kommer fram. Detta kan enligt förarbetena vara fallet även i mål som i övrigt är enkla. Försvarare bör dock inte förordnas om det inte råder någon egentlig tveksamhet om påföljdsvalet, som t.ex. om det står i det närmaste klart att påföljden kommer att bli skyddstillsyn, vilket enligt förarbetena kan vara fallet vid vissa förmögenhetsbrott. Inte heller om valet står mellan böter och villkorlig dom bör försvarare förordnas, eftersom ingen av dessa påföljder anses vara så ingripande att försvarare behövs.⁶

Ofta är det den misstänktes personliga förhållanden som gör att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas. I rättsfallet NJA 1985 s. 694 hade tingsrätten dömt den tilltalade till fängelse för stöld. Den tilltalade överklagade och yrkade att påföljden skulle bestämmas till villkorlig dom. Han begärde samtidigt att offentlig försvarare skulle förordnas för honom. Hovrätten lämnade begäran om offentlig försvarare utan bifall. Högsta domstolen gjorde bedömningen att det fick anses vara tveksamt vilken påföljd som skulle väljas och att offentlig försvarare därför skulle förordnas.

Samma bedömning gjordes i rättsfallet NJA 1988 s. 37, där tingsrätten hade dömt den tilltalade till fängelse för narkotikabrott. Högsta domstolen, som hänvisade till den tilltalades personliga förhållanden, konstaterade att omständigheterna fick anses vara sådana att det var tveksamt vilken påföljd som skulle väljas och att det därför fanns förutsättningar att förordna offentlig försvarare.

⁵ Prop. 1983/84:23 s. 15 ff.

⁶ Prop. 1983/84:23 s. 17.

Även ny lagstiftning på påföljdsområdet kan göra påföljdsfrågan tveksam. I rättsfallet NJA 1999 s. 541 hade tingsrätten dömt den tilltalade, en tidigare ostraffad 21-åring, för våld och hot mot tjänsteman till fängelse. Den tilltalade överklagade domen och yrkade att han skulle dömas till en icke frihetsberövande påföljd. Han yrkade också att offentlig försvarare skulle förordnas för honom. Hovrätten lämnade begäran om offentlig försvarare utan bifall. Den tilltalade överklagade beslutet till Högsta domstolen och anförde att han var i behov av försvarare för att få frågan om samhällstjänst kunde bli aktuellt som påföljd tillräckligt belyst. Högsta domstolen anförde att påföljdssystemet nyligen ändrats, bl.a. genom att systemet med samhällstjänst permanentats och utvidgats till att gälla även i kombination med villkorlig dom. Med hänsyn därtill ansåg Högsta domstolen att det var tveksamt vilken påföljd som skulle väljas och att offentlig försvarare skulle förordnas.

Personliga förhållanden och vad målet rör (punkt 3)

Offentlig försvarare ska även förordnas om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör (21 kap. 3 a § andra stycket 3 p. RB).

Som exempel på personliga förhållanden anges i förarbetena mycket hög levnadsålder, psykisk eller allvarlig fysisk sjukdom, nedsett syn eller hörsel eller annat allvarligt handikapp. När det förordnas om rättspsykiatrisk undersökning i målet bör offentlig försvarare regelmässigt förordnas, även vid mindre allvarliga brott. Enbart komplicerade sakförhållanden ska däremot inte ge rätt till en offentlig försvarare. Det gäller enligt förarbetena även skadeståndsanspråk om det inte är frågan om ett mycket betydande belopp. Inte heller målets omfattning i sig ska enligt förarbetena utgöra grund för att en offentlig försvarare ska förordnas.

Rekvisitet vad målet rör kan vara grund för förordnande i mål med särskilda frågor som är komplicerade. Det kan gälla yrkanden om förverkande eller annan rättsverkan, mål om näringsförbud och begäran av prövningstillstånd i Högsta domstolen för bedömning av målets prejudikatvärde.⁷

⁷ Prop. 1983/84:23 s. 18 f.

Offentlig försvarare för unga

För ungdomar som är misstänkta för brott gäller särskilda bestämmelser om offentlig försvarare. För en misstänkt som inte har fyllt 18 år ska en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare (24 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare – LUL). Det föreligger alltså en presumtion för att en försvarare ska förordnas för underåriga misstänkta.

I förarbetena anges att offentlig försvarare inte bör förordnas i de fall där man klart kan säga att den misstänkte inte har behov av det stöd som en offentlig försvarare kan ge.⁸ Vidare anförs att behovet av offentlig försvarare i många fall inte är lika starkt innan åtal har väckts som vid rättegången. En misstänkt kan t.ex. sakna behov av offentlig försvarare vid bagatellartade brott eller i mål där åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande torde komma att meddelas. Det är då i många fall fråga om erkända brott av inte alltför svår beskaffenhet.⁹

Offentlig försvarare i resningsförfarande

Sedan den 1 januari 2013 har en tidigare tilltalad i vissa fall rätt till offentlig försvarare under ett resningsförfarande. Rätten till offentlig försvarare i dessa fall regleras i 21 kap. 3 b § RB. I första stycket anges att en offentlig försvarare ska förordnas för en tidigare tilltalad om han eller hon är i behov av försvarare med hänsyn till att åklagaren enligt 58 kap. 6 a § RB beslutat eller har möjlighet att besluta att återuppta en förundersökning eller att låta en pågående förundersökning även avse frågan om den tidigare tilltalades delaktighet i brottet, eller det annars finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen av om den tidigare tilltalade är i behov av försvarare ska rätten beakta brottets beskaffenhet, den tidigare tilltalades personliga förhållanden och vilka utredningsåtgärder som ska vidtas (21 kap 3 b § andra stycket RB).

Tidigare saknades möjlighet att förordna offentlig försvarare innan beslut om att ett brottmål skulle återupptas fattats. Det hänvisade

⁸ Prop. 2000/01:56 s. 26.

⁹ Prop. 2000/01:56 s. 33.

den tidigare tilltalade till att ansöka om rättshjälp. Möjligheten att få sådan hjälp var begränsad.

Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena framför allt fall där det krävs särskilda arbetsinsatser inför en ansökan om resning eller en begäran om att en förundersökning ska återupptas enligt 58 kap. 6 a § RB. Omständigheter som kan tala för att det krävs sådana särskilda arbetsinsatser är att det bakomliggande utredningsmaterialet är omfattande och att det innehåller komplicerade juridiska frågor. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt.¹⁰

6.2.3 Tidpunkten för förordnande av offentlig försvarare m.m.

I 23 kap. 18 § RB anges när en person ska underrättas om att denne är misstänkt för brott.

I bestämmelsens första stycke anges att då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, ska han, då han hörs, underrättas om misstanken. Vidare anges att den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom ska lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum ska beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

Syftet med underrättelsen var enligt Processlagberedningen bl.a. att den misstänkte ska kunna begagna sin rätt att vid förundersökningen anlita försvarare och i övrigt tillvarata sina intressen. Underrättelsen ger den misstänkte besked om att ett nytt skede av förundersökningen har börjat. Den misstänkte får i och med underrättelsen vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång. Den misstänkte får genom underrättelsen rätt att t.ex. begära en offentlig försvarare. Det bör dock påpekas att den misstänkte inte är förhindrad att på ett tidigare stadium anlita en privat försvarare. Bestämmelserna om tidpunkten har valts på grundval av en avvägning mellan den misstänktes in-

¹⁰ Prop. 2011/12:156 s. 55 f.

trasse av information och intresset av en effektiv spaningsverksamhet.¹¹

Samtidigt med att den misstänkte underrättas om brottsmisstanken ska han enligt 12 § förundersökningskungörelsen [1947:948] – FUK) få underrättelse om att en för brott misstänkt person har rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och att offentlig försvarare kan förordnas under vissa förutsättningar. Underrättelsen bör lämnas även om den misstänkte med hänsyn till tidpunkten för förhöret saknar praktisk möjlighet att omedelbart anlita försvarare (jfr JO 1969 s. 93).

En misstänkts intresse av att så snart som möjligt få vetskap om vilken misstanke som föreligger mot honom eller henne väger naturligtvis tungt, inte minst med tanke på att det i allmänhet är först genom underrättelsen som den misstänkte får anledning att anlita en försvarare.¹² Av stor vikt för att den misstänktes intressen ska kunna tillgodoses i tillräcklig grad är att den misstänkte och försvararen får tillfälle att fortlöpande ta del av det som förekommit vid förundersökningen och att yttra sig över materialet. Den misstänkte och försvararen har också rätt att ange den utredning som de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser vara nödvändigt. Enligt bestämmelsen ska en underrättelse om detta lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare och skäligt rådruim beredas dem (se 32 kap 1 § RB om skäligt rådruim).

Den 1 juni 2014 kompletterades 23 kap. 18 § RB med ett nytt fjärde stycke vilket anger att i fråga om rätten för den som anhålls eller häktas att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen gäller även 24 kap. 9 a § RB. Enligt 24 kap. 9 a § RB har den som frihetsberövats en mer omfattande rätt till insyn än vad som följer av huvudregeln om den misstänkts rätt till insyn i 23 kap. 18 § RB första stycket RB. Bestämmelsen ger den som är anhållen eller häktad en ovillkorlig rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning. Genom 24 kap. 9 a § RB genomförs artikel 7.1 i Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.

¹¹ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, (version maj 2014, Zetee), kommentaren till 23 kap. 18 § RB.

¹² Se Ekelöf i SvJT 1982 s 657.

6.2.4 Valet av offentlig försvarare

I 21 kap. 5 § första stycket RB anges att till offentlig försvarare ska förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får till sådan försvarare utses någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Företrädesvis bör enligt första styckets tredje mening förordnas någon som brukar förekomma som rättegångsombud vid domstolen. Av lagmotiven¹³ framgår att den bestämmelsen syftar till att undvika alltför stora kostnader för staten. Numera finns dock bestämmelser i 21 kap. 10 § fjärde och femte styckena RB om att den misstänkte i vissa fall får bära de ekstrakostnader som uppstår om den offentliga försvararen kommer från en avlägsen ort. Den regleringen tillkom för att stärka principen om det fria biträdesvalet vilken enligt vad regeringen angav i propositionen bör kunna inskränkas endast om det finns starka skäl för det (se nedan).¹⁴

Möjligheten att förordna även annan än advokat som offentlig försvarare infördes år 1972. Tidigare hade särskilt beslut av Kungl. Maj:t reglerat att advokatkravet inte gällde vid vissa domstolar. Bestämmelsen ändrades för att det skulle bli lättare att förordna offentliga försvarare i domkretsar utan tillräckligt med advokater. Frågan om behörighetskraven borde mjukas upp diskuterades dock. I förarbetena betonades att det är av stor vikt att uppdrag som offentlig försvarare förbehålls den yrkeskår som står under offentlig-rättslig tillsyn och har ett särskilt ansvar för att uppdraget utförs på ett ur det allmännas och den enskildes synpunkt tillfredsställande sätt.¹⁵ Någon ändring av behörighetskraven generellt gjordes därför inte.

I andra stycket av paragrafen anges att om den misstänkte till offentlig försvarare har föreslagit någon som är behörig för uppdraget, ska denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Vid en lagändring år 2009 togs en begränsning bort som innebar att den som föreslagits till offentlig försvarare av den misstänkte inte skulle förordnas, om det medförde avsevärt ökade kostnader. I förarbetena förklarades att om den person som den misstänkte

¹³ Se NJA II 1943 s. 284.

¹⁴ Se prop. 2008/09:232 s. 17.

¹⁵ Prop. 1972:4 s. 264 f.

föreslår är behörig för uppdraget kan en avvikelse från förslaget ske endast om det finns särskilda skäl mot ett förordnande av personen i fråga, t.ex. om den föreslagna försvararen med hänsyn till sitt förhållande till saken eller annan part inte bör förordnas.¹⁶ Samtidigt infördes en begränsning av rätten till ersättning av allmänna medel för försvararens merkostnader på grund av att försvararen har sin verksamhet på avlägsen ort. En möjlighet infördes för den enskilde att få förhandsbesked i frågan om ersättningen får avse merkostnader som uppstår på grund av att biträdet har sin verksamhet på avlägsen ort. Omfattningen av statens kostnadsansvar antogs i många fall ha avgörande betydelse för såväl den enskildes önskemål om ett specifikt biträde som det föreslagna bitrådets möjlighet och intresse att åta sig uppdraget.¹⁷

Rättens beslut att till offentlig försvarare utse annan än den misstänkte föreslagit kan överklagas särskilt (49 kap. 5 § RB).

6.2.5 Byte, entledigande och substitution av offentlig försvarare

I vissa fall kan det finnas skäl att byta en förordnad offentlig försvarare mot en annan. Någon uttrycklig regel som gäller byte av offentlig försvarare, på sätt som finns för byte av t.ex. rättshjälpsbiträde,¹⁸ finns inte. Ett förordnande av offentlig försvarare får emellertid återkallas av rätten, om behovet av sådan försvarare upphör eller något annat giltigt skäl för återkallelse föreligger. Om det inte skulle uppstå synnerlig olägenhet ska ett förordnande återkallas om den misstänkte själv utser en annan försvarare (21 kap. 6 § första stycket RB). Bestämmelsen tillämpas både vad gäller beslut om entledigande och beslut om byte av offentlig försvarare. Bestämmelsens innebörd, såvitt gäller byte av försvarare, har utvecklats i praxis.

Som redovisats ovan under avsnitt 4.3.2 kan en misstänkts begäran om entledigande av eller om byte av offentlig försvarare inte bifallas utan att det finns giltigt skäl för detta. Av Europadom-

¹⁶ Prop. 2008/09:232 s. 31.

¹⁷ Prop. 2008/09:232 s. 24.

¹⁸ Se 26 § rättshjälpslagen (1996:1619) till vilken även 4 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde hänvisar.

stolens avgörande i fallet *Lagerblom mot Sverige*¹⁹ framgår att en domstol visserligen kan behöva ingripa om det blir tydligt att ett offentligt försvar inte ger ett i huvudsak effektivt försvar, men att domstolen i övrigt av hänsyn till kostnader och olägenheter kan vara restriktiv när det gäller tillåtande av att en offentlig försvarare som kanske valts av staten och hunnit utföra vissa aktiviteter ersätts av någon som valts av den misstänkte.

De omständigheter som i praxis har tillmätts stor betydelse är bristande förtroende och risken för ett långt frihetsberövande. Att den tilltalade och försvararen har delade meningar om vilken bevisning som ska åberopas har tillmätts viss betydelse.

I mål som gäller sexualbrott anses det särskilt viktigt med ett förtroendefullt samarbete mellan klient och försvarare.

En sådan brist i förtroende har också ansetts utgöra skäl för byte av försvarare i ett fall då den tilltalade mot sitt bestridande av två instanser dömts till fängelse på livstid.²⁰ Att den tilltalade och hans försvarare har olika meningar om hur försvaret bör skötas innebär emellertid inte nödvändigtvis att en brist i förtroende föreligger.

Även i rättsfallet NJA 1991 s. 244 tilläts försvararbyte. I målet hade en tilltalad dömts till fängelse 1 år 6 månader för bl.a. otukt med barn och både den tilltalade och åklagaren överklagade. Som skäl för byte angavs bl.a. att det i mål om brottslighet av det berörda slaget är särskilt viktigt med ett förtroendefullt samarbete mellan klient och försvarare och att hänsyn också borde tas till den påstådda brottslighetens straffvärde.

I rättsfallet NJA 2007 s. 984 fann Högsta domstolen att den omständigheten att vårdnadshavarna för en underårig misstänkt inte hade tillfrågats om valet av försvarare för den underårige skulle ha kunnat utgöra tillräckliga skäl för byte om begäran om byte skett i ett inledande skede av processen. Det kunde dock inte godtas när bytet begärdes först sedan tingsrätten dömt i målet.

I rättsfallet NJA 2004 s. 639 tillät Högsta domstolen byte av försvarare för en sjuksköterska som av tingsrätten dömts till villkorlig dom för att i sin tjänsteutövning ha vållat ett litet barns död. Hon åberopade att det brast i hennes förtroende för den försvarare hon hade och hon kritiserade hans sätt att företräda henne. Vidare

¹⁹ Se SvJT 2003 s. 589.

²⁰ Se rättsfallet NJA 1981 s. 1080; jfr RH 1989:59.

ingav hon ett läkarintyg till stöd för att det förelåg en risk för att hennes psykiska tillstånd skulle försämrans inför rättegången i hovrätten. Högsta domstolen angav som skäl för sitt beslut att tillåta byte av försvarare att målet var av mycket speciellt slag och rymde åtskilliga frågeställningar bl.a. av medicinskt slag och att det därför var av största vikt med ett förtroendefullt samarbete mellan klient och försvarare. Hänsyn togs också till den tilltalades hälsotillstånd.

Utrymmet för att tillåta byte av försvarare är normalt mindre i fall där till försvarare har förordnats den som den tilltalade själv har föreslagit, åtminstone när det inte påvisas någon åtgärd eller underlåtenhet av försvararen som varit ägnad att minska den tilltalades förtroende.²¹ Har byte till en annan av den tilltalade föreslagen försvarare redan skett får enligt vad Högsta domstolen uttalade i rättsfallet NJA 1995 s. 75 än högre krav ställas för att giltigt skäl till byte av försvarare ska anses föreligga. I regel får, enligt Högsta domstolen, också sannolikheten anses vara mindre för att den tilltalades önskemål om ett nytt byte verkligen bottenar i ett bristande förtroende för försvararen. Högsta domstolen uttalade vidare att trots att stor vikt måste fästas vid att den tilltalade får den försvarare han önskar kan hänsynen till den tilltalades önskemål inte få drivas så långt att konsekvenserna blir orimliga. Enligt Högsta domstolen måste hänsyn tas även till andra berättigade intressen, särskilt det allmännas intresse av att straffrättskipningen försiggår på ett tillfredställande sätt, bl.a. så att brottmål, i synnerhet där någon är häktad, blir skyndsamt handlagda. Det bör påpekas att försvararbyte i målet redan hade skett vid upprepade tillfällen och att handläggningen i hovrätten fördröjts med anledning därav. Den tilltalade hade också vid tidigare försvararbyten åberopat bristande förtroende för de försvarare som han själv en gång föreslagit.

I RH 1984:17 fick en för mord misstänkt person som inte behärskade det svenska språket avslag på en begäran om försvararbyte när denna endast grundades på att han ville kunna tala med försvararen utan anlitande av tolk.²²

I rättsfallet NJA 1990 s. 156 hade två tilltalade haft samma offentliga försvarare i tingsrätten. Den ene tilläts byta offentlig försvarare

²¹ Se rättsfallet NJA 1995 s. 75.

²² Jfr SvJT 2003 s. 589.

i hovrätten medan den andres begäran avlogs. Högsta domstolen biföll även den andres begäran med hänvisning till lojalitetskonflikt.²³

Enligt rättsfallet NJA 1980 s. 261 har frågan om byte av offentlig försvarare inte ansetts kunna komma under bedömande sedan förundersökningen avslutats med beslut att åtal inte ska väckas.²⁴

Högsta domstolen har i rättsfallen NJA 1975 s. 332 och NJA 2012 s. 43 konstaterat att något hinder mot att förordna en av den tilltalade utsedd försvarare till offentlig försvarare inte har ansetts föreligga.

Justitiekanslern ska underrättas om beslut om byte av offentlig försvarare om den misstänkte tidigare har fått byta offentlig försvarare i samma mål.²⁵

Enligt 21 kap. 6 § RB får en offentlig försvarare inte utan rättens medgivande sätta någon annan i sitt ställe (substitution). Bestämmelsen om att rättens tillstånd krävs gäller inte under förundersökningen. Uppdraget att vara offentlig försvarare är av personlig natur. Enligt Processlagberedningen bör ett medgivande till substitution inte vara generellt utan avse viss person som rätten godkänner som försvarare.²⁶

6.3 Statens kostnader för offentliga försvarare

Kostnader för offentliga försvarare utgör den största utgiftsposten på anslaget för rättsliga biträden. Under år 2013 utgjorde den utgiftsposten mer än hälften av kostnaderna, eller cirka 1,3 miljarder kronor. Det är en ökning med 719 miljoner kronor eller 180 procent sedan år 2000. De faktorer som styr kostnaderna för offentliga försvarare är framför allt antalet förordnanden och förekomsten av stora mål.

Statens kostnader för offentlig försvarare har alltså ökat markant. En faktor som påverkar kostnadsutvecklingen är naturligtvis timkostnadsnormens utveckling. Andra faktorer som påverkar utfallet är ökningen av antalet omfattande mål. Mål med många åtalade och försvarare i samma mål ger ett högt utfall för det enskilda målet.

²³ Se även rättsfallet NJA 1989 s. 540.

²⁴ Jfr NJA 2008 s. 557.

²⁵ Domstolsverkets författningssamling DVFS 2013:7; 28 § punkten 6.

²⁶ NJA II 1943 s. 285.

Vidare har det totala antalet inkomna brottmål under de senaste åren ökat tämligen kontinuerligt, samtidigt som satsningar gjorts på polis, åklagare och domstolar.

Enligt Domstolsverket har det totala antalet inkomna brottmål under 2000-talet haft en stigande trend men från och med år 2010 har antalet brottmål minskat. Minskningen mellan åren 2012 och 2013 var nästan fem procent. Det är dock enligt Domstolsverket de enklare bötesmålen där offentliga försvarare inte behövs som står för den största minskningen (nästan 17 procent år 2013 jämfört med föregående år). Målutvecklingen i övrigt är i princip oförändrad men något minskande mellan åren 2013 och 2012. Antalet avgjorda brottmål följer i princip trenden för de inkomna målen och har också minskat med nästan fem procent. Antalet avgjorda brottmål mot person ökade med drygt en procent för år 2013. Domstolsverkets prognos för avgjorda brottmål är att dessa ökar med en halv procent årligen 2014 och 2015 och är oförändrade år 2016 för att sedan minska en halv procent år 2017. Enligt denna prognos planar alltså den tidigare ökningen ut under de närmaste åren.

I utgiftsprognosen antas att antalet förordnanden ökar i takt med prognosen för avgjorda brottmål. Det antas också en något lägre uppräkningsgrad av timkostnadsnormen än i förra årets budgetunderlag. Uppräkningsgraden är beräknad efter genomsnittet av de fem senaste årens höjningar. Den teoretiskt framräknade tiden i timmar per förordnande har ökat varje år. Det är därför, enligt Domstolsverket, rimligt att räkna med en fortsatt ökning av den debiterade tiden per förordnande. I prognosberäkningen har antagits en ökning med tre procent.

Domstolsverkets prognos över utfall för offentligt försvar blir 1 332 miljoner kr för år 2014. För perioden 2015–2017 beräknas utgifterna för offentligt försvar till 1 378 miljoner kr, 1 419 miljoner kr respektive 1 455 miljoner kr exklusive uppräkningsgrad av timkostnadsnormen.

Som framgår av avsnitt 3.5 följer utvecklingen av kostnaderna för offentliga försvarare vid tingsrätt antalet avgjorda brottmål tämligen väl fram till år 2009. Därefter, eller under åren 2009–2012, har den procentuella ökningen av kostnaderna för offentligt försvar ökat, medan antalet avgjorda brottmål stannat av och i något fall minskat.

Utvecklingen i hovrätt följer, i stort, samma linjer som utvecklingen vid tingsrätt. Kostnaderna för offentliga försvarare följer,

med undantag för något år, målutvecklingen men på en något högre nivå. Liksom vid tingsrätt har kostnaderna för offentliga försvarare i hovrätt stigit i förhållande till målutvecklingen.

6.4 Målsägandebitråde – bakgrund och gällande rätt

6.4.1 Bakgrund

Diskussionen om juridiskt stöd till målsägande tog fart på 1970-talet i samband med de då pågående utredningarna om sexualbrottslagstiftningen.²⁷ För första gången uppmärksammades där på allvar hur våldtäktsoffer upplevde rättsprocessen. Många målsägande orkade överhuvudtaget inte ta sig igenom en rättsprocess, vilket gjorde att många anmälningar drogs tillbaka.

Före tillkomsten av lagen om målsägandebitråde var möjligheterna till rättsligt bistånd för målsägande begränsade. Rättshjälskommittén (Ju 1982:01) konstaterade i betänkandet Målsägandebitråde (SOU 1986:49) att målsägande i sexualbrottmål behövde mer hjälp än vad de dittills kunde få. Rättshjälskommittén föreslog att offer för grova sexualbrott skulle få ett eget juridiskt biträde (målsägandebitråde) med uppgift att tillvarata offrets intressen och att ge målsäganden stöd och hjälp under förundersökning och rättegång. Målsägandebitråde skulle förordnas för målsäganden i vissa sexualbrottmål, t.ex. i mål om våldtäkt, grov våldtäkt och sexuellt tvång.

I propositionen om målsägandebitråde²⁸ lades tyngdpunkten på att det fanns ett generellt behov av målsägandebitråde vid grövre sexualbrott. Det föreslogs att lagens tillämpningsområde i denna del skulle vara något mer restriktivt än vad Rättshjälskommittén hade förordat. I övrigt gick regeringens uppfattning om lagens tillämpningsområde utöver det som Rättshjälskommittén hade föreslagit. En reglering borde göras mera generell och inkludera även offer för brott mot liv och hälsa, dvs. brott enligt 3 och 4 kap. i brottsbalken med fängelse i straffskalan, samt rån och grovt rån. För att förordna målsägandebitråde vid de här brotten krävdes att målsäganden kunde antas ha ett särskilt starkt behov av målsägandebitråde.

²⁷ SOU 1976:9 och SOU 1982:61.

²⁸ Prop. 1987/88:107.

En första utvidgning av lagen om målsägandebitråde blev aktuell redan år 1991. I propositionen om utvidgad rätt till målsägandebitråde m.m.²⁹ angavs att en ändring av lagen var påkallad bl.a. för att domstolarna redan förordnade målsägandebiträden vid alla typer av mål om sexualbrott. Utvidgningen innebar att rätt till målsägandebitråde i princip skulle gälla utan begränsningar i mål om sexualbrott och att förutsättningarna för att förordna ett målsägandebitråde vid våldsbrott mjukades upp generellt. Samtidigt betonades vikten av att en verklig behovsprövning skulle göras.

Lagens tillämpningsområde utvidgades ytterligare år 1994. Utvidgningen denna gång innebar en möjlighet till målsägandebitråde för samtliga brott i brottsbalken med fängelse i straffskalan om ett särskilt starkt behov av biträde förelåg.³⁰ Lagändringen gav också målsägandebiträdet befogenheter att, under vissa förutsättningar, verka även då en skadeståndstalan avskildes för att handläggas som tvistemål.

Lagen utvidgades en tredje gång 2001.³¹ De brott vid vilka målsägandebitråde kunde förordnas utökades ytterligare. Målsägandebitråde skulle kunna förordnas även för brott som inte ingick i brottsbalken. Framför allt åsyftades brottet överträdelse av besöksförbud. I propositionen nämndes också könsstympning som ett exempel på ett sådant brott som skulle kunna föranleda förordnande av målsägandebitråde.

Lagstiftningen om målsägandebitråde har utvärderats flera gånger. År 1995 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att göra en översyn av tillämpningen av lagstiftningen om målsägandebitråde. Det resulterade i rapporten Målsägandebitråde – en utvärdering av lagen om målsägandebitråde m.m., som byggde på statistik från två målundersökningar vid landets domstolar och på enkäter besvarade av ett hundratal åklagare och advokater. Sammanfattningsvis ansåg Domstolsverket i sin rapport att lagen om målsägandebitråde haft en viss kvalitetshöjande effekt på rättsprocessen och att den tillämpades i stort sett som lagstiftaren avsett.

²⁹ Prop. 1989/90:158.

³⁰ Prop. 1993/94:26.

³¹ Prop. 2000/01:79.

6.4.2 Rätten till målsägandebitråde

En målsägande har alltså i vissa fall rätt att få ett särskilt målsägandebitråde förordnat för sig. Förutsättningarna för ett sådant förordnande framgår av 1 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde. Bestämmelsen tar upp vilka målsägande som kan få målsägandebitråde, tidpunkten för förordnande samt frågan om förordnande av målsägandebitråde i högre rätt. Ett målsägandebitråde förordnas av rätten (7 § lagen om målsägandebitråde).

Inledningsvis kan nämnas att rätten och möjligheten att få ett målsägandebitråde finns för alla målsägande, både de som är parter och de som bara ska höras i målet. Det är emellertid inte ett krav att målsäganden ska höras för att ett målsägandebitråde ska förordnas. Det är ett avsteg från den annars gällande principen i 12 kap. 22 § RB om att endast parterna i rättsprocessen kan företrädas av rättegångsbiträde eller rättegångsombud. Möjligheten att förordna målsägandebitråde är emellertid begränsad till fysiska personer. Ett målsägandebitråde kan också förordnas för efterlevande till dem som dödats på grund av brott. Det krävs att den efterlevande intar ställning av målsägande och uppfyller de kriterier som finns i lagen för att få ett målsägandebitråde. Enligt lagstiftningen är möjligheten att få ett målsägandebitråde för denna grupp relativt begränsad.³²

1 § lagen om målsägandebitråde har en trappstegsliknande konstruktion som anger förutsättningarna för att få bistånd av ett målsägandebitråde med utgångspunkt i olika brottstyper. Den första punkten rör sexualbrott, andra punkten rör våldsbrott och tredje punkten rör de övriga brotten, den s.k. generella regeln. Sammanfattningsvis omfattar punkterna samtliga sexualbrott i brottsbalken samt, under vissa omständigheter, övriga brott på vilket fängelse kan följa.

Av 1 § lagen om målsägandebitråde följer att ett målsägandebitråde inte får förordnas enbart för att biträda målsäganden vid utförande av dennes talan om enskilt anspråk.³³

I sammanhanget bör betänkandet *Väld i nära relationer – en folkhälsofråga Förslag för ett effektivare arbete* (SOU 2014:49) nämnas. En nationell samordnare lämnar där flera förslag till ett effektivare

³² Se prop. 2000/01:79. Se även RH 1997:120 och RH 2000:1.

³³ Se även rättsfallen RH 2000:1, RH 1990:33 och RH 1998:104.

arbete mot våld i nära relationer. Hon föreslår bl.a. att det i lagen om målsägandebitråde ska införas ett krav på att endast den som på grund av sina kunskaper, erfarenheter och personliga egenskaper är särskilt lämpad för uppdraget får förordnas till målsägandebitråde i mål som rör brott i nära relationer. Vidare föreslås att ett sådant målsägandebitråde inte ska få sätta någon annan i sitt ställe.

Sexualbrotten (punkt 1)

Den första punkten i 1 § lagen om målsägandebitråde gäller sexualbrott enligt 6 kap. BrB. Sedan lagen ändrades år 1991 och alla sexualbrott kom att omfattas av lagstiftningen råder en stark presumtion för förordnande av målsägandebitråde vid dessa brott. Lagtexten anger att målsägandebitråde ska förordnas om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde. I propositionen om utvidgad rätt till målsägandebitråde uttalade regeringen att alla som önskar det ska få målsägandebitråde och att någon behovsprövning i stort sett inte borde ske i dessa fall.³⁴

I övrigt måste det finnas särskilda omständigheter för att inte förordna målsägandebitråde. Lagstiftarens exempel på när presumtionen inte gäller rör sådana fall där målsäganden redan har rätts hjälp med biträdesförordnande eller att målsäganden själv är åtalad och därför har en offentlig försvarare. I det senare fallet kan ett rättshjälpsbiträde förordnas. Några andra begränsningar än de som angetts borde i princip inte göras. Regeringen ansåg dock att domstolarna ändå kan avslå en begäran om målsägandebitråde om brottet rörde en så obetydlig gärning att målsägandebitråde framstod som helt obehövligt.³⁵

Brott enligt kap. 3 och 4 i brottsbalken samt rån (punkt 2)

Enligt 1 § punkt 2 i lagen om målsägandebitråde kan målsägandebitråde också förordnas för brott enligt kap. 3 och 4 i brottsbalken, alltså för målsägande som utsatts för brott mot liv och hälsa samt frihet och frid, om det med hänsyn till målsägandens personliga rela-

³⁴ Prop. 1989/90:158 s. 3 ff.

³⁵ Prop. 1989/90:158 s. 6.

tion till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsägande har behov av ett sådant biträde. Målsägandebitråde kan också förordnas för dem som utsatts för brott enligt 8 kap. 5 § eller 6 § BrB, dvs. för rån eller grovt rån.

När det gäller de nu angivna brotten ska en verklig prövning av behovet av målsägandebitråde göras och förordnande av målsägandebitråde ska inte ske regelmässigt. Behovsprövningen ska vara en helhetsbedömning av målsägandens situation i förhållande till det brott som begåtts. Sammanfattningsvis ska bedömningen utmynna i att målsäganden har en väsentlig nytta av ett målsägandebitråde. När bestämmelsen fick sin ursprungliga lydelse uttalade regeringen i propositionen om målsägandebitråde³⁶ att de brott som skulle utgöra grund för förordnande skulle vara kvalificerade och innebära en svår kränkning för den drabbade. Ett skäl att förordna målsägandebitråde kunde vara att bevisläget och det processuella läget var sådant att ingående och pressande förhör kunde förväntas.³⁷ I enlighet med de förändringar som gjordes i lagen år 1991 räcker det emellertid numera med ett konstaterande att ett behov av målsägandebitråde föreligger.³⁸ Målsägandens ålder och fysiska eller psykiska tillstånd ges som exempel på sådana omständigheter som kan utgöra grund för förordnade av målsägandebitråde.³⁹

När lagen utvidgades år 1991 tillfördes några ytterligare faktorer som skulle kunna påverka behovsbedömningen, nämligen förstånds-handikapp, sjuklighet, depressioner till följd av brottet, målsägandens beroendeställning till den tilltalade i arbetslivet eller i förhållandet mellan elev och lärare.⁴⁰ Den mest typiska situationen i vilken målsäganden har ett utsatt läge under förundersökningen och rättegången ansågs vara när målsäganden och den misstänkte hade en nära relation till varandra.⁴¹ Regeringen ville dock inte begränsa utvidgningen av lagen till enbart sådana mål. Det faktum att en personlig relation mellan målsäganden och den misstänkte föreligger kan emellertid utgöra ett tillräckligt skäl att förordna målsägandebitråde enligt denna punkt.

³⁶ Prop. 1987/88:107 s. 38.

³⁷ Prop. 1987/88:107 s. 38.

³⁸ Prop. 1989/90:158 s. 7 och s. 11.

³⁹ Prop. 1987/88:107 s. 38.

⁴⁰ Prop. 1989/90:158 s. 11.

⁴¹ Prop. 1989/90:158 s. 7 och s. 11

Övriga brott (punkt 3)

Ett målsägandebitråde kan förordnas för andra brott på vilka fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och andra omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av biträde. Motiven för förordnande i dessa fall har överförs från den tidigare andra punkten. Således ska förordnande ske med restriktivitet och endast om brottet varit av kvalificerat slag och inneburit en svår kränkning av offret. Enligt propositionen om utvidgad rätt till målsägandebitråde och förbättrat rättsligt bistånd till brottsoffer utomlands⁴² ska möjligheten att få målsägandebitråde enligt den här punkten vara starkt begränsad och målsäganden ska ha ett särskilt starkt behov av målsägandebitråde. Vidare ska bevisläget och det processuella läget vara sådana att ett förordnande är motiverat. Samma faktorer har betydelse för behovsbedömningen som enligt andra punkten i 1 §, nämligen de som handlar om målsägandens utsatthet, men enligt förarbetena ska bedömningen vara betydligt mer restriktiv.⁴³

Ett skäl till utformningen av punkt 3 var att det ansågs att det kunde finnas ett behov av juridiskt biträde även vid brott där inslag av våld eller sexuellt våld saknades.⁴⁴ Brott som skulle kunna utgöra grund för förordnande angavs vara t.ex. stöld, skadegörelse, övergrepp i rättsak, våld och hot mot tjänsteman, utpressning och bedrägeri.⁴⁵ Som tidigare angetts var överträdelse av besöksförbud det brott som låg till grund för övervägandena när utvidgningen till brott utanför brottsbalken kom till stånd. I propositionen klargjordes att ordet ”och” gör att en personlig relation mellan målsägande och den misstänkte inte är ett tillräckligt skäl för att förordna målsägandebitråde enligt den här punkten.⁴⁶

⁴² Prop. 1993/94:26.

⁴³ Prop. 1993/94:26 s. 18–19.

⁴⁴ Riksdagen i Justitiekottets betänkande Anslag till brottskadenämnden m.m.; bet. 1990/91 JuU21.

⁴⁵ Prop. 1993/94:26 s. 16 ff.

⁴⁶ Prop. 1993/94:26 s. 50 f.

Förordnande i högre rätt

I andra stycket i 1 § lagen om målsägandebitråde finns en bestämmelse som innebär att ett målsägandebitråde kan förordnas i högre rätt om det är åklagaren eller den tilltalade som har överklagat tingsrättens dom, dock inte om det är målsäganden ensam som har överklagat. Stycket fick sin nuvarande lydelse i april 1994.

Målsägandebitråde i resningsförfarande

Sedan den 1 januari 2013 kan ett målsägandebitråde också förordnas när en förundersökning har återupptagits (7 a § lagen om målsägandebitråde; se även avsnitt 6.2.2 såvitt avser offentlig försvarare i resningssammanhang). Detta gäller oavsett om förundersökningen har återupptagits i ett ordinärt förfarande eller i resningssammanhang.

En grundläggande förutsättning för att ett målsägandebitråde ska kunna förordnas i resningssammanhang är att förundersökningen återupptas. Utöver att förundersökningen har återupptagits krävs att övriga förutsättningar för att ett målsägandebitråde ska förordnas är uppfyllda.⁴⁷ Den bedömning som ska göras i frågan om målsäganden har behov av ett målsägandebitråde måste dock anpassas till de särskilda förutsättningar som kan gälla i resningssammanhang.⁴⁸ Det är framför allt i samband med att förnyat förhör ska hållas med målsäganden inom ramen för en återupptagen förundersökning som behovet av målsägandebitråde kan antas uppkomma.⁴⁹ Behov av målsägandebitråde kan däremot normalt inte anses föreligga om en återupptagen förundersökning inte föranleder några åtgärder som involverar målsäganden.⁵⁰

⁴⁷ Prop. 2011/12:156 s. 45 ff.

⁴⁸ Prop. 2011/12:156 s. 45 ff.

⁴⁹ Prop. 2011/12:156 s. 45 ff.

⁵⁰ Prop. 2011/12:156 s. 62.

6.4.3 Tidpunkten för förordnande

Av 1 § lagen om målsägandebitråde framgår att ett målsägandebitråde kan förordnas så snart en förundersökning har inletts. Målsägandebitråde kan därefter förordnas när som helst under handläggningen av målet.

I propositionen om målsägandebitråde framgår att det finns en möjlighet för målsägandebiträdet att i undantagsfall få utföra arbete redan från det att anmälan tagits upp och få ersättning för arbete som utförs innan förordnandet meddelats.⁵¹ Målsägandebiträdet kan få delta vid förhör vid den här tidpunkten om det inte är till men för utredningen.

Av 2 § lagen om målsägandebitråde följer att ett målsägandebitråde inte får förordnas sedan åklagaren har beslutat att allmänt åtal inte skal väckas eller att sådant åtal ska läggas ned.⁵²

6.4.4 Målsägandebiträdets arbetsuppgifter

Målsägandebiträdets arbetsuppgifter behandlas i 3 § lagen om målsägandebitråde.

Ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden

Enligt lagtexten ska ett målsägandebitråde ta tillvara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden. I propositionen om målsägandebitråde anges att målsägandebiträdets främsta uppgift är att lindra påfrestningarna i samband med utredningen rörande ett allvarligt och integritetskränkande brott.⁵³ Att bistånd ska ges i målet innebär bistånd till målsäganden såväl vid förundersökning som vid rättegång. Formuleringen var avsedd att begränsa målsägandebiträdets befogenhet till uppgifter inom brottmålet och skulle inte gälla skadestandsfrågor utanför huvudförhandlingen, t.ex. ansökan om brottsskadeersättning eller försäkrings-

⁵¹ Prop. 1987/88:107 s. 29.

⁵² Prop. 1987/88:107.

⁵³ Prop. 1987/88:107.

ersättning.⁵⁴ Målsägandebiträdet kan dock bistå målsäganden även viss tid innan förundersökning inletts. Uppdraget som målsägandebitråde upphör när en dom vinner laga kraft.

Att ta tillvara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden ansågs bl.a. innebära att målsägandebiträdet skulle lämna personligt och kurativt stöd till sin klient.⁵⁵ Under förundersökningen är det målsägandebiträdets roll att upplysa målsäganden om förfarandet under den rättsliga processen och om vad som kommer att krävas av målsäganden i samband med förhandlingen. Målsägandebiträdet ska framföra målsägandens önskemål i olika handlägningsfrågor. Ett målsägandebitråde ska delta vid förhör, ställa kompletterande frågor till målsäganden samt, i den mån det är aktuellt, bistå med frågor kring skadeståndet och förbereda yrkandet. Målsägandebiträdet ska också hjälpa målsäganden med kontakter med myndigheter och organisationer.

Enligt 20 kap. 15 § tredje stycket RB ska målsägandebiträdet kallas till huvudförhandling eller annat sammanträde i domstolen när målsäganden eller målsägandens ställföreträdare ska höras.

Målsägandebiträdet ska redogöra för de rättsliga förutsättningarna i målet och framföra målsägandens önskemål i rätten. En annan uppgift under huvudförhandlingen är att bevaka att förhör med målsäganden sker på ett tillbörligt sätt.

Målsägandebiträdet har behörighet att biträda det allmänna åtalet enligt 20 kap. 8 § RB.

Föra talan om enskilt anspråk

I 3 § andra stycket lagen om målsägandebitråde behandlas målsägandebiträdets uppgift att bistå målsäganden med skadestandsfrågan. Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om detta inte görs av åklagaren. Det sätt på vilket bestämmelsen är formulerad innebär att målsägandebiträdets skyldighet att bistå målsäganden med det enskilda anspråket är subsidiärt i förhållande till åklagarens allmänna skyldighet att föra talan om enskilt anspråk (se 22 kap. 2 § RB). Att

⁵⁴ Prop. 1987/88:107 s. 26.

⁵⁵ Prop. 1987/88:107 s. 24.

så är fallet påpekas i propositionen om utvidgad rätt till målsägandebitråde och förbättrat rättsligt bistånd utomlands.⁵⁶

I samband med tillkomsten av lagen om målsägandebitråde förstärktes åklagarens skyldighet att föra talan om skadestånd på målsägandens vägnar. Anledningen till att målsägandebiträdet fick uppgiften att bistå målsäganden med skadeståndstalan var att det ansågs mest praktiskt att målsägandebiträdet förberedde och utförde talan.⁵⁷ Det förutsågs att frågan skulle lösas i samråd mellan åklagaren och målsägandebiträdet eller att målsäganden, i den mån hjälp begärts av åklagaren, skulle återkalla sin begäran till åklagaren om bistånd med skadeståndet.⁵⁸

I den ursprungliga lagtexten angavs att i målsägandebiträdets uppgift inte ingick att bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om detta gjordes av åklagaren. Det sakliga innehållet i den nuvarande bestämmelsen är det samma som i den ursprungliga lydelsen av lagtexten men formuleringen har anpassats till rådande praxis så att det numera anges att målsägandebitråde ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. I samband med lagändringen uttalades att syftet med regeln var att förebygga att såväl åklagaren som målsägandebiträdet utförde eller förberedde talan om enskilt anspråk.⁵⁹ Det bör i sammanhanget påpekas att det av 1 § lagen om målsägandebitråde framgår att ett målsägandebitråde inte får förordnas enbart för att biträda målsäganden vid utförande av dennes talan om enskilt anspråk.

Bistå målsäganden vid avskiljande av enskilt anspråk

I 3 § andra stycket sista meningen lagen om målsägandebitråde klargörs det att målsägandebiträdet också kan bistå målsäganden med ett enskilt anspråk som avskilts för att handläggas i den för tvistemål stadgade ordningen. Det är bara i sådana brottmål där ett målsägandebitråde har förordnats redan från början och ett enskilt anspråk sedan avskilts som målsägandebiträdet kan bistå målsäganden

⁵⁶ Prop. 1993/94:26 s. 22.

⁵⁷ Prop. 1987/88:107 s. 26.

⁵⁸ Prop. 1989/90:158 s. 8.

⁵⁹ Prop. 1993/94:26 s. 22.

med ett enskilt anspråk.⁶⁰ I de fall där skadeståndsanspråket handläggs för sig redan från början eller i s.k. småmål har målsägandebiträdet inte behörighet att företräda målsäganden. Något nytt förordnande krävs inte för att målsägandebiträdet ska kunna bistå målsäganden med det avskilda anspråket i tvistemålsdelen.

Överklagande av dom

Bestämmelser om målsägandebiträdets behörighet vid överklagande av dom finns i 1 och 3 §§ lagen om målsägandebitråde.

Enligt bestämmelsen i 1 § sista stycket lagen om målsägandebitråde kan ett målsägandebitråde förordnas i högre rätt om åklagaren eller den tilltalade överklagar i ansvarsdelen. Målsägandebitråde får alltså förordnas i hovrätt för mål som gäller ansvar, påföljd och skadestånd oavsett utgång i tingsrätten, dock inte om bara målsäganden överklagat domen. Om åklagaren avstår från att föra målet vidare i ansvarsdelen och överklagande bara sker av frågan om skadestånd, upphör målsägandebiträdets behörighet.⁶¹

Enligt § 3 sista stycket lagen om målsägandebitråde kan målsägandebiträdet bistå målsäganden med överklagande som sker endast i skadeståndsdelen. Möjligheten finns oavsett vem det är som överklagat domen. Den gäller både för de fall där skadeståndstalan kumuleras med brottmålet eller då en skadeståndstalan avskilts för att handläggas som tvistemål. Bestämmelsen tar sikte på de fall där ett målsägandebitråde redan är förordnat i lägre instans.⁶²

6.4.5 Förordnande och val av målsägandebitråde

I 4 § lagen om målsägandebitråde finns bestämmelser om bl.a. förordnande av och behörighet för målsägandebitråde.

När det gäller målsägandebiträdets kvalifikationer hänvisas i paragrafen till 26 § första stycket rättshjälpslagen som anger vilka som kan utses till rättshjälpsbiträde. Samma regler gäller för förordnande av målsägandebitråde. Utgångspunkten är att ett målsägandebitråde

⁶⁰ Prop. 1993/94:26 s. 26.

⁶¹ Prop. 1987/88:107 s. 26 och 1993/94:26 s. 27 f.

⁶² Se t.ex. rättsfallet NJA 1999 s. 781.

ska vara advokat eller biträdande jurist. Det är dock möjligt att förordna även annan lämplig person. Några formella krav ställs inte på målsägandebiträdets behörighet men uppdragen ska enligt lagstiftaren tilldelas dem som uppfyller högt ställda krav på juridisk kompetens och personlig lämplighet.⁶³ I rättshjälpslagens bestämmelser ställs dock ett allmänt krav på lämplighet för rättshjälpsbiträden.

Fjärde stycket i 4 § rättshjälpslagen hänvisar till rättegångsbalkens regler om behörighet för rättegångsombud och rättegångsbitråde, dvs. 12 kap. 22 § RB som hänvisar till 12 kap. 2–5 §§ RB och 6 § andra stycket RB. Reglerna gäller rättegångsombuds lämplighet, redbarhet och skicklighet. Hänvisningen till rättegångsbalkens regler om rättegångsbitråde betyder bl.a. att ett målsägandebitråde kan avvisas av rätten om hon eller han visat oredlighet, oskicklighet eller oförstånd.

En begäran om målsägandebitråde kan göras formlöst. Den vanligaste situationen är att en framställning görs av åklagaren för målsägandens räkning. Åklagaren är enligt 23 kap. 5 § RB skyldig att vidarebefordra en begäran om målsägandebitråde. Om det av annan anledning finns skäl att förordna målsägandebitråde ska förundersökningsledaren göra en anmälan om det till domstolen. I övrigt finns ingen ledning i lag eller förarbeten om hur och när en framställning om målsägandebitråde ska göras. I ett beslut från Justitieombudsmannen (JO), 4547-2002, uttalade dock JO att åklagaren inte kan avvakta med att till rätten vidarebefordra en framställning om målsägandebitråde av det skälet att utredningen är i ett initialt skede. Åklagaren kan däremot bifoga sina synpunkter på frågan om ett bitråde bör förordnas.

Som tidigare angetts (avsnitt 6.2.4) togs, vid en reform år 2009, en begränsning bort som innebar att den som föreslagits till offentlig försvarare av den misstänkte inte skulle förordnas, om det medförde avsevärt ökade kostnader. Reformen omfattade även målsägandebiträden och rättshjälpsbiträden.⁶⁴ På samma sätt som för offentliga försvarare gäller alltså att om den person som en målsägande föreslår som målsägandebitråde är behörig för uppdraget får domstolen avvika från förslaget bara om det finns särskilda skäl

⁶³ Prop. 1987/88:107 s. 28.

⁶⁴ Prop. 2008/09:232 s. 19.

mot ett förordnande av den som föreslagits.⁶⁵ Begränsningen av rätten till ersättning av allmänna medel för merkostnader på grund av att biträdet har sin verksamhet på avlägsen ort och möjligheten för den enskilde att få förhandsbesked i frågan om ersättningen får avse sådana merkostnader gäller även för målsägandebiträden.

Möjligheterna att föra särskild talan mot rättens beslut angående ett förordnande av målsägandebitråde framgår av 49 kap. 5 § första stycket punkterna 4, 5 och 7 RB.

6.4.6 Byte, entledigande och substitution av målsägandebitråde

I 4 § lagen om målsägandebitråde regleras frågan om byte, entledigande och substitution av målsägandebitråde. Paragrafen hänvisar, såvitt gäller byte och substitution, till 26 § andra och tredje styckena rättshjälpslagen (1996:1619).

Enligt 26 § andra stycket rättshjälpslagen får byte av biträde ske efter särskilt tillstånd och bara om det finns särskilda skäl. Om byte av biträde har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl.

Möjligheten att byta rättshjälpsbiträde infördes i rättshjälpslagen år 1979. Byte av biträde hade dock redan tidigare tillåtits enligt praxis. Vid införandet av den nya bestämmelsen i rättshjälpslagen anfördes att tidigare restriktiv praxis borde bibehållas av kostnads-skäl, att prövningen om förutsättningarna för byte var uppfyllda måste ske med noggrannhet samt att det åligger den som begär byte att visa att det föreligger skäl för detta.⁶⁶

Byte av målsägandebitråde kräver särskilt tillstånd av domstolen och målsäganden måste kunna redovisa särskilda skäl för ett byte. En helhetsbedömning ska alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet.⁶⁷ Om det uppstått djupgående motsättningar mellan klient och ombud bör detta tillmätas stor betydelse men även orsaken till motsättningarna bör beaktas och denna förutsättning bör inte ensam vara tillräcklig för att byte ska medges.⁶⁸ Har mot-

⁶⁵ Prop. 2008/09:232 s. 31.

⁶⁶ Prop. 1978/79:90 s. 175 f.

⁶⁷ Prop. 1996/97:9 s. 154 f.

⁶⁸ Prop. 1996/97:9 s. 154 f.

sättningarna uppstått på grund av skäl som kan hänföras till målsäganden ska ett byte inte nödvändigtvis medges.⁶⁹ Skälen mot ett biträdesbyte väger också tyngre ju mer kostnaderna därigenom skulle öka.⁷⁰ Vid prövningen av om ett byte av biträde ska tillåtas ska beaktas den tid biträdet dittills har lagt ned i ärendet och den tid den fortsatta handläggningen kan förväntas ta.⁷¹ Mot detta får dock ställas att tidsåtgången kan bli längre om det finns motsättningar mellan biträde och huvudman.

Har byte skett en gång måste skälen för att ytterligare ett byte ska tillåtas vara mycket starka. För att markera detta krävs synnerliga skäl för biträdesbyte mer än en gång. Kravet på synnerliga skäl innebär att det för att ett ytterligare byte ska medges det måste vara närmast omöjligt för biträdet att fullgöra sin uppgift. Det kan t.ex. vara fråga om att biträdet insjuknat, att en jävsituation har uppstått eller att mycket djupgående motsättningar har uppstått mellan den rättssökande och biträdet, vilka den rättssökande inte kan lastas för. Som redan angetts ska en helhetsbedömning av situationen göras där både motsättningarna och orsakerna till dessa ska beaktas.

Enligt 26 § tredje stycket rättshjälpslagen får ett rättshjälpsbiträde sätta en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution) om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.

Den som sätter annan i sitt ställe upphör inte att vara rättshjälpsbiträde åt den rättssökande. Substitution är avsedd att användas vid kortare förhinder, t.ex. under en kortare tids sjukdom.⁷² När det är fråga om mera långvariga eller permanenta förhinder bör ett biträdesbyte ske.⁷³ Om det beslutats om substitution ska det framgå av kostnadsräkningen (se 20 § sista stycket rättshjälpsförordningen [1997:404]).

I 4 § tredje stycket lagen om målsägandebitråde anges att målsägandebiträdet ska entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det. Ett

⁶⁹ Prop. 1996/97:9 s. 154 f.

⁷⁰ Prop. 1996/97:9 s. 57.

⁷¹ Se RH 128:83.

⁷² Se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd – en kommentar, tredje upplagan, s. 139.

⁷³ Se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd – en kommentar, tredje upplagan, s. 139.

målsägandebitråde ska t.ex. kunna entledigas om åklagaren lägger ner åtalet i en viss del, om det visar sig att målsäganden inte ska höras eller om ett överklagande endast görs beträffande viss del av målet.⁷⁴ Vidare kan ett målsägandebitråde entledigas om ett brott får en ny brottsrubricering och det inte längre existerar sådana förhållanden som kan motivera målsägandebitråde enligt den nya brottsrubriceringen.⁷⁵ I övrigt ska biträdet entledigas om det finns skäl för det. Regelen ger bl.a. möjlighet till entledigande om biträdet missköter sitt uppdrag.⁷⁶

6.4.7 Brottsförebyggande rådets rapport om målsägandebiträden

I juni 2008 gav regeringen i uppdrag åt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att analysera förordnanden om och ersättning till målsägandebiträden. I uppdraget ingick även att studera hur lagstiftningen användes vid tidpunkten och hur ofta och vid vilka typer av brott målsägandebiträden förordnades. Vid sin redovisning⁷⁷ av uppdragets frågor konstaterade BRÅ att den övergripande bilden är att brottstyperna i de ärenden där målsägandebitråde förordnas i stort är desamma oavsett om det rör sig om ett eller flera brott. Om man i stället ser till hur vanligt det är att målsäganden har ett biträde i fall där det anmälda brottet leder till rättegång blir bilden en annan. Den skattning BRÅ har gjort talar för att de flesta målsägande i rättegångar som rör sexualbrott har ett målsägandebitråde. Två tredjedelar har målsägandebitråde när det gäller brott mot frid och frihet och nästan hälften av målsägandena har målsägandebitråde när åtalet rör våldsbrott. BRÅ angav vidare att de inte kunnat få in statistiska uppgifter om i vilken utsträckning begäran om målsägandebiträden avslås men att mycket tyder på att det inte är särskilt vanligt med avslag. Av rapporten framgår vidare att i praktiken har utvecklingen blivit så att i de fall där en målsägande med målsägandebitråde har skadeståndsanspråk så är det denne som för

⁷⁴ Prop. 1987/88:107 s. 39.

⁷⁵ Prop. 1987/88:107 s. 40.

⁷⁶ Prop. 1987/88:107 s. 40.

⁷⁷ Rapport 2009:4, Målsägandebitråde, Brottsförebyggande rådet.

talans om skadestånd, trots att det är åklagaren som har den formella skyldigheten att föra talan om skadestånd.

6.5 Statens kostnader för målsägandebitråde

Kostnader för målsägandebiträden utgör den näst största posten i anslaget för rättsliga biträden. Kostnaden för målsägandebiträden uppgick till 259 miljoner kronor år 2013. Det är en ökning med 186 miljoner kronor eller över 200 procent sedan år 2000.

Beträffande målsägandebiträden och kostnadsutvecklingen för dessa anger Domstolsverket att utgifterna under år 2013 uppgick till 259 miljoner kronor, vilket är en ökning med 14 miljoner kronor eller knappt sex procent jämfört med år 2012. Domstolsverket anger vidare att antalet förordnanden har minskat med nästan två procent under år 2013. Den debiterade tiden per förordnande har ökat jämfört med år 2012 med drygt fyra procent.

Prognosen över utfallet för målsägandebiträden för år 2014 blir enligt Domstolsverkets beräkningar 275 miljoner kronor och för perioden 2015–2017 cirka 300 miljoner kronor, respektive 301 miljoner kronor exklusive framtida ökning av timkostnadsnormen.

Som framgått av avsnitt 3.5 har den procentuella ökningen, såvitt gäller kostnaderna för målsägandebitråde i tingsrätt, varit större än antalet avgjorda brottmål sedan år 2004. Ökningstakten har sedan dess varit kraftig och relativt stabil och den måste i vart fall delvis förklaras av den ökande andelen mål där målsägandebitråde förordnats. Utvecklingen i hovrätt följer, i stort, samma linjer som utvecklingen vid tingsrätt.

6.6 Överväganden och förslag

6.6.1 Rätten till offentlig försvarare

Bedömning: Bestämmelserna om i vilka fall som en offentlig försvarare ska förordnas är väl avvägda. Några ändringar föreslås därför inte.

Kostnadsökningen och dess orsaker

Vårt uppdrag är att överväga vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget för rättsliga biträden. I uppdraget ingår att se över om det i någon mån är befogat att begränsa rätten till offentlig försvarare för vissa fall.

Av den statistik vi inhämtat (se avsnitt 3.5) framgår att antalet avgjorda brottmål vid tingsrätterna under perioden 2003–2013 har ökat med 31 procent från drygt 57 300 mål till drygt 75 200 mål. Antalet offentliga försvarare som förekommit i dessa mål har under samma period ökat med 26 procent från cirka 44 600 till cirka 56 300. Antalet tilltalade har ökat med 11 procent från cirka 59 000 till cirka 65 500.

Andelen avgjorda brottmål där en eller flera offentliga försvarare förordnats har under perioden legat stabilt kring 60 procent. Det indexerade årliga kostnadsutfallet avseende offentlig försvarare har ökat från omkring 650 miljoner kr till drygt 1 058 miljoner kr, eller med 65 procent, under tioårsperioden 2003–2012. År 2013 minskade kostnaderna något för offentliga försvarare.

Utvecklingen av kostnaderna för offentligt försvar följer utvecklingen av antalet avgjorda brottmål tämligen väl fram till år 2009. Därefter, eller under åren 2009–2012, har den procentuella ökningen av kostnaderna för offentligt försvar ökat för att under år 2013 i stort sett plana ut, medan antalet avgjorda brottmål stannat av och under åren 2012 och 2013 minskat något jämfört med år 2011.

Antalet avgjorda brottmål i hovrätt har under perioden 2003–2013 ökat med sex procent från knappt 8 700 mål till drygt 9 200 mål. Antalet offentliga försvarare som förekommit i dessa mål har under samma period ökat med 23 procent från cirka 7 300 till cirka 9 000.

Under perioden 2003–2013 har andelen mål där försvarare förordnats, utom de två första åren, legat mellan 81 och 85 procent. De senaste åren har andelen stabiliserats kring 82 procent. Det indexerade årliga kostnadsutfallet avseende offentlig försvarare har ökat från omkring 144 miljoner kr till cirka 189 miljoner kr, eller med 31 procent, under perioden 2003–2013.

Utvecklingen i hovrätt följer alltså i stort samma linjer som utvecklingen vid tingsrätt. Kostnaderna för offentliga försvarare följer, med undantag för något år, målutvecklingen men på en något högre nivå. Liksom vid tingsrätt har kostnaderna för offentliga försvarare i hovrätt stigit i förhållande till målutvecklingen under år 2013.

Samhällets kostnader för offentliga försvarare är alltså betydande och har ökat kraftigt under senare år.

Den kraftiga kostnadsökningen kan antas ha flera orsaker. Antalet inkomna mål till domstolarna har ökat. Målen har ändrat karaktär. De har i många fall blivit mer omfattande och komplexa. Detta bekräftas av samtliga de aktörer vi talat med. Ny teknik har gett upphov till nya måltyper. Den tekniska utvecklingen har skapat nya brottsarenor för t.ex. bedrägeri, utpressning, barnpornografibrott och ofredande. Framför allt har det skett en påtaglig ökning av antal bedrägeribrott (inklusive internetbedrägerier), vilket ger större och mer komplicerade utredningar, ofta med många tilltalade och målsägande. Förundersökningarna är i dessa fall generellt mer komplexa och tidskrävande med avlyssning, tömning av mobilmaster m.m. och det krävs ofta internationellt samarbete. Även utredningen och inläsningen i dessa fall tenderar att bli längre och mer komplex.

Vidare visar statistiken att fler mål än tidigare är familjerelaterade. Sådana mål, t.ex. mål om grov kvinnofridskränkning, tar ofta längre förhandlingstid. Ökningen av antal familjerelaterade mål påverkar antalet offentliga försvarare och målsägandebiträden. Brott mot person är ofta förnekade och det är vanligt med omfattande muntlig bevisning, vilket gör att målen generellt är relativt resurskrävande.

Ytterligare en förklaring till att mål tar längre tid kan vara att det är vanligt med förening av åtal eller mål och att antal mål med tolkar har ökat. Detta bidrar till längre huvudförhandlingar med en naturlig fördyring som följd.

Av den statistik vi inhämtat framgår att de så kallade förtursmålen, dvs. mål med minderåriga (under 18 år) eller häktade ökat med 24 procent sedan år 2006. Detta är en typ av mål där det som regel ska förordnas offentlig försvarare.

Målutvecklingen är till stor del en följd av satsningar som gjorts på rättsväsendet. Fler brott anmäls och utreds. Antalet anmälda brott har sedan år 1975 närmast fördubblats.⁷⁸ Under perioden 1999–2013 har antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten ökat med 22 procent samtidigt som antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut ökat med 11 procent.⁷⁹ Som en jämförelse med ökningen på anslaget för rättsliga biträden kan nämnas att polis och åklagare de senaste nio åren (2006–2014) fått anslagsökningar med 34 respektive 51 procent. Därutöver har särskilda satsningar har gjorts på att bekämpa den organiserade brottsligheten. Fler och mer omfattande och komplexa brottmål ställer naturligtvis krav på ökade försvararinsatser.

Statistiken visar en rejäl ökning av antalet mål och antalet förhandlingstimmar. Det skedde en kraftig ökning av förhandlingstiden mellan åren 2011–2013.⁸⁰ Fler åtal och mer omfattande åtal ger ett utslag på kostnadssidan som i sig inte är förvånande. Belastningen på anslaget för rättsliga biträden stämmer väl med ökningen av förhandlingstid.

Av statistiken kan utläsas att antalet stora mål ökat, även om de fortfarande utgör en mindre del i förhållande till det totala antalet mål. År 2013 fanns tio mål där kostnaderna för försvarararvodet uppgick till en miljon kr eller mer. Kostnaderna för dessa tio mål tillsammans uppgick till 95 miljoner kronor. År 2012 uppgick kostnaderna för sådana mål till 66 miljoner kronor och år 2011 till 69 miljoner kronor. Dessa mål svarar alltså för en relativt stor del av försvararkostnaderna på anslaget. Som exempel kan nämnas att ett enstaka mål i Södertälje tingsrätt sammanlagt kostade cirka 71 miljoner kr.⁸¹ Ett annat stort och uppmärksammat mål kostade cirka 46 miljoner kronor i Stockholms tingsrätt.⁸² I hovrätten till-

⁷⁸ Se Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan – Centrala prognoser för perioden 2014–2017, en rapport från Brottsförebyggande rådet m.fl.

⁷⁹ Se Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan – Centrala prognoser för perioden 2014–2017, en rapport från Brottsförebyggande rådet m.fl.

⁸⁰ Se bilaga 3 till betänkandet.

⁸¹ Södertälje tingsrätts dom 2013-08-29, mål nr B 2376-12 och B 3128-10.

⁸² Stockholms tingsrätts dom 2013-03-08, mål nr B 9799-10.

kom cirka 27⁸³ respektive cirka 6⁸⁴ miljoner kronor för dessa båda mål. Samtliga angivna kostnader avser kostnader för offentliga försvarare.

Utvecklingen av antalet stora mål redovisas i följande tabell. Statistiken avser brottmål med en huvudförhandlingstid över 100 timmar i tingsrätt och hovrätt.⁸⁵

	2009	2010	2011	2012	2013
Antal mål	11	15	14	19	22
Hf-tid, timmar	1 243	1925	2 254	3 058	3 351

Utvecklingen av antalet stora mål går alltså stadigt uppåt, både såvitt avser antalet mål som huvudförhandlingstiden.

Många tilltalade/partner i samma mål innebär stora mål med många försvarare inblandade. Samtliga försvarare är av förklarliga skäl inte lika aktiva vid varje förhandlingstillfälle men kostar ändå pengar. Det kan ur kostnadssynpunkt ses som ineffektivt att skapa stora mål. Regeringen har i proposition 2013/14:170, Åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar, efter förslag från Straffprocessutredningen (SOU 2013:17), lagt förslag som innebär att mål ska kunna särskiljas på ett enklare sätt. Förslagen till ändringar är antagna och trädde i kraft den 1 juli 2014.

Ökningen av kostnaden för offentliga försvarare är en ofrånkomlig följd av bekämpandet av den organiserade brottsligheten. Organiserad brottslighet innebär fler inblandade vilket i sin tur medför fler och större mål och längre förhandlingstid. Sådana mål drar, av förklarliga skäl, högre kostnader vilket får accepteras om man vill bekämpa denna typ av samhällsfarlig brottslighet.

Rikskriminalpolisen har de senaste fem åren gett ut en lägesbild över organiserad brottslighet. Av de senaste årens rapporter framgår att individer i kriminella nätverk vanligtvis är multikriminella och att brottsligheten spänner över en rad olika områden, allt från enklare vinningsbrott till mer avancerad it-relaterad och ekonomisk brottslighet. De senaste åren har polisen särskilt noterat det ökande

⁸³ Svea hovrätts dom 2014-09-01, mål nr 8076-13.

⁸⁴ Svea hovrätts dom 2014-06-26, mål nr 2856-13.

⁸⁵ Uppgifter erhållna från Domstolsverket.

inslaget av it-relaterad brottslighet, bl.a. bedrägeri, liksom användande av företag i brottslig verksamhet, bl.a. penningtvätt och bidragsbrott. Detta innebär ofta komplicerade och tidskrävande utredningar vilket spär på kostnaderna.

Folkökningen kan förklara en del av kostnadsökningen på anslaget. Sveriges befolkning har ökat med cirka 10 procent eller med cirka 800 000 personer under 2000-talet. Det är rimligt att tro att detta får genomslag även på utnyttjandet av rättsväsendets resurser.

Häktningstiderna har blivit längre. Restriktionerna har ökat.⁸⁶ Likaså har belastningen på Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) ökat betydligt, vilket kan ha betydelse för häktningstiderna.

Längre häktningstider och restriktioner leder till att den enskilde har ett större behov av kontakter med sin försvarare än vad som annars är fallet. Dessa förhållanden får naturligtvis genomslag på kostnaderna för offentlig försvarare.

Från advokathåll har nämnts att kostnaden för tidspillan har ökat, bl.a. för att häktena har koncentrerats till färre orter. Försvararna får åka längre för att sammanträffa med sin klient. I en del större utredningar med flera häktade förekommer också s.k. ”häktes-spridning”, dvs. att de misstänkta av utredningsskäl placeras på olika häkten, vilket medför att försvararna får åka långt för att träffa sina klienter. Det har också blivit vanligare, främst i större mål, med försvarare från annan ort för att det råder brist på advokater på domstolsorten. Det sagda gäller inte för Stockholm, Göteborg eller Malmö men kan i övriga landet vara ett problem. Även sådana faktorer kan få genomslag på anslaget.

Kostnadsökningen för offentliga försvarare har alltså orsaker som kan ses som ofrånkomliga konsekvenser av brottsutvecklingen och andra omständigheter som inte är hänförliga till regelverket.

Ett grundläggande mål är att rättsväsendets resurser ska användas där de bäst behövs. Syftet med offentliga försvarare är att skapa en garanti för att en misstänkt som inte själv har skaffat en försvarare inte lämnas utan möjlighet till juridisk hjälp när sådan hjälp behövs. Rätten till en offentlig försvarare är en viktig del i den misstänktes grundläggande rättsskydd. Enligt våra direktiv är en utgångspunkt att rätten till offentlig försvarare i de flesta fall är nödvändig för att säkerställa att rättegången blir rättssäker och effektiv men

⁸⁶ Se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2013.

att det inte kan uteslutas att det skulle kunna förekomma att dagens regler ger rätt till offentlig försvarare i fall där detta inte är befogat på samma sätt.

Kännetecknande för en rättsstat är bl.a. att ingen ska kunna fällas till ansvar för brott utan att ha fått bemöta de anklagelser som riktas mot honom eller henne. Rättigheten måste ha ett reellt innehåll. En tilltalads egna insikter om sådant som kan ha betydelse för det egna försvaret kan ofta vara knapphändiga. Därför bör man kunna kräva att samhället tillgodoser behovet av juridiskt bistånd.

Dessa grundläggande principer präglar sedan länge Sveriges syn på rätten till offentlig försvarare. De kommer också till uttryck i olika internationella instrument till vilka Sverige anslutit sig, t.ex. Europakonventionen. Dessa instrument ställer vissa grundläggande krav på när försvarare ska förordnas, vilka ska beaktas.

Som framgått skärptes förutsättningarna för förordnande av offentlig försvarare i mitten av 1980-talet. Syftet var att återföra praxis till vad som ursprungligen avsetts gälla beträffande rätten till offentlig försvarare. Förutsättningarna gjordes samtidigt mer preciserade.

Tillämpningen av bestämmelserna om offentlig försvarare

En naturlig fråga som inställer sig är om någon del av de ökade kostnaderna för offentlig försvarare kan bero på att domstolarna är för generösa i sin tillämpning av bestämmelserna. För att de som behöver offentlig försvarare ska kunna få det är det givetvis viktigt att domstolarna, som utser offentliga försvarare, gör en noggrann behovsprövning i det enskilda fallet. Det finns särskild anledning att vara uppmärksam på denna fråga eftersom det i praktiken ofta är beredningsorganisationen på tingsrätten som fattar beslut om att förordna offentlig försvarare.

Enligt vad vi erfarit, genom kontakter med företrädare för såväl åklagare som domstolar och andra myndigheter samt advokater, finns dock inget som tyder på att bestämmelserna inte skulle tillämpas som avsett. Detta bekräftas också av att andelen avgjorda brottmål, där en eller flera offentliga försvarare förordnats, under perioden 2003–2013 med närmast matematisk precision har legat stabilt kring 60 procent (se avsnitt 3.5).

Det sagda hindrar inte att domstolarna även i fortsättningen bör se till att de medarbetare som prövar förordnandefrågan har den kompetens och den kunskap om bestämmelserna om offentlig försvarare som krävs. Har en offentlig försvarare förordnats kan det beslutet inte överklagas. Om försvarare förordnats på felaktiga grunder kan detta medföra onödiga kostnader för den tilltalade om denne döms för brottet. Det är mot angiven bakgrund viktigt med stöd, riktlinjer och vägledning.

Bör rätten till offentlig försvarare begränsas?

Enligt nuvarande bestämmelser ska offentlig försvarare förordnas för en misstänkt som är anhållen eller häktad, om denne begär det. Rätten är ovillkorlig och gäller oavsett målets beskaffenhet och oberoende av om den misstänktes rätt skulle kunna tas tillvara även utan en försvarare. Redan processlagsberedningen uttalade att det i fråga om en misstänkt som var anhållen och häktad synes påkallat med en mer vidsträckt rätt att få offentlig försvarare. Eftersom den misstänkte genom frihetsberövandet satts ur stånd att själv verka för sitt försvar borde enligt beredningen under alla förhållanden en försvarare förordnas om den misstänkte begärde det.

De angivna argumenten äger fortfarande giltighet. En person som genom samhällets tvångsåtgärder har berövats friheten på grund av misstankar om en brottslig gärning bör således även framledes ha en ovillkorlig rätt att på begäran få en offentlig försvarare. Någon annan lösning är heller inte tänkbar mot bakgrund av de krav rättssäkerheten ställer och mot bakgrund av de krav som finns i olika internationella instrument, t.ex. Europakonventionen. Vi föreslår därför inga inskränkningar i rätten för anhållna och häktade att erhålla offentlig försvarare.

Offentlig försvarare ska på begäran också förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. I förarbeten till bestämmelsen föreslogs att ovillkorlig rätt till offentlig försvarare skulle föreligga vid ett minimistraff om fängelse ett år. Departementschefen ansåg dock att gränsen borde dras vid en något lägre straffnivå. Departementschefen anförde att om kommitténs förslag accepterades skulle den som misstänktes för t.ex. grovt vållande till annans död, grov stöld,

grovt bedrägeri, grov förskingring, grov oredlighet mot borgenärer och grov urkundsförfalskning kunna vägras offentlig försvarare. Det ansågs dock att dessa brott generellt sett var av så allvarlig art att en misstänkt nära nog undantagslöst hade behov av en försvarare. Mot bakgrund av att straffskalans nedre gräns för sådana brott var fängelse sex månader sattes gränsen där.

Offentlig försvarare ska därutöver förordnas i vissa fall med hänsyn till utredningen om brottet, i vissa fall vid tveksamhet om vilken påföljd som ska väljas eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Bestämmelsen i denna del tillkom för att försöka få till stånd en mera ingående prövning från domstolarnas sida när det gällde att förordna offentlig försvarare. Syftet var att återföra praxis till den mera restriktiva nivå som gällt tidigare.

Vi anser att bestämmelsen även i nu angivna delar är väl avvägd. Bestämmelsen ger möjlighet att i det enskilda fallet göra en nyanserad bedömning av i vilka fall det föreligger ett verkligt behov av offentlig försvarare. Enligt vad vi erfarit tillämpar också domstolarna i stort bestämmelsen som avsett. Det är naturligtvis angeläget att det i varje fall görs en noggrann bedömning av om det är berättigat med en försvarare på det allmännas bekostnad.

Sammanfattningsvis anser vi således att de nuvarande reglerna i rättegångsbalken om rätten till offentlig försvarare är ändamålsenliga och väl avvägda. De svarar väl mot rättssäkerhetens krav och de krav som finns i olika internationella rättsakter. Som angetts är det också så att andelen avgjorda brottmål, där en eller flera offentliga försvarare förordnats, under perioden 2003–2013 legat tämligen stabilt kring 60 procent. Vi vill därför inte föreslå några nya begränsningar i rätten till offentlig försvarare.

I sammanhanget bör dock anmärkas att Påföljdsutredningen, i sitt betänkande Nya påföljder, SOU 2012:34, har lämnat förslag till ett i stora delar nytt påföljdssystem. Påföljdsutredningen har bl.a. föreslagit att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras ur påföljdssystemet och att det i stället införs en möjlighet att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Med anledning av förslaget har i departementspromemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag (Ds 2012:54) föreslagits en ändring av 21 kap. 3 a § andra stycket 2 RB som innebär att offent-

lig försvarare ska förordnas med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Vad som enligt promemorian måste övervägas är i vilken utsträckning försvarare ska förordnas i fall där det finns anledning att döma ut ett villkorligt fängelsestraff. Avsikten med bestämmelsen är att en offentlig försvarare inte ska förordnas om det inte råder någon tvekan om påföljdsvalet.

Det är naturligtvis svårt att med bestämdhet säga något om utfallet om förslaget går igenom. Det är dock rimligt att anta att offentlig försvarare, i vart fall inledningsvis, kommer att förordnas i något fler fall än vad som skett tidigare. Promemorians bedömning är dock att överväganden och förslag hänförliga till bl.a. förordnande av offentlig försvarare visserligen kommer att påverka de allmänna domstolarnas arbete men att det dock inte torde uppstå några kostnadsmissiga effekter om förslaget genomförs.

Därutöver bör nämnas att Straffprocessutredningen lämnat ett förslag till två timmars kostnadsfri rådgivning av advokat. Rätten till rådgivning ska enligt förslaget gälla i alla brottmål med undantag för mål i vilka åklagaren yrkat att påföljden bestäms till böter. Om en offentlig försvarare är förordnad för den tilltalade ska rådgivningen lämnas av försvararen. Ersättning till den offentliga försvararen för rådgivningen ska enligt förslaget utgå enligt en timkostnadsnorm eller, om målet avgörs efter huvudförhandling, enligt brottmålstaxan. För att den tilltalade inte ska bli skyldig att ersätta staten vad som har betalats av allmänna medel i ersättning till försvararen för denna kostnad har även föreslagits ett undantag från återbetalningsskyldigheten i 31 kap. RB. Detta förslag kan få en betydande kostnadsdämpande effekt på kostnaderna för offentlig försvarare om det fungerar som det är tänkt.

Straffprocessutredningen har bedömt att ett genomförande av de förslag som utredningen lämnar sammantaget inte kommer att innebära några kostnadsökningar för det allmänna. Utredningen har dock bedömt att det tillkommer kostnader om cirka 32 miljoner för att finansiera ersättning till tilltalade för rådgivning av advokat. En utredare har fått i uppdrag att ta fram det ytterligare underlag angående de praktiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna som behövs för ett ställningstagande till om förslagen i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) bör genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 9 januari 2015.

6.6.2 Rätten till målsägandebitråde

Förslag: För förordnande av målsägandebitråde enligt 1 § första stycket andra punkten lagen (1988:609) om målsägandebitråde ska, när det inte är fråga om målsägandens personliga relation till den misstänkte, krävas att det på grund av särskilda omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. För förordnande av målsägandebitråde enligt 1 § första stycket tredje punkten lagen om målsägandebitråde ska krävas att det föreligger särskilda omständigheter för förordnande av målsägandebitråde. Den restriktivitet som avses i denna punkt markeras genom att det ska stå klart att målsäganden har behov av sådant biträde.

Kostnadsökningen och dess orsaker

Målsäganden är i många brottmål en central person i rättegången. Målsäganden kan vara part i rättegången, t.ex. genom att framställa ett enskilt anspråk, och är en viktig bevisperson. Som brottsoffer är målsäganden direkt och personligt berörd av rättegången och kan behöva information, stöd och hjälp om sina rättigheter och om rättegången. Målsäganden kan behöva personligt stöd, rättslig rådgivning eller biträde. Arbetet med att stärka brottsoffers ställning och rättigheter är prioriterat.

Antalet avgjorda brottmål vid tingsrätterna har under perioden 2003–2013 ökat med 31 procent från drygt 57 300 mål till drygt 75 200 mål om året.⁸⁷ Antalet målsägandebiträden har under den perioden ökat med 43 procent från cirka 12 900 till omkring 18 500 om året. Antalet målsägande (att höras) ökade under åren 2003–2013 med 6 procent från cirka 27 100 till omkring 25 600 medan antalet målsägande (part) ökade med 45 procent från omkring 36 700 till cirka 53 300, allt på årsbasis.

Andelen avgjorda brottmål där en eller flera målsägandebiträden förordnats har ökat förhållandevis mycket under åren 2003–2013. År 2003 var andelen 11,3 procent och år 2013 18,3 procent.

⁸⁷ För tingsrätt har måltyperna notariebrottmål/bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande exkluderats om inte annat anges.

När det gäller kostnaderna för målsägandebitråde har den procentuella ökningen sedan år 2004 varit större än antalet avgjorda brottmål. Ökningstakten har varit kraftig och relativt stabil och måste i vart fall delvis förklaras av den ökande andelen mål där målsägandebitråde förordnats.

Andelen avgjorda brottmål i hovrätt där målsägandebitråde förekommit har ökat under perioden. Från att ha legat på knappt 17 procent år 2003 steg andelen till cirka 25 procent år 2005 och har därefter legat kring 27 procent under de följande åren med en liten minskning åren 2012 och 2013. I hovrätt har det indexerade årliga kostnadsutfallet avseende målsägandebitråde ökat från cirka 27 miljoner kr till omkring 41 miljoner kr, eller med 53 procent, under perioden. Jämfört med år 2012 har kostnadsutfallet år 2013 minskat något.

Liksom för offentliga försvarare är alltså samhällets kostnader för målsägandebitråde betydande och har ökat mycket kraftigt under senare år. Den kraftiga kostnadsökningen kan antas ha flera orsaker. För det första har antalet inkomna mål till domstolarna ökat. För det andra har antalet anmälda brott där målsägandebitråde normalt förordnas ökat. Av statistik, inhämtad från BRÅ, framgår att antalet anmälda brott enligt 3, 4 och 6 kap BrB samt 8 kap. 5 och 6 §§ BrB, där målsägandebitråde ofta förordnas, har ökat med drygt 38 procent under en tioårsperiod. Likaså framgår av statistiken att den procentuellt största förändringen är hänförlig till brott enligt 4 och 6 kap. BrB, där anmälningsfrekvensen ökat med 51 respektive 70 procent.

Anmällda brott efter brottstyp, hela landet åren 2004–2013

BrB	3 kap.	4 kap.	6 kap.	8 kap. 5–6 §§
2004	70 759	87 010	10 419	8 590
2005	76 376	90 643	11 711	9 398
2006	80 728	94 643	12 147	8 584
2007	86 768	102 644	12 563	8 673
2008	89 145	110 885	14 342	8 909
2009	91 209	116 240	15 693	9 570
2010	93 030	118 037	17 167	9 219
2011	94 927	123 002	17 077	9 719
2012	92 704	130 883	16 923	9 213
2013	85 981	131 556	17 704	8 361
Procentuell förändring 2004–2013	22	51	70	-3

En ytterligare förklaring till kostnadsökningen kan vara att målsägandena får bättre information om rätten till målsägandebitråde. Enligt Riksåklagaren aktualiseras frågan om målsägandebitråde numera regelmässigt av polisen redan inledningsvis under förundersökningen. Detta är en eftersträvad och önskvärd ordning.

I en rapport av Riksrevisionsverket (RRV 2001:30, Varför blev det dyrare?) anges som sammanfattande bedömning att den huvudsakliga orsaken till att antalet förordnanden av målsägandebiträden vid den tidpunkten hade ökat var en ökad medvetenhet om möjligheten att få målsägandebitråde hos brottsoffren och hos dem som i sitt arbete har kontakt med brottsoffer. Denna slutsats torde fortfarande vara giltig.

En ytterligare brottskategori som ökat i domstolarna är de s.k. nätrelaterade brotten med sexuella inslag. I sådana mål, som ofta inbegriper många målsägande, förordnas normalt målsägandebiträden. I takt med att denna målkategori ökar, ökar naturligtvis också kostnaderna för målsägandebiträden. Enligt BRÅ är t.ex. anmälning-frekvensen för brottet utnyttjande av barn för sexuell posering, inklusive grovt brott, (6 kap. 8 § BrB) ökande, från 22 anmälningar år 2006 till 637 år 2013. Likaså har anmälning-frekvensen för brottet sexuellt ofredande ökat, från 5 643 år 2004 till 8 797 år 2013, en ökning med 56 procent.

Av den statistik vi inhämtat kan även utläsas att antalet förordnanden av målsägandebiträden ökat efter år 2005. Detta torde till stor del kunna förklaras av de förändringar i sexualbrottslagstiftningen som trädde i kraft den 1 april 2005. Förändringarna innebar bland annat en utvidgning av definitionen av våldtäkt, vilket innebar att vissa gärningar som tidigare rubricerades som sexuellt utnyttjande kom att rubriceras som våldtäkt. En effekt av lagändringen var att antalet anmälda våldtäkter ökade mellan åren 2005–2011, samtidigt som antalet anmälda brott avseende sexuellt tvång och utnyttjande minskade. Från och 1 juli 2013 skärptes sexualbrottslagstiftningen återigen. Bland annat utvidgades våldtäkt till att omfatta fall där offret reagerat med passivitet. Även förändringar i anmälningsbenägenheten kan påverka hur många våldtäkter som anmäls.⁸⁸

En förändrad lagstiftning på ett område och mer resurser till polis och åklagare för att klara upp sådana brott leder ofta till att brottstypen ökar även i domstol, vilket inverkar även på antalet målsägandebiträden. Sexualbrott är en målkategori där målsägandebitråde regelmässigt ska förordnas. Lagändringarna och satsningarna beträffande sexualbrotten medför därför naturligen att kostnaderna för målsägandebiträden ökar.

Även för målsägandebiträdena kan folkökningen förklara en del av kostnadsökningen. Under 2000-talet har Sveriges befolkning ökat med cirka 10 procent eller med cirka 800 000 personer.

En faktor som diskuterats i utredningen är den renodling av domarrollen som skett. Den innebär bl.a. att det ofta är beredningsorganisationen på domstolen som förordnar försvarare och målsägandebiträden. Eftersom regelverket för målsägandebitråde är tämligen komplicerat kan denna delegering av ansvaret ha medfört förordnanden som egentligen inte borde ha skett. Det finns således en uppfattning att förordnande av målsägandebitråde sker alltför slentrianmässigt och utan beaktande av de krav som ställs för att målsägandebitråde ska förordnas. Ett felaktigt beslut om målsägandebitråde drabbar kostnadmässigt den tilltalade, om denne döms för brottet, särskilt om vårt förslag om obligatorisk återbetalningsskyldighet genomförs.

⁸⁸ Information om sexualbrotten hämtad från Brottsförebyggande rådets hemsida, www.bra.se.

Målsägandebiträdets roll

Allmänt

Under de senaste 30 åren har det genomförts en rad reformer som har varit inriktade på att förbättra stödet till brottsoffren och deras möjligheter att ta till vara sin rätt i brottmålsprocessen. Dit hör lagstiftningen om målsägandebitråde som ska underlätta för målsäganden att ta sig igenom en ofta krävande brottmålsprocess och få sina krav på skadestånd prövade i samband med brottmålet.

Vilka behov och intressen som den som varit utsatt för brott har skiljer sig givetvis åt från fall till fall. Det kan bero på personliga skillnader, vilket brott man utsatts för, vem som begått brottet och hur lång tid som gått sedan brottet begicks. För att rättsväsendet ska kunna ge ett gott stöd till den som utsatts för brott är det viktigt att de som kommer i kontakt med brottsoffren har god kunskap om offrens reaktioner och utsatta situation. Ett gott stöd måste utgå från en förståelse för de enskilda personernas olika behov av stöd och hjälp. Det finns vissa områden som är särskilt viktiga för att tillgodose de behov och berättigade intressen som den som utsatts för ett brott kan ha i det straffrättsliga förfarandet. De internationella rättsakter om brottsoffers rättigheter som har antagits av FN, Europarådet och EU (se avsnitt 4) kan i det sammanhanget tjäna som vägledning.

I 3 § lagen om målsägandebitråde (se avsnitt 6.4.4) beskrivs målsägandebiträdets uppgifter. Enligt bestämmelsen ska målsägandebiträdet bl.a. ta tillvara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden. Vidare ska målsägandebiträdet bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om detta inte görs av åklagaren.

I det grundläggande betänkandet Målsägandebitråde (SOU 1986:49) beskrevs målsägandebiträdets uppgifter. Målsägandebiträdet skulle enligt Rättshjälpskommittén förklara för målsäganden hur förundersökning och rättegång gick till. Rättshjälpskommittén ville också att målsägandebiträdet under rättegången skulle se till att målsägandens intressen tillgodosågs. Bland annat skulle målsägandebiträdet kunna begära att domstolen förordnade om stängda dörrar eller att målsäganden fick höras i den tilltalades frånvaro. Vidare skulle målsägandebiträdet kunna ställa frågor under rättegången främst till målsäganden men med rättens tillstånd även till den

tilltalade och till vittnen. Målsägandebiträdet skulle inte enligt Rätts-
hjälpkommittén kunna begära överprövning av ett negativt åtals-
beslut eller biträda talan. Rätts hjälpkommittén framförde att måls-
ägandebiträdet inte fick bli en ytterligare åklagare.

I propositionen om målsägandebitråde beskrevs målsägande-
bitrådets huvudsakliga arbetsuppgift som att ”lindra påfrestning-
arna i samband med utredningen”.⁸⁹ Regeringen angav flera exem-
pel på målsägandebiträdets arbetsuppgifter men uttalade också att
de var avsedda för en sorts normalordning och att avvikelser kunde
göras beroende på målets karaktär. I allt väsentligt ansåg regeringen
att målsägandebiträdets uppgifter skulle motsvara dem som ett
rättegångsbiträde hade. I stort sett stämde regeringens uppfattning
om målsägandebiträdets arbetsuppgifter överens med det som Rätts-
hjälpkommittén hade angett.

I ett avseende hade regeringen inte samma uppfattning som
Rätts hjälpkommittén och det gällde målsägandebiträdets behörig-
het att biträda talan. Visserligen menade regeringen liksom Rätts-
hjälpkommittén att det inte var lämpligt med åtgärder som kunde
ge intryck av att ansvaret för att brott blev uttömmande och riktigt
utredda lades över på målsäganden. Men regeringen ville ändå skilja
på uppgiften att bistå målsäganden med enskilt åtal och situationen
där målsäganden biträdde ett allmänt åtal. Det senare, menade rege-
ringen, medförde begränsade befogenheter av självständig art. Om
man undantog biträdande av talan från målsägandebiträdets befogen-
heter skulle det uppstå problem med att skilja ut vad som var ett
tillåtet agerande från målsägandebiträdets sida. Biträdet fick därför
behörighet att för målsägandens räkning biträda ett allmänt åtal.

Vad avsåg målsägandebiträdets uppgift att förbereda målsägan-
den för det som kunde inträffa under rättsprocessen angav rege-
ringen att målsägandebiträdet skulle redogöra för de rättsliga förut-
sättningarna i målet, t.ex. vilken typ av frågor som kunde förväntas
bli ställda. Uppgiften med att stödja och hjälpa målsäganden i övrigt
exemplifierades med att målsägandebiträdet skulle upplysa målsägan-
den om förfarandet, framföra målsägandens önskemål i handlägg-
ningsfrågor till rätten och bevaka att förhör med målsäganden gick
rätt till.

⁸⁹ Prop. 1987/88:107 s. 23.

Förutom de ställningstaganden som regeringen gjorde i ursprungspropositionen har regeringen övervägt målsägandebitrådets uppgift med skadeståndsanspråket i propositionen om utvidgad rätt till målsägandebitråde och förbättrat rättsligt bistånd utomlands.⁹⁰ Därefter har målsägandebitrådets uppgifter inte berörts i någon större utsträckning i förarbetena. Allteftersom tiden gått har målsägandebitrådet blivit en naturlig och etablerad aktör i brottmålsförfarandet, vars uppgifter och roll är väl utmejslade i praxis. Detta är också det samlade intrycket av de undersökningar och utredningar som gjorts.

Undersökningar

I en rapport som utarbetades av Domstolsverket i samråd med Riksåklagaren, Brottsofferutredningen och Sveriges advokatsamfund, Målsägandebitråde – en utvärdering av lagen om målsägandebitråde m.m., var en av slutsatserna att målsägandebitrådets uppgifter borde göras tydligare inför framtiden.

På uppdrag av Brottsofferutredningen gjordes en forskningsrapport, Besöksförbud och Målsägandebitråde som presenterades i utredningens betänkande Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40). I rapporten karaktäriserades målsägandebitrådet som ”en buffert i relationen mellan tilltalad och offer”. I studien redovisades 14 intervjuer med målsägande som hade erfarenhet av lagstiftningen om målsägandebitråde. De intervjuade hade mycket skilda uppfattningar om den hjälp de fått av de målsägandebiträden som bistått dem. Slutsatsen var att underlaget om målsägandebiträdenas insatser var för litet för några andra slutsatser än att de insatser som målsägandebiträdena gjorde varierade.

Även utredningen om målsägandebitråde, som hade till uppgift att göra en översyn av lagen om målsägandebitråde, genomförde undersökningar inför arbetet med betänkandet Målsägandebitråde – ett aktivt stöd i rättsprocessen (SOU 2007:6). Utredningen genomförde en enkät som riktade sig till advokater. Advokaterna fick frågan om vilka deras huvudsakliga arbetsuppgifter var. Tre alternativ angavs som svarsalternativ: att vägleda och informera om rätts-

⁹⁰ Prop. 1993/94:26 s. 20–30.

processen, att bistå målsäganden med skadeståndstalan eller att ge målsäganden hjälp och stöd. Majoriteten eller drygt 30 procent av advokaterna menade att deras huvudsakliga arbetsuppgifter var att vägleda och informera om rättsprocessen medan en fjärdedel såg bistånd med skadeståndstalan som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Att ge stöd och hjälp uppfattades inte som lika viktigt av lika många advokater. Många advokater eller 25 procent angav emellertid flera svarsalternativ. Av dem som gjorde det var den största gruppen de som angav alla tre svarsalternativen. En advokat preciserade sitt ställningstagande i den här frågan med att skadeståndstalan och vägledning är att betrakta som lika viktiga men att vägledning och information ändå sattes främst "eftersom det är den grund som målsäganden har att stå på för att klara rättegångsförfarandet."

En annan fråga i utredningens enkät till advokater knöt an till Domstolsverkets undersökning om målsägandebiträdet från år 1996 och gällde om målsägandebiträdets uppgifter är oprecist formulerade i lagen. Majoriteten eller över hälften av målsägandebiträderna svarade "nej" på den frågan, dvs. uppgifterna ansågs inte vara oklara. En dryg tredjedel av advokaterna ansåg emellertid att så var fallet.

Ett par av utredningens frågor gällde specifika arbetsuppgifter som målsägandebiträdet kan ha. Ett exempel var frågan om målsägandebiträderna biträdde åtalet för målsägandens räkning. De flesta eller 42 procent av advokaterna svarade "ofta" på frågan medan en grupp på drygt 32 procent svarade att de "ibland" biträdde åtalet på målsägandens vägnar. En fjärdedel av dem som svarade angav svarsalternativet "sällan".

En fråga gällde hur ofta målsägandebiträderna fäste rättens uppmärksamhet på sådana frågor som kan vara kränkande för målsäganden eller som saknade relevans i målet. Majoriteten av advokaterna svarade att de ibland påpekade för rätten att en fråga kunde upplevas så av målsäganden. En mindre grupp eller 15 procent uppgav att de ofta gjorde sådana påpekanden.

Advokaterna fick också frågan om de ansåg att det är riktigt att målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med kurativt stöd. De allra flesta, över 80 procent, ansåg att kurativt stöd ska tillhandahållas av målsägandebiträdet medan 12 procent av advokaterna inte var av den åsikten.

Advokaterna ombads även att med egna ord beskriva vad de ansåg ligga i lagtextens formulering i 3 § lagen om målsägandebitråde om att tillvarata målsägandens intressen och att lämna stöd och hjälp till målsäganden. Majoriteten av de tillfrågade advokaterna ansåg att stöd och hjälp innebar att informera målsäganden samt att ge olika typer av moraliskt och mänskligt stöd så att målsäganden klarar av att genomföra rättsprocessen.

Svaren i enkäten kan sammanfattas med att majoriteten av advokaterna ansåg att de tillvaratar målsägandens intressen genom att informera, ge olika former av stöd och hjälp och föra skadeståndstalan. Det stora flertalet av advokaterna menade att målsägandebiträdet ska vidta åtgärder som gagnar målsäganden i allt och vara kontaktperson gentemot åklagare, polis och domstol. Målsägandebiträdet ska företräda målsäganden rättsligt och vägleda och lotsa målsäganden i rättsprocessen.

Sammanfattningsvis visade utredningens enkät till advokater att advokaterna som svarat på enkäten hade en gemensam och likartad syn på hur de tolkade sitt uppdrag att tillvarata målsägandens intressen och att ge stöd och hjälp till målsäganden. De beskrev sin uppgift som att de ska tillhandahålla en korrekt och för målsäganden anpassad information kring rättssystemet, vägleda målsäganden under rättsprocessen samt ge målsäganden ett komplett stöd med skadeståndet. De ansåg vidare att ett av huvudsyftena med deras uppdrag var att målsägandena skulle få en bra upplevelse av kontakten med rättsväsendet och känna att deras sak blivit korrekt och rättvist behandlad och att de blivit professionellt bemötta.

I anslutning till utredningens genomgång av brottmålsakter samlades även ett antal kostnadsräkningar in. Dessa bidrog till att ge kunskap om målsägandebiträdets arbete i praktiken. De kostnadsräkningar som inte gällde s.k. taxemål var av intresse för utredningen när det gällde målsägandebiträdets arbetsuppgifter. Några slutsatser som utredningen drog av dem var att en stor del av uppdraget som målsägandebitråde gick till förberedande åtgärder, dvs. förberedelser för huvudförhandling. En av de vanligaste arbetsuppgifterna för målsägandebiträderna var att upprätthålla kontakter med myndigheter i rättsväsendet, framför allt med polis och åklagare. En annan uppgift som mycket ofta angavs i kostnadsräkningarna var upprättande av skadeståndsanspråk.

Kurativt stöd

Begreppet kurativt stöd togs upp redan i betänkandet Målsägandebitråde⁹¹ och i propositionen om målsägandebitråde.⁹² Rättshjälpskommittén förutsåg i betänkandet Målsägandebitråde att målsägandebiträdets uppgifter skulle kunna uppfattas som mer kurativa och mindre juridiska än det arbete som utfördes av andra rättegångsbiträden.

Målsägandebiträdets uppgifter är knutna till målsägandens behov både i och utanför rättsprocessen. Rättshjälpskommittén påpekade i sitt betänkande att målsäganden i sexualbrottsmål kunde känna sig utsatt och hjälplös. Sammanfattningsvis konstaterade Rättshjälpskommittén att ”målsäganden i sexualbrottsmål behöver hjälp för att orka igenom utredningen och för att få veta vad förundersökningen och rättegången innebär för henne”.⁹³

Som beskrivits bl.a. i utredningen om målsägandebitråde (SOU 2007:6) finns det en rad allmänna drag som återkommer hos brottsoffer även om reaktioner på brott också är individuellt betingade. Under den fas som följer direkt efter ett brott kan ett brottsoffer reagera med chock och uppträda irrationellt. I ett senare skede är det ett vanligt beteende att brottsutsatta drabbas av misstänksamhet och att de upplever att de förlorat sin grundtrygghet. I ett sådant tillstånd är det viktigt med tydlig information om hur rättsprocessen går till och vad som gäller i det enskilda ärendet.

Utifrån den kunskap som finns om målsägandens reaktioner kan man konstatera att de flesta brottsdrabbade behöver upprepad och tydlig information. Målsäganden behöver bearbeta händelsen och de känslor av skuld som uppkommer. Att på nytt konfronteras med gärningsmannen, vare sig det är någon som målsäganden har en relation till eller inte kan vara svårt. Målsäganden kan också känna av den press som det innebär att vara en viktig beviskälla. Ofta behöver dessutom målsäganden själv upprepa sin berättelse. Det finns flera skäl till det. Ett sådant skäl kan vara att målsäganden som utsätts för ett kraftigt trauma inte orkar berätta hela händelseförloppet första gången hon eller han hörs. Ett annat skäl kan vara att målsäganden behöver hjälp att minnas genom att få återge sin

⁹¹ SOU 1986:49.

⁹² Prop. 1987/88:107.

⁹³ SOU 1986:49 s. 84 ff.

berättelse flera gånger. Att som målsägande för första gången konfronteras med rättsväsendet kan också göra att målsäganden behöver stöd.

Utredningen om målsägandebitråde (SOU 2007:6) hade bl.a. till uppgift att pröva om det behövdes förslag på förändringar som kunde syfta till att renodla ett målsägandebitrådes juridiska roll. Utredningen konstaterade i denna del att det var allmänt känt att socialt stöd var viktigt för brottsoffrets reaktioner på brottet och hur brottsoffret hanterade händelsen i ett senare skede men också att ett bra mottagande från rättsväsendets sida hade stor betydelse för att undvika sekundär viktigmisering. Utredningen konstaterade vidare att målsägandebitrådets insats utgjorde en del av det mottagandet och att det i målsägandebitrådets roll förenades rättsligt bistånd och annat stöd. Eftersom stöd är viktigt för målsäganden såg utredningen den stödjande rollen som viktig och menade att det inte fanns någon motsättning mellan den juridiska och den stödjande rollen. Inte heller ansåg utredningen att de två rollerna kunde särskiljas. Tvärtom var det enligt utredningen så att det juridiska stödet i sig bidrog till det allmänna stöd som många målsägande behöver. Av utredningens enkät till advokater framgick att de allra flesta advokater ansåg att kurativt stöd ska tillhandahållas av målsägandebitrådet. Därutöver hade det i skriftliga kommentarer och i andra sammanhang påpekats av många advokater att det stödjande arbetet är en del av målsägandebitrådets roll. Därför ansåg inte utredningen att det var möjligt att renodla målsägandebitrådets juridiska roll på annat sätt än att verka för att målsägandebitrådet kommer in tidigare i rättsprocessen. Inte heller ansåg utredningen att den stödjande roll som målsägandebitrådet har förminskar den betydelse som målsägandebitrådet har som målsägandens rättsliga företrädare. Utredningen konstaterade att hur målsägandebitrådet utför både den rättsliga och den kurativa delen av uppdraget har betydelse för rättsprocessen som helhet. Att den kurativa delen eller den juridiska delen av uppdraget ibland, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, överväger såg inte utredningen heller som något problem.

Slutsatser

Ett gott bemötande och stöd efter brottet kan vara avgörande för brottsoffrets återhämningsprocess och för det fortsatta rättsliga förfarandet. Som tidigare anförts är det allmänt känt att socialt stöd är viktigt för brottsoffrets reaktioner på brottet och för hur brottsoffret hanterar händelsen i ett senare skede. Ett gott bemötande från rättsväsendets sida har stor betydelse för att undvika vad som har kallats en sekundär viktimisering. Målsägandebiträdets insats utgör en del av det mottagandet. Trygghet är viktig för att målsäganden ska kunna komma tillbaka i ett längre perspektiv men det är också viktigt på ett rättsligt plan. Det är angeläget att det arbete som bedrivits under senare år för att förbättra rättsväsendets bemötande av brottsoffer fortsätter.⁹⁴

Av vad som nu redovisats kan konstateras att en målsägande som får stöd av ett målsägandebitråde typiskt sett har behov av viss kurativ verksamhet, även om tyngdpunkten bör ligga på det juridiska biträdet. Även försvararrollen innehåller tydliga kurativa inslag, t.ex. vid besök i häkte där försvararen är klientens enda kontakt med omvärlden. Samhället är enligt vår uppfattning skyldigt att stötta både den tilltalade och målsäganden med ett lika kvalificerat rättsligt stöd och att skapa balans i processen.

Målsäganden måste få känna att han eller hon under trygga former kan lämna de uppgifter som är relevanta för utredningen av brottet. För en korrekt bedömning av brottets allvar är det ofta nödvändigt att den som utsatts får möjlighet att berätta om sina upplevelser och hur han eller hon drabbats av brottet. Att många viktiga uppgifter utförs under förundersökningen understryker hur avgörande det är att målsäganden är förberedd och trygg inför rättegången.

Liksom utredningen om målsägandebitråde anser vi att målsägandebiträdets två olika roller, den kurativa och den juridiska, inte helt kan särskiljas. En annan sak kan vara att det juridiska stödet i sig kan bidra till det allmänna stöd som många målsägande behöver. I målsägandebiträdets roll förenas alltså rättsligt bistånd och annat stöd vilket innebär att den juridiska och de kurativa delarna av uppdraget är sammanflätade. Den kurativa delen eller den juridiska

⁹⁴ Jfr prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 4 s. 31.

delen av uppdraget kan dock, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, se olika ut. Att tillsammans med målsäganden gå igenom förundersökningen är exempel på en sådan åtgärd som omfattar både rättsliga och kurativa delar. Ett annat exempel kan vara att tillsammans med målsäganden gå igenom ett beslut om nedläggande av förundersökningen. Trygghet är viktig för att målsäganden ska kunna komma tillbaka i ett längre perspektiv men det är också viktigt på ett rättsligt plan.

Den enkät till advokater som genomfördes av utredningen om målsägandebitråde torde vara relevant även för dagens förhållanden. Av utredningens enkät framgår att de allra flesta advokater ansåg att kurativt stöd ska tillhandahållas av målsägandebiträdet. Av enkäten framgår också att stödet till målsäganden utgör en mycket betydelsefull del av uppdraget och att flera advokater angett trygghet som ett viktigt behov för målsäganden. Det tydliggör enligt vår uppfattning målsägandebiträdets två olika roller.

Av enkäten framgår även att flera advokater till utredningen om målsägandebitråde framfört att målsägandebiträdets uppdrag inte bör inskränkas. Ett skäl till det menar de är målsägandens betydelse som beviskälla. Vi delar den bedömningen. Ett målsägandebiträdes stöd kan ofta vara en förutsättning för att målsäganden ska kunna lämna sin berättelse så korrekt och fullständigt som möjligt. I detta stöd kan det kurativa inslaget inte helt undvaras utan framstår som en del av uppdraget.

Vi kan konstatera att det finns en rad varierande arbetsuppgifter i uppdraget som målsägandebitråde och att det ligger i uppdragets natur att uppgifterna kan variera beroende på målets karaktär och på målsägandens behov. Målsägandebiträdets erfarenhet och utbildning betyder mycket för att hon eller han kan uppfatta de variationer som uppdraget rymmer. Det är därför viktigt att målsägandebiträdet är väl kvalificerat och väl förtrogen med de frågor som kan uppkomma så att processen kan genomföras på ett för den enskilde målsäganden bra sätt. Det är vår uppfattning att det för de allvarligaste brotten, såsom t.ex. vissa sexualbrott, alltid bör förordnas en advokat som biträde. Det är ytterst en rättssäkerhetsfråga att uppdrag som målsägandebitråde i sådana fall hanteras av erfarna advokater (jfr frågan om substitution i avsnitt 6.6.4).

Mot denna bakgrund bör enligt vår uppfattning även fortsättningsvis ingå i biträdets uppgifter att ge målsäganden ett allmänt

personligt stöd. Det varken ska eller behöver innebära att målsägandebitrådet måste gå utanför ramarna på sin egen yrkesroll eller överta uppgifter från dem som ska bistå med psykologiskt stöd till människor i kris. I målsägandebitrådets uppdrag ingår att lämna information om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan erbjuda stöd och hjälp. I de fall en målsägande behöver ett större kurativt och personligt stöd än vad målsägandebitrådet kan eller bör bistå med bör t.ex. institutet stödperson kunna utnyttjas mer än vad som är fallet i dag.

Straffprocessutredningen har i sitt betänkande Brottmålsprocessen (SOU 2013:17 – avsnitt 15) redovisat gällande bestämmelser såvitt avser stödperson samt även övervägt om det finns behov av att förändra bestämmelserna om sådana. Straffprocessutredningens bedömning är att det inte är motiverat att formalisera hur stödpersoner utses eller att ändra den roll som en stödperson har enligt rättegångsbalken. Däremot lämnar utredningen förslag som syftar till att förbättra informationen till målsägandena om möjligheten att ha med sig en stödperson och att öka medvetenheten om bestämmelserna och dess innebörd bland personal inom rättsväsendet. För att underlätta för en stödperson att följa med målsäganden till rättegången föreslår utredningen också att han eller hon, om det finns särskilda skäl för det, ska kunna få ersättning för kostnader till följd av inställelsen på samma sätt som målsäganden. Vi instämmer i Straffprocessutredningens bedömningar och förslag i denna del.

I sammanhanget bör också möjligheten för målsäganden att vända sig till ideella brottsofferstödande organisationer nämnas. De största av dem är Brottsofferjouren och de organisationer som arbetar för att stödja kvinnor som utsatts för våld, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR). Brottsofferjouren är en organisation av ideella lokala föreningar som lämnar stöd till vittnen och målsägande. De lokala jourerna är anslutna till Riksförbundet som samordnar verksamheten.

Det övergripande målet för Brottsofferjouren är att vara ett komplement till den offentliga sektorn i brottsofferarbetet. Det sker bl.a. genom att organisationen tillhandahåller medmänskligt stöd genom stödpersoner och vittnesstöd som ger stöd och information till målsägande och vittnen. Brottsofferjouren verkar framför allt brottsofferstödande men deltar också i lokalt brottsföre-

byggande arbete. Brottsofferjouren samarbetar med polismyndigheten, socialförvaltningen, hälso- och sjukvården, rättsväsendet, kyrkan och andra frivilligorganisationer.

Den som är medlem i en brottsofferjour och som delar brottsofferjourens värderingar kan bli frivillig stödperson eller vittnesstöd. Stödpersonernas arbetsuppgifter är att ge information om brottsoffers rättigheter, att ge emotionellt stöd och praktisk vägledning, och att vid behov hänvisa till social, juridisk psykologisk eller medicinsk expertis. Det finns stora variationer i omfattningen av hur stödpersoner medverkar i rättsprocessen mellan de olika jourerna i landet. På vissa jourer följer en stödperson med målsäganden till huvudförhandling i nästan varje ärende. På andra jourer är det framför allt sexualbrottsoffer som stödpersonerna från Brottsofferjouren följer till rättegång.

Det stöd som en stödperson kan erbjuda gör att målsägandebiträdet kan koncentrera sig mer på sin juridiska uppgift. Brottsofferjouren anser att målsägandebiträdet har en kurativ roll men menar att för att kunna fullgöra det uppdraget krävs kunskap om brottsoffer och deras situation. Ett målsägandebitråde som har tillräckliga kunskaper om brottsofferfrågor kan ge brottsoffret ett bra bemötande och det räcker långt som kurativ hjälp enligt Brottsofferjouren. Bestämmelserna om möjligheten till stödperson, och information till målsägande om den, kan naturligtvis bidra till att målsäganden bättre kan överväga vilket stöd som han eller hon vill ha och vem som i sådant fall skulle kunna ge stödet.

Vid bedömningen av om målsäganden har behov av ett målsägandebitråde har det givetvis betydelse vilka alternativa stödmöjligheter som finns tillgängliga för målsäganden. Möjligheten att ta med sig en stödperson till förhör under förundersökningen eller till en rättegång är av naturliga skäl viktigast för de målsägande som inte har ett målsägandebitråde. Målsägandebiträdet kan ses som en mer kvalificerad möjlighet till stöd som även innefattar juridiskt stöd. När ett målsägandebitråde förordnats är det naturligt att biträdet hjälper och stödjer målsäganden vid rättegången. Som tidigare angetts är det inte möjligt att skilja bitrådets juridiska uppgifter från det personliga stöd som biträdet ger målsäganden när biträdet närvarar vid förhör eller vid rättegången. Att biträdet är tillgängligt för att svara på frågor om vad som händer under förundersökningen och förbereder målsäganden på en kommande rättegång är i

första hand juridiska uppgifter, som också kan innebära ett viktigt personligt stöd för målsäganden.

När det gäller de målsägande som är i behov av ett kurativt eller personligt stöd som mer handlar om att bearbeta vad målsäganden varit med om än den anspänning som inställelse till förhör eller rättegång medför är dock den hjälp som målsäganden kan få genom kontakt med någon av brottsofferorganisationerna, socialtjänsten eller hälso- och sjukvården viktigare. I målsägandebiträdets uppgifter ingår att vid behov hjälpa målsäganden att få sådana kontakter. Det är även av denna anledning inte motiverat att skilja ut och begränsa det personliga stödet från målsägandebiträdets övriga uppgifter.

Enligt vår uppfattning är det alltså inte lämpligt att helt renodla målsägandebiträdets juridiska roll. Hur målsägandebiträdet utför både den rättsliga och den kurativa delen av uppdraget har betydelse för rättsprocessen som helhet. Även om målsägandebiträdets uppdrag inte utformades huvudsakligen för att ge stöd så utgör det en betydelsefull del av uppdraget. Målsägandebiträdet kan skapa trygghet hos målsäganden genom att ge råd och information under hela processen så att målsäganden orkar med rättsprocessen. Målsägandebiträdets stöd kan även vara en förutsättning för att målsäganden kan avge sin berättelse så korrekt och fullständigt som möjligt. Någon juridiskt renodling av målsägandebiträdets roll föreslås därför inte.

Tillämpningen av bestämmelserna om målsägandebitråde

En översyn av lagen om målsägandebitråde gjordes senast av Utredningen om målsägandebitråde. Utredningens betänkande Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen (SOU 2007:6) bereds inom regeringskansliet.

Utredningen redogjorde bl.a. för utvärderingar och granskningar av tillämpningen av lagen (se SOU 2007:6, avsnitt 3.10–3.12). Därefter har BRÅ studerat hur lagen tillämpas.⁹⁵ BRÅ konstaterar i rapporten att kostnaderna för målsägandebiträden ökade med cirka 10 procent årligen under de tre år som föregick studien. BRÅ gjorde bedömningen att kostnaderna kunde förväntas öka i oförminskad

⁹⁵ Målsägandebitråde, En beskrivning av lagens tillämpning (Rapport 2009:4).

takt de närmaste åren. Det antagandet byggde på att det fortfarande finns många målsägande, även i prioriterade grupper som våldtäktsärenden och unga målsägande, som inte känner till eller har förstått att de har rätt till ett målsägandebitråde. En annan orsak var det ökade antalet ärenden i domstol som rör brott mot person. BRÅ:s bedömning har visat sig stämma. År 2013 var kostnaden för målsägandebiträden cirka 259 miljoner kronor, vilket var en ökning med närmare sex procent jämfört med föregående år.⁹⁶

En naturlig fråga som inställer sig är om de ökade kostnaderna för målsägandebitråde beror på att domstolarna är för generösa i sin tillämpning av bestämmelserna. För att de målsägande som är i behov av det stöd som ett målsägandebitråde kan ge ska kunna få det är det givetvis viktigt att domstolarna, som utser målsägandebiträden, gör en noggrann prövning i det enskilda fallet av om det finns behov av ett målsägandebitråde. Det finns särskild anledning att vara uppmärksam på denna fråga eftersom det i praktiken ofta är beredningsorganisationen på tingsrätten som fattar beslut i förordnandefrågan när det gäller målsägandebitråde.

För att få en indikation på hur prövningen går till har Straffprocessutredningen, i arbetet med betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) granskat några av de mål som ingick i en målundersökning som utfördes inom ramen för den utredningen. Undersökningen rörde 26 mål där målsägandebitråde förordnats och huvudbrotten enligt stämningsansökan var misshandel som inte var rubricerad som grov respektive våld eller hot mot tjänsteman. Enligt Straffprocessutredningen var det endast i två mål som det var svårt att ur uppgifterna i akten sluta sig till varför ett målsägandebitråde förordnats. I hälften av målen hade målsäganden en nära relation till den tilltalade.

Utredningen, som poängterade att det var fråga om ett alltför begränsat material för att dra några generella slutsatser, drog dock slutsatsen att det inte var några större problem med tillämpningen men ansåg det ändå angeläget att tingsrätterna såg till att den personal som prövar förordnandefrågan har den kompetens och den kunskap om bestämmelserna om målsägandebitråde som krävs och att det också bör ställas krav på att de skäl som talar för att ett

⁹⁶ Uppgifter inhämtade från Domstolsverket.

målsägandebitråde ska förordnas kommer fram i samband med begäran, t.ex. genom att åklagaren yttrar sig om behovet.

Enligt vad vi fått veta genom kontakter med åklagare, domstolar, andra myndigheter och med advokater, finns dock en uppfattning att rätten ibland förordnar målsägandebiträden väl frikostigt i de fall då det inte finns någon absolut rätt att få sådant, t.ex. vid hot- och våldsbrott där det inte finns en nära relation mellan offer och förövare. Detta bekräftas också av en studie genomförd av Domstolsverket år 1996. I studien påvisades att andelen begäran om målsägandebitråde som avslogs är mycket liten (4 procent år). Det är vår erfarenhet att det fortfarande inte är särskilt vanligt med avslag.

Det varierar mellan tingsrätterna om det är domare som förordnar målsägandebitråde eller om detta är en uppgift som delegerats till beredningsorganisationen. Det är viktigt att det finns riktlinjer att följa för när målsägandebitråde ska förordnas. Har ett målsägandebitråde förordnats kan det beslutet inte överklagas. Om ett biträde förordnats på felaktiga grunder kan detta alltså medföra onödiga kostnader för den tilltalade om denne döms för brottet. Där det är beredningsorganisationen som förordnar är det också viktigt att se till att de medarbetare som fått delegation har den kompetens och den kunskap om bestämmelserna om målsägandebitråde som krävs. Beredningsorganisationen bör få stöd och vägledning av domare inför frågor om förordnande av biträden. Det finns alltså enligt vår mening en fara i att målsägandebiträden förordnas alltför slentrianmässigt. Risken är att kostnaderna ökar så mycket att hela systemet ifrågasätts.

Typiskt sett är det åklagare som anmäler behov av målsägandebitråde på ett tidigt stadium. Åklagaren är skyldig att skicka in en ansökan om han eller hon tycker att det behövs ett målsägandebitråde, eller om det har efterfrågats. Någon bedömning av om ett målsägandebitråde är berättigat görs inte av åklagaren. Det är dock viktigt att domstolen får ett så fullständigt underlag som möjligt för sin bedömning av om målsägandebitråde ska förordnas eller inte. Även om åklagaren inte ska göra en bedömning av behovet av målsägandebitråde bör åklagaren kunna tydliggöra omständigheter av vikt för förordnande av biträde, särskilt i de svårbedömda fallen. Domstolen i sin tur bör efterfråga sådan information om den inte finns med i begäran. Detta förbättrar förutsättningarna för att målsägandebitråde förordnas när det verkligen är berättigat.

Polisen är skyldig att informera om lagstiftningen om målsägandebitråde. Informationsskyldigheten blir än viktigare i och med att polisen numera i större utsträckning än tidigare är förundersökningsledare. Det är viktigt att alla som möter brottsoffer i sitt arbete, i synnerhet polispersonal som ska ta upp anmälan, har grundläggande kunskaper om målsägandebitråde.

Enligt Riksåklagaren är polisen numera bättre på att fråga målsäganden om målsägandebitråde önskas.

Att polisen numera i större utsträckning är förundersökningsledare innebär att det oftare är polisen som har att fråga målsäganden om biträde önskas. Det innebär också större krav på kunskap om i vilka fall frågan om målsägandebitråde blir relevant. För att undvika omotiverade ansökningar om målsägandebitråde är det viktigt att polisen får relevant och tillräcklig utbildning inom området. Rikspolisstyrelsens målsättning är att berörd personal ska ha grundläggande kunskap om gällande bestämmelser på området.

I samtal med olika företrädare för rättsväsendet har framkommit att frågan om målsägandebitråde önskas ofta ställs av polisen även när sådant biträde normalt inte bör förordnas, t.ex. i typiska krogbråk.

I betänkandet Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen (SOU 2007:6) föreslogs att Rikspolisstyrelsen skulle ge Polishögskolan uppdraget att göra en översyn av polisutbildningen med syftet att lagstiftningen om målsägandebitråde i framtiden ska integreras i utbildningen på samtliga utbildningsplatser. För att se hur lagstiftningen om målsägandebitråde i dag hanteras inom ramen för polisutbildningen (Polisprogrammet) har vi inhämtat uppgifter om detta från Polishögskolan. Lagstiftningen om målsägandebitråde är en del av grundutbildningen. Frågor som sätts i fokus är rätten till målsägandebitråde, när och under vilka förutsättningar ett biträde ska förordnas, polisens skyldigheter i sammanhanget samt vilka arbetsuppgifter målsägandebiträdet har.

År 2009 genomfördes en genomlysning av polisutbildningen med fokus på brottsförebyggande arbete och stöd till dem som drabbas av brott. Det konstaterades att polisens stöd till brottsoffer skulle ingå tidigt i polisutbildningen kopplat till grundläggande polisarbete. Polishögskolan har därefter successivt integrerat dessa aspekter kopplat till brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet i de olika delkurserna på Polisprogrammet. År 2012

gjordes återigen en genomlysning som resulterade i att brottsofferperspektivet stärktes ytterligare. Två utgångspunkter för det brottsofferstödande arbetet är Rikspolisstyrelsens skrifter *Riktlinjer för Polisens brottsofferarbete* samt *Handbok för information till brottsoffer*. Frågor som rör målsäganden och målsägandebitråde utgör numera en stor del av polisutbildningen.

En ytterligare sak att överväga, i kostnadsdämpande syfte, är frågan om det är möjligt att i större utsträckning förordna samma målsägandebitråde för flera målsägande i samma mål. En sådan ordning skulle kunna leda till såväl kostnads- och tidsvinster och skulle också kunna bidra till att tidsåtgången för varje enskild målsägande förkortas då målsägandebiträdet redan är insatt i ärendet. Det kan vara lämpligt att domstolen överväger denna möjlighet när biträden ska förordnas. Ett förordnande av samma biträde för flera målsägande i samma mål förutsätter dock att målsägandena inte har motstående intressen. Ur advokatetisk synpunkt är det i sådana fall inte möjligt att förordna samma biträde. Om en målsägande behöver mycket kurativt stöd kan det också vara svårt för ett målsägandebitråde att företräda flera målsäganden.

Bör rätten till målsägandebitråde begränsas?

Brottsoffrens situation har de senaste årtiondena fått ökad uppmärksamhet. Det har på olika sätt klarlagts att brottsoffrens situation många gånger kan vara sådan att det krävs ett ökat engagemang från samhällets sida. I den kriminalpolitiska debatten har ställts krav på olika åtgärder för att förbättra brottsoffrens ställning.

Som tidigare angetts är det enligt vår uppfattning inte lämpligt eller möjligt att helt renodla målsägandebiträdets juridiska roll. Det bör enligt vår uppfattning även fortsättningsvis ingå i biträdets uppgifter att ge målsäganden ett allmänt personligt stöd. Om målsäganden behöver ett mer kvalificerat stöd än målsägandebiträdet kan ge ingår det i målsägandebiträdets uppdrag att upplysa om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan erbjuda stöd och hjälp.

När lagen om målsägandebitråde infördes ställdes som krav för att det skulle vara rimligt att samhället skulle ta på sig kostnaden för juridisk hjälp åt målsäganden, att själva brottet skulle vara av kvali-

ficerat slag och ha inneburit en svår kränkning av offret. Vidare ansågs att situationen i målet borde vara sådan att det kunde förväntas att målsäganden skulle komma att bli utsatt för ingående och pressande förhör. Denna restriktiva utgångspunkt har successivt övergivits.

Enligt nuvarande bestämmelser ska målsägandebitråde, när en förundersökning har inletts eller återupptagits, förordnas i mål om sexualbrott enligt 6 kap. BrB, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde (punkt 1).

Bestämmelserna om rätt till målsägandebitråde tillkom framför allt för att ge stöd till sexualbrottsoffer, inledningsvis vid grövre sexualbrott men så småningom vid alla typer av sexualbrott. Den utsatta situationen för målsäganden i mål om sexualbrott uppmärksammades särskilt. Undersökningar hade visat att det förelåg ett mycket starkt behov av hjälp till målsäganden i dessa typer av mål.

För den som blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp är det många gånger mycket påfrestande att ta initiativ till en polisutredning av brottet genom att anmäla det. Det gäller brott som djupt har kränkt målsägandens personliga integritet och som det därför kan kännas mycket svårt att konfronteras med t.ex. vid ett förhör. Inte sällan finns det anledning att gå igenom det påstådda händelseförloppet i detalj och beröra relationen mellan målsäganden och den misstänkte. Det är därför ofta ofrånkomligt att målsäganden utsätts för många och svåra frågor. För målsägandens tilltro till de brottsutredande organen är det viktigt att målsäganden förstår varför dessa frågor måste ställas. I många fall är målsägandens uppgifter helt avgörande för utgången av målet. Behov av stöd och hjälp under förundersökningen och rättegången föreligger i princip oavsett om målsäganden för någon egen talan, t.ex. om skadestånd, eller inte.

Mot denna bakgrund bör en målsägande som varit utsatt för sexualbrott även framledes ha en i princip ovillkorlig rätt att på begäran få ett målsägandebitråde. Någon annan lösning är heller inte tänkbar mot bakgrund av de krav internationella instrument på området ställer. Vi anser att bestämmelsen är väl avvägd och föreslår därför inga inskränkningar i rätten att erhålla målsägandebitråde i mål om sexualbrott.

Målsägandebitråde ska också förordnas i mål om brott enligt 3 eller 4 kap. BrB, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § BrB eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott,

om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde (punkt 2) samt i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde (punkten 3).

Rätten till målsägandebitråde enligt punkten 2 är begränsad till mål om brott enligt 3 och 4 kap. BrB på vilka fängelse kan följa, och till rån, grovt rån samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Målsägandebitråde kan i sådana fall förordnas om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett målsägandebitråde. Behovet ska prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens situation, satt i relation till det brott som målet gäller.⁹⁷

Bestämmelsen infördes i samband med att lagen om målsägandebitråde tillkom. Den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen var mer restriktivt utformad för de här typerna av brott. Målsäganden skulle ha ett särskilt starkt behov av biträde. Brottet skulle i det enskilda fallet ha varit av kvalificerat slag och ha inneburit en svår kränkning av offret för att ett målsägandebitråde skulle förordnas.⁹⁸ Bevisläget och det processuella läget i övrigt skulle vara sådant att man fick räkna med att målsäganden skulle utsättas för ingående eller pressande förhör. Som ytterligare förutsättning angavs att målsägandens fysiska eller psykiska tillstånd skulle vara sådant att han eller hon kunde antas ha väsentlig nytta av ett juridiskt biträde. Dessa omständigheter ska beaktas även enligt den nuvarande lydelsen av bestämmelsen men inte bedömas med den restriktivitet som gällde före år 1991.

Vid införandet av rätten till målsägandebitråde för dessa fall betonades att det ofta fanns ett stort behov av biträde när parterna har eller har haft en nära relation med varandra eller där målsäganden av något skäl befinner sig i underläge gentemot den misstänkte. De praktiskt mest förekommande fallen ansågs vara mål om kvinnomisshandel och mål om andra brott där kvinnor eller barn är måls-

⁹⁷ Prop. 1989/90:158 s. 6 f.

⁹⁸ Prop. 1987/88:107 s. 38.

ägande. Liksom vid sexualbrotten betonades att den enda bevisning som fanns att tillgå i dessa fall ofta var målsägandens berättelse och att målsägandens trovärdighet ofta var av avgörande betydelse för prövningen av åtalet.

Även om uppmjukningen av rekvisiten framför allt tog sikte på målsägandena i mål om kvinnomisshandel och mål om andra brott där kvinnor eller barn är målsägande ansågs det inte sakligt motiverat att begränsa en utvidgad rätt till målsägandebitråde till just sådana mål. Det ansågs minst lika angeläget för målsäganden att få hjälp av ett målsägandebitråde när brottsmisstanken avsåg försök till mord eller försök till dråp samt vid förberedelse till dessa brott, men också vid upprepade fall av t.ex. olaga hot och olaga frihetsberövande där den misstänkte är en närstående person till målsäganden. Det anfördes också att de som blir utsatta för rån, vare sig det skedde i banker, butiker eller i andra sammanhang, ofta kunde hamna i en djup kris efter brottet och då kunde ha ett starkt behov av ett juridiskt biträde för att orka med den efterföljande rättegången och konfrontationen med den tilltalade.

I samband med utvidgningen betonades dock att lagtexten fortfarande måste vara så utformad att den gav utrymme för en verklig prövning av målsägandens behov av biträde i det enskilda fallet. Det underströks att det på intet sätt kunde anses sakligt motiverat att mera regelmässigt förordna målsägandebitråde i t.ex. mål om misshandel eller olaga hot. Vid införandet av bestämmelsen var man medveten om att en sådan reglering skulle komma att omfatta även vissa brott i fråga om vilka det var svårt eller omöjligt att tänka sig att behov av målsägandebitråde i praktiken skulle uppstå. Detta var emellertid att föredra framför en detaljerad uppräkningslista eftersom man med en sådan lösning bl.a. riskerade att vissa fall som sakligt sett motiverade målsägandebitråde föll utanför tillämpningsområdet. Det framhölls samtidigt att det förhållandet att ett målsägandebitråde inte förordnades inte innebar att målsäganden ställdes utan stöd. Förutom det stöd åklagaren regelmässigt skulle ge fanns också möjlighet för målsäganden att vid rättegången åtföljas av en stödperson.

Förutsättningen för att ett målsägandebitråde ska kunna förordnas enligt punkten 3 knyter an till vad som gällde för mål om våldsbrott före år 1991 och som tidigare har redovisats. Om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och andra om-

ständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av biträde ska ett biträde förordnas. Enbart en personlig relation till den misstänkte motiverar dock inte att ett målsägandebitråde förordnas.⁹⁹ Det förhållandet att målsäganden har eller har haft en nära relation till den misstänkte ska dock beaktas.

Förordnande enligt den här bestämmelsen ska ske med restriktivitet. De krav som angetts i det föregående gäller här fullt ut. Det ska vara fråga om brott av kvalificerat slag som har inneburit en svår kränkning, man måste räkna med ingående eller pressande förhör och målsägandens fysiska eller psykiska tillstånd ska vara sådant att målsäganden kan antas ha väsentlig nytta av ett juridiskt biträde. De andra omständigheter av personlig art som nämnts är av betydelse också för prövningen enligt denna punkt. I propositionen 1993/94:26 (s. 51) ges exempel på brott där det kan bli aktuellt att förordna målsägandebitråde med stöd av angiven bestämmelse. Där nämns utpressning, bedrägeri, stöld, skadegörelse, övergrepp i rättsak, våld och hot mot tjänsteman samt mordbrand. Sedan den 1 juli 2001 är dock rätten till målsägandebitråde enligt denna punkt inte begränsad till brott enligt brottsbalken utan kan komma i fråga i alla fall där det kan antas att det finns ett särskilt starkt behov av biträde. I förarbetena nämns särskilt överträdelse av besöksförbud.¹⁰⁰

Enligt vår uppfattning är det rimligt att ett målsägandebitråde ska kunna förordnas även i fall som avses i punkt 2 och 3. Det är dock viktigt att betona att en reell behovsprövning ska göras utifrån målsägandens hela situation, satt i relation till det brott som målet gäller. Målsägandebitråde i dessa mål ska inte förordnas regelmässigt utan bara när det är påkallat av förhållandena i det enskilda fallet. Vikten av restriktivitet markeras i lagtexten på det sätt att biträde ska förordnas endast om det kan antas att målsäganden har ett behov av biträde respektive har ett särskilt starkt behov av biträde.

För att de målsägande som är i behov av det stöd som ett målsägandebitråde kan ge ska kunna få det är det givetvis viktigt att domstolarna, som utser målsägandebiträden, gör en noggrann prövning i det enskilda fallet av om det finns behov eller särskilt starkt behov av ett målsägandebitråde.

⁹⁹ Prop. 1993/94:26 s. 50 f.

¹⁰⁰ Prop. 2000/01:79 s. 65.

Det är viktigt att domstolen får samtliga relevanta fakta kring brottet och målsägandens situation klara för sig innan beslut kring förordnande av måslagandebitråde tas. Det kan vara lämpligt att åklagaren redan vid ingivande av en begäran om målsägandebitråde klart redogör för de omständigheter som är av betydelse för frågan om förordnande av biträde, t.ex. om det gäller upprepade fall av olaga hot och olaga frihetsberövande där den misstänkte är en närstående person till målsäganden, om det gäller misshandel i en relation eller om det gäller en äldre person som utsatts för ett grövre våldsbrott. För det fall sådana uppgifter saknas bör det åligga domstolen att före beslut begära komplettering i sådana hänseenden. Domstolen bör naturligtvis ha ett så fullgott underlag som möjligt för att kunna göra en bedömning av behovet av biträde i det enskilda fallet.

Det förekommer emellertid att domstolarna vid tillämpning av punkterna 2 och 3 förordnar biträden även i fall där lagstiftaren inte tänkt sig att biträde ska förordnas, t.ex. vid hot- och våldsbrott där det inte finns en relation mellan offer och förövare. Det kan finnas skäl att i lagtext förtydliga förutsättningarna för förordnande av målsägandebitråde så att den restriktivitet som avsetts realiserar i praxis.

Förtydliganden i angivet hänseende bör ske såväl i punkten 2 som i punkten 3.

I punkten 2 kan ett förtydligande lämpligtvis ske på det sättet att det, när det inte är fråga om målsägandens personliga relation till den misstänkte, ska krävas att det på grund av *särskilda* omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. Exempel på särskilda omständigheter som skulle kunna utgöra skäl för målsägandebitråde i dessa fall kan vara att målsäganden är mycket ung eller har psykiska problem eller har fått omfattande eller komplicerade skador. Enligt vår uppfattning skulle ett sådant förtydligande på ett bättre sätt inskräpa den restriktivitet med vilken förordnande ska ske enligt punkten 2.

Att förordnande enligt punkten 3 ska ske än mer restriktivt än förordnande enligt punkten 2 tydliggörs särskilt genom att målsägandebitråde enligt punkten 3 ska förordnas endast om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden *och* övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett *särskilt* starkt behov av sådant biträde. I punkten 2 kan hänsyn tas till målsägandens personliga relation till den misstänkte *eller* andra omständigheter. Ett

förtydligande i punkten 3 kan lämpligtvis ske på det sättet att det även här ska krävas att föreligger *särskilda* omständigheter för förordnande av målsägandebitråde. Därutöver bör restriktiviteten med vilken bestämmelsen bör tillämpas tydliggöras på det sättet att det ska *stå klart* att målsäganden har behov av sådant biträde.

Exemplen på vad som kan anses utgöra särskilda omständigheter enligt punkten 2 kan anföras också när det gäller motsvarande skäl för punkten 3.

Uttrycket *stå klart* innebär att ett starkare beviskrav införs. Det innebär att den som har att pröva frågor om förordnande av målsägandebitråde, i det enskilda fallet, måste utreda huruvida det föreligger sådana personliga förhållanden och andra särskilda omständigheter som berättigar till ett förordnande av målsägandebitråde.

De föreslagna förtydligandena skulle inskräpa vikten av att domstolarna verkligen prövar de omständigheter som anføres för förordnande av målsägandebitråde enligt punkten 3. Förtydligandena innebär en skärpning i förhållande till gällande rätt men inte i förhållande till de förarbeten som ligger till grund för bestämmelsen.

Förtydligandena syftar således till att återföra praxis till den nivå som lagstiftaren avsett i tidigare lagstiftningsarbeten men inte lyckats markera tillräckligt tydligt i lagtexten. Dessa förtydliganden bör också att leda till en mer enhetlig rättstillämpning, vilket i längden gagnar såväl de som har att förordna målsägandebiträden som de som avser begära målsägandebiträden.

Det finns alltså tre olika nivåer för när målsägandebitråde ska förordnas. Vi har valt att behålla denna konstruktion av paragrafen, dels för att den är enkel att tillämpa och dels för att den på ett bra sätt åskådliggör skillnaderna i kraven för förordnande av målsägandebitråde enligt de olika punkterna.

Målsägandebitråde i högre rätt

Förslag: En bestämmelse införs i lagen om målsägandebitråde om att ett målsägandebitrådes förordnande upphör efter att tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut. Målsägandebitråde ska kunna förordnas i högre rätt efter begäran från målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Vid behovsprövningen ska den högre rätten, förutom vad som gäller enligt

den allmänna bestämmelsen i 1 § lagen om målsägandebitråde, särskilt beakta om ett målsägandebitråde behövs med hänsyn till att målsäganden ska höras, vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk eller av något annat särskilt skäl.

Vi föreslår alltså ett förtydligande för när förordnande av målsägandebitråde ska ske för att bringa lagtexten i linje med lagstiftarens avsikter. Vi har därutöver funnit skäl att överväga om ett målsägandebitrådes förordnande ska begränsas i tiden.

Som Straffprocessutredningen påpekat i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) har hovrättsprocessen, efter EMR-reformen, påverkat målsägandebitrådet roll. En viktig del av EMR-reformen är att en berättelse som lämnas i bevissyfte i tingsrätt som regel ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning och att hovrätten som huvudregel ska avstå från att kalla förhörspersonerna på nytt. I stället ska inspelningen av förhöret från tingsrätten spelas upp. Om det finns en ljud- och bildinspelning av förhöret från tingsrätten ska förnyad bevisupptagning i hovrätten bara ske om det finns skäl att ställa nya frågor (35 kap. 13 § andra stycket RB).

EMR-reformen har inneburit en genomgripande förändring av hovrättsprocessen. Eftersom det som regel inte sker några förnyade förhör kallas ett betydligt mindre antal personer till förhandling i hovrätterna än före reformen. Även när målsäganden är part är det ovanligt att målsäganden deltar personligen vid huvudförhandlingen i hovrätten. Eftersom målsäganden oftast inte är närvarande och det som regel inte hålls några förnyade förhör i hovrätten har målsägandebitrådet roll radikalt förändrats i hovrätten.

Straffprocessutredningen höll, inom ramen för arbetet med sitt betänkande, diskussionsmöten med advokater, åklagare och domare. Av redovisningen av dessa möten framgår att flera aktörer, framför allt hovrättsdomare, fört fram att det ofta kan ifrågasättas vilken funktion ett målsägandebitråde fyller i hovrättsprocessen efter EMR-reformen. Även advokater uttryckte förståelse för den synpunkten.

Straffprocessutredningens slutsats var att den förändring av hovrättsprocessen som EMR-reformen medfört talade för att det fanns skäl att göra en förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde efter att handläggningen i tingsrätten avslutats.

Behovet av målsägandebitråde bör prövas på nytt i högre rätt

När målsäganden som regel inte hörs på nytt i hovrätten har väsentliga delar av målsägandebiträdets uppgifter bortfallit i hovrättsprocessen. Biträdet har fullgjort huvudparten av sina uppgifter redan i tingsrätten.

Enligt dagens bestämmelser ingår det i målsägandebiträdets uppgift att även i hovrätten bistå målsäganden när målsäganden biträder åtalet. Däremot är målsägandebiträdet inte behörigt att biträda målsäganden i ansvarsdelen om domen endast överklagas av målsäganden. Skälen för att målsäganden ska få stöd av målsägandebiträdet i ansvarsdelen är alltså, som Straffprocessutredningen framfört, redan med gällande bestämmelser inte starka. Mot bakgrund av att Straffprocessutredningen föreslagit att målsägandens rätt att biträda åtalet ska avskaffas vore det enda rättsliga stöd målsäganden kan ha av ett biträde i hovrätten är det som har anknytning till målsägandens talan om enskilt anspråk.

Som Straffprocessutredningen redogjort för är det inte ovanligt att det enskilda anspråket är vitsordat i hovrätten och att det enskilda anspråket endast är överklagat till följd av bedömningen i ansvarsdelen. Även om det enskilda anspråket är tvistigt är oftast frågorna mer renodlade och klarlagda än i tingsrätten. När det enskilda anspråket är överklagat till följd av utgången i ansvarsdelen är det åklagarens ansvarstalan i hovrätten som har betydelse för bedömningen av det enskilda anspråket. Processmaterialet i hovrätten består normalt av förhören i tingsrätten, där målsägandebiträdet närvarat. Den arbetsinsats målsägandebiträdet kan göra genom att närvara vid huvudförhandlingen i hovrätten har i sådana fall ringa betydelse för målsägandens intressen. Om det enskilda anspråket är tvistigt kan målsäganden i många fall få hjälp av åklagaren att föra talan i hovrätten i stället för ett målsägandebitråde.

EMR-reformen har medfört att den funktion målsägandebiträdet kan fylla vid huvudförhandlingen i hovrätten i de flesta fall kan beskrivas som att biträdet, som ombud, närvarar vid förhandlingen för målsägandens räkning. Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning de målsägande som haft ett målsägandebitråde i tingsrätten verkligen behöver ett sådant stöd i hovrätten numera. I likhet med Straffprocessutredningen anser vi att det inte är ett effektivt ut-

nyttjande av resurserna att förordnandet om målsägandebitråde kvarstår i hovrätten utan omprövning.

Förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde i högre rätt

I 4 § tredje stycket lagen om målsägandebitråde finns det en bestämmelse om entledigande av målsägandebitråde. Enligt denna ska målsägandebitråde entledigas om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl. Ett alternativ är att hovrätten, enligt denna befintliga bestämmelse, alltid ska pröva om målsägandebiträdets förordnande ska kvarstå efter att målet överklagats. Ett annat alternativ är att målsägandebiträdets förordnande endast gäller i en instans och att det efter begäran, eller när det annars finns skäl för det, ska ske en prövning av om biträdet ska förordnas på nytt. I denna del delar vi den bedömning som gjorts av Straffprocessutredningen om att det bör införas en särskild reglering om en förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde i hovrätten. Även vår slutsats är således att det bör ske en ny prövning av behovet av målsägandebitråde i hovrätten när det finns skäl för det.

Straffprocessutredningen har anfört att det i många fall inte kommer att finnas behov av ett fortsatt biträde i hovrätten. Att hovrätten i alla mål där det finns målsägandebitråde självmant ska pröva om förordnandet ska bestå är därför inte ändamålsenligt. Vi delar den bedömningen. En sådan ordning skulle även innebära ett ansenligt ianspråktagande av hovrättens resurser, vilket inte kan anses kostnadseffektivt. Vi förordar därför, liksom Straffprocessutredningen, att bitrådets förordnande ska upphöra när tiden för att överklaga tingsrättens dom löpt ut. På det sättet kan målsäganden få hjälp av biträdet att överklaga och i samband med det begära ett förnyat förordnande om det finns behov av det. Om målsäganden inte klagat på domen kan åklagaren bistå målsäganden med att yttra sig över den tilltalades överklagande. Åklagaren kan i samband med ett sådant yttrande, eller ett eget överklagande, ange sin syn på behovet av ett målsägandebitråde i hovrätten. När parternas ståndpunkter och bevisuppgifter är klarlagda kan hovrätten bedöma behovet av målsägandebitråde vid den fortsatta och avslutande handläggningen i hovrätten, framför allt huvudförhandlingen. Liksom

Straffprocessutredningen anser vi att ett förordnande om målsägandebitråde generellt bör upphöra när tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut, dvs. detta ska gälla även när målsägandebitråde förordnats i hovrätten och målet överklagas till Högsta domstolen.

Mot en sådan lösning kan naturligtvis anföras att det kan uppstå en risk att det ursprungliga målsägandebiträdet inte med kort varsel kan förordnas på nytt, vilket kan leda till nackdelar för såväl målsäganden personligen som processen. Det får dock förutsättas att de flesta ansökningar om omprövning sker i samband med ett överklagande eller yttrande och att den högre rätten då snabbt avgör huruvida ett nytt förordnande kan ges eller inte. På detta sätt kan risken för eventuella nackdelar minimeras.

Liksom Straffprocessutredningen föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i lagen om målsägandebitråde av innebörd att ett målsägandebitrådes förordnande ska upphöra när tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut. Förordnandet ska alltså även innefatta tiden för anslutningsöverklagande. Ett målsägandebitråde bör därefter, på samma sätt som gäller i dag, kunna förordnas efter begäran från målsäganden eller när det annars finns anledning till det, t.ex. efter initiativ från åklagaren eller den högre rätten själv. Bestämmelsen bör, som Straffprocessutredningen föreslagit, gälla även i de fall ett biträde inte var förordnat i den lägre rätten.

Bestämmelsen bör även enligt vår uppfattning vara utformad så att den högre rätten ska göra en förnyad prövning enligt den allmänna bestämmelsen i 1 § lagen om målsägandebitråde. Därutöver bör det framgå av bestämmelsen att den högre rätten vid behovsprövningen särskilt ska beakta om målsäganden ska höras, vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk eller om målsäganden av något annat särskilt skäl kan antas ha behov av ett biträde. På det sättet klargörs att prövningen enligt 1 § ska ske utifrån de behov som målsäganden kan ha i överrättsprocessen.

Straffprocessutredningen har utförligt redogjort för vilka situationer som kan tala för att en målsägande behöver ha ett biträde även i den högre rätten. Vi delar den bedömning Straffprocessutredningen gjort i dessa delar.¹⁰¹

¹⁰¹ Se SOU 2013:17 s. 781 f.

Enligt 3 § lagen om målsägandebitråde kvarstår målsägandebiträdets förordnande om tingsrättens dom endast överklagas i fråga om enskilt anspråk. Bestämmelsen infördes år 1994 samtidigt som målsägandebiträdets behörighet även utsträcktes till de fall då det enskilda anspråket avskiljs för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål. I den situationen för åklagaren inte talan i hovrätten. Liksom Straffprocessutredningen delar vi bedömningen att det saknas anledning att inskränka målsägandebiträdets behörighet i de fallen. Bestämmelsen om att målsägandebiträdets förordnande ska upphöra efter att tiden för att klaga på den lägre rättens dom har löpt ut bör alltså inte gälla de mål där tingsrättens dom endast överklagas i fråga om enskilt anspråk. Det saknas också anledning att ändra på den nuvarande ordningen att ett målsägandebitråde inte kan förordnas i högre rätt om målet endast överklagats i fråga om enskilt anspråk.

Särskild företrädare för barn

Det kan argumenteras för att samma regler som nu föreslås beträffande målsägandebitråde i högre rätt ska gälla även för särskilda företrädare för barn. Vi har dock valt att inte föreslå motsvarande regler för sådana biträden, framför allt för att förutsättningarna för förordnande av de båda biträdesformerna skiljer sig åt och att de fyller olika syften och funktioner. En viktig skillnad gäller t.ex. det förhållandet att barn inte har processabilitet och därför behöver en företrädare genom processen som bevakar barnets intressen.

Åklagarens roll

Åklagaren har en betydelsefull roll för målsäganden i den rättsliga processen. Åklagarens uppgift är främst att avgöra om det föreligger brott och om bevisningen för att den misstänkte begått brottet räcker. Åklagaren är i princip skyldig att väcka åtal om den bevisning som finns är tillräcklig för fällande dom. I de fall där åklagaren är förundersökningsledare omfattas åklagaren av de skyldigheter gentemot målsäganden som framgår av förundersökningskungörelsen. Det gäller till exempel åklagarens skyldighet att underrätta måls-

äganden om beslut angående åtal. Åklagaren har också en betydelsefull funktion både vad gäller att underlätta för målsäganden att få sina ersättningsanspråk utredda och att få talan om skadestånd utförd i brottmålet.

Objektivitetsprincipen

Under förundersökningen ska åklagaren enligt 23 kap. 4 § RB ta hänsyn till omständigheter som talar både för och emot den misstänkte. Åklagaren har således att följa den så kallade objektivitetsprincipen med dess krav på opartiskhet. Det handlar om att åklagaren ska leda förundersökningen på ett aktivt sätt och beakta målsägandens intressen samtidigt som åklagaren också har krav på sig att vara objektiv under förundersökningen.

Objektivitetsprincipen har i många sammanhang tillmätts stor betydelse för den roll som åklagaren har i förhållande till målsäganden. Även i den internationella rätten är objektivitetsprincipen en central rättsprincip vilket bland annat kommer till uttryck i Europakonventionen och i Europarådets rekommendation (2000) 19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System.

Objektivitetsprincipen utgjorde ett av flera motiv för att införa lagstiftning om målsägandebitråde. Rättshjälskommittén hänvisade i betänkandet Målsägandebitråde till objektivitetsprincipen när den motiverade förslaget om ett juridiskt biträde för stöd och hjälp åt målsäganden.¹⁰²

I propositionen om målsägandebitråde¹⁰³ slog regeringen fast att det uppnåtts påtagliga förbättringar för målsäganden när företrädare för rättsväsendet vinnlagt sig om att upplysa målsäganden om förundersökningens och rättegångens förlopp. Samtidigt underströk regeringen att rättsväsendets företrädare kunde ha svårigheter att tillgodose målsägandens behov av personligt stöd ”utan att riskera myndigheternas anseende för objektivitet och opartiskhet”.¹⁰⁴

I propositionen Enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång¹⁰⁵ föreslogs att åklagarens skyldighet att föra målsägandens

¹⁰² SOU 1986:49 s. 57.

¹⁰³ Prop. 1987/88:107.

¹⁰⁴ Prop. 1987/88:107 s. 18.

¹⁰⁵ Prop. 1987/88:1.

talans om enskilt anspråk skulle förstärkas. Där påpekade regeringen att en utökad skyldighet för åklagaren att föra målsägandens talan om enskilt anspråk inte skulle medföra någon förändring av åklagarrollen med dess objektivitetskrav.

I doktrinen finns det olika synpunkter beträffande åklagarens objektivitetsplikt i förhållande till målsäganden. Det har bl.a. framhållits att åklagaren inte får engagera sig personligt i målsägandens sak liksom att en omfattande åklagarhjälp riskerar att målsägandens berättelse förlorar sitt bevisvärde.¹⁰⁶

Under senare år har frågan om objektivitetskravet, dess innebörd och omfattning varit föremål för en förnyad debatt. Åklagarens roll och den inbyggda motsättning som finns i åklagarens yrkesroll togs bl.a. upp i anslutning till ett projekt som behandlade etiska frågor i rättsväsendet och som genomfördes av Utvecklingsrådet för den statliga sektorn mellan åren 1997 och 2000. Under åren 2003 och 2004 arrangerades seminarier om objektivitet av Domstolsverket, Sveriges advokatsamfund, Riksåklagaren och Brottsoffermyndigheten. På seminarierna deltog åklagare som ett led i deras vidareutbildning. En fråga som väcktes i samband med seminarierna var om en alltför liberal eller en alltför strikt tillämpning av objektivitetsbegreppet kunde minska förtroendet för rättsväsendet. Seminarierna dokumenterades i en skrift med titeln *Objektivitetsseminarium*.

Åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan

I 3 § andra stycket lagen om målsägandebitråde sägs att målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om detta inte görs av åklagaren. Det sätt på vilket bestämmelsen är formulerad innebär att målsägandebiträdets skyldighet att bistå målsäganden med det enskilda anspråket är subsidiärt i förhållande till åklagarens skyldighet att föra talan om enskilt anspråk. Anledningen till att målsägandebiträdet fick uppgiften att bistå målsäganden med skadeståndstalan var att det ansågs mest praktiskt att målsägandebiträdet skulle förbereda

¹⁰⁶ Se t.ex. artikeln *Åklagareetik* av Gunnel Lindberg och artikeln *Domarens och åklagarens skyldighet att vara objektiva* av Lars Heuman.

och utföra talan¹⁰⁷ och det förutsågs att frågan skulle lösas i samråd mellan åklagaren och målsägandebiträdet eller att målsäganden, i den mån hjälp begärts av åklagaren, skulle återkalla sin begäran till åklagaren om bistånd med skadeståndet.¹⁰⁸

Bestämmelser om åklagares skyldighet att föra talan om enskilt anspråk som grundar sig på brott som hör under allmänt åtal finns i 22 kap. 2 § RB. Enligt bestämmelsen har åklagaren en sådan skyldighet under förutsättning att det finns en begäran om det från målsäganden, att det inte vållar väsentliga olägenheter eller att anspråket är uppenbart obefogat.

Ur kostnadssynpunkt är det naturligtvis av intresse att se hur denna bestämmelse tillämpas.

Bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB innebär en långtgående skyldighet för åklagaren att förbereda och utföra målsägandens talan om enskilt anspråk. Det framgår redan av lagtexten och understryks av de exempel på godtagbara skäl för åklagaren att avstå som anges i förarbetena.¹⁰⁹ Det är alltså åklagaren som i normalfallet ska föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Åklagaren kan avstå från att föra talan endast vid anspråk av mer kvalificerad natur. Det finns en gräns då det med hänsyn till effektiviteten i brottmålsprocessen är försvarbart att målsägandens enskilda anspråk inte utreds och avgörs tillsammans med brottet. Så kan vara fallet även med hänsyn till den tilltalades och ibland även målsägandens intresse. Ett alltför komplext skadeståndsrättsligt förhållande kan inte utredas och beredas tillräckligt ingående inom ramen för brottmålsprocessen. Bestämmelsen innebär också att åklagaren kan avstå från att föra talan om då det skulle kräva att åklagaren agerar i strid med objektivitetsplikten.

Att polismyndigheterna ska utreda målsägandens skadeståndsanspråk under förundersökningen följer bl.a. av 23 kap. 2 § RB om att målet ska beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebibras i ett sammanhang. Enligt 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen (FUK) ska det i förundersökningsprotokollet finnas uppgift om målsäganden eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av

¹⁰⁷ Prop. 1987/88:107 s. 26.

¹⁰⁸ Prop. 1989/90:158 s. 8.

¹⁰⁹ Prop. 1987/88:1 s. 15 f.

brottet. Vidare ska det enligt samma bestämmelse finnas nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk.

En skyldighet för åklagaren att föra målsägandens talan om enskilt anspråk har funnits länge. Redan i propositionen om förslag till rättegångsbalk¹¹⁰ föreslogs den bestämmelse som senare kom att lyda: ”Grundas enskilt anspråk å brott, som hör under allmänt åtal, vare åklagaren på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan”. Så småningom eftersträvades en mer enhetlig praxis vad gällde åklagarens bistånd med de enskilda anspråken. Målsättningen var också att stärka brottsoffrens ställning. Ett par utredningar tog upp frågan om hur man skulle kunna förbättra målsägandens möjligheter att få en domstolsprövning av sitt skadeståndsanspråk på ett enkelt sätt, t.ex. Rättegångsutredningen i promemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds Ju 1979:15) och Polisberedningen i sitt betänkande (SOU 1982:63 s. 25 och 26). I departementspromemorian Ändrade regler om enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång m.m. (Ds Ju 1986:10), aktualiserades flera olika åtgärder för att bistå målsägande under förundersökning och rättegång. I den föreslogs också en förändring av förutsättningarna för att åklagaren skulle avstå från att föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Det påpekades i promemorian att för att uppnå målet att skadeståndstalan i ökad utsträckning skulle handläggas i samband med brottmålet krävdes inte bara en förstärkt skyldighet för åklagaren att föra talan på målsägandens vägnar utan även att polis och åklagare ägnade mer uppmärksamhet åt brottsoffren och åt att klarlägga målsägandens ersättningsanspråk.¹¹¹

Utifrån den här bakgrunden och förslagen i departementspromemorian fick lagstiftningen sin nuvarande utformning år 1988, då förutsättningarna för att åklagaren skulle underlåta att föra skadeståndstalan skärptes.¹¹² Lagändringen motiverades med att åklagare i större utsträckning än tidigare borde ta sig an uppgiften att föra målsägandens talan. Det borde också bli större enhetlighet mellan

¹¹⁰ Prop. 1942:5.

¹¹¹ Ds Ju 1986:10 s. 16.

¹¹² Prop. 1987/88:1 om ändring i rättegångsbalken Enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång, JuU 14, rskr. 81, SFS 1988: 6-7.

olika åklagare i detta hänseende.¹¹³ Ett ytterligare syfte var att öka polismyndigheternas ansvar för att utreda det enskilda anspråket under förundersökningen. Regeringen betonade att lagändringen innebar en ökad skyldighet för polisen att utreda skadeståndsanspråk.

Nya riktlinjer i frågor som rör hanteringen av målsägandens enskilda anspråk

I januari 2013 publicerade Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, en promemoria som behandlar frågor som rör åklagarens uppgifter att bistå målsäganden med dennes skadeståndstalan, *Skadestånd. Om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan* (RättsPM 2013:1). I den ges bl.a. vägledning till åklagare om i vilka situationer det kan anses föreligga väsentliga olägenheter att föra målsägandens talan och när anspråket kan anses vara uppenbart obefogat. Vidare behandlas bl.a. frågan hur åklagarens skyldigheter gentemot målsäganden förhåller sig till åklagarens objektivitetsplikt och att åklagaren är behörig att föra talan om enskilt anspråk även om andra grunder än de som framgår av gärningsbeskrivningen åberopas.¹¹⁴ I promemorian behandlas även hur enskilda anspråk bör utredas under förundersökningen och hur åklagare bör agera om underlaget i förundersökningarna är bristfälligt. Av promemorian framgår att den har tagits fram i samråd med företrädare för Rikspolisstyrelsen och att det råder en samsyn i fråga om vad som bör förbättras i polisens och åklagarnas arbete med att utreda och föra målsägandens skadeståndstalan. Promemorian ska vara utgångspunkten för det fortsatta arbetet med att utveckla handläggningen och säkerställa en enhetlig, kvalitativ och rationell hantering av skadeståndsfrågor i alla utredningar, såväl hos polisen som hos åklagaren. Enligt Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2013 ankommer det på kammarcheferna att implementera promemorian under året. Slutligen anges att behovet av blanketter och annat verksamhetsstöd bör kartläggas och arbetas fram under 2013 och att det i relevanta delar bör ske i samråd mellan Polisen och Åklagarmyndigheten.

¹¹³ Prop. 1987/88:1 s. 9–10.

¹¹⁴ Se rättsfallet NJA 1994 s. 306.

Slutsatser

Åklagaren har en central roll gentemot målsäganden samtidigt som målsäganden ofta har en avgörande betydelse för åtalet. Att åklagaren ska utföra målsägandens enskilda anspråk och även i övrigt bistå målsäganden under förundersökning och rättegång följer också av lagstiftningen. Endast om det skulle medföra väsentliga olägenheter eller då det är fråga om ett uppenbart obefogat anspråk kan åklagaren avstå från att bistå målsäganden. Vi bedömer, liksom Straffprocessutredningen, att bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB inte bör ändras när det gäller omfattningen av åklagarens skyldighet att förbereda och utföra målsägandens talan om enskilt anspråk.

I olika undersökningar har framkommit att det varierar hur väl åklagarna lever upp till sina skyldigheter gentemot målsäganden. Numera finns emellertid nya riktlinjer för åklagarna som tagits fram i samråd med företrädare för Rikspolisstyrelsen. Det är angeläget att dessa riktlinjer får genomslag i praktiken.

6.6.3 Byte av offentlig försvarare

Bedömning: En bestämmelse som uttryckligen reglerar möjligheten till byte av försvarare och överklagande av beslut om byte av försvarare bör införas.

Förslag: Byte av offentlig försvarare får ske endast efter särskilt tillstånd och bara om det finns giltiga skäl. Om byte av offentlig försvarare har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl.

Inledning

I vårt uppdrag ingår att se över frågan om byte av offentlig försvarare.

För närvarande saknas i lagtext regler kring möjligheten att byta offentlig försvarare. Ett byte av offentlig försvarare innebär merkostnader när den nya försvararen ska sätta sig in i målet och målets handläggningstid ökar. När det gäller andra biträden, t.ex. rätts-hjälpsbiträden, finns det uttryckliga bestämmelser om byte av biträde.

Uppdrag till Domstolsverket

Regeringen gav i juni 2008 Domstolsverket i uppdrag att bl.a. genomföra en enkät i domstolarna angående byte av offentlig försvarare.¹¹⁵ Anledningen till uppdraget var att det saknades utförlig statistik angående förordnanden och byten av rättsliga biträden. I fråga om exempelvis byten av offentlig försvarare fanns således ingen statistik.

Regeringens uppdrag bestod av två delar. För det första skulle Domstolsverket i utredningsarbetet ta ställning till hur man åstadkom en bättre redovisning av olika faktorer för att få ökad kunskap om mål där rätten tar ställning till frågor om förordnande eller byte av rättsligt biträde. Antalet bifall till respektive avslag på en begäran om förordnande eller byte skulle också redovisas.

För det andra skulle Domstolsverket under oktober och november 2008 genomföra en enkät angående byte av offentlig försvarare i det antal domstolar som verket fann lämpligt. Enkäten skulle syfta till att få en bild av förekomsten av byte av offentlig försvarare, skälen till byte av offentlig försvarare, i vilka mål byte av offentlig försvarare skedde samt när i processen byte skedde.

Syftet med en förbättrad statistik avseende rättsliga biträden var enligt regeringen att göra det möjligt att följa utgiftsutvecklingen på en mer detaljerad nivå än vad som var fallet då. Uppdraget redovisades den 15 januari 2009.¹¹⁶

Av Domstolsverkets rapport framgår att det under år 2008 till tingsrätterna inkom 39 897 mål i vilka offentlig försvarare förordnades. Antalet förordnanden uppgick sammanlagt till 49 188. För hovrätterna handlade det om 7 484 inkomna mål i vilka klaganden hade offentlig försvarare och antalet förordnanden i målen uppgick till 8 978. Vidare framgår av rapporten att det i tingsrätt under den tvåmånadersperiod undersökningen gjordes skedde 381 byten och i hovrätt 49 byten, vilket utslaget på årsbasis skulle innebära cirka 2 300 byten i tingsrätt och 270 i hovrätt. För tingsrätternas del utgjorde detta cirka fem procent av antalet förordnanden av offentlig försvarare. För hovrätternas del skulle motsvarande andel utgöra ungefär tre procent av antalet förordnanden i de inkomna målen.

¹¹⁵ Ju 2008/5590/DOM.

¹¹⁶ *Utgiftsutvecklingen för rättsliga biträden, m.m. En delrapport angående byte av offentlig försvarare*. Domstolsverkets rapportserie 2009:1.

Uttrycklig bestämmelse om byte av offentlig försvarare

I vissa fall kan det naturligtvis finnas skäl att byta en förordnad offentlig försvarare mot en annan. Ett byte av offentlig försvarare innebär, till skillnad från t.ex. förhållandet vid substitution, att den tidigare försvararen entledigas och en ny förordnas.

Någon uttrycklig regel som gäller byte av offentlig försvarare, på sätt som finns för t.ex. byte av rättshjälpsbiträde¹¹⁷ finns alltså inte. Enligt 21 kap. 6 § första stycket RB får ett förordnande av offentlig försvarare emellertid återkallas av rätten, om behovet av sådan försvarare upphör eller något annat giltigt skäl för återkallelse föreligger. Bestämmelsen tillämpas både vad gäller beslut om entledigande och om byte av offentlig försvarare (se avsnitt 6.2.5). Bestämmelsens innebörd, såvitt gäller byte av försvarare, har utvecklats i praxis.

En misstänkts begäran om entledigande av eller om byte av offentlig försvarare kan inte bifallas utan att det finns giltigt skäl för detta. I praxis har t.ex. brist i den tilltalades förtroende för den offentliga försvararen tillmätts särskild betydelse. bl.a. i mål där den tilltalade riskerar ett långt frihetsberövande och frågan om vilken bevisning som ska läggas fram kan vara föremål för delade meningar. En sådan brist i förtroende har också ansetts utgöra skäl för byte av försvarare i fall då en tilltalad mot sitt bestridande i två instanser dömts till fängelse på livstid. Att den tilltalade och hans försvarare har olika meningar om hur försvaret bör skötas innebär inte nödvändigtvis att en sådan brist som berättigar till byte föreligger. Utrymmet att tillåta byte av försvarare är normalt mindre i fall där till försvarare förordnats den som den tilltalade själv har föreslagit, åtminstone när det inte påvisas någon åtgärd eller underlåtenhet av försvararen som varit ägnad att minska den tilltalades förtroende. Har byte till en annan av den tilltalade föreslagen försvarare redan skett ställs än högre krav för att giltigt skäl till byte av försvarare ska anses föreligga.¹¹⁸

Vi förordar ingen ändrad praxis i fråga om byte av offentlig försvarare. Vi vill dock understryka att det är viktigt, ur kostnadsynpunkt men också för att undvika praxisförskjutning i framtiden,

¹¹⁷ Se 26 § rättshjälpslagen (1996:1619) till vilken även 4 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde hänvisar.

¹¹⁸ Se NJA 1995 s. 75.

att en begäran om byte av offentlig försvarare prövas noggrant och i enlighet med den praxis som utvecklats. Detta bör komma till uttryck i lagtext. En lämplig utgångspunkt bör kunna vara att en sådan bestämmelse ska placeras som ett eget stycke i anslutning till reglerna om återkallelse av förordnande av offentliga försvarare, dvs. i 21 kap. 6 § RB.

Det kan vara lämpligt att använda den bestämmelse som gäller för byte av rättshjälpsbiträden och målsägandebiträden som utgångspunkt. Bestämmelser om byte av rättshjälpsbiträden (till vilken bestämmelsen i 4 § lagen om målsägandebitråde hänvisar när det gäller frågan om byte av sådant biträde) finns i 26 § rättshjälpslagen. Som nämnts (avsnitt 6.4.6) får byte av biträde enligt denna bestämmelse ske endast efter särskilt tillstånd och bara om det finns särskilda skäl. Om byte av biträde har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl.

Redan i dag gäller för byte av offentliga försvarare att särskilt tillstånd måste ges. Det är rätten som beslutar om byte av offentlig försvarare. Det är lämpligt att detta, på samma sätt som i rättshjälpslagen, kommer till uttryck i en bestämmelse om byte av offentlig försvarare.

I rättshjälpslagen anges att särskilda skäl krävs för byte av biträde. Enligt gällande praxis krävs giltiga skäl för byte av offentliga försvarare. Någon större skillnad mellan kraven torde inte vara avsedd, även om det kan argumenteras för att brottmålets särskilda karaktär och det faktum att en tilltalad inte alltid väljer sin försvarare innebär att uttrycket giltiga skäl medför en något mer generös inställning till byte än uttrycket särskilda skäl.

Det återspeglas också av den praxis som redovisat. Vi förordar inte någon ändrad praxis i fråga om byte av offentlig försvarare. För att undvika tveksamheter framledes om detta och om innebörden av en författningsreglerad rätt till byte av offentliga försvarare kan det vara lämpligt att uttrycket giltiga skäl används även fortsättningsvis. Uttrycket giltiga skäl används också redan på flera ställen i rättegångsbalken, t.ex. i 21 kap. 6 § första stycket RB. Av en bestämmelse om byte av offentlig försvarare bör således framgå att det krävs giltiga skäl för att en begäran om byte av offentlig försvarare ska bifallas. Någon förändring av nuvarande praxis är inte avsedd.

Enligt rättshjälpslagen gäller att om byte av biträde har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl. Enligt vad Högsta domstolen uttryckt i rättsfallet NJA 1995 s. 75 är den tilltalades rätt att själv välja och få byta offentlig försvarare inte obegränsad och utrymmet för att tillåta försvararbyte är av naturliga skäl normalt mindre i fall där till försvarare förordnats den som den tilltalade själv föreslagit, åtminstone när inte åtgärd eller underlåtenhet av försvararen som varit ägnad att minska den tilltalades förtroende för försvararen påvisas. Högsta domstolen uttalade vidare att om byte till annan av den tilltalade föreslagen försvarare redan har skett får än högre krav ställas för att giltigt skäl till byte ska anses föreligga och att i regel får också sannolikheten anses vara mindre att den tilltalades önskemål om ett nytt byte verkligen bottenar i bristande förtroende för försvararen. Fastän stor vikt måste fästas vid att den tilltalade får den försvarare han önskar kan enligt Högsta domstolen hänsynen till den tilltalades önskemål inte få drivas så långt att konsekvenserna blir orimliga. Hänsyn måste även tas till andra berättigade intressen, särskilt det allmänna intresset av att straffrättsskipningen försiggår på ett tillfredsställande sätt, bland annat så att brottmål, i synnerhet där någon är häktad, blir skyndsamt handlagda.

Kravet på synnerliga skäl i rättshjälpslagen innebär att det för att ett ytterligare byte ska medges måste vara närmast omöjligt för biträdet att fullgöra sin uppgift. Det kan vara fråga om att biträdet insjuknat, att en jävsituation har uppstått eller att mycket djupgående motsättningar har uppstått mellan den rättssökande och biträdet, och som den rättssökande inte kan lastas för. En helhetsbedömning av situationen ska göras där både de motsättningar som finns och orsakerna till dessa beaktas. Skälen mot ett byte väger tyngre ju mer kostnaderna ökar.¹¹⁹

Av den praxis som finns såvitt gäller byte av offentlig försvarare när byte redan skett kan i princip utläsas samma krav som ställs på byte på nytt av rättshjälpsbiträde. Även när det gäller byte på nytt av offentliga försvarare ska en helhetsbedömning av situationen göras där både de motsättningar som finns och orsakerna till dessa ska beaktas. Likaså måste hänsyn även tas till andra berättigade intressen, t.ex. det allmänna intresset av att straffrättsskipningen

¹¹⁹ Prop. 1996/97:9 s. 57.

försiggår på ett tillfredsställande sätt. Kraven vid byte på nytt av offentlig försvarare kan således anses motsvara de krav på synnerliga skäl som ställs upp i rätthjälpslagen. Mot denna bakgrund föreslår vi att det i lagtexten anges att det krävs synnerliga skäl för byte på nytt av offentlig försvarare.

Sammanfattningsvis förordar vi alltså en regel av innebörd att byte av offentlig försvarare får ske bara efter särskilt tillstånd av rätten och att sådant tillstånd får lämnas bara om giltiga skäl föreligger. Om byte av offentlig försvarare redan skett en gång ska nytt byte få ske endast om det finns synnerliga skäl.

Överklagande av beslut om byte av offentlig försvarare

För närvarande överklagas beslut om byte av försvarare med stöd av 49 kap. 5 § punkten 7 RB. Någon ändring såvitt avser möjligheten att överklaga beslut om byte av försvarare föreslås inte. Med hänsyn till att vi föreslår en särskild bestämmelse om byte av offentlig försvarare kan det dock vara lämpligt att detta kommer till uttryck även i bestämmelserna om överklagande. Med anledning av detta föreslås ett tillägg i den angivna bestämmelsen som tar sikte särskilt på byte av försvarare.

6.6.4 Substitution av målsägandebiträde

Förslag: En särskild bestämmelse om att ett målsägandebiträde inte utan rättens medgivande får sätta någon annan i sitt ställe vid huvudförhandling ska införas.

Uppdraget att vara offentlig försvarare är av personlig natur. Som redovisats tidigare (avsnitt 6.2.5) får en offentlig försvarare inte sätta annan i sitt ställe under huvudförhandling, om inte rätten medger det. Rättens medgivande att sätta annan i försvararens ställe bör inte vara generellt utan avse en viss person, som kan godkännas som offentlig försvarare.¹²⁰ Även den personen ska uppfylla de krav som anges i 21 kap. 5 § RB.

¹²⁰ NJA 1943 II s. 285.

Även uppdraget att vara målsägandebitråde är av personlig natur. Frågan om substitution av målsägandebiträden regleras i 4 § lagen om målsägandebitråde. Den bestämmelsen hänvisar, såvitt gäller substitution, till 26 § tredje stycket rättshjälpslagen (1996:1619). Enligt den bestämmelsen får ett biträde sätta en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution) om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.

Det finns en rad varierande arbetsuppgifter i uppdraget som målsägandebitråde. Uppgifterna kan variera beroende på målets karaktär och på målsägandens behov. Det är viktigt att målsägandebiträdet är väl kvalificerat och väl förtrogen med de frågor som kan uppkomma så att processen kan genomföras på det för målsäganden bästa sättet. Vi har förordat (avsnitt 6.6.2) att det för de allvarligaste brotten, t.ex. vissa sexualbrott, alltid bör förordnas advokat som biträde. Det är ytterst en rättssäkerhetsfråga att uppdrag som målsägandebitråde hanteras av erfarna advokater.

För att säkerställa att endast för det särskilda uppdraget lämpliga personer förordnas som målsägandebitråde bör, på samma sätt som gäller för offentliga försvarare, rättens tillstånd krävas för substitution vid huvudförhandling. Om en sådan bestämmelse införs kan rätten i det enskilda fallet göra en bedömning av om det är lämpligt att substitution sker med någon som inte är advokat. En given utgångspunkt i kvalificerade mål är att brottsoffret vid huvudförhandlingen ska biträdas av en advokat och inte av någon som inte är lika erfaren och kvalificerad.

Vi föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse i lagen om målsägandebitråde som innebär att rättens tillstånd ska krävas i samtliga fall av substitution av målsägandebiträden vid huvudförhandling. I vissa fall krävs redan i dag medgivande från rätten vid byte av målsägandebitråde. Någon ändring av den praxis som utbildats i dessa fall är inte avsedd.

Därutöver har det från vissa håll gjorts gällande att det är ett problem att en del advokater åtar sig så många uppdrag som målsägandebitråde att det är en förutsättning att substitution sker för att uppdragen ska kunna genomföras. Substitution sker i dessa fall oftast till en biträdande jurist på samma advokatbyrå som den advokat som förordnats till målsägandebitråde. Som tidigare anförts är ett uppdrag att vara målsägandebitråde av personlig natur och

det är viktigt att målsägandebiträdet, i vart fall i de mer komplicerade målen, är väl kvalificerat. Utgångspunkten måste vara att den som förordnas som målsägandebiträde, och som därmed bedömts lämplig för uppdraget, också är den som ska företräda målsäganden genom hela rättsprocessen. Det är av vikt för förtroendet för rättsväsendet att målsäganden, som kanske särskilt begärt ett visst biträde, så långt möjligt företräds av det förordnande biträdet genom processen.

Eftersom utvecklingen går mot allt större och mer komplicerade mål kan det, när det gäller sådana större mål, vara svårt för såväl domstolen som den offentliga försvararen och målsägandebiträdet att överblicka och planera tidsåtgång, förhandlingsdagar och liknande. Det kan hävdas att utvecklingen mot större mål kräver att en mer praktisk aspekt anläggs på frågan om substitution, dvs. att större mål förutsätter en mer generös inställning från domstolarnas sida till substitution. Det handlar i slutändan om en respekt för varandras roller och uppdrag. Det är dock viktigt att understryka att när substitution blir aktuell bör utgångspunkten vara att substitutionen sker med någon som är lika kvalificerad och lämplig som det förordnade målsägandebiträdet.

7 Rättshjälp

7.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi överväga om inkomstgränsen för rättshjälp i någon mån bör justeras samt om rättshjälpsavgifterna bör höjas. I direktiven anges vidare att särskild hänsyn i dessa avseenden ska tas till personer i en ekonomiskt utsatt position.

Vi har tillfrågats om vi, utöver vad som framgår av direktiven, kan se över frågan om en mindre justering i 19 § rättshjälpslagen. Våra slutsatser i denna fråga redovisas i avsnitt 7.6.8.

Avsnittet inleds med en kortare bakgrund kring relevanta bestämmelser. Därefter följer en genomgång av gällande rätt samt en redovisning över statens kostnader för rättshjälpsbiträde. Avsnittet avslutas med våra överväganden och förslag.

7.2 Bakgrund

7.2.1 Allmänt

Den ursprungliga rättshjälpslagen (1972:429) (1972 års rättshjälpslag) trädde i kraft i juli 1973. Innan lagens ikraftträdande lämnades statlig processuell rättshjälp i form av fri rättegång i mål och ärenden vid domstol samt genom offentlig försvarare i brottmål enligt rättegångsbalken. Fri rättegång kunde beviljas den som inte hade ekonomiska förutsättningar att betala de kostnader som kunde uppkomma i rättegång vid domstol.

Rätten till rättshjälp har alltid begränsats av att den rättssökandes inkomst inte får överstiga ett visst belopp. Tanken har varit att de som själva kan stå för sina processkostnader ska göra det medan de som har det sämre ställt ska kunna få bistånd av staten. Vidare har tanken varit att den rättssökande, efter förmåga, ska bidra till

sina kostnader för rättshjälpen. Hur den andel som den rättssökande själv skulle stå för har räknats ut har varierat men utgångspunkten har alltid varit den rättssökandes ekonomiska förhållanden.

Den nya rättshjälpslagen (1996:1619) (1996 års rättshjälpslag) trädde i kraft i december 1997. Lagen innebar en hel del nyheter i förhållande till tidigare rättshjälpsystem. Bland annat gjordes rättshjälpen subsidiär i förhållande till rättsskyddet i privata försäkringar, vilket innebär att rättshjälpen inte beviljades den som hade en rättsskyddsförsäkring som täckte den angelägenhet för vilken rättshjälpen söktes. Som regel kunde inte heller den som borde ha haft en sådan försäkring få rättshjälpen om det inte fanns särskilda skäl.

Grundtanken med det nuvarande rättshjälpsystemet är enligt förarbetena¹ att behovet av ekonomiskt bistånd till rättsligt biträde vid tvist i första hand ska tillgodoses på annat sätt än genom statlig rättshjälpen. Statens hjälp bör bara ges när det verkligen behövs. Om behovet tillgodoses genom rättsskydd i försäkring ska statlig rättshjälpen inte utgå. Sedan 1960-talet har hemförsäkringarna innehållit rättsskyddsmoment. Före 1996 års reform kunde en rättssökande få både rättsskydd och rättshjälpen i samma angelägenhet. Genom att undvika att sådan dubbel ersättning utgick kunde en betydande besparing av statens medel åstadkommas.

Tanken var inte att införa någon allmän förpliktelse att vara försäkrad. Bland annat därför infördes en regel om att den som borde haft en försäkring endast kunde få rättshjälpen om det fanns särskilda skäl. Genom regeln skulle man täcka in dels dem som var försäkrade i övrigt men som valt bort rättsskyddsmomentet och dels dem som levde under så ordnade och goda förhållanden att de hade möjlighet att försäkra sig. Kravet att teckna rättsskydds-försäkring skulle inte ställas på personer som hörde till de ekonomiskt svaga och utsatta grupperna och som av ekonomiska eller andra orsaker inte kunnat försäkra sig. Man kunde enligt regeringen inte anse att dessa grupper borde försäkra sig.²

¹ Prop. 1996/97:9.

² Prop. 1998/99:9 s. 100.

7.2.2 Inkomstgräns vid rättshjälp

Rätten till rättshjälp enligt 1972 års rättshjälpslag var kopplad till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den som hade en beräknad årsinkomst som översteg åtta gånger basbeloppet kunde då inte komma ifråga för rättshjälp. I samband med ändringar i rättshjälpslagen år 1983 upphävdes kopplingen till basbeloppet, bl.a. av besparingsskäl, och inkomstgränsen bestämdes till ett fast belopp, 110 000 kr. Det förutsattes att inkomstgränsen i stället skulle omprövas allteftersom förändringar i penningvärdet motiverade det. Någon sådan omprövning skedde dock inte förrän genom en rättshjälpsreform år 1988. Då höjdes inkomstgränsen från 110 000 kr till sju basbelopp,³ dvs. 249 000 kr räknat i 1995 års basbelopp.

Den nya rättshjälpslagen (1996:1619) trädde i kraft i december 1997. Lagen innebar en hel del nyheter i förhållande till tidigare rättshjälpsystem. Viktigast var att rättshjälpen blev subsidiär i förhållande till rättsskyddet i privata försäkringar.

I den nya rättshjälpslagen knöts rätten till rättshjälp på nytt till en fast gräns, 210 000 kr. Detta innebar en sänkning av inkomstgränsen från 249 000 kr till 210 000 kr. En sänkning av inkomstgränsen ansågs ligga i linje med synsättet att den som reder sig själv inte ska belasta statskassan.⁴

Hur stor del av befolkningen som varit berättigad att få rättshjälp har varierat över tiden. Vid införandet av 1996 års rättshjälpslag angavs att med de nya reglerna skulle fortfarande över 80 procent av befolkningen kunna få rättshjälp. Det framhölls att målet för rättshjälpen bör vara att ge bistånd till den som inte annars skulle ha möjlighet att ta till vara sina rättsliga intressen men att staten däremot inte bör bidra till kostnader som en rättssökande själv har ekonomisk förmåga att stå för.⁵ I sammanhanget poängterades att gränsen inte fick sättas så lågt att rättshjälpen bara kom att beröra de allra sämst ställda.⁶ Det ansågs rimligt att anknyta till bestämmelserna om den s.k. skiktgränsen eller brytpunkten, dvs. den inkomstgräns där en skattskyldig ska betala statlig inkomst-

³ Prop. 1987/88:73.

⁴ Prop. 1996/97:9 s. 108.

⁵ Prop. 1996/97:9 s. 108.

⁶ Prop. 1996/97:9 s. 108.

skatt. De som hade inkomster som översteg brytpunkten ansågs ha förmåga att betala s.k. värnskatt. Dessa borde enligt förarbetena också ha förmåga att stå för sina egna rättsliga kostnader utan bidrag från staten.⁷

För att undvika att lagen skulle komma att behöva justeras alltför snart sattes gränsen strax över brytpunkten, dvs. 210 000 kr.

Mot bakgrund av att den äldre rättshjälpslagens bestämmelser om beloppsgränser som var kopplade till en andel av ett basbelopp ansågs komplicerade och svårhanterliga föreslogs att den nya lagens gränsvärden borde uttryckas i siffror. Förslaget mötte kritik. Ett sådant förslag innebar att gränsen behövde justeras mot bakgrund av förändringar i penningvärdet. Förslaget genomfördes dock eftersom det ansågs att bestämmelserna blev mer lättillgängliga om lagens gränsvärden uttrycktes i siffror i stället för som ett visst antal basbelopp eller en viss andel av basbeloppet. Det var inte heller givet att gränserna alltid borde följa penningvärdets förändringar men det måste självfallet bevakas att beloppet justerades om penningvärdets förändringar eller andra faktorer gav skäl till detta.⁸ I förarbetena till den nya rättshjälpslagen angavs att det, vid en inflation på två till tre procent, borde räcka med en granskning var femte år.⁹

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 angavs 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 innebar att färre människor kunde komma ifråga för rättshjälp än då rättshjälpslagen beslutades.¹⁰ Regeringen uttalade på nytt att en justering av inkomstgränsen inte borde göras alltför ofta och att ett lämpligt riktmärke kunde vara att en översyn gjordes med tre års intervall, även om det vid vissa tillfällen kunde finnas anledning att frånga detta.¹¹ Vidare sades att en höjning, mot denna bakgrund, borde ske med viss marginal.¹² Eftersom de tidigare avgiftsgränserna fastställdes med utgångspunkt från det tidi-

⁷ Prop. 1996/97:9 s. 108.

⁸ Prop. 1996/97:9 s. 108 f.

⁹ SOU 1995:81 s. 178.

¹⁰ Prop. 1998/99:10 s. 9 f.

¹¹ Prop. 1998/99:10 s. 8 f.

¹² Prop. 1998/99:10 s. 8 f.

gare gällande gränsvärdet för rätt till rättshjälp fanns det anledning att se över om även avgiftsgränserna borde justeras. Något underlag för en sådan justering fanns dock inte vid tidpunkten för ändringen av gränsvärdet.

Vid samma tillfälle infördes bestämmelser om att en underårigs avgifter skulle grundas på den underåriges egna ekonomiska förhållanden och att underåriga skulle kunna befrias helt från rättshjälpsavgift och rådgivningsavgift.

7.2.3 Avgifter vid rättshjälp

Vid införandet av 1972 års rättshjälpslag infördes också ett avgiftssystem som byggde på att rättshjälpslagarna fortlöpande borde bidra till kostnaderna för rättshjälpen. Rättshjälpsavgiften skulle beräknas som en viss procentuell andel av ersättningen till rättshjälpsbiträdet. I 1996 års rättshjälpslag finns sex avgiftsnivåer. Den rättssökandes ekonomiska situation ska vara avgörande för vilken procentuell andel av kostnaderna som denne ska betala. Avgiften ska betalas till biträdet allteftersom kostnaderna uppstår.

I förarbetena till lagen sägs att det finns flera skäl till att den rättssökande bör betala en avgift för rättshjälpen.¹³ Framför allt medverkar avgiften till att hålla rättshjälpskostnaderna på en rimlig nivå och att ge parterna en likvärdig processekonomisk situation. Avgiftssystemet bör vara utformat så att rättshjälpslagaren blir medveten om vilka kostnader som uppstår i ärendet och göra denne intresserad av att hålla dessa kostnader nere på samma sätt som den som själv betalar sina kostnader. Om rättshjälpslagaren betalar samma avgift oavsett vilka kostnader som uppstår får han eller hon inte något sådant intresse. Avgifterna får dock inte sättas så högt att de innebär ett hinder för människor att ta till vara sin rätt. Ett av syftena med det nya avgiftssystemet var alltså att den rättssökande skulle bli kostnadsmedveten. Avgiftssystemet konstruerades därför på det sättet att den rättssökande alltid skulle bidra med åtminstone någon del av kostnaderna.

Den 1 juli 2000 ändrades systemet för beräkning av rättshjälpsavgift så att det blev förmånligare för dem som beviljades rättshjälp.

¹³ Prop. 1996/97:9 s. 159 f.

Detta gjordes genom en justering av de gränsvärden som gällde för beräkning av rättshjälpsavgiften. Ändringen innebar att fler personer skulle hamna i ett lägre intervall och därmed få en lägre rättshjälpsavgift. Sedan rättshjälpslagens tillkomst hade den genomsnittliga löneökningen i Sverige varit cirka nio procent. Många rättssökande hade därigenom passerat den tidigare gränsen för rätt till rättshjälp vilket var en av orsakerna till att inkomstgränsen vid en lagändring 1999 justerades uppåt. Många rättssökande hade också passerat en gräns till ett högre avgiftsintervall och därmed fått en högre avgift än tidigare, vilket var ett av skälen för att överväga om även de olika intervallerna för rättshjälpsavgift borde justeras. Vid lagändringen gjordes en mindre justering som innebar att den som hade lämnat rådgivning fick rätt till ersättning från staten i samtliga fall där nedsättning av rådgivningsavgiften hade skett.

7.2.4 Andra frågor

Den 1 april 2005 flyttades rätten att överklaga beslut som fattas av domstolar och andra myndigheter angående bl.a. ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden från Domstolsverket till Justitiekanslern. Skälet till att rätten att klaga på dessa beslut överflyttades var bl.a. att Domstolsverkets roll gentemot domstolarna och verkets övriga myndigheter förändrats vilket innebar att allt mindre tid och resurser kunde avsättas för att utöva talerätten. Syftet med att ta bort talerätten från Domstolsverkets ansvarsområde var alltså att öka effektiviteten i den statliga granskningen av ersättningsbeslut m.m. I samband med överflyttandet av talerätten gavs Justitiekanslern också rätt att överklaga beslut om ersättning m.m. i större utsträckning än Domstolsverket hade haft.¹⁴

¹⁴ Prop. 2004/05:41.

7.3 Gällande rätt

7.3.1 Inkomstgräns vid rättshjälp

Bestämmelser om allmänna förutsättningar för rättshjälp finns i 6 § rättshjälpslagen (1996:1619). I 6 § stadgas att rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger 260 000 kr. Bestämmelsen innehåller också särskilda regler för beviljande av rättshjälp till dödsbo.

Den som beviljats rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift vilken utgör en viss procentuell andel av ersättningen till rättshjälpsbiträdet. Avgörande för vilken procentuell andel som ska betalas är den rättssökandes ekonomiska situation – det ekonomiska underlaget.

Hur en rättssökandes ekonomiska underlag ska beräknas anges i 38 § rättshjälpslagen. Av paragrafen följer att med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning. Om den rättssökande bidrar till underhållet av barn ska den beräknade årsinkomsten minska med 15 000 kr för varje barn, dock högst 75 000 kr. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, ska den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget ska beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Domstolsverket har med stöd av 5 och 6 §§ rättshjälpsförordningen (1997:404) gett ut föreskrifter om beräkning av ekonomiskt underlag när en fysisk person söker rättshjälp (4–11 §§ DFVS 2012:15)¹⁵. Föreskrifterna innehåller dels anvisningar om hur årsinkomsten ska beräknas, dels hur förmögenhetsinnehav och skuldsättning ska beaktas.

Nivån 260 000 kr har, som tidigare angetts, gällt sedan år 1999.¹⁶ Då höjdes beloppet från 210 000 kr som gällt sedan rättshjälpslagens ikraftträdande den 1 december 1997. Justitiekommittén angav i lag-

¹⁵ DVFS 2013:7; Domstolsverkets föreskrifter om ändring av Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2012:15) om rättshjälp.

¹⁶ Lag (1999:63) om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619), Prop. 1998/99:10, bet. 1998/99:JuU6, rskr. 1998/99:132.

stiftningsärendet i samband med höjningen att målet för rättshjälp bör vara att ge rättshjälp till dem som annars inte skulle ha möjlighet att ta till vara sina rättsliga intressen. Det var enligt utskottet inte rimligt att statens begränsade resurser skulle användas för bidrag till en mindre krets som får anses ha förmåga att själv stå för sina rättsliga kostnader. I ärendet behandlades en motion med förslaget att det inte skulle finnas något inkomsttak alls för rättshjälp. Motionärerna angav att redan de grundkrav som gällde för att få rättshjälp i de allra flesta fall innebar goda möjligheter att stävja missbruk av systemet och överutnyttjande. Utskottet ställde sig inte bakom kravet utan angav att det måste finnas en gräns för hur generöst systemet ska vara.

7.3.2 Avgifter vid rättshjälp

Det är den rättssökandes ekonomiska förhållanden vid tidpunkten för ansökan om rättshjälp som är avgörande. Det saknar betydelse för bedömningen att den rättssökande genom ekonomiska transaktioner har förändrat sin ekonomi så att det ekonomiska underlaget understiger gränsvärdet för rättshjälp när saken prövas i överinstansen (BN 70/75). Om den rättssökandes ekonomiska förhållanden ändras under ett ärendes handläggning kan det medföra att rättshjälp ska upphöra (se 32 § fjärde punkten rättshjälpslagen) eller att rättshjälpsavgiften ska jämkas uppåt eller nedåt (se 24 § rättshjälpslagen).

I 23 § rättshjälpslagen finns bestämmelser om rättshjälpsavgift. Den som har beviljats rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 §. Avgiften ska förlöpande betalas till rättshjälpsbiträdet (se 25 § rättshjälpslagen). Vilken procentsats som ska betalas i rättshjälpsavgift och vilken lägsta avgift som ska betalas i varje intervall framgår av sex olika avgiftsnivåer. 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 kr men inte 100 000 kr,
3. tio procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 100 000 kr men inte 120 000 kr,
4. tjugoprocent av kostnaderna, dock minst 1 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 kr men inte 150 000 kr,
5. trettio procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 150 000 kr men inte 200 000 kr,
6. fyrtio procent av kostnaderna, dock minst 5 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 kr.

Till varje procentsats hör en viss minimiavgift. Om ett ärende fört med sig endast mindre kostnader ska den rättssökande i vissa fall betala en viss minsta avgift i stället för den procentuella avgiften. Minimiavgiften blir aktuell vid slutregleringen av ett rättshjälpsärende. Om den procentuella avgiften i det skedet är så liten att den understiger minimiavgiften ska den rättssökande i stället betala den minimiavgift som följer av den fastställda procentsatsen. Minimiavgiften varierar mellan 500 kr och 5 000 kr. För avgiftsnivån i punkt 1 gäller ingen lägsta avgift. Där är avgiften alltid två procent av biträdeskostnaderna. Avgiften kan inte i något fall överstiga kostnaden för rättshjälpsbiträdet. Avgiften ska betalas till biträdet allteftersom kostnaderna uppstår.

När rättshjälpsavgiften slutligt ska fastställas ska en jämförelse göras mellan storleken på den procentuella avgiften och den minimiavgift som har fastställts för den rättssökande. Om jämkning enligt 24 § rättshjälpslagen har skett är det den minimiavgift som svarar mot den procentsats som gäller vid avräkningen som ska beaktas.¹⁷

Avgift för rådgivning utöver en timme ska avräknas från den lägsta avgift som anges i punkterna 2–6 (se även nedan avsnitt 7.3.3). Bestämmelsen innebär att den som har betalat för mer än en timmes rådgivning i vissa fall kan få avräkna kostnaden för den extra råd-

¹⁷ Se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd – en kommentar, tredje upplagan, s. 130.

givningen. Avräkning får ske när den rättssökande ska betala en avgift som är beräknad enligt minimiavgiftsregeln. Om den rättssökandes avgift bestäms som en procentuell avgift ska någon avräkning alltså inte ske. Avsikten med bestämmelsen är att ingen ska avstå från ytterligare rådgivning på grund av överväganden om den eventuella kostnaden för rättshjälpsavgift.¹⁸

Ett rättshjälpsbiträde ska i sin kostnadsräkning ange om den rättssökande har fått mer än en timmes rådgivning samt den rådgivningsavgift som den rättssökande har betalat (22 § rättshjälpsförordningen). Orsaken till detta är bl.a. att den rättssökandes avgift för rådgivning utöver en timme ska kunna beaktas när rättshjälpsavgiften fastställs.

För avgiftsnivån där det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kr gäller ingen lägsta avgift. Någon rådgivningsavgift kan inte avräknas i de fallen.¹⁹ Detsamma gäller för underåriga som befriats från avgift.

Är den rättssökande underårig får det beslutas att någon rättshjälpsavgift inte ska 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.

Det bör i sammanhanget även påpekas att rättshjälpsavgift, under vissa förutsättningar, inte ska betalas när rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen) ska tillämpas (se 2 a § rättshjälpslagen). Även i vissa andra fall, framför allt beträffande underhållsbidrag enligt internationella konventioner, kan undantag göras från kravet på rådgivning innan rättshjälp beviljas (se hänvisningar i 2 § rättshjälpslagen).

¹⁸ Prop. 1996/97 s. 108.

¹⁹ Prop. 1996/97:9 s. 215.

7.3.3 Rådgivning

Bestämmelserna om obligatorisk rådgivning infördes genom 1996 års rättshjälpslag. Den rådgivning som reglerades i den tidigare lagen innebar inte något krav på att rådgivning skulle ha skett innan rättshjälp beviljades.

Bestämmelser om rådgivning finns i 4 § rättshjälpslagen. Enligt den bestämmelsen får rådgivning enligt lagen lämnas i en rättslig angelägenhet av en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sammanlagt högst två timmar. Rådgivning kan också lämnas av någon annan som kan förordnas som rättshjälpsbiträde enligt 26 § rättshjälpslagen. Rådgivning lämnas mot en avgift som betalas till den som lämnar rådgivningen.

Den som har lämnat rådgivning får sätta ned avgiften till hälften om den rättssökandes ekonomiska förhållanden ger anledning till det. Är den rättssökande underårig får avgiften sättas ned till noll, om sökandens ekonomiska förhållanden ger anledning till det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare bestämmelser om rådgivningsavgift och nedsättning av rådgivningsavgift. Avgiften fastställs av Domstolsverket (4 § rättshjälpsförordningen).

Enligt 5 § rättshjälpslagen har den som lämnat rådgivning rätt till skälig ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk och översättning som rådgivningen kan ha krävt. Om rådgivning har skett mot nedsatt avgift enligt 4 § andra och tredje styckena rättshjälpslagen kan den som har lämnat rådgivning få ersättning av allmänna medel. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som meddelar närmare bestämmelser om ersättning enligt första stycket. Av 5 § rättshjälpsförordningen framgår att det är Domstolsverket som meddelar bestämmelser om ersättning av allmänna medel till den som lämnar rådgivning enligt rättshjälpslagen.

Om rådgivningsavgiften har satts ned betalas mellanskillnaden mellan full avgift och den nedsatta avgiften av allmänna medel. Efter en ändring år 2000 gäller detta såväl nedsättning till halv avgift som nedsättning till noll kronor.²⁰ Det är rådgivaren som beslutar om nedsättning av avgiften i förhållande till den rättssökande. Om

²⁰ Se prop. 1999/2000:59 s. 14.

rådgivaren medvetet eller av vårdslöshet felaktigt beslutat om nedsättning betalas inte någon ersättning ut.²¹ Inte heller betalas någon ersättning ut om rådgivning lämnats och nedsättning beslutats av någon som inte kan godkännas som rättshjälpsbiträde. Detta gäller både såvitt avser kostnader för tolk och översättning som för kompensation för nedsatt avgift.²²

Den som vill ha ersättning för tolk- och översättningskostnader samt kompensation för nedsatt avgift ska göra en framställning om detta till Rättshjälpsmyndigheten. I framställningen ska anges uppgift om den rättssökandes namn, den rättsliga angelägenheten och antalet rådgivningstimmar samt, om framställningen avser ersättning för nedsatt rådgivningsavgift, den rättssökandes personnummer och anledningen till nedsättningen (se 15 § DVFS 2012:15, ändrad genom DVFS 2013:7). Bestämmelsen innehöll tidigare även ett krav på att framställningen till Rättshjälpsmyndigheten skulle göras senast den 1 mars året efter det år som rådgivningen lämnades. Mot bakgrund av ett beslut från Rättshjälpsnämnden, där nämnden bedömde att bemyndigandet för Domstolsverket att utfärda föreskrifter med stöd av 5 § andra stycket rättshjälpslagen inte gav Domstolsverket behörighet att utfärda föreskrifter om en tidsfrist för framställning om ersättning av allmänna medel, har tidsfristen slopats i de nya föreskrifterna.

7.4 Rättshjälpens förhållande till rättsskyddsförsäkringar

7.4.1 Inledning

Grundtanken med rättshjälpsystemet är att behovet av ekonomiskt bistånd till rättsligt biträde vid tvist i första hand ska tillgodoses på annat sätt än genom statlig rättshjälp. Statens hjälp bör bara ges när det verkligen behövs.

Som nämnts gjordes rättshjälpens vid tillkomsten av 1996 års rättshjälpslag subsidiär i förhållande till rättsskyddet i privata försäkringar. Detta innebär att rättshjälp inte beviljas den som har en rättsskyddsförsäkring som täcker den angelägenhet för vilken rättshjälp

²¹ Prop. 1996/97:9 s. 206.

²² Prop. 1996/97:9 s. 107 och 206.

sökts. Som huvudregel ska alltså den enskilde täcka sitt behov av rättsligt bistånd genom att teckna försäkring. Av 9 § första stycket rättshjälpslagen framgår således att rättshjälp inte får beviljas, om den rättssökande har en rättsskydds försäkring eller något annat liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten. För att undvika att enskilda låter bli att försäkra sig och i stället utnyttjar rättshjälpen framgår av paragrafens andra stycke att om den rättssökande saknar rättsskydd men med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt eller sina ekonomiska och personliga förhållanden borde ha haft ett sådant skydd, får rättshjälp beviljas endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse för den rättssökande.

Ansvar för möjligheten att få ekonomiskt bistånd till kostnaderna för att driva en tvist har alltså lagts på den enskilde i första hand. Eftersom rättshjälpen är subsidiär i förhållande till rättsskydds försäkringar är det naturligtvis av intresse att se om, och i så fall hur, dessa försäkringar utvecklats. En viktig del i systemet är att villkoren i försäkringarna inte ändras så att balansen mellan rättsskydd och rättshjälp rubbas på ett oönskat sätt. En oönskad konsekvens av systemets utformning skulle uppkomma om försäkringsbolagen ändrar villkoren så att en mängd enskilda saknar möjlighet att teckna rättsskydds försäkring inom visst område. En annan viktig del i systemet är att teckningsgraden av hemförsäkring bland befolkningen är hög.

Utbudet av försäkringslösningar styrs av den privata försäkringsmarknaden. Staten har inte någon möjlighet att direkt påverka försäkringsbolagen att utforma försäkringarna på visst sätt. Dagens rättshjälpslagstiftning bygger på att marknaden tillhandahåller lämpliga försäkringar och att enskilda faktiskt tecknar dem.

Enligt uppgift från Svensk försäkring, som är försäkringsföretagens branschorganisation, uppgick den totala kostnaden för rättsskyddet, innefattande ärenden enligt hem-, villa- och fritidshusförsäkring, år 2012 till knappt 340 miljoner kronor, fördelade på 15 775 antal skador. År 1997 var kostnaden för rättsskyddet 273 miljoner kronor. År 2000 och 2010 var kostnaden 404 miljoner kronor respektive 553 miljoner kronor.

I följande avsnitt behandlas utvecklingen av rättsskyddsmomentet i de försäkringar som marknaden erbjuder för privatpersoner. I det sammanhanget redovisas om villkoren har ändrats sedan till-

komsten av den nya rättshjälpslagen och vilken teckningsgrad hemförsäkringarna har.

7.4.2 Villkorsändringar

I propositionen till 1996 års rättshjälpslag gjordes en genomgång av de då gällande vanligast förekommande villkoren i rättsskydds-försäkringarna.²³ I en rapport från Domstolsverket, rapport 2009:2, En översyn av rättshjälpslagen, gjordes bl.a. en översyn av utvecklingen av rättsskyddsmomentet dittills i marknads försäkringar i förhållande till de villkor som gällde vid tillkomsten av den nya rättshjälpslagen. Domstolsverket jämförde sedan de dåvarande försäkringsvillkoren med försäkringsvillkoren såsom de redovisats i regeringens proposition.

Enligt redovisningen av då gällande försäkringsvillkor i propositionen till 1996 års rättshjälpslag undantogs tvister som hade samband med eller aktualiserats vid äktenskapsskillnad eller upplösning av samboförhållanden. Domstolsverkets jämförelse visade att flera försäkringsbolag, vilka enligt en uppskattning från Försäkringsförbundet hade mindre än tio procent av marknadsandelarna inom hem- och villaförsäkringsområdet, helt hade undantagit frågor om vårdnad, underhåll och liknande frågor som reglerats eller lämnats oreglerade av parterna vid äktenskapsskillnad eller upplösning av samboförhållande. Jämförelsen visade vidare att flera försäkringsbolag hade en karenstid på ett år efter det att äktenskapet, partnerskapet eller samboförhållandet upphörde. Därefter kunde rättsskyddet tas in anspråk i dessa tvister. Något försäkringsbolag hade motsvarande karenstid men under två år.

Ett annat undantag som införts av ett par försäkringsbolag var tvist gällande handel med aktier, optioner, obligationer, fondandelar, värdepapper eller värdetransaktioner. Flera försäkringsbolag hade också undantagit tvist där försäkringstagaren var kärke och tvisten skulle handläggas i domstol enligt lagen (2002:599) om grupprättegång.

Domstolsverket jämförelse visade också att det inte skett villkorsändringar när det gällde ersättning för ombudsarvode och kost-

²³ Prop. 1996/97:9 s. 84 f.

nader. Sådana utgick på motsvarande sätt som innan reformen genomfördes. Någon ersättning för rättshjälpsavgift utgick dock inte enligt rättsskyddsvillkoren, vilket ersattes enligt den ursprungliga rättshjälpslagen.

I sin jämförelse konstaterade Domstolsverket även att taket för hur mycket ersättning som maximalt betalas liksom tidigare skiljde sig åt mellan försäkringsbolagen, dock att en generell höjning skett. Vid tidpunkten för Domstolsverkets jämförelse betalades ersättning ut med mellan 120 000 kr och 200 000 kr. De flesta försäkringsbolag hade en självrisk på 20 procent av kostnaderna men ett bolag hade höjt självrisken till 25 procent av kostnaderna. Samma bolag hade också infört en begränsning av ersättning för arvode till 100 timmar samt för egna utredningskostnader och vittnesersättning till 20 000 kr vardera.

Domstolsverket kunde vidare konstatera att även vad gällde val av ombud såg villkoren i princip ut som tidigare och att det, liksom tidigare, inte fanns någon möjlighet för en privatperson att teckna enbart en rättsskyddsförsäkring. I samband med reformen framförde några remissinstanser att det fanns en risk att rättsskyddet skulle komma att utgå ur paketförsäkringen för att hemförsäkringspaketet på så sätt skulle bli billigare.²⁴ Domstolsverket konstaterade att den befarade utvecklingen inte inträffat.

Domstolsverkets undersökning visade alltså att försäkringsvillkoren hade ändrats i mycket liten utsträckning såvitt avsåg giltighet och omfattning. Ett undantag var dock tvister i familjerättsliga angelägenheter där försäkringsbolagen utvecklat undantag i olika utsträckning. Domstolsverkets slutsats av jämförelsen var att villkoren i rättsskyddsförsäkringarna för privatpersoner inte ändrats i någon större omfattning som skulle innebära att systemet inte längre var ändamålsenligt utformat. När det gällde undantaget för familjerättsliga angelägenheter anförde Domstolsverket att reformen inte inneburit någon negativ effekt för enskilda som har behov av rättsligt bistånd i familjerättsliga tvister eftersom rättshjälp i stor utsträckning beviljades i sådana tvister.

Konsumenternas försäkringsbyrå gör löpande jämförelser mellan villkoren i marknadens försäkringar bl.a. vad gäller rättsskyddsmomentet i hem- och villaförsäkringarna. En sådan jämförelse har

²⁴ Prop. 1996/97:9 s. 97.

gjorts även inom ramen för detta uppdrag. Jämförelsen redovisas i *bilaga 4* till betänkandet. Genom att jämföra försäkringsvillkoren såsom de redovisats i regeringens proposition och i Domstolsverkets och såsom de redovisats i bilaga 4 kan utläsas om och i så fall i vilken utsträckning som ändring skett av villkoren sedan propositionen skrevs.

Av inhämtade uppgifter framgår att försäkringsvillkoren ändrats i mycket liten omfattning sedan Domstolsverket genomförde sin jämförelse år 2009. Något bolag har justerat gränserna för vilka belopp som ersätts vid t.ex. bevisning. Domstolsverkets jämförelse och slutsatsen av denna är således relevant även för dagens förhållanden.

7.4.3 Hur många har en rättsskyddsförsäkring?

Benägenheten att teckna försäkring kan för privatpersoner studeras med hjälp av en undersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) genomför med jämna mellanrum. Undersökningen kallas ULF – Undersökningarna av levnadsförhållanden.²⁵

I rapporten från Domstolsverket gjordes även en jämförelse av teckningsgraden i fråga om hemförsäkring och därmed även rättsskyddsförsäkring.

Av Domstolsverkets rapport, som avser uppgifter fram till år 2006, framgår att andelen som saknade hemförsäkring 2006 minskat till 2,4 procent. Liksom tidigare gällde att yngre personer och personer som var utländska medborgare saknade hemförsäkring i större utsträckning än andra grupper. Bland ensamstående ungdomar 16–24 år saknade år 2006 21,3 procent hemförsäkring. Motsvarande siffra 1998–1999 var 14,4 procent. Andelen personer som saknade hemförsäkring och som inte bott i nuvarande bostad längre tid än ett år var år 2006 7,4 procent. Andelen utländska medborgare som år 2006 saknade hemförsäkring var 10,4 procent.

Domstolsverkets slutsats var att teckningsgraden i fråga om hemförsäkring hade förbättrats, dock att det alltjämt var unga personer och utländska medborgare som i högre grad än genomsnittet sak-

²⁵ Se bilaga 17 i Domstolsverkets rapport 2009:2, En översyn av rättshjälpslagen.

nade hemförsäkring. Dessa grupper kunde dock ofta komma i fråga för rättshjälp.

Vi har från SCB inhämtat aktuella uppgifter om teckningsgraden i fråga om hemförsäkring. Uppgifterna avser år 2012. Av dessa framgår att andelen som saknade hemförsäkring år 2012 var 4,8 procent. Andelen har således ökat något sedan Domstolsverket utförde sin undersökning år 2006. Liksom tidigare gäller att yngre personer och personer med utländsk bakgrund saknar hemförsäkring i större utsträckning än andra grupper. Bland ungdomar 16–24 år saknade år 2012 11,4 procent hemförsäkring, vilket är en minskning i förhållande till år 2006. Motsvarande siffror för år 2006 och åren 1998–1999 var 21,3 procent respektive 14,4 procent. Andelen personer med utländsk bakgrund som år 2012 saknade hemförsäkring var 12,3 procent.

7.5 Statens kostnader för rättshjälpsbiträde

Utgifter för biträden enligt rättshjälpslagen är den tredje största utgiftsposten inom anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Kostnaden för rättshjälpsbiträden var 247 miljoner kr år 2013. Motsvarande siffra år 2000 var 188 miljoner kr, vilket motsvarar en ökning på cirka 30 procent. Orsaker till att utgifterna har ökat kan delvis förklaras av timkostnadsnormens utveckling. Det totala antalet avräknade ärenden om rättshjälp som har beviljats år 2013 är i princip oförändrat jämfört med föregående år. De avräknade ärendena utgörs till nästan 75 procent av familjerättsliga mål. Sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft år 1997 har antalet ansökningar om rättshjälp som kommit in till Rättshjälpsmyndigheten stadigt minskat.

Till skillnad från antal avräknade ärenden där rättshjälp beviljats av Rättshjälpsmyndigheten har avräknade ärenden där rättshjälp beviljats av domstol fortsatt att öka år 2013. Sammanlagt har antalet avräkningar ökat något under året. Orsaken till detta kan vara att domstolarna avgjort fler familjemål under år 2013 än under år 2012.

Domstolsverket bedömer att antalet avräknade rättshjälpsärenden kommer att öka ungefär i samma takt som prognosen för tvistemål (familjemål) under perioden 2014–2017. Utgiftsprognosen för rättshjälp, inklusive timkostnadsnormens ökning, blir 267 miljoner kr

för år 2014. För perioden 2015–2017 beräknas utgifterna för rättshjälp till 280 miljoner kr, 291 miljoner kr respektive 306 miljoner kr, exklusive uppräknad av timkostnadsnormen.

Av dessa kostnader har år 2013 i tvistemål 2,6 miljoner kr återbetalats till staten och i brottmål 36,5 miljoner kr. Motsvarande siffror för år 2012 är i tvistemål 2,7 miljoner kr och i brottmål 30,8 miljoner kr, och för år 2011 i tvistemål 2,1 miljoner kr och i brottmål 29,9 miljoner kr.

År 2013 inkom 29 684 antal ärenden om rättshjälp till Rättshjälpsmyndigheten och antal avräknade ärenden vari rättshjälp beviljats av Rättshjälpsmyndigheten var 812. Motsvarande siffror för år 2012 respektive år 2011 var 1 024 respektive 943. Antal avräknade ärenden vari rättshjälp beviljats av domstol var år 2013 7 181. Motsvarande siffror för åren 2012 och 2011 var 6 945 respektive 6 653. Enligt uppgift från Rättshjälpsmyndigheten uppgick den slutliga genomsnittliga biträdeskostnaden (arbete, tidspillan och utlägg) för år 2013 till 40 053 kr. Motsvarande siffror för åren 2012 och 2011 var 37 394 kr respektive 35 789 kr. År 2010 uppgick kostnaden till 33 752 kr.

Enligt statistik från Rättshjälpsmyndigheten ligger huvuddelen av dem som erhåller rättshjälp i de lägre inkomstintervallen. År 2013 låg den största delen, 29 procent, av dem som erhöll rättshjälp i intervallet från 0 kr till 50 000 kr, med en återbetalningsprocent om 2 procent. 20 procent låg i intervallet från 50 000 kr till 99 999 kr, med en återbetalningsprocent om 5 procent. Tillsammans omfattar dessa båda lägsta intervall alltså cirka hälften av dem som erhåller rättshjälp. Hur intervallen fördelats procentuellt på de rättssökande illustreras i följande tabell. Tabellen avser åren 2011–2013. Inom parentes anges den för avgiftsnivån aktuella återbetalningsprocenten.

Intervall/kr	2011/%	2012/%	2013/%
Minderårig utan inkomst (0 %)	10	11	12
0–50 000 (2 %)	31	30	29
50 000–99 999 (5 %)	20	18	20
100 000–119 999 (10 %)	7	7	8
120 000–149 999 (20 %)	9	9	9
150 000–199 999 (30 %)	12	13	12
200 000–260 000 (40 %)	11	12	10

Vid en jämförelse mellan åren 2011–2013 kan konstateras att fördelningen mellan de olika intervallen varit förhållandevis konstant.

7.6 Överväganden och förslag

7.6.1 Inledning

Vi ska överväga om inkomstgränsen för rättshjälp i någon mån bör justeras och om rättshjälpsavgifterna bör höjas. I denna fråga ska enligt direktiven särskild hänsyn tas till personer i en ekonomiskt utsatt position.

Som redovisats har villkoren i rättsskyddsförsäkringarna för privatpersoner inte förändrats i en utsträckning som skulle innebära att det nuvarande systemet för rättshjälp inte längre är ändamålsenligt utformat. Visserligen har andelen som saknar hemförsäkring, och därmed rättsskyddsförsäkring, ökat något men sådan försäkring innehas fortfarande av en överväldigande majoritet av befolkningen.

Ända sedan den äldre rättshjälpslagens tillkomst har rätten till rättshjälp begränsats av att den rättssökandes inkomst inte får överstiga ett visst belopp. Huvudtanken med detta är att de som själva kan stå för sina processkostnader ska göra det medan de som inte kan det ska kunna få bistånd av staten. Detta synsätt överensstämmer också med tanken att staten har en skyldighet att hushålla med de medel som finns och att se till att de används där behovet är som störst. Det bidrar också till det övergripande målet om en god hushållning med statens resurser. Rättshjälpen är tänkt att fungera som ett slags yttersta skyddsnät som fångar upp den som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt. Det är alltså en rimlig tanke att den som har sådana inkomster att de själva kan betala för rättslig hjälp också ska göra det. Samtidigt får inkomstgränsen inte, som poängterats i tidigare lagstiftningsarbeten, sättas så lågt att rättshjälpen endast kommer att beröra de allra sämst ställda.

7.6.2 Inkomstgräns vid rättshjälp

Förslag: Inkomstgränsen (den rättssökandes ekonomiska underlag) för att kunna få rättshjälp höjs till 400 000 kr.

Rättshjälp får i dag beviljas personer vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kr. Med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes årsinkomst efter att hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhet och skuldsättning. När 1996 års rättshjälpslag trädde i kraft förutsattes att inkomstgränsen, eftersom den sattes till ett visst belopp, skulle ses över med jämna mellanrum, dock inte alltför ofta. Ett lämpligt riktmärke angavs vara att en översyn gjordes med tre års intervall, även om det vid vissa tillfällen kunde finnas anledning att frångå detta. Nuvarande ekonomiska underlag har gällt sedan en lagändring i april 1999. Det är alltså hög tid att nu se över om gränsen behöver justeras.

En första fråga att ta ställning till är om gränsvärdet även fortsättningsvis bör anges till ett visst belopp. Alternativet skulle kunna vara att åter knyta inkomstgränsen till prisbasbeloppet (tidigare basbeloppet) enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller att knyta det till konsumentprisindex (KPI) eller tjänsteprisindex (TPI). KPI är det mest använda måttet för prisutveckling och används bl.a. som inflationsmått och vid avtalsreglering. KPI avser att visa hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen, dvs. de priser konsumenterna faktiskt betalar.²⁶

Ska gränsvärdet anges i siffror eller anges på annat sätt?

I 1972 års rättshjälpslag relaterades rätten till rättshjälp till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det basbelopp som skulle användas var alltid det basbelopp som gällde året innan ansökan om rättshjälp gjordes.

I förarbetena till den nuvarande rättshjälpslagen anfördes som skäl för att ange lagens gränsvärden i siffror i stället för ett visst antal basbelopp eller en viss andel av basbeloppet bl.a. att de då-

²⁶ Information om KPI hämtad från Statistiska centralbyråns hemsida, www.scb.se.

varande bestämmelserna upplevdes som krångliga och svårhanterliga.²⁷ Vidare anfördes att den då gällande ordningen kunde leda till att två parter kunde ha olika möjligheter att få en utredning ersatt av rättshjälpen beroende på när rättshjälp hade sökts eftersom man alltid skulle använda det basbelopp som gällde året innan ansökan för rättshjälp. Vidare angavs att systemet gjorde att nya gränsvärden för beviljande av rättshjälp och fastställande av avgift måste räknas fram varje år och att det i praktiken var nödvändigt att ha tillgång till Domstolsverkets årliga broschyr om rättshjälp och taxor för att kunna tillämpa lagen.

Ett skäl som angetts mot att knyta gränsvärdet till ett fast belopp har varit att detta skulle medföra ett behov av att med jämna mellanrum justera gränsvärdet, bl.a. med hänsyn till förändringar i penningvärdet. En fördel med att gränserna knyts till t.ex. prisbasbeloppet är naturligtvis att gränsen normalt sett inte behöver justeras. I tidigare lagstiftningsarbeten har dock anförts att denna fördel inte uppväger de nackdelar en sådan ordning skulle medföra och att det inte heller är givet att gränserna alltid bör följa penningvärdets förändringar.

Vi anser att de nu redovisade skälen för att ange gränsvärdet till siffror fortfarande är övertygande. Ett återinförande av en anknytning till sådana instrument som prisbasbeloppet, KPI eller TPI skulle enligt vår uppfattning med nödvändighet medföra att bestämmelserna blev mer komplicerade och svårtillämpade. En sådan ordning kan inte vara önskvärd. Bestämmelserna blir mer lättillgängliga om lagens gränsvärden anges i siffror. En annan fördel med detta är att justeringar kan ske även av andra skäl än penningvärdets förändringar. Vi anser således att övervägande skäl talar för att gränsvärdet även fortsättningsvis ska knytas till ett belopp i siffror.

Detta innebär med nödvändighet att gränsvärdet även framledes behöver justeras med vissa mellanrum. I tidigare lagstiftningsarbeten har angetts att ett rimligt intervall skulle kunna vara en översyn omkring vart tredje år. Frågan är om detta fortfarande kan anses rimligt. Enligt vår uppfattning kan det vara lämpligt att i denna fråga ta hänsyn till bl.a. inflationstakten i övrigt i samhället. Det är inte alltid givet att gränserna alltid bör följa penningvärdets

²⁷ Prop. 1996/97:9 s. 110 f.

förändringar. Även andra hänsyn, t.ex. statsfinansiella, kan behövas.

Inflationstakten de senaste åren har varit låg. Om den nuvarande inflationstakten håller i sig bör det räcka med en granskning och justering av gränsvärdet vart femte till tionde år, såvida inte andra faktorer gör sig gällande i denna fråga. Även detta talar för en i siffror uttryckt inkomstgräns för rättshjälp.

Till vilken nivå ska inkomstgränsen höjas?

Till vilken nivå bör då den nuvarande inkomstgränsen justeras?

Rättshjälp får i dag beviljas personer vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kr. Enligt uppgift från SCB, som för statistik över inkomstförhållandena i Sverige, hade år 2013 cirka 2 330 000 av befolkningen i Sverige i åldrarna 20–64 år en årsinkomst understigande 260 000 kr. Det är alltså för närvarande endast cirka 43 procent av befolkningen i Sverige som kan komma i fråga för rättshjälp. Andelen torde dock i och för sig vara något högre eftersom eventuell försörjningsbörda och barn under 18 år som saknar förärvs- och kapitalinkomst inte beaktats i SCB:s statistik.

Det kan i vart fall konstateras att klart färre människor kan beviljas rättshjälp i dag än då 1996 års rättshjälpslag beslutades. Vid den tidpunkten var avsikten att en större del av befolkningen skulle omfattas av möjligheten att erhålla rättshjälp. Mot denna bakgrund och då inkomstgränsen inte justerats sedan år 1999 finns anledning att höja den nuvarande gränsen.

En av våra utgångspunkter är att den som har sådana inkomster att de själva kan betala för rättslig hjälp också ska göra detta. Det bör dock poängteras, vilket också anförts i tidigare lagstiftningsarbeten, att inkomstgränsen inte får sättas så lågt att rättshjälpen endast kommer att beröra de allra sämst ställda. Ett sådant förslag skulle kunna innebära att bara de sämst ställda och de som har god ekonomi kan tillvarata sina rättsliga intressen. En sådan ordning kan inte vara önskvärd eftersom det kan innebära att flertalet vanliga inkomstagare, för vilka ett rättsligt förfarande kan innebära avsevärda ekonomiska påfrestningar, kan komma att helt utestängas från rättshjälp.

SCB för statistik över inkomstförhållanden i Sverige. Uppgifterna avser inkomster av förvärvsverksamhet och kapital med avdrag för inkomsternas förvärvande. Underskott av kapital beaktas inte. SCB:s statistik utgår från andra parametrar än dem som används vid beräkning av inkomst enligt rättshjälpslagen. Bland annat är inte eventuell försörjningsbörda beaktad. Inte heller tar SCB i sitt underlag hänsyn till barn under 18 år som saknar förvärvs- och kapitalinkomst. Det sagda innebär att andelen personer som faller inom ett lägre inkomstintervall är fler än vad som framgår av det följande.

Av SCB:s statistik över inkomstförhållanden år 2013 för personer 20–64 år framgår att cirka 60 procent av befolkningen ligger under 310 000 kr, att cirka 70 procent av befolkningen ligger under 345 000 kr, att cirka 80 procent ligger under 395 000 kr och att cirka 90 procent ligger under 490 000 kr.

I förarbetena till 1996 års rättshjälpslag ansågs att en rimlig utgångspunkt var att knyta gränsvärdet till den s.k. skiktgränsen i skatterättsliga sammanhang.²⁸ Skiktgränsen är den taxerade inkomsten minskad med grundavdrag, dvs. beskattningsbar förvärvsinkomst. Den som ansågs ha förmåga att betala s.k. värnskatt ansågs också ha förmåga att själv ta tillvara sina rättsliga intressen. Gränsvärdet fastställdes därför till ett belopp strax över skiktgränsen. Detta innebar att över 80 procent av befolkningen hade möjlighet att erhålla rättshjälp men eftersom det vid beräkningen inte hade tagits någon hänsyn till försörjningsbördan innebar det i praktiken att ännu fler hamnade inom det område där rättshjälp kunde ges.

När den nu gällande inkomstgränsen om 260 000 kr fastställdes år 1999 konstaterades att den föreslagna inkomstgränsen skulle innebära att klart mer än 90 procent av Sveriges befolkning kunde uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att få rättshjälp. Vid ändringen av gränsvärdet togs hänsyn till bl.a. löneökningen för de närmast föregående tre åren. Med detta synsätt kom klart mer än cirka 90 procent av befolkningen att uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att erhålla rättshjälp.²⁹ Samtidigt konstaterades dock att en täckningsgrad på över 90 procent av befolkningen torde vara

²⁸ Prop. 1996/97:9 s. 111.

²⁹ Se prop. 1998/99:10.

unik i internationella sammanhang.³⁰ En jämförelse gjordes med Nederländerna där cirka 50 procent av befolkningen uppfyllde de ekonomiska förutsättningarna för att erhålla rättshjälp. Det påpekades att även en täckningsgrad om 50 procent i internationella sammanhang ansågs vara mycket hög.³¹

Vi kan konstatera att det varken är möjligt eller ens lämpligt att göra någon direkt jämförelse med andra länders rättshjälpssystem när det gäller täckningsgrad. De olika rättshjälpssystemen inom Europa är uppbyggda på olika sätt och med olika utgångspunkter. I en del system kan man få helt fri rättshjälp om vissa kriterier är uppfyllda medan det stora flertalet inte omfattas av rätten till rättshjälp. Rättshjälp betraktas i de flesta andra länder, även inom EU, ofta som en form av socialhjälp som endast kommer de allra fattigaste till del. För vår del är däremot en av våra utgångspunkter att inkomstgränsen inte får sättas så lågt att rättshjälp endast kommer att beröra de allra sämst ställda.

När den nu gällande inkomstgränsen fastställdes konstaterades att den föreslagna inkomstgränsen skulle innebära att klart mer än 90 procent av Sveriges befolkning kunde uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att få rättshjälp. För det fall ambitionen även nu är att klart mer än 90 procent av befolkningen ska uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att få rättshjälp innebär det att inkomstgränsen bör sättas till 490 000 kr. Mot bakgrund av skillnaderna i SCB:S beräkningssätt och beräkningssättet i rättshjälpslagen torde en sådan gräns medföra att ytterligare personer är berättigade till rättshjälp. Med en sådan gräns torde således klart mer än 90 procent av befolkningen uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att beviljas rättshjälp.

Mot bakgrund av de besparingskrav som förs fram i direktiven är det dock enligt vår uppfattning knappast rimligt att över 90 procent av befolkningen ska omfattas av möjligheten att erhålla rättshjälp. De som har sådana inkomster att de själva kan betala för juridisk hjälp ska också göra detta. Samtidigt får gränsen inte sättas så lågt att rättshjälp bara kommer att beröra de allra sämst ställda.

Av intresse när en ny inkomstgräns övervägs är naturligtvis att se hur utvecklingen i samhället i stort sett ut sedan år 1999. För-

³⁰ Prop. 1998/99:10 s. 8 f.

³¹ Prop. 1998/99:10 s. 8 f.

utom penningvärdets förändringar finns andra parametrar att beakta, såsom t.ex. hur KPI och TPI utvecklats, hur den disponibla inkomsten i samhället utvecklats och om det skett några förändringar i inkomstspridningen.

KPI ökade mellan åren 1999–2013 med 23 procent (räknat på årsmedel). TPI för juridiska och ekonomiska konsulttjänster ökade mellan åren 2003–2013 med 35 procent medan ökningen för juridiska tjänster för samma tid är 40 procent.³² När det gäller disponibla inkomster har dessa, enligt SCB:s undersökning *Hushållens ekonomi*, ökat sedan år 1999. En ökning har skett med mer än 40 procent. Enligt SCB har också inkomstskillnaderna ökat. Ginkoefficienten, som är ett mått på inkomstspridning, indikerar större inkomstskillnader år 2012 än år 1999. Andelen personer som har en disponibel inkomst som ligger under 60 procent av medianvärdet (detta mått används t.ex. av alla EU-länder) har ökat från 8,4 procent till 13,8 procent. Förhållandet är en indikator på ökade inkomstskillnader. Inkomstskillnaderna har främst ökat mellan dem som har arbete och dem som inte har arbete (t.ex. arbetslösa, sjuka och studerande).

Dessa siffror talar för att det inte är rimligt att över 90 procent av befolkningen ska omfattas av möjligheten att få rättshjälp. Framför allt talar den ökade disponibla inkomsten för detta men även den ökade inkomstspridningen. Den ökade inkomstspridningen har medfört att fler personer än tidigare hamnat i de lägre intervallerna.

Enligt vår uppfattning bör i stället en rimlig andel av befolkningen som ska omfattas av möjligheten att erhålla rättshjälp vara 80 procent. Som anges i förarbetena till rättshjälpslagen³³ bör målet vara att ge rättshjälp till den som annars inte skulle ha möjlighet att ta tillvara sina rättsliga intressen. De som hör till de 20 procent mest välbeställda i det svenska samhället bör själva kunna stå för sina kostnader i den begränsade andel av tvister och andra rättsliga angelägenheter som rättshjälpslagen numera avser att täcka, dvs. framför allt familjemål.

Som angetts har den ökade inkomstspridningen medfört att fler hamnat i de lägre intervallerna. Vad som ytterligare talar för att det är rimligt att 80 procent av befolkningen ska omfattas av möjlig-

³² Uppgifter beträffande TPI för dessa kategorier finns tillgänglig endast från år 2003.

³³ Prop. 1996/97:9 bl.a. s. 82 och 110.

heten till rättshjälp är att cirka 930 000 personer, eller cirka 20 procent, av befolkningen enligt SCB har en beskattningsbar förvärvsinkomst som överstiger den s.k. skiktgränsen, dvs. den inkomstgräns där en skattskyldig ska betala statlig inkomstskatt.³⁴ Enligt vår uppfattning måste de som har inkomster som överstiger skiktgränsen också anses ha förmåga att stå för sina egna rättsliga kostnader utan bidrag från staten. Det är inte rimligt att statens begränsade resurser ska användas för bidrag till denna kategori.

Av uppgifter som vi inhämtat från SCB och som omfattar hela befolkningen framgår att cirka 80 procent av befolkningen har en beskattningsbar förvärvsinkomst som ligger under 395 000 kr och att cirka 90 procent ligger under 490 000 kr. För att undvika en alltför snar ytterligare justering av inkomstgränsen, bl.a. mot bakgrund av förväntad löneökning för de närmaste åren, bör en höjning ske med viss marginal.

Mot angiven bakgrund föreslår vi att inkomstgränsen höjs till 400 000 kr. Om gränsen sätts till denna nivå skulle, enligt tillgänglig statistik från SCB, fortfarande drygt 80 procent av befolkningen ha möjlighet att erhålla rättshjälp. SCB:s uppgifter är visserligen beräknade på ett något annorlunda sätt än vad som görs vid beräkning av det ekonomiska underlaget enligt rättshjälpslagen. Skillnaderna i beräkningssätt torde dock snarast innebära att ytterligare personer är berättigade till rättshjälp, särskilt som SCB:s material inte tar hänsyn till försörjningsbörd. Dessutom tar SCB i sitt underlag inte med barn under 18 år som saknar förvärvs- och kapitalinkomst. Detta torde innebära att med den föreslagna inkomstgränsen kommer klart mer än 80 procent av befolkningen att uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att kunna beviljas rättshjälp. En täckningsgrad på över 80 procent av befolkningen torde, som tidigare framhållits, vara unikt i internationella sammanhang. Enligt vår mening säkerställer en justering av inkomstgränsen till 400 000 kr att de som har behov av rättshjälp verkligen får den.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att inkomstgränsen för rättshjälp inte bör sättas så lågt att rättshjälpen endast kommer att be-

³⁴ För inkomståret 2014 finns det två skiktgränser. Den nedre skiktgränsen är 420 800 kronor. På inkomster över denna gräns tas statlig inkomstskatt ut med 20 procent. Den övre skiktgränsen är 602 600 kronor. På inkomster över denna gräns tas statlig inkomstskatt ut med ytterligare 5 procent. Beroende på bl.a. ålder gäller olika grundavdrag. Det är den nedre skiktgränsen som använts vid beräkningen.

röra dem med lägst inkomster. Enligt vår uppfattning innebär en justering av inkomstgränsen till 400 000 kr en god avvägning i förhållande till angivna parametrar och med hänsyn till den ökade inkomstspridningen. Höjningen är visserligen betydande i förhållande till nuvarande inkomstgräns men är en naturlig konsekvens av att inkomstgränsen varit oförändrad i 15 år. Det bör också framhållas att avgiftssystemet vid rättshjälp innebär att den rättssökande i de lägre inkomstskikten får bidra med en ansenlig del av kostnaderna genom egenavgifterna.

7.6.3 Avgifter vid rättshjälp

Bedömning: Beräkningssättet för det nuvarande rättshjälpssystemet bör behållas. Antalet avgiftsnivåer bör utökas.

Förslag: Avgiften i de olika nivåerna bör variera mellan 5 procent och 60 procent av kostnaderna, vilken ska kompletteras med en minimiavgift för varje nivå. Minimiavgiften bör variera mellan 1 000 kr och 15 000 kr. Ingen minimiavgift ska föreskrivas för den lägsta avgiftsnivån.

I vårt uppdrag ingår att överväga om rättshjälpsavgifterna bör höjas. Därvid ska särskild hänsyn tas till personer i en ekonomisk utsatt position.

Alltsedan rättshjälpslagstiftningens tillkomst har den rättssökande fått betala en viss avgift för rättshjälpen. Det ligger således i rättshjälpens natur att sökanden får betala en viss egenavgift. Avgiften är beroende både av den rättssökandes ekonomiska förhållanden och av de kostnader som uppstått.

Det finns flera skäl till att en rättssökande bör betala en avgift för rättshjälpen. Framför allt medverkar avgiften till att hålla rättshjälpskostnaderna på en rimlig nivå och till att ge parterna en likvärdig processekonomisk situation. Avgiftssystemet är utformat så att den rättssökande blir medveten om vilka kostnader som uppstår i ärendet och gör denne intresserad av att hålla kostnaderna nere på samma sätt som den som själv betalar sina kostnader. Systemet är också uppbyggt så att det inte ska motverka de syften som ligger

bakom rättegångsbalkens regler om fördelning av rättegångskostnaderna.

Beräkningssättet för det nuvarande avgiftssystemet bör därför behållas. Den som har beviljats rättshjälp ska alltså även fortsättningsvis betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag.

Avgiftsnivåer m.m.

När nu inkomstgränsen föreslås höjd till 400 000 kr bör också avgiftsnivåerna justeras.

Den procentsats som ska betalas i rättshjälpsavgift och den för varje intervall lägsta avgiften anges för närvarande enligt sex olika avgiftsnivåer (se redovisning i avsnitt 7.3.2). Rättshjälpsavgiften får aldrig överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet.

Vid tillkomsten av 1996 års rättshjälpslag bestämdes antalet nivåer till sex eftersom det ansågs att färre nivåer i vissa fall kunde medföra påtagliga tröskeeffekter. Regeringen uttalade att om systemet skulle vara begripligt och effektivt det var svårt att helt undvika sådana konsekvenser men att sex nivåer på ett bra sätt tog hänsyn till att systemet skulle vara både rättvist och lätt att tillämpa.³⁵ Det är naturligtvis önskvärt att avgiftssystemet också i framtiden är begripligt och lättadministrerat.

När vi nu föreslår att inkomstgränsen ska höjas till 400 000 kr, eller med cirka 55 procent, kan antalet sex nivåer tyckas något snävt satt med hänsyn till tröskeeffekter och rättviseskäl. Vi föreslår därför att det läggs in ytterligare en nivå i avgiftssystemet. Om man inför avgiftsintervaller inom vilka den rättssökandes rättshjälpsavgift utgör t.ex. 60 procent av kostnaderna i det högsta intervallet skulle tröskeeffekten minska mellan dem som kan få rättshjälp och dem som ligger över inkomstgränsen. Den som inte beviljas rättshjälp får ju själv kunna stå för 100 procent av sina kostnader för juridiskt biträde. Det är då rimligt att den som har sådan ekonomi att han närmar sig inkomstgränsen får betala 60 procent av kostnaderna. Att helt undvika tröskeeffekter är dock omöjligt med ett

³⁵ Prop. 1996/97:9 s. 157 ff.

avgiftssystem baserat på olika nivåer. Den förändring vi föreslår innebär att systemets överskådlighet och effektivitet består samtidigt som den största tröskeeffekten mildras.

Ett lämpligt antal avgiftsnivåer som tar hänsyn till att systemet ska vara både rättvist och lätt att tillämpa är alltså enligt vår mening sju nivåer. Beroende på den rättssökandes ekonomiska situation bör avgiften kunna variera mellan 5 procent och 60 procent av kostnaderna. En höjning av procentsatserna kan enligt vår mening motiveras med att någon justering inte skett under lång tid och att medelinkomsten för förvärvsarbetande har ökat. Det bör också påtalas att en justering av gränsvärdet innebär att fler personer hamnar i ett lägre intervall och därmed får en lägre rättshjälpsavgift. Procentregeln bör, liksom tidigare, kompletteras med en regel om att en viss minsta avgift alltid ska betalas, på samma sätt som försäkringsbolagen har en viss minsta självrisk. Mindre kostnader är inte så betungande att de flesta rättssökande inte själva skulle kunna stå för dem.

Höjningen av inkomstgränsen och den sjunde avgiftsnivån medför att avgiftsintervallerna inte längre är så väl avpassade. För att skapa bättre överensstämmelse mellan intervallerna och inkomstgränsen bör enligt vår mening en höjning av avgiftsgränserna inom de olika intervallerna ske. De som har det sämst ekonomiskt bör tillgodoses genom att fler personer hamnar i de lägre intervallerna.

Vi föreslår en höjning av avgiftsgränserna med i genomsnitt cirka 30 procent i de olika intervallen. En höjning om cirka 30 procent kan visserligen tyckas avsevärd men är främst en konsekvens av att varken inkomstgränsen eller avgiftsnivåerna har justerats sedan år 1999. I sammanhanget bör, som tidigare påpekats, också beaktas att medelinkomsten för förvärvsarbetande 20–64 år, mellan åren 2000 och 2012, ökade med 41,5 procent medan prisutvecklingen i allmänhet, mätt i KPI, under ungefär samma period ökade med 23 procent (räknat på årsmedel). De disponibla inkomsterna i samhället har alltså rent faktiskt ökat. En justering av gränsvärdet innebär också att fler hamnar i ett lägre intervall och därmed får en lägre rättshjälpsavgift. En avrundning uppåt till jämna tusental bör, för att underlätta tillämpningen, ske i så stor utsträckning som möjligt.

Minimiavgifterna bör kunna variera mellan 1 000 kr och 15 000 kr. Minimiavgifterna är knappast så betungande att inte de flesta rättssökande kan stå för dem. För dem som har det allra sämst ställt bör

liksom hittills någon minimiavgift inte utgå utan det får vara tillräckligt med den avgift som ska betalas för den obligatoriska rådgivningen.

Tröskeeffekterna är ingen nyhet utan behandlades redan i förarbetena till 1996 års rättshjälpslag.³⁶ Där anfördes att en lämplig avvägning mellan risken för tröskeeffekter å ena sidan och systemets begriplighet och effektivitet å andra sidan var ett avgiftssystem med sex nivåer. Något skäl att ändra den bedömningen finns inte, även om avgiftssystemet nu föreslås utökas till sju nivåer.

Den som beviljats rättshjälp också är befriad från att betala t.ex. ansökningsavgifter vid bl.a. de allmänna domstolarna (19 § rättshjälpslagen). Nyligen har beslutats om en höjning av sådana avgifter.³⁷ Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2014. Mot bakgrund av att ansökningsavgiften för familjemål höjts från 450 kr till 900 kr har avgiftsförmånen utökats avsevärt. Detta bör vägas in när man diskuterar en justering av avgiftsgränserna.

Någon ändring såvitt avser regleringen för underåriga föreslås inte. Liksom tidigare ska för underåriga gälla att det får beslutas att någon rättshjälpsavgift inte ska betalas, om sökandens ekonomiska förhållanden ger anledning till det.

Liksom tidigare bör också jämkning kunna ske om den rättsökandes ekonomiska förhållanden ändras väsentligt innan den rättsliga angelägenheten har avslutats. Jämkning sker för närvarande på det sätt att procentsatsen sätts ned till någon av de nivåer som anges i lagen, dock aldrig under den lägsta avgiftsnivån. Jämkning nedåt kan heller aldrig avse redan inbetalade avgifter. I princip kan inte heller jämkning nedåt avse kostnader som redan har uppkommit. Jämkning kan även ske om en väsentlig felbedömning gjordes då procentsatsen tidigare fastställdes eller om oriktiga uppgifter legat till grund för beslutet. Vi föreslår ingen ändring av bestämmelserna om jämkning.

³⁶ Se prop. 1996/97:9 s. 162.

³⁷ Se prop. 2013/14:77 och förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

7.6.4 Underhållsskyldighet till barn

Bedömning: Avdraget för barn vid beräkning av den rättsökandes ekonomiska förmåga bör höjas.

Förslag: Bidrar den rättssökande till underhållet av barn ska den beräknade årsinkomsten minskas med 20 000 kr för varje barn, dock sammanlagt högst 100 000 kr.

Enligt nuvarande bestämmelser gäller, vid beräkning av den sökandes ekonomiska underlag, att om den rättssökande bidrar till underhållet av barn ska den beräknade årsinkomsten minskas med 15 000 kr för varje barn, dock högst 75 000 kr (38 § rättshjälpslagen).

Avdraget om 15 000 för barn har gällt sedan 1996 års rättshjälpslags tillkomst. Mot bakgrund av att vi föreslagit en uppräkningsgräns och avgifterna finns anledning att se över även avdraget för barn.

Kostnaderna för barn har ökat väsentligt sedan år 1996. Den genomsnittliga kostnaden för barn, 0–18 år, beräknas numera till cirka 18 000 kr per år. Avdraget bör därför höjas. För att avdraget inte ska behöva justeras på nytt inom en alltför snar framtid bör avdraget sättas något högre än 18 000 kr. Vi föreslår att avdraget bör bestämmas till 20 000 kr per barn, dock sammanlagt högst 100 000 kr.

7.6.5 Förutsättningar för en effektiv kostnadskontroll

Bedömning: Regeringen bör ge Domstolsverket i uppdrag att undersöka om Rättshjälpsmyndighetens datasystem kan utvecklas så att en mer effektiv kostnadskontroll kan ske.

I våra samtal med Rättshjälpsmyndigheten har framkommit att en bidragande orsak till de ökade rättshjälpskostnaderna kan vara att Rättshjälpsmyndighetens datasystem inte är optimalt för en ordentlig kostnadskontroll. Framför allt gäller detta ärenden rörande nedläggning av rådgivningsavgifterna. Myndigheten har med sitt nuvarande datasystem inte möjlighet till effektiv kontroll för att motverka missbruk. Inte heller kan myndigheten på ett enkelt sätt få en över-

blick över ärendena, vilket minskar effektiviteten i kostnadskontrollen. Med nuvarande ordning är det närmast en slump om man upptäcker eventuellt missbruk av systemet.

Antalet nedsatta rådgivningsavgifter har ökat betydligt de senaste åren. År 2011 var antalet nedsatta rådgivningsavgifter 4 351. År 2012 var antalet 4 743 och år 2013 var antalet 5 254. Enligt uppgift från myndigheten utbetalade myndigheten år 2013 cirka 5 miljoner kronor avseende nedsatta rådgivningsavgifter.

Kostnaden för nedsättning av rådgivningsavgifter är inte försumbar och är i stigande. Det är varken möjligt eller rimligt att ha ett ersättningssystem som saknar effektiva och ändamålsenliga kontrollmekanismer.

Med ett automatiserat rapporteringssystem, vilket skulle kunna liknas vid systemet för registrering av brottmål, skulle kostnadskontrollen i stort väsentligt kunna förbättras. Rättshjälpsmyndigheten skulle då kunna följa upp enskilda biträden och ärenden på ett bättre sätt och se till att regelverket tillämpas korrekt. Ett sådant system skulle visserligen initialt medföra en viss kostnadsökning men genom ett sådant system ökar i längden möjligheten till en bra och effektiv kostnadskontroll vilket skulle medföra besparingar för staten.

Vi föreslår därför att möjligheten att utveckla Rättshjälpsmyndighetens datasystem bör undersökas i syfte att få en effektiv kostnadskontroll.

7.6.6 Förordnande av rättshjälpsbiträden

Bedömning: De nuvarande reglerna bör behållas.

Enligt 26 § första stycket rättshjälpslagen får till rättshjälpsbiträde förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Vidare anges att om den rättssökande själv har föreslagit någon som är lämplig, ska denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett biträde får entledigas om det finns skäl till det. I 3 § rättshjälpsförordningen (1997:404) anges vem som ska anses som biträdande jurist vid tillämpning av rättshjälpslagen eller rättshjälpsförordningen. Som biträdande jurist på en advokatbyrå anses den som har avlagt de

kunskapsprov som har föreskrivits för behörighet till domarämbetet och har antecknats i ett register hos Sveriges advokatsamfund som anställd som biträde på byrån.

Det åligger den som vill förordnas till rättshjälpsbiträde att visa att han eller hon uppfyller lämplighetskraven.

Under utredningen har framhållits att mål med oerfarna och okvalificerade rättshjälpsbiträden tenderar att ta längre tid och dra högre kostnader än mål med erfarna och kvalificerade biträden. Man menar att kontrollen av dem som tillåts arbeta som rättshjälpsbiträde bör bli noggrannare.

Enligt vår uppfattning ska självfallet höga krav ställas på den som ska förordnas till rättshjälpsbiträde. Det bör så långt möjligt ges garantier för att den rättssökande får ett kvalificerat biträde till en skäligen kostnad både för den rättssökande och för det allmänna. När staten lämnar rättshjälp är det självfallet av stor vikt att den lämnade rättshjälpen blir effektiv och att kostnaderna hålls på en rimlig nivå. En väsentlig förutsättning för detta är naturligtvis att det biträde som förordnas har nödvändiga kvalifikationer för uppdraget.

Vid tillkomsten av 1996 års rättshjälpslag övervägdes om den som skulle förordnas till rättshjälpsbiträde som huvudregel skulle vara advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå och att andra endast skulle kunna komma i fråga om de, genom stora kunskaper på något särskilt område, kunde medverka till att en angelägenhet behandlades på ett bättre och mer effektivt sätt än av en allmänpraktiserande advokat.³⁸ Som skäl för att endast advokater eller biträdande jurister skulle kunna förordnas till rättshjälpsbiträde angavs att dessa står under tillsyn och kontroll. Den som är medlem i Sveriges advokatsamfund är skyldig att följa de etiska regler som gäller för advokater. Samfundet har också möjlighet att ålägga den som brister i detta hänseende disciplinpåföljd och att utesluta den som gör sig skyldig till allvarliga förseelser. Alla advokater har obligatoriska försäkringar, dels försäkring för ren förmögenhetskada, dels för förmögenhetsbrott. En viss tillsyn finns också beträffande de biträdande juristerna som är verksamma på advokatbyrå via den advokat som anställt dem.

³⁸ Se prop. 1996/97:9 s. 154 ff.

Ett sådant krav infördes dock inte. Det ansågs som en nackdel med en ordning där vissa formella krav ställdes på rättshjälpsbiträdet. Detta skulle utestänga dem som i och för sig hade goda förutsättningar att klara uppdraget men som av en eller annan anledning inte uppfyllde de formella kraven. En annan nackdel ansågs vara att den rättssökande fick färre personer att välja mellan när han eller hon skulle anlita ett biträde. En annan omständighet som vägde tungt var att den som finansierade en tvist genom en rättskydds försäkring kunde välja även andra än advokater och biträdande jurister som ombud. Syftet att så långt som möjligt garantera att rättshjälpsbiträden hade tillräckliga kvalifikationer ansågs i stället kunna uppnås genom att de som förordnade biträden gjorde en verklig prövning av bitrådets kvalifikationer.³⁹

Frågan om det bör införas formella krav på den som förordnas som rättshjälpsbiträde har inte kommit i något nytt läge i förhållande till 1996 års lagstiftningsärendet. Någon ändring av bestämmelsen om vem som får förordnas som biträde föreslås därför inte. Syftet att så långt möjligt garantera att rättshjälpsbiträdena har tillräckliga kvalifikationer får liksom hittills uppnås genom att de som förordnar biträden gör en verklig och noggrann prövning av bitrådets kvalifikationer.

Det är alltså viktigt, inte minst ur kostnadssynpunkt, att i varje enskilt fall överväga om det föreslagna biträdet har de kvalifikationer som krävs för uppdraget. Den som förordnas som rättshjälpsbiträde ska vara lämplig för det enskilda uppdraget. Det torde t.ex. inte komma i fråga att förordna ett oerfaret biträde när det rör sig om ett komplicerat ärende.

Hos Rättshjälpsmyndigheten har, för jurister som inte arbetar på advokatbyrå, en relativt fast praxis utbildats när det gäller lämplighetsprövningen. Juristen lämnar med den aktuella rättshjälpsansökan in de handlingar om sina meriter han eller hon vill åberopa, och förordnas i allmänhet, om angelägenheten är av enkel beskaffenhet. Nästa gång personen i fråga är aktuell kontrolleras hur han eller hon har skött det föregående uppdraget. Om uppdragen skötts väl kan förordnanden i mer komplicerade ärenden komma i fråga. Motsvarande ordning tillämpas också enligt uppgift av många domstolar. Det är lämpligt att domstolarna, så som sker vid bl.a. Solna

³⁹ Se prop. 1996/97:9 s. 154 ff.

tingsrätt, vid lämplighetsprövningen tar kontakt med Rättshjälpsmyndigheten och efterhör om myndigheten har erfarenhet av det föreslagna ombudet. Domstolen har därefter att göra en egen bedömning av det föreslagna ombudets lämplighet.

Eftersom domstolar hanterar cirka 90 procent av alla rättshjälpsansökningar är det viktigt att samtliga domstolar har rutiner och riktlinjer för hur lämplighetsprövningen ska göras så att en reell prövning av biträdets kvalifikationer kommer till stånd. Det är ytterst en rättssäkerhetsfråga som domstolen har att hantera med omsorg om den enskilda rättsökanden och om en effektiv process.

7.6.7 Handläggningen av rättshjälpsansökningar

Bedömning: Domstolsverket och domstolarna bör tillse att de som vid domstolarna hanterar ansökningar om rättshjälp får relevant utbildning och riktlinjer för hanteringen av sådana ansökningar.

Av den statistik vi inhämtat framgår att Rättshjälpsmyndigheten handlägger cirka 10 procent av det totala antalet rättshjälpsansökningar. Resterande del, dvs. cirka 90 procent, handläggs av domstol.

För att systemet med rättshjälp ska fungera och för att de som har rätt till rättshjälp också ska få det är det viktigt att det regelverk som finns kring avgiftssystemet efterlevs. Av denna anledning, och naturligtvis även ur kostnadssynpunkt, är det oerhört viktigt att i varje enskilt fall noggrant beräkna såväl den enskildes ekonomiska underlag som vilken avgiftsnivå och procentsats som egenavgifterna ska beräknas efter.

Vi föreslår ingen ändring i befintliga regler men vill påtala vikten av att de som har att handlägga ansökningar om rättshjälp har för uppgiften relevant utbildning och att uppgiften att handlägga ärenden om rättshjälp hanteras på avsett sätt med erforderlig noggrannhet. Det är, inte minst mot bakgrund av de ändringar utredningen föreslår, viktigt att relevant utbildning och riktlinjer ges och att uppgiften att handlägga ansökningar om rättshjälp inte sker slentrianmässigt. Det är angeläget att Domstolsverket och domstolarna tillser att erforderliga utbildningsinsatser sker i samband med ett genomförande av våra förslag.

7.6.8 Förmåner inom rättshjälpssystemet

Bedömning: Av författningstekniska skäl bör 19 § första stycket rättshjälpslagen omformuleras utan ändring i sak.

Förslag: Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala föreskriven ansökningsavgift, tilläggsavgift eller expeditionsavgift vid de allmänna domstolarna, ansökningsavgift i mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, eller avgift för kopia, avskrift eller utskrift av allmän handling.

Av 19 § rättshjälpslagen följer att den som har beviljats rättshjälp inte behöver betala ansökningsavgift eller expeditionsavgift enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna, ansökningsavgift i mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller avgift enligt 15 § 1–3 avgiftsförordningen (1992:191). Vidare anges i paragrafen att den som har beviljats rättshjälp i en angelägenhet som lett till ett verkställbart avgörande eller i ett mål om verkställighet inte behöver betala utsökningssavgifter hos Kronofogdemyndigheten eller några kostnader för kungörelser i mål eller ärenden vid domstol.

Bestämmelsen reglerar vilka avgifter som den som har beviljats rättshjälp befrias från att betala. I första stycket trädde en ändring i kraft den 1 juli 2014 (SFS 2014:252).⁴⁰ Ändringen var föranledd av en höjning av avgifterna i allmän domstol.⁴¹ Ändringen innebär att den som beviljats rättshjälp inte heller ska behöva betala tilläggsavgift. Andra stycket justerades år 2006 i anledning av ändringar i förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna (SFS 2006:724). Justeringen innebar ingen ändring i sak.

Paragrafen innehåller i första stycket, enligt sin nuvarande lydelse, hänvisningar till förordningar, dvs. författningar på lägre nivå än lagen. Hänvisningarna har funnits sedan den nuvarande rättshjälpslagens tillkomst och hade sin motsvarighet i 1972 års rättshjälpslag (se 9 § andra stycket 5 och 9 a § i 1972 års rättshjälpslag).

⁴⁰ Se prop. 2013/14:77.

⁴¹ Se förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Det strider mot vedertagen ordning att i en lag hänvisa till en författning på lägre nivå.⁴² Genom en sådan hänvisning görs den underordnade författningen riksdagsbunden. En ändring i den underordnade författningen kan då ändra innebörden i lagbestämmelsen. Mot denna bakgrund bör angiven bestämmelse omformuleras. Någon ändring i sak är inte avsedd.

⁴² Se Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1 s. 44.

8 Återbetalningsskyldighet för dömda

8.1 Inledning

Beivrandet av ett brott kan orsaka staten stora kostnader både under förundersökningen och i själva rättegången. Den största delen av dessa kostnader är inte rättegångskostnader i rättegångsbalkens mening, utan staten står alltid det slutliga ansvaret för dem. Hit hör kostnaderna för utredning av brottet, för löner till polis, åklagare, domare och andra som är sysselsatta med förundersökning eller domstolsförfarande samt lokalkostnader. Andra kostnader följer reglerna för rättegångskostnader i 31 kap. RB, vilket innebär att det slutliga ansvaret för dem är beroende av utgången i målet.

Den som misstänks för brott kan under vissa förhållanden få hjälp av staten med kostnader som är förknippade med rättegången. Enligt särskilda bestämmelser i 21 kap. RB kan sålunda en offentlig försvarare förordnas för den misstänkte. Den offentlige försvararen får ersättning av staten, men frågan om vem som slutligt ska stå för kostnaden bedöms enligt reglerna om rättegångskostnader. Konstruktionen av reglerna bottnar i en önskan att ingen av ekonomiska skäl ska vara förhindrad att ta till vara sin rätt i en brottmålsprocess. En tilltalad, som på talan av åklagaren fälls till ansvar, är skyldig att ersätta staten för kostnaderna helt eller delvis.

Den som inte får en offentlig försvarare förordnad för sig får själv bekosta den försvararhjälp han anser sig behöva. Om han frikänns kan han få ersättning av staten för sådana kostnader.

Enligt direktiven ska vi överväga en skärpning av reglerna för återbetalningsskyldigheten för dömda. I direktiven framhålls särskilt att vi, vid överväganden om den dömdes återbetalningsskyldighet, särskilt ska beakta att återkraven inte konkurrerar ut eventuellt

skadestånd till brottsoffer eller på ett orimligt sätt drabbar den dömdes anhöriga.

Den andel av kostnaderna som den dömda ska återbetala för rättegångskostnader tillgodofördes tidigare anslaget för rättsliga biträden. Sedan år 2002 ska dock medel som staten får på grund av återbetalningsskyldighet i stället redovisas mot inkomsttitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet.

8.2 Bakgrund

Regler om att en tilltalad som döms för brott ska ersätta staten för vissa kostnader har funnits sedan länge.

Redan Processkommissionen uttalade att det är naturligt att den tilltalade i mål angående allmänt åtal, om han fälls till ansvar, ska vara pliktig att ersätta statsverket dess kostnader i målet.¹ Processkommissionen tog också upp frågan om möjlighet borde beredas för jämkning av ersättningsskyldigheten. Kommissionen framhöll att det inte sällan framträder ett visst missförhållande mellan det straff vartill en tilltalad fälls och storleken av den ersättning för kostnaderna i målet som han samtidigt förpliktas utge.² Processlagsberedningen uttalade att den tilltalade även bör utge arvode och ersättning till offentlig försvarare eftersom sådan kostnad, enligt dåvarande 21 kap. 10 § RB, ska utgå av allmänna medel.³ När det gällde jämningsmöjligheten uttalade Processlagsberedningen att befogenhet borde tilläggas rätten att, då rättegångskostnadens belopp inte står i rimligt förhållande till den tilltalades brottslighet och villkor, jämka ersättningen efter skälighet på det sätt som Processkommissionen förordat.⁴

Under 1960-talet kritiserades jämningsregeln för att vara för snävt hållen då den i sin dåvarande utformning och tillämpning kunde leda till att den tilltalade förpliktades att betala belopp som inte stod i rimligt förhållande till hans betalningsförmåga.⁵ Jämningsregeln hade i praxis tolkats så att nedsättning i ersättnings-

¹ SOU 1926:32 s. 304.

² SOU 1926:32 s. 305.

³ SOU 1938:44 s. 345.

⁴ SOU 1938:44 s. 345.

⁵ Prop. 1969:156 s. 24.

skyldigheten endast var tillåten om kostnaden stod i missförhållande till såväl den dömdes brottslighet som hans ekonomiska villkor.⁶ Det framhölls att detta var otillfredsställande från flera synpunkter. Dels kunde det motverka den dömdes återanpassning i samhället, dels kunde det leda till kostnadskrävande men resultatlösa indrivningsförsök. Dåvarande departementschefen uttalade att det från de angivna synpunkterna var otillfredsställande att den tilltalade åläggs en betalningsskyldighet som inte är rimlig i förhållande till hans ekonomiska villkor och att kriminalpolitiska skäl inte kunde anses tala emot att jämkningens möjlighet vidgades något.⁷ Departementschefen uttalade vidare att det inte kunde påvisas någon gynnsam effekt av att ålägga den tilltalade återbetalningsskyldighet av nyss angiven omfattning från vare sig allmänpreventiva eller individualpreventiva synpunkter.⁸

Den föreslagna ändringen i reglerna kom att genomföras. Samtidigt infördes en regel som innebar att ersättningsskyldigheten bortföll om den avsåg ett belopp som understeg en viss gräns. Skälen för detta var huvudsakligen att kostnaderna för indrivning och arbete med dessa små belopp var för höga.⁹

I förarbetena till 1972 års rättshjälpslag föreslogs en samordning av alla kostnader som utgått av allmänna medel. Det ansågs viktigt att den dömdes betalningsförmåga togs i anspråk inom rimliga gränser, varför återbetalningsskyldigheten borde anpassas till den dömdes ekonomiska och personliga förhållanden.¹⁰ I propositionen förslogs därför att återbetalningsskyldigheten inte i något fall fick uppgå till högre belopp än vad som motsvarade det för den dömda gällande maximibeloppet enligt rättshjälpsreglerna.¹¹

Vid införandet av lagen (1988:609) om målsägandebiträde infördes en skyldighet för den dömda att betala även kostnaderna för sådant biträde.¹² Som skäl för denna ordning anfördes att det var konsekvent att jämställa denna kostnad med övriga kostnader för bl.a. bevisning och utredning i målet. Detta innebar att den till-

⁶ Prop. 1969:156 s. 20.

⁷ Prop. 1969:156 s. 24.

⁸ Prop. 1969:156 s. 24 f.

⁹ Prop. 1969:156 s. 26 f.

¹⁰ Prop. 1972:4 s. 268 f.

¹¹ Prop. 1972:4 s. 268. Se även prop. 1978/79:90 då regleringen knöts till dåvarande rättshjälpslagen.

¹² Prop. 1987/88:197.

talade blev skyldig att till staten återbetala kostnaderna för målsägandebiträdet, om han dömdes för brottet och om kostnaderna låg inom ramen för det för honom gällande maximibeloppet för rättshjälpsavgift.¹³

I samband med att 1996 års rättshjälpslag trädde i kraft begränsades den dömdes ersättningsskyldighet till att avse kostnaderna för offentlig försvarare och målsägandebiträde. Kostnad för bl.a. bevisning undantogs alltså. Den dömda skulle å andra sidan alltid betala hela kostnaden för blodprov och blodundersökning. Begränsningen i ersättningsskyldigheten till högst vad den dömda skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift om han haft rättshjälp behölls. Ändringen föranleddes framför allt av att reglerna om kostnaderna för rättshjälpsbiträde ändrats men också för att de tidigare bestämmelserna om vad den dömda skulle återbetala var komplicerade. Omfattande beräkningar måste ofta göras innan betalningsskyldigheten kunde fastställas.¹⁴

När lagstiftningen om särskild företrädare för barn infördes under slutet av 1990-talet kopplades denna till reglerna om återbetalningsskyldighet i lagen om målsägandebiträde.¹⁵ Det innebär att den dömda kan få betala kostnader även för sådan företrädare.

År 2010 utvidgades den dömdes ersättningsskyldighet till att omfatta även den som godkänner ett strafföreläggande och utvidgades bestämmelsen om återbetalningsskyldighet för statens kostnader till att avse även urinprovstagning och urinundersökning.¹⁶

Den 20 oktober 2010 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Direktivet innehåller minimiregler som ska garantera misstänkta och tilltalades rätt till tolkning och översättning av handlingar. Med anledning av direktivet har ett tillägg gjorts i 31 kap. 1 § andra stycket RB som avser ytterligare kostnader som undantas från den tilltalades återbetalningsskyldighet. Undantaget gäller kostnader för staten bestående i ersättning som betalats till en offentlig försvarare för utlägg för tolkning vid överläggningar med den tilltalade.

¹³ Prop. 1987/88:107 s. 33.

¹⁴ Prop. 1996/97:9 s. 164 f.

¹⁵ Prop. 1998/99:133.

¹⁶ Prop. 2009/10:82.

Som tidigare angetts (avsnitt 6.2.2) infördes år 2013 en rätt till offentlig försvarare i vissa fall under ett resningsförfarande. Då infördes också bestämmelser om att den tidigare tilltalade får åläggas att ersätta staten för det som har betalats av allmänna medel i ersättning till försvararen.¹⁷

Den tilltalade får även i resningssammanhang åläggas att ersätta staten för kostnader för målsägandebiträde och särskild företrädare för barn. Ett av skälen som anfördes var att ansvar för kostnader har en handlingsdirigerande funktion.¹⁸ Den som vet att han eller hon har ett kostnadsansvar kan antas vinnlägga sig om att inte genom sitt sätt att processa förorsaka onödiga kostnader.¹⁹ Det ansågs därför rimligt att det fanns ett ansvar för försvararkostnader som uppstått för att frågan om resning har aktualiserats. Även statsfinansiella hänsyn åberopades.²⁰

8.3 Gällande rätt

8.3.1 Återbetalningsskyldighet för dömda

Bestämmelser som reglerar ansvaret för rättegångskostnader i brottmål finns i 31 kap. RB.

Den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden utgör en viktig del i frågan om återbetalningsskyldighet. Det är med dessa uppgifter som grund som beslut tas om hur stor del av försvararkostnader m.m. som den dömda ska återbetala till staten.

I 31 kap. 1 § RB regleras återbetalningsskyldigheten för en tilltalad som döms för ett brott i ett mål där åklagaren för talan. I paragrafens första stycke anges att om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Den tilltalade ska också ersätta staten för kostnaden att hämta honom eller henne till rätten och för kostnaden för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning som avser honom eller henne och som har gjorts för utredning om brottet.

¹⁷ Prop. 2011/12:156.

¹⁸ Prop. 2011/12:156 s. 50.

¹⁹ Prop. 2011/12:156 s. 50 f.

²⁰ Prop. 2011/12:156 s. 51.

Huvudregeln är alltså att den som döms för ett brott ska betala rättegångskostnaderna i ett mål där åklagaren fört talan. Den dömdes ersättningsskyldighet begränsas dock av paragrafens tredje och fjärde stycke. Betalningsskyldighet ska åläggas också när påföljd efterges enligt 29 kap. 6 § brottsbalken (BrB), när den dömden förklarats fri från påföljd enligt 30 kap. 6 § BrB och när den dömden överlämnats till särskild vård enligt 31 kap. BrB. Fall där påföljd fallit bort enligt reglerna i 35 kap. BrB omfattas däremot inte av reglerna om kostnadsansvar för den dömden.

Den dömdes betalningsskyldighet omfattar hela den ersättning som den offentlige försvararen tillerkänns av domstolen enligt 21 kap. RB, dvs. ersättning för arbete, tidspillan, utlägg och mervärdes-skatt.

Förutom de i paragrafen uppräknade kostnaderna är en tilltalad som fälls till ansvar även skyldig att betala kostnaderna för eventuellt målsägandebitråde (se 8 § lagen [1988:609] om målsägandebitråde) och särskilda företrädare för barn (se 11 och 12 §§ lagen [1997:997] om särskild företrädare för barn).

Enligt paragrafens andra stycke omfattar ersättningsskyldigheten inte kostnader som inte skäligen varit motiverade för utredningen eller kostnader som vållats genom vårdslöshet eller försumelse av någon annan än den tilltalade, hans eller hennes ombud eller försvarare som utsetts av honom eller henne. Ersättningsskyldigheten omfattar inte heller det som betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade. Sista meningen i stycket har, som tidigare angetts (avsnitt 8.2), tillkommit mot bakgrund av direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

Den dömdes ersättningsskyldighet begränsas av paragrafens tredje och fjärde stycken. I tredje stycket anges att den tilltalade inte i annat fall än som avses i 4 § första stycket är skyldig att betala mera av kostnaden för försvararen än vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Det som sägs i den lagen om kostnad för rättshjälpsbiträde gäller i stället kostnad för offentlig försvarare

Bestämmelsen i tredje stycket innebär att den dömden inte ska betala mer för försvararkostnader än vad som skulle ha utgått i rättshjälpsavgift enligt 23 § rättshjälpslagen. Bestämmelserna om rättshjälpsavgift innebär att den rättssökande ska betala en viss procent-

sats av ersättningen till biträdet. Procentsatsen varierar mellan 2 procent och 40 procent och ska bestämmas efter förhållandena vid tiden för domen. Det som sägs i rättshjälpslagen om kostnad för rättshjälpsbiträde gäller då i stället kostnad för offentlig försvarare. I de fall där ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn varit förordnat ska beräkningen ske på grundval av den sammanlagda kostnaden.

Den som har ett ekonomiskt underlag som överstiger 260 000 kr kan för närvarande inte få rättshjälp (se 6 § rättshjälpslagen). En tilltalad som döms och har ett ekonomiskt underlag som överstiger det beloppet ska alltså ersätta hela kostnaden för den offentliga försvararen och eventuellt andra biträden, om det inte finns skäl för jämkning enligt fjärde stycket. Hur rättshjälpsavgiften beräknas framgår av 23 och 38 §§ rättshjälpslagen (se avsnitt 7).

Det är endast ersättningsskyldigheten för kostnaderna för den offentliga försvararen och målsägandebiträde m.fl. som kan jämkas enligt tredje stycket. Kostnadsansvaret för blod- och urinprovstagning samt blod- och urinundersökning kan inte jämkas med stöd av denna bestämmelse. Sådana kostnader ska alltså den som dömts för brottet alltid återbetala fullt ut, såvida det inte finns skäl för jämkning med stöd av fjärde stycket i paragrafen eller kostnaderna understiger det belopp som anges i bestämmelsens sista stycke.

Begränsningen enligt tredje stycket av ersättningsskyldigheten gäller också i fråga om solidariskt ansvar (se 31 kap. 6 och 7 §§ RB) samt i fråga om totalkostnaderna i instanserna (se 31 kap. 10 § RB). Bestämmelsen i 31 kap. 10 § RB innebär att den dömde inte behöver betala ett belopp motsvarande rättshjälpsavgiften för varje instans.

Undantaget från begränsningsreglerna i stycket beträffande 31 kap. 4 § RB avser fall där den dömde gjort sig skyldig till försumlig processföring. Om den tilltalade fälls till ansvar innebär detta att ersättningsskyldigheten kan fastställas till högre belopp än det som skulle ha betalats i avgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

Det är rättens uppgift att se till att det finns ett tillräckligt underlag för att pröva frågan om den tilltalades ersättningsskyldighet (se 31 kap. 9 § RB). Om den tilltalades uppgifter inte godtas ska han eller hon få tillfälle att styrka uppgifterna.²¹

²¹ Se NJA 2005 N 46.

Av fjärde stycket framgår att det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden.

Bestämmelserna i fjärde stycket fick sin nuvarande utformning i sak vid tillkomsten av 1972 års rättshjälpslag. I förarbetena till den lagen framhölls att det var viktigt att den dömdes betalningsförmåga togs i anspråk inom rimliga gränser, att det inte borde komma i fråga att ålägga den dömden en återbetalningsskyldighet som kunde försvåra hans återanpassning till samhället och att den som t.ex. dömts till en längre frihetsberövande påföljd i regel inte borde åläggas någon sådan skyldighet.²² Vidare anfördes att återbetalningsskyldigheten skulle ses som ett led i samhällets reaktionssystem.²³

I praxis har jämkning enligt fjärde stycket tillåtits, trots att återbetalningsskyldigheten redan jämkats enligt andra stycket, när den tilltalades inkomst endast obetydligt översteg den gräns där återbetalningsskyldigheten skulle ha jämkats kraftigt enligt det tredje stycket.²⁴ Hovrätten har i ett fall ansett att en tilltalad, trots att han dömdes till åtta månaders fängelse, skulle ersätta en viss del av kostnaderna då han skulle få pensionsersättning under fängelsevistelsen.²⁵

Enligt paragrafens sista stycke behöver den som döms inte ersätta staten om det belopp som den tilltalade skulle vara skyldig att ersätta understiger en viss gräns som regeringen fastställt. Av 6 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. framgår att det beloppet har fastställts till 250 kr. Beloppsgränsen gäller i varje domstolsinstans för sig.²⁶

Av 31 kap. 9 § RB följer bl.a. att rätten självmant ska pröva om kostnad, som enligt rättens beslut ska utgå av allmänna medel, ska återbetalas av den tilltalade eller annan eller om den ska stanna på statsverket. Av bestämmelsen följer vidare att rätten, då den avgör målet, samtidigt ska meddela beslut angående rättegångskostnaderna. Utgångspunkten är att det är den tilltalades ekonomiska situation vid huvudförhandlingen som ska ligga till grund för bedömningen.

²² Se prop. 1972:4 s. 267.

²³ Se prop. 1972:4 s. 267.

²⁴ Se NJA 2006 s. 131.

²⁵ Se RH 1995:117. Jfr HD:s mål Ö 1906-05 där jämkning skedde endast enligt tredje stycket.

²⁶ NJA 1969 II s. 693.

Det är rättens uppgift att se till att det finns tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till frågan om återbetalningsskyldighet. Domstolens beslut om återbetalningsskyldighet för den som döms i ett brottmål ska grunda sig på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

När det gäller återbetalningsskyldigheten för kostnader i överrätterna stadgas i 31 kap. 10 § första stycket första meningen RB att denna ska bestämmas med hänsyn till utgången i överinstansen. Enligt andra meningen ska högre rätts dom anses som fällande bara om den tilltalade döms till påföljd som är att anse som svårare än den vartill lägre rätt dömt eller, om han frikänts av lägre rätt, finnes ha begått brottet eller av honom fullföljd talan inte föranleder ändring i lägre rätts dom.

Ett beslut om återbetalningsskyldighet enligt 31 kap. 1 § RB är med lagens terminologi ett beslut som inte är slutligt. Enligt 30 kap. 11 § RB ska rätten ange skälen för ett sådant beslut i den utsträckning det behövs.

Om en offentlig försvarare har förordnats för någon, som blivit dömd för brott, och det vid domstol inleds förfarande som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd den dömde, ska ersättning till försvararen alltid betalas av staten. Någon återbetalningsskyldighet kan alltså inte åläggas den dömde i dessa fall (19 § lag [1946:804] om införande av nya rättegångsbalken).

Av 4 § första stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) följer en skyldighet för åklagare och polis, i fall där det kan antas att den misstänkte kommer att dömas till annan brottspåföljd än böter eller det annars behövs, att från Skatteverket inhämta uppgift om den misstänktes levnadsomständigheter. I 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen anges att den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden ska utredas om det finns anledning att anta att dagsböter kan komma att ådömas. Dessa uppgifter redovisas normalt i en bilaga till förundersökningsprotokollet som benämns ”Personalia och dagsbotsuppgift”. I bilagan antecknas bl.a. uppgiven inkomst, bidrag, civilstånd, make/makas/sambos inkomst, hemmavarande barn under 18 år, försörjningsplikt, skulder, förmögenhet, taxerad inkomst, taxeringsår, make/makas/sambos taxerade inkomst, vem som utfört taxeringskontroll och datum för

detta. Vid åtal lämnas en sådan utredning in till rätten (se 45 kap. 7 § RB).

Därutöver inhämtas ofta en personutredning. En personutredning innehåller normalt även uppgift om den misstänktes ekonomiska förhållanden. I lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. anges att när det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet, ska ett yttrande inhämtas från Kriminalvården (1 §). Ett beslut att inhämta yttrande från Kriminalvården meddelas av rätten men får meddelas av åklagaren innan allmänt åtal har väckts (2 §). Beslutet ska meddelas så snart det lämpligen kan ske (2 §). Om allmänt åtal inte har väckts, får beslut att inhämta yttrande meddelas endast under förutsättning att den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars finns sannolika skäl för brottsmisstanken. Enligt 10 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får åklagaren, innan talan har väckts vid domstol, inhämta yttrande enligt denna paragraf även i fråga om den som inte har fyllt 18 år.

Bestämmelserna innebär att domstolen normalt sett har uppgifter om den tilltalade ekonomiska förhållanden.

Återbetalningsskyldighet i strafföreläggande

År 2010 utvidgades den dömdes ersättningsskyldighet till att omfatta även den som godkänner ett strafföreläggande.²⁷ Av 31 kap. 9 a § första stycket RB följer att om ett strafföreläggande enligt 48 kap. 3 § andra stycket RB har trätt i stället för åtal och har den misstänkte godkänt strafföreläggandet, tillämpas 31 kap. 1 och 4–7 §§ RB i fråga om kostnad som staten haft för en offentlig försvarare som varit förordnad för den misstänkte. Av andra stycket följer att frågan om ersättning för sådan kostnad som avses i första stycket prövas av den domstol som förordnat den offentliga försvararen.

²⁷ Prop. 2009/10:182.

Av bestämmelsen följer att den som godkänner ett strafföreläggande ska återbetala försvararkostnaderna i samma omfattning som en tilltalad som döms för brottet skulle ha fått göra det. Det innebär bl.a. att jämkning enligt tredje och fjärde styckena i 30 kap. 1 § RB ska ske vid behov. Prövningen av återbetalningsskyldigheten ska göras av den domstol som förordnade försvararen. Avsikten är att åklagaren ska förse den beslutande domstolen med tillgängliga uppgifter som har betydelse för fastställande av återbetalningsskyldigheten.²⁸

Av 48 kap. 2 § RB följer bl.a. att kostnad för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinprovundersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet också ska föreläggas den misstänkte till godkännande. I fråga om sådan kostnad tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan.

8.3.2 Återbetalningsskyldighet vid resningsförfaranden

Som nämnts (avsnitt 6.2.2) har en tidigare tilltalad i vissa fall rätt till offentlig försvarare under ett resningsförfarande. Rätten till offentlig försvarare i dessa fall regleras i 21 kap. 3 b § RB. Regler om kostnadsansvar i resningsförfaranden finns i 58 kap. RB.

Av bestämmelsen i 58 kap. 8 a § RB följer att om en offentlig försvarare har förordnats enligt 21 kap. 3 b § RB och det inte ges in någon resningsansökan till domstol, får den tidigare tilltalade åläggas att ersätta staten för det som har betalats av allmänna medel i ersättning till försvararen. Vidare följer att om en åtgärd som avses i 58 kap. 6 a § RB har vidtagits i syfte att utreda om det finns grund för resning till men för den tidigare tilltalade och det inte ges in någon resningsansökan till domstol, får den tidigare tilltalade tillerkännas ersättning av allmänna medel för sådana skäligena kostnader som avses i 31 kap. 2 § RB. Frågan om ersättning för kostnader ska prövas av den domstol som enligt 58 kap. 4 § första stycket RB är behörig att pröva resningsansökan (58 kap. 8 a tredje stycket § RB).

Bestämmelsen i 58 kap. 8 a § RB avser enbart det fallet att det inte ges in någon resningsansökan till domstol. Om en resningsansökan har getts in till domstol regleras frågan om ansvaret för

²⁸ Prop. 2009/10:182 s. 31.

kostnader som uppstått i det ärendet av 58 kap. 8 § RB. Av den bestämmelsen följer att om en resningsansökan avvisas eller avslås, får sökanden åläggas att ersätta motparten eller, om åklagaren är motpart, staten kostnaderna i resningsärendet. Vidare följer att om resning har sökts av åklagaren, får kostnaderna utgå av allmänna medel samt att om ansökningen bifalls, ska kostnadsfrågan prövas i samband med målet efter dess återupptagande.

Den tidigare tilltalade kan bli ersättningsskyldig för försvararkostnader oavsett om förundersökningen återupptagits eller inte.²⁹ Bestämmelsen om ersättningsskyldighet är fakultativ och vid bedömningen av om den tidigare tilltalade ska åläggas ersättningsskyldighet bör anledningen till att en offentlig försvarare förordnats eller att en förundersökning återupptagits liksom den tidigare tilltalades ekonomiska förhållanden beaktas.³⁰ Utgångspunkten är att en enskild som har begärt att förundersökningen ska återupptas men därefter inte ger in en ansökan om resning är ersättningsskyldig för uppkomna försvararkostnader.³¹ Vid rättens bedömning bör dock även den tidigare tilltalades ekonomiska förhållanden kunna beaktas (jfr 31 kap. 1 § tredje stycket för motsvarande fall under det ordinära brottmålsförfarandet).

Enligt 8 § lagen om målsägandebiträde och 12 § lagen om särskild företrädare för barn får den tidigare tilltalade även åläggas att till staten återbetala kostnader för sådana biträden som förordnas i resningsförfarandet.

Enligt 58 kap. 8 a § andra stycket ska också den tidigare tilltalade kunna få ersättning för sådana kostnader som avses i 31 kap. 2 § RB och som skäligen varit motiverade för att han eller hon skulle kunna ta tillvara sin rätt. Den tidigare tilltalade kan alltså enligt denna bestämmelse få ersättning för skäligen kostnader för försvarare och för bevisning under förundersökningen även om någon ansökan om resning inte lämnas in till domstol.³² En förutsättning för att bestämmelsen ska bli tillämplig är att en förundersökning har återupptagits i syfte att utreda om det finns grund för resning till men för den tidigare tilltalade eller att det i detta syfte beslutats att en

²⁹ Prop. 2011/12:156 s. 59.

³⁰ Prop. 2011/12:156 s. 59.

³¹ Prop. 2011/12:156 s. 52.

³² Prop. 2011/12:156 s. 60.

pågående förundersökning även ska avse frågan om den tidigare tilltalades delaktighet i brottet.

Enligt 58 kap. 8 a § tredje stycket ska frågan om ersättningskyldighet för sådana kostnader som avses i första och andra styckena i paragrafen prövas av den domstol som skulle varit behörig att pröva ansökan om resning.

8.4 Inkomsttitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet

Som tidigare angetts tillgodoräknas den andel av kostnaderna som den rättssökande själv ska betala tillbaka för bl.a. offentligt försvar och målsägandebiträde inte anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Medel som staten får på grund av återbetalningsskyldighet redovisas i stället mot inkomsttitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet. Utfallet på anslaget för rättsliga biträden återspeglar alltså inte fullt ut statens nettokostnad.

En post på inkomsttiteln avser återbetalning av rättshjälpskostnader. Posten omfattar återbetalning av kostnader för offentliga försvarare, målsägandebiträden och rättshjälpsbiträden. Netto har återbetalningar gjorts till Rättshjälpsmyndigheten med 43 152 000 kr för år 2013.

Under år 2013 har antalet framställda återkrav i tvistemål ökat något från föregående år. Avgörande för i vilken mån domstolarna beslutar om återkrav är vilken typ av mål som domstolarna avgör. I familjemål förekommer sällan återkrav.

Återkrav i brottmål har ökat med drygt 3 400 ärenden sedan år 2011. En anledning kan enligt Rättshjälpsmyndigheten vara att domstolarna i större utsträckning beslutar om återbetalningsskyldighet enligt 31 kap 1 § RB. Återbetalningsskyldigheten har från och med den 1 juni 2010 utökats till att också omfatta kostnaderna för urinprovstagning och urinundersökning.³³

Av den statistik vi inhämtat från Rättshjälpsmyndigheten framgår att antal återkravsärenden i brottmål, liksom antalet betalningar, ökat de senaste åren.³⁴ Statistiken redovisas i följande tabell.

³³ Se Årsredovisning 2013, Sveriges Domstolar, s. 69.

³⁴ Se Årsredovisning 2013, Sveriges Domstolar, s. 68 f.

År	Antal ärenden	Miljoner kr	Antal betalningar	Miljoner kr
2011	11 533	47,3	6 471	29,9
2012	13 600	53,4	6 658	30,8
2013	14 967	56,1	7 647	36,5

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Inledning

En tilltalad som döms för ett brott där åklagaren för talan ska ersätta staten för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till bl.a. försvarare. Avgiften bestäms med utgångspunkt i den dömdes ekonomiska underlag. Avgiften kan jämkas eller efterges under vissa förhållanden. Återbetalningsskyldigheten har sett olika ut i olika skeden. Innan 1996 års rättshjälpslag trädde i kraft omfattades t.ex. även kostnader för bevisning och utredning av återbetalningsskyldigheten.

Vi har i uppdrag att överväga en skärpning av reglerna om återbetalningsskyldighet för dömda. Att återkraven inte konkurrerar ut eventuellt skadestånd till brottsoffer eller på ett orimligt sätt drabbar den dömdes anhöriga ska därvid särskilt beaktas.

Att den som döms för brott ska ersätta statens kostnader i målet har gällt sedan länge. Det kan framstå som naturligt att den som fälls till ansvar ska ersätta statsverket sådana kostnader.

Det är Rättshjälpsmyndigheten som ansvarar för åtgärder för verkställighet när det gäller återbetalningsskyldighet i brottmål och andra beslut om betalning till staten som fattas med stöd av 31 kap. RB.³⁵ Rättshjälpsmyndigheten ansvarar även för åtgärder för verkställighet när det gäller vissa andra beslut om återbetalning till staten av ersättning som i samband med rättegång utgått av allmänna medel, beslut om återbetalning av statens kostnad för någons hämtande till rätten samt de övriga beslut som avses i 8 § kungörelsen (1973:261) om utbetalning av vissa ersättningar i mål eller ärende vid domstol, m.m.³⁶

³⁵ Se Domstolsverkets föreskrifter om ordningen för att erhålla verkställighet av vissa beslut om betalning till staten (DVFS 1999:14).

³⁶ Se Domstolsverkets föreskrifter om ordningen för att erhålla verkställighet av vissa beslut om betalning till staten (DVFS 1999:14).

Av den statistik vi inhämtat från Rättshjälpsmyndigheten (se avsnitt 8.4) framgår att antal återkravsärenden i brottmål, liksom antalet betalningar, ökat de senaste åren. Enligt uppgift från Rättshjälpsmyndigheten beror ökningen sannolikt på att även kostnader för urinprovstagning och urinundersökning kan återkrävas sedan år 2010. Regleringen av återbetalningsskyldighet för kostnad för blodprovstagning och blodundersökning infördes i rättegångsbalken redan i samband med att lagen (1946:864) om återgäldande av kostnad för blodundersökning i brottmål upphävdes den 1 december 1997.

Enligt uppgift från Rättshjälpsmyndigheten utgör cirka hälften av kraven återkrav med anledning av kostnad för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning. Resten av återkraven avser övriga återbetalningsposter. Någon statistik över hur många återkrav som avser t.ex. försvararkostnader går inte att erhålla. Inte heller är det möjligt att erhålla uppgift om hur summorna fördelar sig på de olika återbetalningsposterna.

Rättshjälpsmyndigheten har inte till uppgift att kräva in återbetalningsskyldighet som ålagts i strafförelägganden. Det är en uppgift för polisen att kräva in återbetalningsskyldighet ålagd i strafförelägganden. Av inhämtade uppgifter från polisen framgår att det år 2011 utfärdades 2 293 strafförelägganden med krav rörande kostnader för urin- och blodprov respektive urin- och blodundersökningar. Totalbeloppet var 1 644 368 kr. År 2013 utfärdades 5 352 sådana strafförelägganden. Totalbeloppet var 4 288 732 kr.

8.5.2 Tillämpningen av bestämmelserna om återbetalningsskyldighet

Bedömning: Frågan om ett möjligt systemstöd för beräkning av återbetalningsskyldighet bör lämnas till Domstolsverket att utreda.

Innan vi går in på frågan om en eventuell skärpning av reglerna kring återbetalningsskyldighet finns det anledning att något beröra tillämpningen av bestämmelserna. För att få en indikation på hur bestämmelserna tillämpas har vi berört frågan i diskussioner med domare, advokater och företrädare för Rättshjälpsmyndigheten.

De flesta av dem som vi talat med har, liksom flertalet experter i utredningen, framhållit att regelverket inte används fullt ut. Många

använder sig av ”dock lägst”-siffran i stället för att räkna ut beloppet som en procentsats av totalkostnaderna. Genomgående har anförts att domstolarna använder minimiregeln alltför generöst. Enligt uppgifter från Rättshjälpsmyndigheten ålägger en del domstolar inte betalningsskyldighet för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning. Vissa domstolar jämkar också ofta till noll kronor, eller till vad de anser vara lämpliga belopp, trots att förutsättningar föreligger att ålägga återbetalningsskyldighet. Därutöver har framkommit att olika domstolar tillämpar olika rutiner vid avgörande av frågan, vilket i sin tur kan motverka enhetlighet i rättstillämpningen.

Som förklaring till att återbetalningsskyldigheten tillämpas på angivet sätt har anförts att regelverket är svårtillgängligt och att domstolarna ser frågan om återbetalningsskyldighet som en sidosuppgift.

Av de uppgifter vi erhållit i denna del kan i vart fall dras slutsatsen att tillämpningen varierar och inte sällan framstår som alltför generös i förhållande till regelverket. Att regelverket inte hanteras på föreskrivet sätt innebär ökade kostnader för staten då återbetalningsskyldigheten i slutändan är en kostnadsfråga. Det är mot denna bakgrund viktigt att frågan om återbetalningsskyldighet hanteras korrekt. Det är sannolikt så att det, även inom befintligt regelverk, finns utrymme för att ålägga återbetalningsskyldighet i större utsträckning än vad som är fallet för närvarande. Vi kommer emellertid att även föreslå vissa skärpningar av reglerna om återbetalningsskyldigheten.

Enligt vår mening skulle det förenkla för domstolarna att beräkna återbetalningsskyldigheten om det fanns ett systemstöd för beräkningarna. Systemstödet skulle också omfatta ersättning för blod- och urinprov och blod- och urinundersökningar, så att sådana krav inte förbises i domsluten. Ett systemstöd skulle kunna medföra en större enhetlighet i tillämpningen. Lämpligen bör frågan om ett sådant systemstöd lämnas till Domstolsverket.

8.5.3 Bör kopplingen till rättshjälpslagen finnas kvar?

Bedömning: Kopplingen till rättshjälpslagstiftningen bör behållas.

Regelverket kring återbetalningsskyldigheten kan av många upplevas som svårtillgängligt. En anledning till detta kan vara reglernas koppling till rättshjälpslagen. Utgångspunkten i denna del bör vara att bestämmelserna om återbetalningsskyldighet ska vara enkla och förutsägbara, både för dem som ska tillämpa dem och för den enskilde.

Kopplingen av bestämmelserna om återbetalningsskyldighet till rättshjälpslagen kom till när 1972 års rättshjälpslag trädde i kraft. Vid denna tidpunkt sågs återbetalningsskyldigheten som ett led i samhällets reaktionssystem. Betalningsskyldigheten och påföljden skulle tillsammans utgöra en från olika synpunkter lämplig reaktion på brottet. Återbetalningsskyldigheten skulle bedömas mot bakgrund av de påföljder som hade bestämts för brottsligheten. Vid denna bedömning skulle särskilt beaktas att den tilltalade inte ålades en betalningsskyldighet som kunde försvåra återanpassningen i samhället.

Mot denna bakgrund infördes en utvidgad jämningsregel som innebar att återbetalningsskyldigheten alltid borde anpassas till den dömdes personliga och ekonomiska förhållanden. Det ansågs att en koppling till bestämmelserna om det dåvarande kostnadsbidraget vid rättshjälp skulle utgöra en garanti för detta.³⁷

Vid införandet av 1996 års rättshjälpslag behölls kopplingen till rättshjälpslagen. Reglerna i rättshjälpslagen förenklades dock i vissa avseenden, vilket innebar att även beräkningen av återbetalningsskyldigheten förenklades. Kritik hade tidigare riktats mot att de dåvarande bestämmelserna om vad den dömda skulle återbetala var komplicerade och att omfattande beräkningar ofta måste göras innan återbetalningsskyldigheten kunde fastställas. Förändringen medförde en viss ökad kostnad för staten men förenklingen innebar enligt regeringens mening så stora fördelar att en kostnadsökning kunde godtas.³⁸

Även vi anser det viktigt att återbetalningsskyldigheten bör anpassas till den dömdes personliga och ekonomiska förhållanden.

³⁷ Prop. 1972:4 s. 262 ff.

³⁸ Prop. 1996/97:9 s. 164 ff.

Det nuvarande systemet baseras på den dömdes ekonomiska förmåga, vilket alltså bör vara ett av kriterierna även fortsättningsvis. Beräkningen av den dömdes ekonomiska förmåga sker enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen. Dessa bestämmelser ger möjlighet att på ett lämpligt sätt ta hänsyn till den dömdes ekonomiska förmåga. Hänsyn kan tas till såväl försörjningsbörda som skulder och förmögenhet. Mot denna bakgrund finns inte skäl att frikoppla bestämmelserna om återbetalningsskyldighet för dömda från bestämmelserna i rättshjälpslagen.

Det är Rättshjälpsmyndigheten som ansvarar för att kräva in i dom ålagd betalningsskyldighet för dömda personer. Inom myndigheten delar man uppfattningen att kopplingen till rättshjälpslagen bör finnas kvar. Enligt Rättshjälpsmyndigheten är systemet enkelt att hantera. Det är ett rättvist system som går att förklara, bl.a. eftersom det bygger på en inkomstrelaterad uppgift.

Vi ansluter oss till de synpunkter som Rättshjälpsmyndigheten framfört. Att myndigheten skulle ha att hantera olika system beroende på om skulden avser rättshjälp eller återbetalningsskyldighet i brottmål kan inte vara önskvärt. Kopplingen till rättshjälpslagen har gällt sedan länge och är inarbetad, även om en skärpning av tillämpningen hos domstolar bör ske.

Sammanfattningsvis anser vi således att kopplingen till rättshjälpslagen när det gäller återbetalningsskyldigheten för dömda ska finnas kvar. Vi föreslår emellertid också en viss skärpning av regelverket kring återbetalningsskyldigheten för dömda.

8.5.4 Skärpning av återbetalningsskyldigheten

Bedömning: Återbetalningsskyldigheten för dömda bör skärpas.

Som nämnts inledningsvis innebär bestämmelserna i 31 kap. RB om återbetalningsskyldighet att den som döms för brott får betala tillbaka hela eller delar av statens rättegångskostnader. Framför allt är det fråga om kostnader för ersättning till offentlig försvarare. Den offentlige försvararen får ersättning av staten, men frågan om vem som slutligt ska stå för kostnaden bedöms enligt reglerna om rättegångskostnader i 31 kap. RB. Konstruktionen av reglerna bottenar i en önskan att ingen av ekonomiska skäl ska vara förhindrad att ta

till vara sin rätt i en brottmålsprocess. Det har bedömts att ett ansvar för rättegångskostnader bl.a. har en viss handlingsdirigerande funktion³⁹ samt även bidrar till att den tilltalade blir kostnadsmedveten. Den som vet att han eller hon har ett kostnadsansvar kan förutsättas vinnlägga sig om att inte genom sitt sätt att processa förorsaka onödiga kostnader. Vi instämmer i den bedömningen.

Enligt nuvarande bestämmelser är den dömda som huvudregel inte skyldig att betala mer av kostnaderna än vad denne skulle fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Som nyss redovisats anser vi att kopplingen mellan bestämmelserna om återbetalningsskyldighet för dömda och rättshjälpslagen bör finnas kvar. Frågan är dock om kopplingen bör gälla fullt ut.

Syftet med regleringen om återbetalningsskyldighet är att se till att den som har ett ekonomiskt sämre utgångsläge inte blir ålagd tyngre återbetalningsskyldighet än vad han eller hon kan anses klara av. Reglerna är också konstruerade så att de inte ska försvåra en adekvat kriminalpolitisk behandling av den dömda. Det är naturligtvis viktigt att sådana hänsyn tas även framledes.

Enligt vår mening har ett kostnadsansvar även vissa kriminalpolitiska effekter. Visserligen torde väl inte många avstå från att begå brott på grund av risken att få betala rättegångskostnader. Regler om återbetalningsskyldighet kan dock i ett större sammanhang ha viss betydelse för insikten hos enskilda att samhället inte tolererar brott. Att man dömer ut ett kostnadsansvar vid sidan av ett straff torde för gemene man framstå som ganska naturligt. Det kan därför hävdas att man får kriminalpolitiken bättre förankrad hos allmänheten, om de som döms för brott får svara för de kostnader de orsakat än om dessa kostnader via skatterna slås ut på medborgarna i gemen. Det kan av detta skäl argumenteras för att den som döms för brott bör stå en större del av rättegångskostnaderna än vad som är fallet i dag. I detta hänseende föreligger en viss skillnad mellan den som, kanske ofrivilligt, blir indragen i tvist för vilken rättshjälp kan beviljas och den som begår ett brott. Vi förespråkar mot denna bakgrund att återbetalningsskyldigheten för dömda skärps. Systemet ska dock fortfarande vara acceptabelt ur rättvisesynpunkt, enkelt att tillämpa och förutsebart för den enskilde.

³⁹ Se t.ex. prop. 1989/90:71 s. 62.

Inte heller får en skärpning inkräkta menligt på betalning av eventuella skadestånd och böter.

När det gäller en skärpning av återbetalningsskyldigheten kan flera alternativ övervägas. Ett alternativ skulle kunna vara att utvidga återbetalningsskyldigheten till att omfatta fler poster än vad den gör i dag. Ett annat alternativ skulle kunna vara att införa en miniminivå för återbetalningsskyldigheten för dömda, som alltid ska betalas oavsett ekonomiska, personliga och andra förhållanden.

Bör återbetalningsskyldigheten för dömda utvidgas till att omfatta fler poster?

Bedömning: Återbetalningsskyldigheten bör inte utvidgas till att omfatta kostnader för muntlig bevisning.

Förslag: Återbetalningsskyldigheten för dömda ska utvidgas till att omfatta även salivprov i syfte att göra en DNA-analys av provet för att utreda brottet.

Kostnader för muntlig bevisning

Tidigare omfattade den dömdes återbetalningsskyldighet även kostnader för muntlig bevisning. I samband med ikraftträdandet av 1996 års rättshjälpslag ändrades bestämmelserna så att återbetalningsskyldigheten endast kom att omfatta kostnaderna för offentlig försvarare och målsägandebiträde. Frågan är om det finns anledning att återinföra en skyldighet för den dömda att ersätta staten för kostnader för muntlig bevisning.

Skälet till att bestämmelserna ändrades i angivet avseende var att de ofta medförde komplicerade och omfattande beräkningar innan återbetalningsskyldigheten kunde fastställas. Vidare hade bestämmelserna om vilka kostnader rättshjälpsavgifterna skulle beräknas på ändrats till att avse endast kostnaderna för rättshjälpsbiträdet. Det fanns därför anledning att införa samma ordning i brottmål. En fördel med den ändrade ordningen i brottmål angavs vara att en sådan ordning, där ersättning till vittnen och målsägande inte påverkade den tilltalades återbetalningsskyldighet, också hade den för-

delen att vittnesersättningen kunde handläggas utanför rättssalen. Huvudförhandlingen behövde inte belastas med sådana beslut och vittnen och brottsoffer slapp redogöra för sina ekonomiska och andra förhållanden inför parter och åhörare.

De nu angivna fördelarna kvarstår. Vi anser därför att kostnader för muntlig bevisning inte ska omfattas av återbetalningsskyldigheten för dömda.

Kostnader för provtagningar och undersökningar

En annan fråga att överväga ur statsfinansiell synpunkt är om kostnader för andra provtagningar och undersökningar vid kroppsbesiktning, på samma sätt som kostnad för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning, framför allt vissa DNA-prov och undersökningar av DNA,⁴⁰ bör återbetalas av dömda. DNA-analyser används vid utredning av såväl mängdbrottslighet som grova brott. Frågan har berörts i tidigare lagstiftningsarbeten.⁴¹ Då saknades dock beredningsunderlag för att behandla kostnader för sådana provtagningar.

En första fråga att ta ställning till när en utvidgning av återbetalningsskyldigheten övervägs är om en sådan utvidgning bör gälla enbart vissa prover och undersökningar eller om det bör gälla samtliga prov och undersökningar som kan aktualiseras vid en kroppsbesiktning. En kroppsbesiktning kan innefatta en mängd olika prover och undersökningar, t.ex. fingertvätt, salivprov och hudprov.

En utgångspunkt bör vara att en utvidgning ska passa väl in i befintligt system och vara enkel att tillämpa. Det ska också vara lätt att fastställa ett enhetligt pris för provet och priset får inte heller vara så högt att det inverkar på skälighetsbedömningen när det gäller återbetalningsskyldigheten. Det prov och den undersökning för vilket återbetalningsskyldighet övervägs bör också vara relativt frekvent förekommande så att en återbetalningsskyldighet får genomslag i praktiken.

Enligt uppgift från Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) är ett mycket frekvent förekommande prov salivprov, s.k. ”tops-

⁴⁰ DNA är en förkortning av deoxyribonukleinsyra vilket är det kemiska ämne som bär den genetiska informationen.

⁴¹ Se prop. 2009/10:182 s. 33.

ning”, i syfte att göra en DNA-analys för att utreda brott. Salivprov används framför allt som ett jämförelseprov. Jämförelseprov från personer kommer så gott som uteslutande in till SKL i form av salivprov. Sådana prov och undersökningar används vid utredning av såväl s.k. mängdbrottslighet som vid utredning av grova brott. DNA-profilerna erhålls med hjälp av en automatiserad analysprocess och DNA-profiler från analyserade jämförelseprov kan sedan användas t.ex. för jämförelse mot brottsplatsspår i ett specifikt ärende.

Enligt uppgift från SKL var antalet till SKL inskickade salivprov som avser personer misstänkta för brott år 2013 cirka 38 000. Antal salivprov har enligt uppgift från SKL ökat. Som jämförelse kan nämnas att antalet år 2008 var cirka 34 000. Drygt 90 procent av alla salivprov som utförs årligen vid SKL avser personer misstänkta för brott. För brottsutredande uppdragsgivare utanför polisväsendet debiterar SKL en analyskostnad om 950 kr per prov exklusive moms. Analys av salivprov är en semiautomatiserad högeffektiv process där kostnaden om 950 kr innefattar hela hanteringen inklusive eventuell registerhantering och eventuell träffrapport.⁴²

När det gäller andra undersökningar kopplade till DNA, t.ex. identifiering och säkring av biologiska spår, är kostnaden för dessa inte lika enkel att bestämma. Kostnaden för sådana undersökningar kan, enligt uppgift från SKL, skilja sig åt beroende på vilken tid det tar att handlägga ärendet. Startkostnaden för ett ärende är 2 140 kr för en undersökning som innefattar en timmes handläggning och en DNA-analys. Sedan tillkommer timkostnad och analyskostnad efterhand som mer tid och ytterligare analyser tillkommer. Timkostnaden är för närvarande 1 300 kr. exklusive moms och 840 kr. exklusive moms för en DNA-analys av ett biologiskt spår. Priserna skiljer sig därutöver åt för andra typer av kriminaltekniska undersökningar som genomförs vid SKL.

Enligt vår mening talar detta för att en utvidgning av återbetalningsskyldigheten enbart bör avse salivprov i syfte att göra en DNA-analys av provet för att utreda brottet. Salivproven är frekvent förekommande och har ett fastställt enhetligt pris. En utvidgning av återbetalningsskyldigheten till att omfatta även salivprov bör inte föranleda svårigheter vid tillämpningen och priset i sig är inte så

⁴² Information om salivprov hämtad från SKL:s hemsida, www.skl.polisen.se. Information har också erhållits genom företrädare för SKL.

högt att det inverkar på skälighetsbedömningen vid fastställandet av återbetalningsskyldigheten. Vi föreslår därför att återbetalningsskyldigheten för dömda utvidgas till att omfatta salivprov i syfte att göra en DNA-analys av provet för att utreda brottet. Det innebär att återbetalningsskyldighet inte kan åläggas för prov tagna enbart i annat syfte än att utreda brottet, t.ex. prov tagna enbart i registrerings syfte.

Återbetalningsskyldighet för salivprov bör gälla även den som godkänt ett strafföreläggande eller, om förutsättningar föreligger, en ordningsbot, för det fall ett sådant prov blir aktuellt i dessa fall. Det bör i sammanhang påtalas att det, enligt motiven, inte bör vara aktuellt att ta DNA-prov i de fall där det brott som misstanken avser ter sig så bagatellartat att påföljden kan antas komma att stanna vid böter.⁴³ Detta uttalande bör ses mot bakgrund av reglerna om registrering av DNA-prov. DNA-registret (se nedan) får nämligen enligt 23 § polisdatalagen innehålla analysresultat endast för personer som genom lagakraftvunnen dom har dömts till annan påföljd än böter eller som har godkänt ett strafföreläggande som avser villkorlig dom.

DNA-provtagning och DNA-registerverksamhet i polisiära syften regleras i 28 kap. RB och i 4 kap. polisdatalagen (2010:361).

DNA-profiler från skäligen misstänkta personer som är registrerade på någon brottsmisstanke i misstankeregistret där fängelse ingår i straffskalan, och som lämnat DNA-prov för analys, registreras i utredningsregistret (4 kap. 4 § polisdatalagen [2010:361]). DNA-profiler från personer som finns registrerade i belastningsregistret och som dömts för brott med annan påföljd än böter eller har godkänt ett strafföreläggande som avser villkorlig dom och som lämnat DNA-prov för analys registreras i DNA-registret (4 kap. 2 § polisdatalagen [2010:361]). När en person gallras från belastningsregistret gallras personens DNA-profil från DNA-registret, normalt 10 år efter avtjänad påföljd. Om det i samband med utredning av ett brott har tagits ett prov för DNA-analys, får provet inte användas för något annat ändamål än det som provet togs för (4 kap. 8 § polisdatalagen [2010:361]). Ett prov för DNA-analys som har tagits med stöd av 28 kap. RB, eller på begäran av en annan stat, ska förstöras senast sex månader efter det att provet togs (4 kap.

⁴³ Prop. 2005/06:29 s. 39.

9 § polisdatalagen [2010:361]). Det är Rikspolisstyrelsen som för register över DNA-profiler (4 kap. 1 § polisdatalagen [2010:361]).

Mot angiven bakgrund kan det förekomma att *en* salivprovstagning löpande kan ge upphov till flera registerträffar mot spår från brottsplatser under flera år. För att undvika att en dömd person får återbetala kostnader för ett salivprov flera gånger, om detta återanvänds i olika processer, bör ett krav för att återbetalningsskyldighet för salivprov ska kunna åläggas vara att provet ska ha tagits på den dömd i den aktuella brottsutredningen för utredning av det eller de brott som han eller hon därefter döms för. Återbetalningsskyldighet kan alltså inte åläggas för salivprov som tagits för utredning om annat brott eller som tagits i ett annat sammanhang än det aktuella.

Liksom gäller för kostnader för hämtning, blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning bör också kostnader för salivprov endast kunna jämkas enligt 31 kap. 1 § fjärde stycket RB eller om kostnaderna understiger det belopp som anges i 31 kap. 1 § sista stycket RB.

Det förutsätts att de rutiner som åklagarna tillämpar när det gäller blod- och urinprovstagning och blod- och urinundersökning kan tillämpas även när det gäller salivprov. Skäl att särskilt ålägga åklagarna en skyldighet att utreda och yrka ersättning för dessa kostnader föreligger därför enligt vår mening inte. Det får också förutsättas att de uppbojdsrutiner som domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten tillämpar när det gäller återbetalningsskyldighet för kostnader för blod- och urinprovstagning samt blod- och urinundersökning, kan tillämpas även när det gäller salivprov.

Bör det införas en miniminivå för återbetalningsskyldigheten för dömda?

Förslag: Det belopp som den dömd ska ersätta staten vad avser kostnader för offentlig försvarare och andra biträden får inte understiga 5 000 kr. Beloppet som ska återbetalas får dock aldrig överstiga de faktiska kostnaderna. Möjligheten till jämkning av det belopp den dömd ska återbetala ska behållas men jämkning kan endast ske till som lägst minimibeloppet.

Bestämmelsen om minimibelopp ska inte gälla om den dömd vid domen inte fyllt arton år. I sådana fall får det belopp som den dömd ska återbetala nedsättas eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den dömdes brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden. Motsvarande ska gälla när någon begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Vi har övervägt om det finns anledning att införa en viss lägsta nivå för återbetalningsskyldigheten för den som döms för brott. Vad som avses är om det ska införas ett viss minimibelopp som en dömd alltid ska betala tillbaka oavsett brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden. Avsikten med en sådan regel är att åstadkomma en obligatorisk och enkel återbetalningsskyldighet. Förhållandet kan jämföras med regleringen i rättshjälpslagen om att viss egenavgift alltid ska utgå när rättshjälp beviljats. För att rättshjälp över huvud taget ska komma i fråga krävs dessutom att man har betalat rådgivningsavgift.

Enligt vår mening har ett kostnadsansvar även vissa kriminalpolitiska effekter. Att det döms ut ett kostnadsansvar vid sidan av ett straff torde för gemene man framstå som både naturligt och rättvist. Det kan argumenteras för att den som döms för brott bör stå en större del av rättegångskostnaderna än vad som är fallet i dag och att viss skillnad i detta hänseende bör föreligga mellan återbetalningsskyldighet vid rättshjälp och återbetalningsskyldighet för den som döms för brott. Det finns en pedagogisk poäng i att en person som döms för brott får betala en högre avgift än den som nyttjar rättshjälp. Vad som ytterligare skulle tala för en sådan lösning är förenklingsskäl. Att befintligt regelverk inte används fullt ut beror åtminstone delvis på att regelverket bedöms som svårtillgängligt. En lösning som innebär att ett visst minsta belopp alltid ska återbetalas ger en betydande förenkling av regelverket. Ett skärpt kostnadsansvar torde också medverka till ett bättre kostnadsmedvetande.

Mot en skärpning av återbetalningsskyldigheten skulle kunna anföras att en tilltalad inte har möjlighet att avstå från en offentlig försvarare, om domstolen anser att en sådan behövs. I vissa andra länder ingår rätten till en offentlig försvarare ofta som en del i rätts-

hjälpssystemet, vilket innebär en möjlighet att avstå från offentlig försvarare om man inte önskar en sådan.

I denna del kan anföras att återbetalningsskyldigheten föreligger redan i dag. En person som mot sin önskan får en offentlig försvarare förordnad, får alltså redan i dag återbetala delar av kostnaden för den offentlige försvararen, om förutsättningar härför föreligger. Det förhållandet att en tilltalad inte kan avstå från att få en offentlig försvarare förordnad för sig utgör inte tillräckliga skäl mot en skärpning av återbetalningsskyldigheten.

Mot en skärpning av återbetalningsskyldigheten kan anföras att den ökar risken för att fler ärenden hamnar hos Kronofogdemyndigheten för indrivning. Denna risk har särskilt framhållits från Kronofogdemyndighetens sida. Kronofogdemyndigheten har anfört att betalningsfrekvensen för frivillig betalning hos dömda i brottmål redan i dag är förhållandevis låg och att många ersättningskrav överförs till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten förutspår att den föreslagna skärpningen av återbetalningsskyldigheten kommer att innebära att fler personer inte kommer att klara av att fullgöra sin betalning. För en liknande avgift – den till brottsofferfonden – följer redan i dag de antal indrivningsärenden som avslutas med att skulden betalas en minskande trend hos Kronofogdemyndigheten. Det är troligt att detsamma gäller för återbetalningsskyldigheten för dömda i brottmål.

Vi är naturligtvis medvetna om denna risk men finner vid en samlad bedömning att de fördelar en skärpt återbetalningsskyldighet medför, inte minst rättspolitiskt och kostnadsmässigt, överväger.

I sammanhanget bör också påpekas att det nyligen föreslagits att avgifterna enligt 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond och 5 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska höjas. Avgiften enligt lagen om brottsofferfond föreslås höjas från 500 kr till 800 kr och avgiften enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll föreslås höjas från femtio kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 6 000 kronor för hela verkställighetsperioden, till åttio kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 9 600 kronor för hela verkställighetsperioden.⁴⁴

⁴⁴ Se promemoria 2014-05-09, *Höjning av avgifterna till brottsofferfonden*, Justitiedepartementet.

Dessa avgiftshöjningar kan i realiteten sägas innebära en viss skärpning av återbetalningsskyldigheten. Det bör dock påpekas att höjningarna är högst marginella och inte nämnvärt bör påverka den totala betalningsförmågan hos dömda personer. Därutöver fyller dessa avgifter en helt annan funktion och har ett helt annat syfte än återbetalningsskyldigheten enligt 31 kap. 1 § RB. Avgifterna från fonden används uteslutande i brottsofferfrämjande syfte medan återbetalningsskyldigheten enligt 31 kap. 1 § RB avser återbetalning till staten av vissa kostnader som staten haft i anledning av brottmålet. Beträffande avgiften för intensivövervakning har det ekonomiska fördelar för en fängesdömd att verkställa straffet utanför anstalt jämfört med i anstalt. Enligt vår uppfattning talar de föreslagna höjningarna alltså inte emot att återbetalningsskyldigheten enligt 31 kap. 1 § RB skärps.

Utöver det anförda finns ytterligare argument för att införa en viss lägsta nivå för återbetalningsskyldighet. Vad som avses är det förslag om två timmars gratis rådgivning av advokat som Straffprocessutredningen lagt i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17). Förslaget innebär att den som har åtalats för brott, för vilket åklagaren yrkar en strängare påföljd än böter, som ett led i sitt försvar ska ha rätt till kostnadsfri rådgivning av advokat under maximalt två timmar. Förslaget medför att den tilltalade i ett tidigt skede får information om gällande lagstiftning, vad åtalet och rättegången innebär och vilka möjligheter han eller hon har att inverka på målets handläggning.

För det fall förslaget om gratis rådgivning genomförs, kan det hävdas att än större anledning föreligger för att skärpa återbetalningsskyldigheten. Den tilltalade får i dessa fall gratis rådgivning. För det fall en tilltalad trots rådgivningen anser sig behöva offentlig försvarare är det rimligt att kräva en skärpt återbetalningsskyldighet.

Vi föreslår alltså att det införs en viss lägsta nivå som en dömd alltid ska återbetala till staten för kostnader för offentlig försvarare. I de fall där t.ex. ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn har varit förordnat ska beräkningen ske på grundval av den sammanlagda kostnaden för samtliga biträden (se 8 § lagen [1988:609] om målsägandebiträde och 12 § lagen [1997:997] om särskild företrädare för barn).

Frågan är då vilken nivå en minimiavgift bör ligga på. Vi anser att en rimlig nivå kan vara 5 000 kr. Enligt vår uppfattning är en

nivå om 5 000 kr väl avvägd och inte högre än att frivillig betalning underlättas. En sådan nivå bör inte heller nämnvärt inkräkta på betalning av eventuella skadestånd och böter eller innebära att den dömdes anhöriga drabbas på ett orimligt sätt.

I den mån en minimiavgift skulle innebära att den dömda i det enskilda fallet skulle få betalningssvårigheter bör påpekas att målsäganden i många fall kan få ersättning för skadestånd via försäkringar eller brottsskadeersättning. Om Brottsoffermyndigheten betalar ut ersättning uppkommer i och för sig ett regresskrav för myndigheten mot den dömda. Enligt uppgift från Brottsoffermyndighetens regressavdelning drivs dock en tredjedel av alla de regresskrav rörande brottsskadeersättning som staten har mot dömda in. En tredjedel av dem som ådöms att betala skadestånd betalar frivilligt inom sex månader från domen. I många fall underlättas återbetalningen av möjligheten till avbetalningsplaner. Sådana utarbetas av såväl Brottsoffermyndigheten som Kronofogdemyndigheten och Rättshjälpsmyndigheten.

Brottsskadeersättningen och möjligheten till avbetalning begränsar alltså effekten av en skärpt återbetalningsskyldighet. Vad som ytterligare bör mildra effekterna av en skärpt återbetalningsskyldighet är våra förslag om höjning av inkomstgränsen och förändring av avgiftsnivåerna. Dessa omständigheter bör enligt vår uppfattning skapa ett visst ökat betalningsutrymme. För det fall tillämpningen av den skärpta återbetalningsskyldigheten trots detta i praktiken skulle vålla problem i förhållande till utdömda skadestånd, skulle en ändring i förmånsrättsordningen, innebärande att enskilds skadeståndskrav får en bättre förmånsrätt än statens fordringar, kunna övervägas. Vi har dock inte närmare övervägt en sådan ordning utan nöjer oss med att peka på möjligheten.

I sammanhanget bör betänkandet av utredningen om frivillig betalning av brottsskadestånd, Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd (SOU 2010:1) nämnas. Enligt en undersökning gjord av utredningen döms det ut omkring 35 000 brottsskadestånd årligen genom domar och strafförelägganden. Av dessa bedömer utredningen att en tredjedel av skadestånden betalas frivilligt. Utredningen har lagt förslag som innebär att frivillig betalning av alla brottsskadestånd som döms ut genom dom eller strafföreläggande ska underlättas. Det föreslagna systemet ska göra det enkelt att betala och enkelt att få betalt och systemets huvuduppgift ska vara

att underlätta förmedlingen av frivilliga skadeståndsbetalningar och ska utgöra en service för parterna. Utredningen har föreslagit att Brottsoffermyndigheten får i uppdrag att agera betalningsförmedlande organ.

Eftersom vi förordat att kopplingen till rättshjälpslagen ska finnas kvar är utgångspunkten att en beräkning enligt den lagen ska ske först. En förutsättning för att minimiavgiften om 5 000 kr ska utgå är naturligtvis att kostnaderna för den offentlige försvararen, och eventuella tillkommande biträden, uppgår till 5 000 kr eller mer.

Följande exempel ges (utgångspunkten för beräkningen är det förslag till ändringar i rättshjälpslagen som läggs fram i betänkandet).

- a) Om den dömda har ett ekonomiskt underlag, beräknat enligt rättshjälpslagen, om 150 000 kr och den offentlige försvararen tillerkänns ett arvode om 8 700 kr, så kommer den dömdes återbetalningsskyldighet att uppgå till 5 000 kr. Detta eftersom den procentsats i rättshjälpslagen som anvisas för det aktuella ekonomiska underlaget, vilket är 20 procent av kostnaderna, efter sedvanlig beräkning ger en lägre återbetalningsskyldighet än 5 000 kr. Miniminivån slår alltså till i detta fall.
- b) Om den dömda har ett ekonomiskt underlag, beräknat enligt rättshjälpslagen, om 330 000 kr och den offentlige försvararen tillerkänns ett arvode om 10 500 kr, så kommer den dömdes återbetalningsskyldighet att uppgå till 7 000 kr (såvida inte skäl för jämkning föreligger, se nedan), detta eftersom miniminivån för den aktuella avgiftsnivån utgör 7 000 kr och det framräknade beloppet överstiger 5 000 kr men understiger 7 000 kr.
- c) Om den dömda har ett ekonomiskt underlag, beräknat enligt rättshjälpslagen, om 330 000 kr och den offentlige försvararen tillerkänns ett arvode om 22 500 kr, så kommer den dömdes återbetalningsskyldighet att uppgå till 11 250 kr, dvs. 50 procent av kostnaderna vilket är den procentsats som anvisas för den aktuella avgiftsnivån, såvida inte skäl för jämkning föreligger (se nedan). Eftersom det belopp den dömda ska återbetala i exemplet överstiger såväl 5 000 kr som det för den aktuella nivån föreskrivna minimibeloppet om 7 000 kr sker alltså en sedvanlig beräkning enligt rättshjälpslagen.

- d) Om den dömda har ett ekonomiskt underlag, beräknat enligt rättshjälpslagen, om 380 000 kr och den offentlige försvararen tillerkänns ett arvode om 125 000 kr, så kommer den dömdes återbetalningsskyldighet att uppgå till 75 000 kr, dvs. 60 procent av kostnaderna vilket är den procentsats som anvisas för den aktuella avgiftsnivån, såvida inte skäl för jämkning föreligger (se nedan). Eftersom det belopp den dömda ska återbetala i exemplet överstiger såväl 5 000 kr som det för den aktuella nivån föreskrivna minimibeloppet om 15 000 kr sker alltså en sedvanlig beräkning enligt rättshjälpslagen.

Om det arvode som den offentlige försvararen tillerkänns uppgår till mindre än 5 000 kr kommer förslaget att innebära att den dömda kommer att få återbetala hela beloppet för försvararen.

Den föreslagna minimiregeln om återbetalningsskyldighet förutsätter naturligtvis att den tilltalade döms enligt åtalet. Om den tilltalade frikänns för viss del av åtalet bör återbetalningsskyldigheten viktas mot den del denne döms för. Så sker redan för närvarande med stöd av 31 kap. 1 § andra stycket RB och genom analog tillämpning av 18 kap. 4 § RB.⁴⁵ Det sagda innebär att det belopp den dömda ska återbetala i dessa fall kan understiga 5 000 kr.

För det fall ytterligare biträden finns är det, på samma sätt som för närvarande, den totala kostnaden för samtliga biträden som ska beaktas.

Vi är naturligtvis medvetna om att förslaget om en viss miniminivå ger upphov till tröskeeffekter. En fråga är därför om det skulle vara lämpligt att differentiera avgifterna för återbetalningsskyldigheten i brottmål ytterligare. En sådan lösning skulle naturligtvis kunna minska tröskeeffekterna. Men i princip är det är oundvikligt att en förenkling får tröskeeffekter. Enligt vår uppfattning talar kravet på enkelhet mot en differentiering.

Sammanfattningsvis bör det i 31 kap. RB införas en bestämmelse som anger att den som döms för brott alltid till staten ska återbetala ett minsta belopp om 5 000 kr för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare, förutsatt att kostnaderna för den offentlige försvararen uppgår till angivet belopp. Enligt vår

⁴⁵ Se bl.a. NJA II 1943 s. 400 samt 1949 års kommentar s. 416.

uppfattning är ett system med en viss minsta nivå acceptabelt från rättvisesynpunkt, enkelt att tillämpa och förutsebart för den enskilde.

Jämkning helt eller delvis

Enligt nuvarande bestämmelser finns en möjlighet att nedsätta eller efterge det belopp som den tilltalade ska återbetala till staten. I 31 kap. 1 § fjärde stycket RB stadgas att det belopp som den tilltalade ska betala kan sättas ned eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden.

Mot bakgrund av att vårt förslag om en viss minsta nivå för återbetalningsskyldigheten innebär en i princip obligatorisk återbetalningsskyldighet, finns anledning att se över även bestämmelserna om möjligheten till jämkning.

Vår uppfattning är att det även framledes ska finnas en möjlighet att sätta ned det belopp som den dömda ska återbetala till staten. De särskilda jämningsgrunderna har tillkommit bl.a. för att inte försvåra den dömdes återanpassning till samhället och för att undvika kostnadskrävande och resultatlösa indrivningsförsök. Skälen för ett införande av dessa grunder gäller alltså varför vi inte föreslår någon ändring beträffande dessa. Det bör dock påpekas att jämningsmöjligheterna av återbetalningsskyldigheten inte är avsedda att användas slentrianmässigt. En reell prövning av förutsättningarna för dessa bör göras i varje enskilt fall. Det kan naturligtvis finnas fall där det skulle framstå som stötande att inte ålägga betalningsskyldighet, trots t.ex. ådömande av ett längre fängelsestraff, t.ex. vissa fall av kvalificerad ekonomisk brottslighet.

Frågan är dock hur en framtida jämningsmöjlighet, i förhållande till en viss miniminivå, ska se ut.

Enligt vår uppfattning bör jämkning även framledes kunna ske nedåt. Införandet av ett minimibelopp bör innebära att jämkning inte ska kunna ske till ett belopp understigande minimibeloppet. Någon full eftergift bör alltså inte vara möjlig. En bestämmelse om minimiavgift skulle annars inte få avsedd effekt. Motsvarande lösning gäller t.ex. också för jämkning av rättshjälpsavgiften enligt rättshjälpslagen. Enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen måste den jämkade procentsatsen motsvara någon av de procentsatser som

anges i 23 § (se 24 § rättshjälpslagen – undantag gäller dock för underåriga där jämkning kan ske till noll). Procentsatsen kan således i det fallet aldrig understiga den lägsta föreskrivna (för närvarande två procent) eller överstiga den högsta föreskrivna (för närvarande 40 procent). Det är enligt vår uppfattning rimligt att samma system i detta fall gäller för återbetalningsskyldigheten i brottmål som för återbetalning av rättshjälpsavgift enligt rättshjälpslagen. Det sagda innebär att minimibeloppet om 5 000 kr, under angivna förutsättningar, alltid ska betalas oavsett den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden. Som tidigare angetts torde en minimiavgift om 5 000 kr inte vara högre än att frivillig betalning underlättas och en sådan nivå bör inte heller i stort inkräkta på betalning av eventuella skadestånd och böter.

Även fortsättningsvis bör jämkning kunna ske om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden. Mot bakgrund av den föreslagna minimiregeln kommer dock sådana hänsyn endast att få genomslag vid återbetalningsbelopp över 5 000 kr. En jämkning får alltså inte innebära att minimibeloppet om 5 000 kr underskrids.

En särskild fråga är om minimibeloppet ska gälla även för underåriga, dvs. för personer som är under 18 år vid tidpunkt för domen.

En betalningsskyldighet för rättegångskostnad, vid sidan av påföljden för brottet, torde i regel inte främja den unges anpassning till samhället. Därtill kommer att de unga lagöverträdarnas betalningsförmåga ofta är begränsad. För närvarande efterges också regelmässigt återbetalningsskyldigheten, med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden, helt för denna kategori dömda. Det ska dock påpekas att underåriga inte generellt är befriade från återbetalningsskyldighet. En prövning ska ske i varje enskilt fall. Det är endast den underåriges egen ekonomi som ska beaktas.

Vi anser att det även framledes ska vara möjligt att nedsätta eller helt efterge återbetalningsskyldigheten för ungdomar. En reglering av motsvarande slag finns även för underåriga som beviljats rättshjälp. Enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen är det möjligt att jämka den avgift en underårig rättssökande ska betala till noll kronor. Det är enligt vår uppfattning rimligt att samma regler gäller för underåriga i brottmål som för underåriga i mål där rättshjälp

beviljats. En bestämmelse om minimiavgift bör alltså inte gälla om den dömda är under 18 år vid tiden för domen. Om någon med stöd av den föreslagna bestämmelsen har fått återbetalningsskyldigheten jämkad, bör det förhållandet att denne när högre rätt efter överklagande prövar målet kan ha fyllt 18 år, inte i och för sig föranleda att jämkningen inte skulle bestå såvitt avser kostnaderna i den lägre instansen.

Trots förekomsten av en minimiregel ska det alltså fortfarande vara möjligt att nedsätta eller efterge återbetalningsskyldigheten till ett belopp under 5 000 kr för underåriga personer. Om nedsättning sker får alltså återbetalningsbeloppet, på sedvanligt sätt, bestämmas enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen utan hänsyn tagen till minimiregeln. Liksom tidigare bör återbetalningsskyldighet för denna kategori dömda endast komma i fråga i undantagsfall.

Samma fråga som beträffande unga kan ställas även beträffande den som begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Det är enligt vår uppfattning rimligt att samma bestämmelser gäller för denna kategori dömda som för unga dömda. För närvarande efterges också regelmässigt återbetalningsskyldigheten, med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden, helt för denna kategori dömda. Det ska dock påpekas att inte heller denna kategori dömda generellt är befriade från återbetalningsskyldighet. En prövning ska ske i varje enskilt fall.

Bestämmelsen om minimiavgift bör alltså inte heller gälla för fall där någon begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

I 31 kap. 1 § sista stycket RB anges att den som döms inte behöver ersätta staten om det belopp som den tilltalade skulle vara skyldig att ersätta understiger en viss gräns som regeringen fastställt. Vi föreslår ingen ändring av denna bestämmelse, vilken alltså ska gälla även fortsättningsvis.

Kostnader i högre rätt

När det gäller återbetalningsskyldighet för kostnader i överrätt sägs i 31 kap. 10 § första stycket RB att denna ska bestämmas med hänsyn till utgången där. Vidare anges att högre rätts dom ska anses som fällande allenast då den tilltalade döms till påföljd som är att anse

som svårare än den vartill lägre rätt dömt eller, om han frikänts av lägre rätt, finnes ha begått brottet eller av honom fullföljd talan inte föranleder ändring i lägre rätts dom. I andra stycket anges att om kostnad i högre rätt i mål angående fråga, som dit fullföljts särskilt, äge vad i detta kapitel stadgas om mål, som väckts vid lägre rätt, motsvarande tillämpning.

Bestämmelsen i första stycket innebär bl.a. att högre rätt ska avräkna det som den dömda har fått betala i den lägre rätten vid bestämmande av återbetalningsskyldigheten i den högre rätten. Innebörden av bestämmelsens andra stycke är att första styckets bestämmelser ska ha motsvarande tillämpning.

Vi föreslår ingen ändring såvitt avser bestämmelserna i paragrafen. Det innebär att beräkningen av återbetalningsskyldigheten, på samma sätt som sker för närvarande, ska göras på grundval av den sammanlagda kostnaden i samtliga instanser. Mot bakgrund av förslaget om en miniminivå för återbetalningsskyldigheten kan det komma att innebära att utrymmet för återbetalningsskyldighet i de högre instanserna kan komma att utvidgas.

Information om återbetalningsskyldighet

Förslag: En bestämmelse om att förundersökningsledare ska informera den misstänkte om vilka bestämmelser som gäller för återbetalningsskyldighet för kostnader för offentliga försvarare ska införas.

När förundersökningen bedrivits så långt att någon är skäligen misstänkt för brott ska den misstänkte, när han eller hon hörs, underrettas om misstanken (23 kap. 18 § RB). Enligt 12 § förundersökningskungörelsen (1974:948) ska den misstänkte i samband med underrättelsen få information om rätten att redan under förundersökningen anlita biträde och försvarare samt om vad som gäller för att offentlig försvarare ska förordnas. Det är alltid rätten som prövar frågan om rätten till offentlig försvarare (21 kap. 4 § RB).

Om det inte är uppenbart att den misstänkte saknar behov av det ska offentlig försvarare alltid förordnas för en misstänkt person som inte fyllt 18 år (24 § LUL). Undersökningsledaren ska göra en

anmälan om det till rätten. Motsvarande skyldighet att göra anmälan till rätten finns i 23 kap. 5 § RB vad gäller misstänkta över 18 år.

Mot bakgrund av vårt förslag om en miniminivå när det gäller återbetalningsskyldigheten är det viktigt att en misstänkt person på ett så tidigt stadium som möjligt får klart för sig vilka regler som gäller för denna. Tydlig information till den som är misstänkt för brott är en viktig del i hela rättsprocessen. Hur återbetalningsskyldigheten ser ut är, enligt många av de företrädare för rättsväsendet som vi talat med, en viktig faktor för den som överväger att begära en offentlig försvarare. Det är en fördel för den misstänkte att så tidigt som möjligt i vart fall någorlunda kunna förutse vilka kostnader ett offentligt försvar skulle kunna medföra för denne.

Det kan mot denna bakgrund vara lämpligt att förundersökningsledare, i samband med att de ger information om rätten att redan under förundersökningen anlita biträde och försvarare, informerar även om vilka regler som gäller för återbetalningsskyldigheten. Det är sannolikt så att sådan information ges redan i dag. Eftersom vi föreslår en skärpt återbetalningsskyldighet blir det än viktigare att informationen ges i ett tidigt skede. Det är också viktigt att andra myndigheter, t.ex. domstolar, tillhandahåller sådan information, vilket sker redan i dag. För det fall Straffprocessutredningens förslag om gratis rådgivning genomförs torde information om återbetalningsskyldighet kunna lämnas även inom ramen för den verksamheten.

Vi rekommenderar att informationen om återbetalningsskyldighet ges skriftligen. Det kan vara lämpligt att Domstolsverket och andra berörda myndigheter tillsammans tar fram en broschyr för ändamålet.

Att myndigheter ska lämna upplysningar, ge vägledning och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223). Av bestämmelsen framgår även att hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Förvaltningslagen gäller för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Regler om myndigheternas serviceskyldighet och samverkan återfinns i 4–6 §§ förvaltningslagen. Bestämmelserna gäller även annan förvaltningsverksamhet hos myndigheterna. För domstolarna gäller vidare att de även i den del av sin verksamhet som inte omfattas av förvaltningslagens

bestämmelser i lämplig utsträckning ska lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör den verksamheten.⁴⁶ Det är alltså bestämmelsen i förvaltningslagen som utgör grunden för myndigheternas serviceskyldighet.

Att informera en rättssökande om vilka bestämmelser som gäller, t.ex. för återbetalningsskyldighet, torde enligt vad som redogjorts för ovan ligga inom ramen för aktuella myndigheters serviceskyldighet. För att säkerställa att informationen ges i ett så tidigt skede som möjligt kan det dock vara lämpligt att särskilt reglera denna informationsskyldighet för förundersökningsledares del. Det är oftast polisen som har den inledande kontakten. En sådan bestämmelse kan lämpligtvis ges i 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948). Vi har valt att lämna förslag på förordningstext i denna del. Några bestämmelser i övrigt torde inte behövas.

Återbetalningsskyldighet vid ärenden om undanröjande av påföljd m.m.

Förslag: Återbetalningsskyldigheten för dömda ska gälla även i förfarande som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd. I dessa fall ska bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om återbetalningsskyldighet för den tilltalade gälla.

Som tidigare redogjorts för (avsnitt 8.3.1) föreligger för närvarande ingen återbetalningsskyldighet för kostnader för offentliga försvarare i ärenden om bl.a. undanröjande av påföljd. Av 19 § andra stycket lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken framgår att vad i nya rättegångsbalken är föreskrivet angående brottmål ska, om inte annat är föreskrivet, i tillämpliga delar gälla, då mot någon, som blivit dömd för brott, vid domstol inleds förfarande, som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd; är han eller hon för verkställighet av påföljd intagen i anstalt eller särskilt ungdomshem som avses i första stycket, ska han eller hon anses som

⁴⁶ 13 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

häktad för brottet. Har offentlig försvarare förordnats för den dömde, ska ersättning till försvararen alltid betalas av staten.

Någon återbetalningsskyldighet ska alltså för närvarande inte åläggas i dessa fall. Bestämmelsen innebär att det som i rättegångsbalken är föreskrivet angående brottmål, om inte annat är föreskrivet, ska gälla i tillämpliga delar när det mot någon som blivit dömd för brott vid domstol inleds ett förfarande som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd. Andra stycket anses böra tillämpas analogt i det fallet att det är den som är dömd för brottet som inleder förfarandet. Endast i bötesverkställighetslagen (1979:189) har fullständiga bestämmelser beträffande förfarandet vid domstolen och den dömdes processuella befogenheter i här avsedda fall meddelats. Processlagberedningen övervägde att för samtliga nu berörda fall föreskriva handläggning i den för brottmål i allmänhet föreskrivna ordningen.⁴⁷ Med hänsyn till prövningens begränsade omfattning fann beredningen det dock inte nödvändigt att huvudförhandling gjordes obligatorisk. I övrigt torde emellertid enligt beredningen den dömde i processuellt hänseende böra likställas med den som tilltalats för brott.⁴⁸ Den dömde borde sålunda ha rätt att få biträde av offentlig försvarare. Har offentlig försvarare förordnats för den dömde, ska ersättning till försvararen alltid betalas av staten.

Det kan argumenteras för att återbetalningsskyldighet bör åläggas den dömde även i förevarande fall. Om en dömd fått förmånen av en icke frihetsberövande påföljd men missköter sina åtaganden är det rimligt att kräva att han eller hon själv får stå kostnaderna för det förfarande som detta orsakat.

Vi kan inte finna några tillräckligt bärande skäl till varför dessa försvararkostnader ska undantas från återbetalningsskyldighet. Vi föreslår därför att återbetalningsskyldigheten för dömda ska omfatta även dessa förfaranden. Bestämmelserna i 31 kap. RB om återbetalningsskyldighet för den tilltalade bör därvid gälla. En bestämmelse härom bör införas i lag.

Det bör påpekas att hänvisningen till 31 kap RB omfattar samtliga bestämmelser i det kapitlet som rör återbetalningsskyldighet

⁴⁷ NJA II 1947 s. 67.

⁴⁸ NJA II 1947 s. 67 f.

för en tilltalad, dvs. även bestämmelser som avser en tilltalad som frikänns. Om t.ex. en påföljd inte undanröjs, trots yrkande därom, får det likställas med ett frikännande vid bedömning av återbetalningsskyldigheten.

Skärpt återbetalningsskyldighet vid förfall på grund av klagandens frånvaro vid förhandling i överrätt

Förslag: En särskild bestämmelse bör införas som innebär att en tilltalad får ersätta staten hela kostnaden för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare, och i förekommande fall vissa andra biträden, i överinstansen om målet på grund av omständigheter hänförliga till den tilltalade förfaller. I dessa fall ska inte begränsningen i 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken gälla. Inte heller ska bestämmelserna om jämkning i 31 kap. 3 och 4 stycket rättegångsbalken gälla i dessa fall. Jämkning ska endast kunna ske på grund av den tilltalades personliga förhållanden. Någon hänsyn ska inte tas till vad den tilltalade till staten fått återbetala när det gäller sådana kostnader i lägre rätt. Det sagda ska dock inte gälla om den tilltalade haft laga förfall för sin utevaro som inte kunnat anmälas i tid eller om målet återupptas. Den skärpta återbetalningsskyldigheten i detta fall gäller endast för kostnader i den instans där kostnaderna uppkommit.

Inledning

Under utredningsarbetet har en del hovrättsdomare fört fram önskemål om att bestämmelser som rör återbetalningsskyldighet i hovrätt ska ses över för fall där en tilltalad inte kommer till en huvudförhandling och överklagandet förfaller. Syftet med frågeställningen har uppgetts vara av såväl kostnadsbesparande som handlingsdirigerande karaktär.

En tilltalad som överklagar ett mål får naturligtvis i de allra flesta fall anses ha en reell vilja att få ett mål prövat i högre instans. I en del fall, när överklagande skett, kan dock en tilltalad av olika skäl inte längre vilja få överklagandet prövat. I många fall finner då den tilltalade skäl att efter överklagandet men innan huvudförhandling

återkalla sitt överklagande varpå målet i de flesta fall kan avskrivas utan större kostnader som följd. I en del fall underlåter dock den tilltalade att meddela överinstansen att han eller hon inte längre önskar få målet överprövat. I dessa fall planeras för och kallas till huvudförhandling. Om den tilltalade inte kommer till huvudförhandlingen förfaller målet vanligtvis, om förutsättningar härför finns. Att ett överklagande förfaller innebär i praktiken att överrätten skriver av målet och att den överklagade domen står fast. I angivna fall uppstår högre kostnader, i många fall både för den enskilde och för staten, som hade kunnat undvikas om den tilltalade i stället valt att dessförinnan återkalla målet.

Mot bakgrund av vårt övergripande uppdrag att överväga kostnadsdämpande åtgärder karaktär finns anledning att överväga om andra regler bör gälla för den tilltalades återbetalningsskyldighet i fall där målet förfallit på grund av att den tilltalade inte kommit till huvudförhandlingen.

Nuvarande bestämmelser

Bestämmelser om hur hovrätten ska handlägga ett brottmål när en part inte kommer till en huvudförhandling i hovrätten finns i 51 kap. 21 § RB. Om en enskild klagande uteblir från sammanträde för huvudförhandling, förfaller överklagandet. Överklagandet ska också förfalla om en enskild klagande som förelagts att inställa sig personligen endast inställer sig genom ombud och hovrätten inte anser sig kunna avgöra målet (51 kap. 21 § första stycket RB).

Bestämmelsen gäller oavsett om det är den tilltalade eller målsäganden som är klagande. Har både åklagaren och målsäganden överklagat medför målsägandens utevaro att hans eller hennes överklagande förfaller även om målet i övrigt prövas.⁴⁹ Det vill synas som om detta uttalande tar sikte på den situationen att målsäganden överklagat när det gäller ett enskilt anspråk.⁵⁰ Skulle i mål om allmänt åtal såväl åklagaren som målsäganden ha överklagat när det gäller ansvarsfrågan är målsägandens överklagande i den delen inte

⁴⁹ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (version t.o.m. maj 2014, Zeteo), kommentaren till 51 kap. 21 § med där angivna hänvisningar.

⁵⁰ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (version t.o.m. maj 2014, Zeteo), kommentaren till 51 kap. 21 §.

självständigt. Om av dem endast åklagaren inställt sig till huvudförhandlingen, kan därför målsägandens överklagande inte tillåtas förfalla.⁵¹

Enligt fjärde stycket i samma bestämmelse får hovrätten avgöra målet om en enskild klagande som förelagts att inställa sig personligen endast inställer sig genom ombud.

Någon närmare reglering av förutsättningarna för när överklagandet ska förfalla eller när målet ska avgöras i sak framgår inte av bestämmelsen. I praktiken är det vanliga att hovrätten i en sådan situation beslutar att överklagandet förfaller.

Att en enskild klagande ska ha upplysts om påföljder av att inte inställa sig till huvudförhandlingen framgår av 51 kap. 16 § RB.

Enligt bestämmelsen i 51 kap. 22 § RB ska hovrätten, om överklagandet förfallit enligt 51 kap. 21 § RB, på ansökan av klaganden återuppta målet, om han för sin utevaro eller underlåtenhet att infinna sig personligen hade laga förfall som han inte kunde anmäla i tid. En sådan ansökan om återupptagande ska, enligt bestämmelsens andra stycke, göras skriftligen inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om klaganden sedan målet återupptagits uteblir eller inte följer ett föreläggande att infinna sig personligen, har han inte rätt att få målet återupptaget.

Frågan om vad som utgör laga förfall regleras i 32 kap. 8 § RB. I den bestämmelsen anges att laga förfall är, då någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat. Vidare anges att såsom laga förfall för part ska också anses, då för ombud, som av parten vidtalats, förelegat hinder, som nu sagts, och annat ombud ej kunnat i tid ställas. Av 32 kap. 6 § RB följer att om det är sannolikt att den som underlåtit att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången har laga förfall för sin underlåtenhet, ska denna inte leda till någon påföljd för honom eller på annat sätt läggas honom till last i rättegången. Av andra stycket angiven paragraf följer att om någon har gjort sig skyldig till underlåtenhet som avses i första stycket men det på grund av någon särskild omständighet kan antas att han har laga förfall, ska han beredas tillfälle att

⁵¹ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (version t.o.m. maj 2014, Zeteo), kommentaren till 51 kap. 21 §.

komma in med utredning om detta. Rätten ska därvid uppskjuta frågan om utdömande av påföljd eller om annan åtgärd på grund av underlåtenheten.

En tilltalad med offentlig försvarare som uteblivit blir i samband med beslutet om att överklagandet förfaller normalt ålagd att betala försvararkostnaderna, och i förekommande fall kostnader för vissa andra biträden, t.ex. kostnader för målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn. Vanligtvis sker detta enligt bestämmelserna i 31 kap. 1 och 10 §§ RB.

Vilka kostnader som omfattas av den dömdes återbetalningsskyldighet anges i 31 kap. 1 § RB (se ovan). Av 31 kap. 10 § RB framgår att om mål fullföljs från lägre rätt, ska skyldigheten att ersätta rättegångskostnad i högre rätt bestämmas med hänsyn till rättegången därstädes. Högre rätts dom ska anses som fällande, endast då den tilltalade döms till påföljd, som är att anse såsom svårare än den, vartill lägre rätt dömt, eller, om han frikänts av lägre rätt, finnes hava begått brottet eller av honom fullföljd talan ej föranleder ändring i lägre rätts dom. Av paragrafen framgår vidare att stadgandet i 31 kap. 3 § RB ska avse det fall, att målsäganden utan skäl föranlett att talan fullföljts av åklagaren. Av paragrafens andra stycke följer att om kostnad i högre rätt i mål angående fråga, som dit fullföljts särskilt, äge vad i detta kapitel stadgas om mål, som väckts vid lägre rätt, motsvarande tillämpning. I tredje stycket anges att om målet återförvisas, ska frågan om kostnaden i den högre rätten prövas i samband med målet efter dess återupptagande.

Såvitt gäller kostnaderna för processen i den högre rätten gäller alltså i princip samma regler som för processen i den första instansen. Kostnadsansvaret fördelas emellertid, som framgår ovan, uteslutande med hänsyn till resultatet av överrättsprocessen. Om en part får målet återupptaget kan kostnadsfrågan givetvis åter bli föremål för prövning.

Därutöver finns i 31 kap. 4 § första stycket RB en bestämmelse som anger att om den tilltalade i ett mål, där åklagaren för talan, genom att utebli från rätten eller inte följa ett föreläggande, som rätten meddelat, eller genom påståenden eller invändningar, som han insett eller bort inse sakna fog, eller på annat sätt genom vårdslöshet eller försummelse vållat kostnader för staten, är han skyldig att ersätta sådana kostnader oavsett hur ansvaret för rättegångskostnaderna i övrigt ska fördelas. Bestämmelsen avser det fallet att den tilltalade i

ett mål, där åklagaren för talan, genom vårdslöshet eller försumelse orsakar kostnader för staten.

Regleringen innebär att den tilltalade är skyldig att ersätta de kostnader han eller hon orsakat staten oavsett hur ansvaret för rättegångskostnaderna i övrigt ska fördelas. För det fall den tilltalade fälls till ansvar innebär bestämmelsen att hans eller hennes ersättningsskyldighet kan fastställas till högre belopp än det som han eller hon skulle ha fått betala i avgift vid rättshjälp enligt rätts-hjälplagen (se 31 kap. 1 § tredje stycket RB). Ersättningsskyldig-heten kan dock jämkas enligt 31 kap. 1 § fjärde stycket RB.

Ett förfarande som grundar ersättningsskyldighet enligt angiven bestämmelse kan t.ex. bestå i att den tilltalade uteblir från rätten, inte följer ett föreläggande från rätten eller framför påståenden eller invändningar som han insett eller bort inse sakna fog. En tilltalad som överklagat en dom torde dock inte med stöd av bestämmelsen kunna åläggas en betalningsskyldighet med anledning av att han uteblivit från en förhandling i den högre rätten.

I ett mål från Högsta domstolen, mål Ö 623-07, avgjort 2008-01-04, ålade hovrätten, med stöd av 31 kap 4 § RB, en tilltalad att ersätta staten för en del av kostnaderna för försvaret och måls-ägandebiträdet i hovrätten. Högsta domstolen konstaterade att, även om det inte framgick uttryckligen av hovrättens beslut, det kunde antas att det var den dömdes underlåtenhet att inställa sig till huvudförhandlingen i hovrätten som föranlett beslutet om kostnads-ansvar. Högsta domstolen uttalade att en tilltalad som uteblir från en förhandling i många fall vållar merkostnader för staten genom att målet måste sättas ut till ny förhandling och att merkostnaden i allmänhet kan beräknas uppgå till samma belopp som kostnaderna för den inställda förhandlingen. En sådan merkostnad skulle, enligt Högsta domstolen, i ett fall som det aktuella ha uppkommit om målet efter ansökan tagits upp på nytt. Högsta domstolen uttalade vidare att eftersom en förutsättning för ett återupptagande är att den som underlåtit att inställa sig haft laga förfall för sin under-låtenhet som han inte kunnat anmäla i tid skulle emellertid under-låtenheten i ett sådant fall inte ha kunnat medföra ersättnings-skyldighet enligt 31 kap. 4 § RB.

Högsta domstolen konstaterade att den dömdes underlåtenhet att inställa sig till huvudförhandlingen lett till att hans överklagande förfallit och att hans underlåtenhet då inte vållat några merkost-

nader för staten. Enligt Högsta domstolen saknades under sådana förhållanden förutsättningar för att på grund av underlåtenheten ålägga den dömda att betala ersättning för statens kostnader i målet enligt 31 kap. 4 § RB. I målet hade inte framkommit att den dömda på annat sätt skulle ha vållat kostnader för staten som kunde medföra ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § RB. Högsta domstolen anmärkte även att det med hänsyn till den påföljd som personen i fråga dömts till och till vad som uppgetts om hans ekonomiska förhållanden, förutsättningar inte heller torde ha förelegat för hovrätten att, enligt 31 kap. 1 och 10 §§ RB, ålägga honom att till staten återbetala någon del av kostnaderna. Högsta domstolen kom således i fallet fram till att den dömda skulle befrias från skyldigheten att ersätta staten för kostnaderna i hovrätten för försvaret och målsägandebiträdet.

Av 55 kap. 15 § RB följer att bl.a. 51 kap. 21 och 22 §§ RB ska tillämpas även i Högsta domstolen.

Enligt 54 kap. 3 § RB får en hovrätts slutliga beslut överklagas, om inte annat är föreskrivet. Har en part rätt att ansöka om återupptagande av ett mål som avgjorts genom ett slutligt beslut, får han dock inte överklaga beslutet.

Bestämmelsen innebär att om en part har rätt att ansöka om återupptagande av ett mål som avgjorts genom ett slutligt beslut, får han eller hon inte överklaga beslutet. I rättsfallet NJA 2004 s. 63 förklarade dock Högsta domstolen att förbudet mot överklagande i 54 kap. 3 § första stycket andra meningen RB inte omfattar beslut om skyldighet att ersätta rättegångs- och rättshjälpskostnader som meddelats i samband med ett beslut genom vilket ett överklagande till hovrätten förklarats förfallet. Ett sådant beslut får alltså överklagas.

Det bör i sammanhanget nämnas att EMR-utredningen, i betänkandet *En modernare rättegång – en uppföljning* (SOU 2012:93), föreslagit att bestämmelsen i 51 kap. 21 § första stycket RB ändras så att överklagandet förfaller om en enskild klagande i brottmål som förelagts att infinna sig personligen, inställer sig endast genom ombud och det inte finns särskilda skäl mot att överklagandet förfaller. EMR-reformens ikraftträdande har, mot bakgrund av att hovrätterna efter den reformen som regel har tillgång till ljud- och bildupptagningar av förhören i tingsrätt, lett till diskussioner om hur hovrätterna ska hantera situationen då den klagande inte inställer sig

personligen till huvudförhandlingen i hovrätten. EMR-utredningen ansåg att bestämmelsen bör förtydligas så att den står i bättre överensstämmelse med hur den tillämpas i praktiken. Straffprocessutredningen har, i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) anslutit sig till EMR-utredningens förslag i denna del.

Överväganden

Regeln om att ett överklagande ska förfalla om en enskild klagande uteblir kan ses som en bestämmelse som syftar till att säkerställa att mål ska kunna avgöras i andra instans efter en huvudförhandling där den klagande närvarar.

Som EMR-utredningen anført är det även enligt vår uppfattning ett rimligt krav att den som överklagat till högre rätt som regel ska inställa sig till huvudförhandlingen för att överklagandet ska prövas och att om klaganden uteblir, det normalt bör kunna ses som att denne visat att han eller hon inte längre är intresserad av att få överklagandet prövat. Som ovan angetts förfaller också målet ofta i dessa situationer.

Av från Domstolsverket inhämtade uppgifter kan konstateras att det år 2013 förföll 344 mål i hovrätterna. Andelen förfallna brottmål har varit tämligen stabil över tid.⁵² De förfallna målen utgjorde år 2013 knappt fyra procent av det totala antalet mål vid hovrätterna. För Högsta domstolen registreras inte förfallna mål.

Någon statistik över hur stor andel av de förfallna målen som återupptas förs inte av Domstolsverket. Vi har dock, genom undersökningar i målhanteringssystemet Vera vid Hovrätten över Skåne och Blekinge, tagit del av hur stor andel av de förfallna målen som återupptagits vid den hovrätten. Om det förutsätts att förhållandet mellan antal förfallna mål och återupptagna mål är detsamma vid övriga hovrätter torde i vart fall en uppskattning över antalet återupptagna mål totalt kunna erhållas.

Av totalt 68 förfallna mål i Hovrätten över Skåne och Blekinge beviljades efter ansökan återupptagande i sju av dessa, dvs. i knappt 10 procent av fallen. Såvitt kunnat utläsas förordnades i det stora flertalet av de förfallna målen att staten skulle svara för kostnaderna

⁵² Se bilaga 5 till betänkandet.

för offentlig försvarare och målsägandebitråde m.m. Av de 68 målen ansöktes om återupptagande i ytterligare åtta fall, eller cirka 10 procent, där dock ansökan om återupptagande avsågs.

Om förhållandet överförs på samtliga hovrätter skulle detta innebära att återupptagande beviljas i strax över 30 mål per år. Det innebär att strax över 300 mål per år förfaller utan att målet återupptas. Det är således fråga om ett inte försumbart antal mål som förfaller utan att målet återupptas, beroende på att ansökan om återupptagande inte sker eller att sådan ansökan avslås. Utifrån förhållandena i Hovrätten över Skåne och Blekinge, kan antas att kostnaden för försvarare m.m. i dessa fall oftast stannar på staten.

Det är ett rimligt krav att en tilltalad som överklagat till högre rätt också ska inställa sig till huvudförhandlingen och att om den tilltalade som klagat uteblir, det normalt bör kunna ses som att denne visat att han eller hon inte längre är intresserad av att få överklagandet prövat. Det kan argumenteras för att den tilltalades bristande vilja att lojalt medverka i förfarandet i nu aktuella fall, dvs. när han eller hon själv överklagat en dom men väljer att inte komma till förhandlingen i överrätten, bör få samma konsekvenser som när den tilltalade av vårdslöshet eller försummelse orsakat kostnader för staten, dvs. att dennes ersättningsskyldighet kan fastställas till högre belopp än det som han eller hon skulle ha fått betala i avgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (jfr 31 kap. 4 § första stycket RB). Genom att överklaga en dom, för att därefter inte ha för avsikt att närvara vid förhandlingen, har den tilltalade orsakat kostnader som kunnat undvikas om den tilltalade i stället dessförinnan valt att återkalla sitt överklagande. Framför allt gäller detta kostnader för offentlig försvarare, och i förekommande fall målsägandebitråde m.m., men också kostnader för själva huvudförhandlingen, såsom t.ex. planering av denna, samt kostnader för övriga inblandade aktörer såsom åklagare och rättsens ledamöter. Det är enligt vår uppfattning rimligt att kräva av en tilltalad att denne, om han eller hon av olika skäl inte längre har en reell önskan om att få sin dom överprövad, meddelar domstolen detta och i förekommande fall återkallar sitt överklagande.

Mot denna bakgrund finner vi vid en avvägning att övervägande skäl talar för att införa en skärpt återbetalningsskyldighet för en tilltalad som överklagat men inte inställt sig till huvudförhandlingen i överrätten och där rätten beslutat att målet ska förfalla.

Ansvar för kostnader har en handlingsdirigerande funktion. Den som är medveten om att han eller hon löper risk att stå för en större del av kostnaderna om denne inte inställer sig till en förhandling kan antas vinnlägga sig om att förfara på så sätt att risken minimeras. Ett sådant ansvar understryker även vikten av personlig närvaro. Även statsfinansiella hänsyn samt effektivitetsskäl talar för att en sådan ordning bör gälla. Rättssäkerheten tillgodoses enligt vår mening genom rätten till återupptagande och rätten till överklagande av själva kostnadsbeslutet. Det får därför anses rimligt att det finns möjlighet att ålägga ett skärpt återbetalningsansvar i nu aktuella situationer. Vi föreslår således att det införs en skärpt återbetalningsskyldighet för vad som betalats av allmänna medel till förvarare i fall där en tilltalad uteblir från huvudförhandlingen i överrätten och målet av denna anledning förfaller. En särskild bestämmelse härom bör införas. Genom bestämmelserna i 8 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde och 12 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn kommer även sådana kostnader att omfattas av den skärpta återbetalningsskyldigheten i angivet fall.

En förutsättning för att målet ska kunna förfalla är att det inte är sannolikt att den som underlåtit att infinna sig personligen vid huvudförhandlingen har laga förfall för sin utevaro och att rätten anser att målet inte kan avgöras i den tilltalades frånvaro. Samma krav bör gälla för åläggande av ett skärpt kostnadsansvar. Det är således endast när det inte är sannolikt att det föreligger laga förfall som en skärpt återbetalningsskyldighet kan komma i fråga. Föreligger inte förutsättningar för att målet ska förfalla föreligger således inte heller förutsättningar för att ålägga en skärpt återbetalningsskyldighet. Om överrätten, enligt 32 kap. 6 § RB andra stycket uppskjuter frågan om påföljd eller om annan åtgärd på grund av underlåtenheten blir det naturligt så att frågan om en skärpt återbetalningsskyldighet följer frågan om målet ska förfalla.

Frågan om återbetalningsskyldigheten bör givetvis, liksom för närvarande, åter kunna bli föremål för prövning om parten får målet återupptaget. Om en tilltalad beviljas återupptagande innebär det att han eller hon haft laga förfall som inte kunnat anmälas i tid. Det samma bör rimligtvis gälla även för den skärpta återbetalningsskyldigheten. Enligt vår mening faller det sig naturligt att behandla dessa situationer på samma sätt. Det sagda innebär att om återupptagande sker, förutsättningar för att ålägga en skärpt återbetal-

ningsskyldighet inte förelegat. Eftersom förutsättningar för att ålägga en skärpt återbetalningsskyldighet inte förelegat bör överrätten i en situation som den nämnda ompröva beslutet om skärpt återbetalningsskyldighet eftersom den tilltalade rätteligen skulle ha ålagts en återbetalningsskyldighet beräknad enligt 31 kap. 1 och 10 §§ RB.

De fördelar en bestämmelse om skärpt återbetalningsskyldighet medför får anses överväga i förhållande till det eventuella merarbete för överrätten som den nya ordningen kan innebära. Frågan kommer endast att bli aktuell i ett förhållandevis litet antal mål per år. Det bör också påtalas att sådan omprövning redan i dag kan bli aktuell, t.ex. i fall där en tilltalad, i samband med att målet förfaller, åläggs en återbetalningsskyldighet som av olika skäl kan anses felaktig.

Återbetalningsskyldigheten vid det skärpta kostnadsansvaret bör omfatta i princip samma kostnader som återbetalningsskyldigheten för dömda i övrigt, dvs. de kostnader som anges i 31 kap. 1 § första stycket RB, dock att kostnader för hämtning och kostnader för olika prov och analyser inte bör bli aktuella varför dessa bör undantas. Genom bestämmelserna i 8 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde och 12 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn kommer, som angetts ovan, även sådana kostnader att omfattas.

Inte heller ett skärpt kostnadsansvar bör omfatta kostnader som inte skäligen varit motiverade för utredningen eller kostnader, som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, hans eller hennes ombud eller försvarare som utsetts av honom eller henne. (jfr 31 kap. 1 § andra stycket RB). Kostnadsansvaret bör inte, mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, omfatta sådana kostnader en offentlig försvarare haft för tolkning vid överläggning med den tilltalade (jfr 31 kap. 1 § andra stycket RB).

Det bör påpekas att kostnadsansvaret enligt föreslagen bestämmelse endast omfattar kostnaderna i den instans där kostnaderna uppkommit.

För att en bestämmelse om skärpt kostnadsansvar ska få den handlingsdirigerande effekt som eftersträvas bör en bestämmelse härom innebära att den tilltalades återbetalningsskyldighet ska omfatta hela kostnaden i överrätten för dennes försvar. Någon begränsning till vad den tilltalade skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rätts hjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) bör alltså inte gälla i dessa

fall (jfr 31 kap. 1 § tredje stycket RB). Av detta följer att någon hänsyn inte heller bör tas till vad den tilltalade fått återbetala till staten för kostnaderna vid underrätten.

Av 31 kap. 1 § fjärde stycket RB följer att det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden. Frågan är om möjligheten till jämkning av dessa skäl bör finnas även vid åläggande av ett skärpt kostnadsansvar av föreslagen art.

Det mest framträdande skälet till ett skärpt kostnadsansvar är att det ska få en handlingsdirigerande effekt. Syftet är att en tilltalad, som har överklagat en dom men som inte avser närvara vid förhandlingen trots att han eller hon kallats att inställa sig personligen, ska få incitament att, i kostnadsbesparande syfte, i stället återkalla sitt överklagande. För att en bestämmelse om skärpt kostnadsansvar fullt ut ska få genomslag i praktiken bör, enligt vår uppfattning, möjligheten till jämkning minimeras.

För närvarande sker jämkning t.ex. regelmässigt för den som dömts till en längre frihetsberövande påföljd. Den som ådömts sådan påföljd åläggs normalt inte någon återbetalningsskyldighet.⁵³ Eftersom skälen för ett skärpt kostnadsansvar gör sig gällande oavsett vilken påföljd som ådömts bör någon hänsyn till påföljd inte tas. Även den som ådömts en längre frihetsberövande påföljd bör således kunna åläggas ett skärpt kostnadsansvar. Inte heller bör den tilltalades brottslighet i övrigt ge möjlighet till jämkning i nu aktuellt fall.

Skälen för ett skärpt kostnadsansvar gör sig även gällande oavsett vilken ekonomisk situation den tilltalade befinner sig i. Inte heller bör således någon jämkning med hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden kunna ske.

För att undvika stötande resultat bör dock möjligheten till jämkning såvitt avser den tilltalades personliga förhållanden kunna ske även när det gäller frågan om ett skärpt kostnadsansvar. Exempel på personliga förhållanden som även i nu aktuellt fall skulle kunna utgöra skäl för jämkning är fall då den tilltalade är under 18 år.

Av rättssäkerhetsskäl, och för att en handlingsdirigerande effekt ska kunna få genomslag, bör den tilltalade göras medveten om att

⁵³ Se t.ex. prop. 1972:4 s. 267.

han eller hon löper risk att stå för en större del av kostnaderna om han eller hon utan laga förfall underlåter att infinna sig i rätten. Det är därför lämpligt att den tilltalade informeras om denna risk. Det bör också vara så att tydligare information och bättre kommunikation med den tilltalade generellt sett bör innebära en minskad risk för att förhandlingen ska förfalla. Enligt vår mening kan det vara lämpligt att upplysa om förutsättningarna för ett skärpt kostnadsansvar samtidigt och tillsammans med upplysningen om förutsättningarna för att ett mål ska förfalla.

En tilltalad som är missnöjd med ett beslut om att målet ska förfalla har möjlighet att inom viss tid ansöka om återupptagande av målet. En förutsättning för återupptagande är att den tilltalade haft laga förfall, som han eller hon inte kunnat anmäla i tid, för sin utevaro eller underlåtenhet att infinna sig personligen. Beviljas återupptagande kommer kostnadsfrågan åter att kunna bli föremål för prövning.

9 Ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden

9.1 Inledning

Den offentliga försvararen och målsägandebiträdet får i dag ersättning enligt timkostnadsnormen, vilken är densamma för båda kategorierna. Enligt direktiven ska vi se över om en lämplig differentiering av timkostnadsnormen mellan offentlig försvarare och målsägandebiträde kan införas.

Till skillnad från vad som gäller för rättshjälpsbiträden finns inga begränsningar i hur många timmars arbete ett målsägandebiträde har rätt att få ersättning för. Enligt direktiven ska vi därför också överväga en begränsning i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden.

I dag används en schablonersättning, en s.k. taxa, i de brottmål där det endast finns en tilltalad och en offentlig försvarare samt ett målsägandebiträde, om biträdet inte biträder fler än en målsägande. En ytterligare förutsättning för att ersättningen ska bestämmas enligt taxa är att den sammanlagda tiden som den offentliga försvararen och målsägandebiträdet varit närvarande under huvudförhandlingen inte överstiger 3 timmar och 45 minuter. I de mål där taxan inte gäller tillämpas timarvoderingssystemet, vilket som regel ger en högre ersättning till biträdet. Mot denna bakgrund ska vi enligt direktiven föreslå på vilket sätt en utökad användning av taxa skulle kunna ha en kostnadsdämpande effekt.

Ersättningsbestämmelserna till offentliga försvarare och till målsägandebiträde är, såvitt avser nu aktuella frågeställningar, i allt väsentligt desamma. Här redogörs därför för dessa i ett sammanhang. I de fall någon åtskillnad i bestämmelserna förekommer anges detta särskilt. När det talas om offentlig försvarare avses således

även målsägandebiträde, om inte sammanhanget ger anledning till annat. En kortare redovisning av respektive bestämmelser ges.

Avsnittet inleds med en kortare bakgrund kring utvecklingen av timkostnadsnormen och taxesystemet i brottmål. Därefter följer en genomgång av gällande rätt. Avsnittet avslutas med våra överväganden och förslag.

En redovisning över statens kostnader för offentlig försvarare och målsägandebiträde finns i avsnitt 6.

9.2 Bakgrund

Timkostnadsnormen

Timkostnadsnormen utvecklades i samband med 1972 års rättshjälpsreform. I samband med reformen tog staten över de befintliga rättshjälpsanstalterna som drivits av vissa kommuner och landsting. Rättshjälpsanstalterna kom att bli grunden för de allmänna advokatbyråerna. Syftet med detta var bl.a. att tillgodose det ökade behov av biträdeshjälp som reformen skulle medföra och att ge den enskilde möjligheten att fritt välja mellan att anlita en privatpraktiserande eller en offentligt anställd jurist.¹ Ett ytterligare syfte var att staten skulle få full kostnadsinsyn i advokatverksamhet och därmed få underlag för taxor avseende biträdestjänster inom rättshjälpsområdet.²

De allmänna advokatbyråerna utvecklades år 1999. De utgör dock fortfarande grunden för beräkningen av timkostnadsnormen. Statskontoret har i rapporten Rätt ersättning till rättsliga biträden (2012:5) gjort en översyn av beräkningsmodellen för timkostnadsnormen. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Avsikten med timkostnadsnormen var att den skulle användas som en grund för ersättningsnivåerna i brottmålstaxan. Syftet var att få fram en skälig ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål.

Inledningsvis tillämpades timkostnadsnormen endast inom det taxesatta området. Timkostnadsnormen utgjorde hörnstenen i taxan för brottmål men kom efter ett beslut i Besvärnämnden för rättshjälp redan i december 1973 att få genomslagskraft långt utanför

¹ Se prop. 1972:4.

² Se prop. 1972:4, s. 171 ff.

det taxesatta området. Besvärnsnämnden uttalade nämligen att vid prövning av arvoden inom rättshjälpsområdet borde skälig tidsåtgång regelmässigt vara utgångspunkten. Timkostnadsnormen skulle vara det belopp med vilket ersättning utgick per timme för arbete inom området. Efter en dom från Högsta domstolen kom timkostnadsnormen att bli vägledande vid ersättningen även i mål utanför det taxesatta området.³ Av förarbetena till rättshjälpsreformen framgår att den genomsnittliga kostnaden per timme för advokatverksamhet ansågs vara skälig. I propositionen anfördes att detta skulle vara utgångspunkten för taxorna och att självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna torde få tillmätas stor betydelse.⁴

Vid flera tillfällen riktades kritik mot metoden att bestämma ersättning inom rättshjälpsområdet. Det hävdades att hänsynen till ett uppdrags svårighetsgrad och till den skicklighet varmed det utförts eftersattes när tidsfaktorn blev avgörande för ett arvodes storlek. Bestämmelserna om hur ersättningen ska beräknas genomgick därför betydande ändringar år 1981.⁵ I 1981 års förarbeten underströks att tidsåtgången alltid måste vara en viktig faktor vid arvodesbestämningen men att det var angeläget att myndigheterna ägnade avsevärt större uppmärksamhet än tidigare åt de övriga faktorer som borde avgöra arvodets storlek.⁶

Tidsåtgången fick dock i praxis inte den mindre tyngd vid bedömningen av arvoden som eftersträvades vid 1981 års reform. Vid en lagändring år 1995⁷, i syfte att åstadkomma besparingar inom rättshjälpsområdet, framhölls att den betydelse tidsåtgången fått i praxis borde komma till uttryck i lagtexten. I samband härmed lagfästes också ersättningsbestämmelsernas anknytning till timkostnadsnormen.

Sedan de allmänna advokatbyråerna lades ned år 1999 har timkostnadsnormen räknats upp med kostnadsutvecklingen för löner inom åklagar- och domstolsväsendet, ändringar i lagstadgade arbetsgivaravgifter, utvecklingen för hyreskostnader samt prisutvecklingen generellt, dvs. efter KPI.

³ Se NJA 1976:640.

⁴ Se prop. 1972:4.

⁵ Se prop. 1981/82:28; JuU 19; SFS 1981:1289.

⁶ Prop. 1981/82:28 s. 16 ff.

⁷ Prop. 1994/95:150.

Andelen debiterbar tid antas i beräkningsmodellen vara 72,5 procent av en heltid⁸ vilket innebär att ett rättsligt biträde ska kunna debitera 1 201 timmar på ett år. Denna debiteringsgrad infördes från och med år 1993. Dessförinnan var debiteringsgraden 75 procent.

Från och med år 2008 har regeringen efter förslag från Domstolsverket beslutat att timkostnadsnormen ska beräknas med hänsyn taget till kostnadsutvecklingen för de tre senaste åren, dvs. en metod med glidande medelvärde, när de olika kostnadskomponenterna räknas upp. Från och med samma år beräknas också två olika nivåer för ersättning. En nivå avser dem som godkänts för F-skattsedel och en annan nivå avser dem som inte godkänts för F-skattsedel.

Taxa i brottmål

Som nämnts var avsikten med timkostnadsnormen att den skulle användas som en grund för ersättningsnivåerna i brottmålstaxan. Syftet var att få fram en skälig ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål.

En brottmålstaxa för offentliga försvarare infördes år 1973. I samband med tillkomsten av rättshjälpslagen förutsåg föredragande departementschefen att reformen skulle medföra en väsentlig ökning av antalet rättshjälpsärenden och av det allmännas utgifter för rättshjälpen.⁹ Det ansågs därför nödvändigt från såväl statens som den enskildes synpunkt att det nya rättshjälpsystemet innefattade en så effektiv kontroll över kostnaderna som möjligt. I propositionen med förslag till rättshjälpslag m.m. anfördes att samhällets kostnader för den processuella rättshjälpen hade ökat mycket kraftigt under senare år och att en effektiv kostnadskontroll i sista hand förutsatte ett annat system än det dåvarande för beräkning av arvode till biträde och offentlig försvarare.¹⁰ Det föreslogs att ett nytt system borde bygga på taxor.¹¹

Såvitt gällde arvoden till biträden och offentliga försvarare skulle de tidigare materiella reglerna för arvodesbestämningar alltså

⁸ En heltid definieras som 1 656 timmar per år.

⁹ Prop. 1972:4 s. 274.

¹⁰ Prop. 1972:4 s. 273.

¹¹ Prop. 1972:4 s. 273.

tillämpas. Dessa innebar att hänsyn skulle tas till uppdragets omfattning och svårighetsgrad, den omsorg och skicklighet varmed det hade utförts samt övriga omständigheter.

Kritik riktades emellertid mot den metod som vanligen användes vid arvodesprövningen. På grundval av en i allmänhet kortfattad kostnadsräkning och sin kunskap om biträdets arbetsinsats skulle det avgöras om det begärda beloppet var skäligt. Eftersom en del av biträdets arbete försiggått utanför domstolen hade den vissa svårigheter i sin bedömning, något som gjorde den benägen att godta det begärda beloppet.

Departementschefen förordade i propositionen en annan metod för arvodesprövningen, en metod som i praktiken verkligen skulle ålägga den som begärde ersättning att visa att det av honom begärda arvodet var skäligt. En sådan metod ansågs förutsätta ett taxsystem som komplement till de gällande ersättningsreglerna.¹² Taxorna borde ses som utgångs- eller riktpunkter vid arvodesprövningen. Genom ett taxsystem förväntade man sig också att nå större enhetlighet i arvodesprövningen.

I samband med resonemang angående olika typer av taxor uttalade sig departementschefen emot renodlade timtaxor. Skälet till detta var att den individuella arbetsprestationen skulle skjutas i bakgrunden om sådana tillämpades. Det biträde som arbetade snabbare och som var kunnigare skulle missgynnas jämfört med den långsammare och mindre kunniga.¹³ Risk ansågs också föreligga för att biträdet lade ned onödigt arbete på sina ärenden. Departementschefen framhöll dock att tidsåtgången givetvis var en faktor som måste tillmätas stor betydelse vid alla former av prestationsmätning.¹⁴

I stället för timtaxor borde man enligt departementschefens mening så långt möjligt tillämpa saktaxor. Beträffande metoden för att fastställa saktaxor uttalade departementschefen att utgångspunkten borde vara den arbetstid som en genomsnittsadvokat lägger ned på ett genomsnittsärende av den kategori som avses taxeras.¹⁵

¹² Prop. 1972:4.

¹³ Prop. 1972:4 s. 274 ff.

¹⁴ Prop. 1972:4 s. 274 ff.

¹⁵ Prop. 1972:4 s. 274 ff.

Taxa fastställdes först för vissa brottmål i tingsrätt.¹⁶ Så småningom infördes en gemensam taxa för brottmål i tingsrätt och hovrätt vid en förhandlingstid på högst 3 timmar 45 minuter. Vid konstruerandet av den första taxan användes resultat från tre omfattande statistiska undersökningar. Dessa visade att det fanns ett starkt samband mellan utdömt arvode och förhandlingstid vid domstolen. Det framgick dock att spridningen i utdömt arvode var stor när målet avsåg flera tilltalade eller när förhandlingstiden översteg fyra timmar. Mot denna bakgrund begränsades taxans tillämpningsområde i angivna hänseenden.

Taxan bestod av ett grundarvode och påslag per huvudförhandlingstimme. Särskild saktaxa för mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan infördes också. Anledningen till att saktaxa infördes för sistnämnda mål var att undersökningar visat att arvodet i det stora flertalet fall i dessa mål var förhållandevis enhetligt.¹⁷ Undersökningen av ersättningarna till offentliga försvarare visade däremot ett starkt samband mellan arvode och förhandlingstid i domstol, åtminstone i mål med en förhandlingstid av högst fyra timmar, varför det i sådana mål ansågs finnas goda möjligheter att sätta en taxa där ersättningen i princip ställdes i relation till förhandlingstiden vid domstolen.¹⁸

Från och med år 1988 baserades de båda taxorna på en gemensam timkostnadsnorm. Före år 1988 gällde olika timkostnadsnormer för brottmålstaxan respektive äktenskapsskillnadstaxan. Differensen mellan normerna var cirka 10 procent. Anledningen till differentieringen var att undersökningar som Domstolsverket gjort visade att ett brottmål för det juridiska ombudet drog cirka 13–14 procent lägre kostnader än ett äktenskapsskillnadsärende. I samband med att grundbeloppet infördes och samordnades med timkostnadsnormen i rättshjälpslagstiftningen år 1988¹⁹ övergav Domstolsverket i förenklingssyfte differentieringen och bestämde i stället en gemensam timkostnadsnorm. Differentieringen återinfördes under 1990-talet. När den nya rättshjälpslagen trädde i kraft ändrades reglerna för när rättshjälp kunde erhållas i ärenden som rörde äktenskaps-

¹⁶ För grunden för brottmålstaxan, se TSA 1973 s. 236 ff.

¹⁷ Prop. 1972:4 s. 276 f.

¹⁸ Prop. 1972:4 s. 277.

¹⁹ Prop. 1987/88:73.

skillnad. I samband härmed upphörde också den särskilda taxan för sådana mål.

En brottmålstaxa blev i början av 2000-talet tillämplig även på målsägandebiträden.²⁰ Redan i propositionen om målsägandebiträde klargjordes det att hänvisningen till reglerna om rättshjälpsbiträde innebar att regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Domstolsverket, kunde fastställa taxa som kunde tillämpas vid bestämmande av ersättning.²¹ I Domstolsverkets rapport Målsägandebiträde – en utvärdering av tillämpningen av lagen om målsägandebiträde m.m.,²² framfördes synpunkter om att målsägandebiträdet överkompenserades jämfört med de offentliga försvararna. Det föreslogs att ersättningen kunde regleras i någon form av taxa. I Riksrevisionsverkets (RRV) rapport från 2001, Varför blev det dyrare? granskade RRV på uppdrag av regeringen utgiftsutvecklingen för offentliga försvarare, offentliga biträden och målsägandebiträden åren 1994/95–2000. För att minska kostnaderna föreslog RRV att ersättningen till målsägandebiträden skulle ske enligt en taxemodell. En taxa skulle uppfattas som rättvis i förhållande till de ersättningsregler som gällde för offentliga försvarare. Av Domstolsverkets rapport Reglering av ersättning till målsägandebiträde i en särskild taxa, framgår att Domstolsverkets styrelse den 4 december 2000 beslutade att frågan om taxa för målsägandebiträden skulle utredas med sikte på att en eventuell taxa skulle kunna träda i kraft under 2001.

Domstolsverket uppgav i samma rapport att det fanns en tendens att kostnaderna för målsägandebiträden ökade och att det var en tendens som verkade fortsätta. Orsakerna kunde inte Domstolsverket fastställa men hänvisade till den fokusering på brottsoffrens situation som gjorts under senare år.

Taxan skulle enligt Domstolsverket vara utformad så att den skulle ”motivera målsägandebiträdena att lägga ned ett effektivt och i övrigt kvalitativt bra arbete”. Domstolsverket övervägde huruvida taxan skulle ge målsägandebiträden lägre ersättning än offentliga försvarare. Emellertid menade Domstolsverket att det kunde ifrågasättas om den vanliga åsikten att målsägandebiträden borde erhålla

²⁰ Se Domstolsverkets rapport, 2002:3, Reglering av ersättning till målsägandebiträde i en särskild taxa.

²¹ Prop. 1987/88:107 s. 41.

²² Domstolsverkets rapport 1996:2.

lägre ersättning grundade sig på delvis felaktiga uppfattningar om vad målsägandebiträdets arbete bestod i. Domstolsverket framhöll att målsägandebiträdet under huvudförhandlingen kunde var tämligen passivt men att det inte betydde att målsägandebiträdet lade ner mindre arbete på förberedelse än den offentlige försvararen. I sammanhanget nämndes också att målsägandebiträdet hade sådana uppgifter som den offentlige försvararen inte hade, t.ex. kontakter av kurativa hänsyn.

Domstolsverket övervägde olika typer av taxor men stannade för att en s.k. saktaxa, dvs. en taxa som bestäms för sådana grupper av mål och ärenden som normalt kräver en tidsmässigt begränsad och på förhand förutsebar arbetsinsats av biträdet, inte var lämplig med hänsyn till variationerna i målsägandebiträdenas uppdrag. I stället föreslogs en tidstaxa, dvs. en sådan taxa som gällde för de offentliga försvararna. Vid utarbetande av brottmålstaxan för målsägandebiträden var förhandlingstiden Domstolsverkets utgångspunkt. Samma princip som gällde för de offentliga försvararna blev således vägledande för brottmålstaxan för målsägandebiträden.

Domstolsverkets rapport redovisade också att talan om enskilt anspråk fördes i de flesta fall när målsägandebiträde förordnats. Domstolsverket konstaterade att det enskilda anspråket ofta förledde mer arbete för målsägandebiträdet än för den offentliga försvararen men menade att eftersom något särskilt tillägg inte utgick till den offentliga försvararen borde detsamma gälla för målsägandebiträdet. Domstolsverket ansåg dock att det kompenenserades av att den offentlige försvararen hade uppgifter som inte målsägandebiträdet hade.

Det var således främst kostnadsskäl men även i viss mån rättviseskäl som motiverade införandet av en taxa för målsägandebiträden.

Taxebeloppen har successivt höjts och timkostnadsnormen har räknats upp med hänsyn till kostnadsutvecklingen. I samband med att taxa för gemensam ansökan om äktenskapsskillnad infördes differentierades normen så att brottmålsnormen kom att ligga något lägre.

9.3 Gällande rätt

9.3.1 Ersättning till offentlig försvarare och målsägandebitråde

Bestämmelser om offentlig försvarares rätt till ersättning finns i 21 kap. 10 § RB. Bestämmelser om målsägandebiträdes rätt till ersättning finns i 5 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde.

En offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om timkostnadsnormen (21 kap. 10 § första stycket RB).

Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det (21 kap. 10 § andra stycket RB).

När ersättningen bestäms ska i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om taxan och om beräkning av ersättningen för tidsspillan (21 kap. 10 § tredje stycket RB).

Ersättningen till offentlig försvarare får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen. På begäran av den misstänkte eller den föreslagna offentlige försvararen ska förhandsbesked lämnas i frågan om sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning (21 kap. 10 § fjärde stycket RB).

En offentlig försvarare får inte förbehålla sig eller ta emot ersättning av den misstänkte. Har detta skett är förbehållet utan verkan och den offentlige försvararen ska till den misstänkte betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot. Den offentlige försvararen får dock förbehålla sig och ta emot skälig ersättning för tidsspillan och utlägg som enligt fjärde stycket inte omfattas av försvararens rätt till ersättning av allmänna medel (21 kap. 10 § femte stycket RB).

Enligt 5 § lagen om målsägandebitråde har målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rätts-

hjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 29, 43, och 47 §§ rättshjälpslagen.

Av 27 § rättshjälpslagen följer att ett rättshjälpsbiträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om timkostnadsnormen. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det. Ersättning till rättshjälpsbiträde får inte avse kostnader för anlitanande av tekniskt biträde (27 § första stycket rättshjälpslagen).

Ersättningen till rättshjälpsbiträde får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att biträdet har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. På begäran av den rättssökande eller det föreslagna rättshjälpsbiträdet ska förhandsbesked lämnas i frågan om sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning (27 § andra stycket rättshjälpslagen).

Ersättning för arbete före ansökan kan endast avse arbete som varit av mindre omfattning eller av brådskande art. Vid biträdesbyte enligt 26 § andra stycket rättshjälpslagen gäller motsvarande i fråga om det nya biträdets rätt till ersättning för arbete som utförts före beslutet om byte (27 § tredje stycket rättshjälpslagen).

Om biträdet genom vårdslöshet eller försummelse har föranlett kostnad för rättshjälpen, ska detta beaktas när ersättningen bestäms. Om biträdet har missbrukat sin behörighet att besluta om utredning enligt 17 § eller om substitution enligt 26 § eller om det annars finns särskilda skäl, får ersättningen sättas ned (27 § fjärde stycket rättshjälpslagen).

När ersättningen bestäms ska i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om taxan och om beräkning av ersättningen för tidsspillan (27 § femte stycket rättshjälpslagen).

Ersättning för arbete

Ersättning för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer (21 kap. 10 § första stycket RB).

Ersättningen för den tidsåtgång som bedöms rimlig ska göras med utgångspunkt i den s.k. timkostnadsnormen. Normen är avsedd att innefatta ersättning för lönekostnader, kontorskostnader, fortbildning och andra kostnader för driften av en advokatbyrå. Som huvudregel gäller att det belopp som motsvarar timkostnadsnormen ska betalas för varje ersättningsgill timme. Timersättningen får dock sättas lägre eller högre om arbetet har utförts mindre skickligt eller om det har utförts särskilt skickligt. Regeringen har beslutat att timkostnadsnormen för år 2014 ska vara 1 276 kr exklusive mervärdesskatt för rättsliga biträden som innehar F-skattsedel och 945 kr exklusive mervärdesskatt för övriga. Detta innebär att biträdet normalt får debitera angivna belopp för varje timme han eller hon har lagt ned på uppdraget. Det belopp som avser försvarare som saknar godkännande för F-skatt har tillkommit framför allt på grund av att timkostnadsnormen tillämpas vid ersättning till offentliga ombud som utses i ärenden om hemliga tvångsmedel.

Det är enbart kostnader som har varit nödvändiga för uppdragets fullgörande som kan ersättas, och som ska utgöra grund för bedömningen av vad som är skälig ersättning. Vid prövningen av arvodesyrkandet ska domstolen beakta det arbete som har lagts ned på uppdraget och den tidsåtgång som redovisas. Anser domstolen att arbetet har tagit för lång tid med hänsyn till uppdragets art eller omfattning ska det yrkade beloppet sättas ned med utgångspunkt i den tidsåtgång som bedöms som rimlig. Rimlighetskriteriet innebär när det gäller tidsåtgången att en värdering ska göras av hur många timmar en ”normalskicklig” advokat behöver för ett motsvarande uppdrag.²³ Ersättning ska inte ges för fler timmar än vad en normalskicklig advokat kan antas behöva ta i anspråk för uppdraget. Har arbetet alltså tagit för lång tid med hänsyn till uppdragets art och omfattning ska den tidsåtgång som ligger till grund för yrkad ersättning sättas ned till en tidsåtgång som bedöms rimlig. Detsamma

²³ Prop. 1994/95:150 Bilaga 3, s. 11.

gäller om en viss del av arbetet inte kan anses ersättningsgillt. Det åligger en offentlig försvarare att redovisa sitt arbete så att domstolen noggrant kan pröva den begärda ersättningens skälighet.²⁴

Vid sidan av den betydelse som tillmäts en rimlig tidsåtgång, har lyfts fram att hänsyn ska tas till den skicklighet och omsorg som försvararen har visat. Detta påverkar bedömningen av nivån på ersättningen per ersättningsgill timme. De olika faktorerna, tidsåtgång och skicklighet och omsorg, ska prövas var för sig.

Som huvudregel ska alltså den av regeringen fastställda timkostnadsnormen betalas för varje ersättningsgill arbetstimme. I bestämmelsens andra stycke anges dock att timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.

Timersättningen får alltså sättas ned, om arbetet har utförts på ett mindre skickligt sätt eller höjas om det har utförts särskilt skickligt. Också andra omständigheter av betydelse i det enskilda fallet kan beaktas, både i sänkande och höjande riktning.

För offentliga försvarare och målsägandebiträden finns en särskild brottmålstaxa som bestämmer ersättningens storlek. Den ska tillämpas i vissa mindre omfattande mål (21 kap. 10 § tredje stycket RB – se även nedan avsnitt 9.3.3).

Ersättning för tidsspillan

Tidsspillan avser sådan tid då produktivt arbete med ett uppdrag inte utförs, trots att biträdets arbetstid tas i anspråk. Restid och väntetid är de vanligaste formerna av tidsspillan. Det måste avgöras från fall till fall vad som kan anses utgöra ersättningsgill tidsspillan. För att tidsspillan ska vara ersättningsgill måste den ligga inom ramen för uppdraget och avse kostnader som är nödvändiga för att ta till vara den rättssökandes intressen. Normal måltidspaus utgör inte ersättningsgill tidsspillan.

Med stöd av 21 kap. 10 § tredje stycket RB och 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. har Domstolsverket med-

²⁴ Se NJA 1984 s. 877. Se även NJA 1993 s. 260 om begreppet ”skälighet”.

delat föreskrifter om beräkningen av ersättning för tidsspillan. Föreskrifterna gör undantag för taxereglerade mål (se nedan).

I föreskrifterna dras gränserna upp för vad som kan anses utgöra ersättningsgill tidsspillan. Ersättning kan utgå endast för tid mellan klockan 07.00 och 22.00. Om försvararen övernattar på någon annan ort än den där han eller hon har sitt tjänsteställe, ersätts tidsspillan mellan klockan 18.00 och 22.00 endast om den avser restid. Ersättning för tidsspillan betalas med 1 170 kr per timme under vardagar mellan kl. 08.00 och kl. 18.00 och med 760 kr per timme för annan tid (avser 2014).

Biträdet ska i möjligaste mån ta tillvara de möjligheter som står till buds för att begränsa kostnaderna för det allmänna. I detta ligger en skyldighet att planera sin tid så att väntetid kan nyttjas som arbetstid. Då arbetet inte kan bedrivas med samma effektivitet och omfattning som om biträdet befunnit sig på sitt kontor kan ersättning för tidsspillan utgå för viss del av tiden.²⁵ Begär biträdet ersättning för tidsspillan för en sammanhängande period om flera timmar bör i vissa fall avdrag för lunch eller middagsmål göras.²⁶ Sammanlagd tidsspillan för en offentlig försvarare i ett mål utanför brottmålstaxans tillämpningsområde måste, i en och samma instans, uppgå till minst 20 minuter för att ge rätt till ersättning.²⁷ Biträdet ersätts inte för "inbokad tid" i de fall en huvudförhandling har ställts in eller kunnat genomföras betydligt snabbare än planerat.²⁸ I vissa situationer då beslut att ställa in eller korta en förhandling får omfattande verkningar kan ersättning utgå. Som riktmärke ska detta anses vara fallet om försvararens närvaro minskas med åtminstone fem hela förhandlingsdagar och, med undantag för mycket långa förhandlingar, sker mindre än en vecka i förväg. Den ersättning som kan ges är dock inte ersättning för tidsspillan eftersom försvararens tid inte tas i anspråk. I stället får ersättningen ses som ett slags avbeställningsersättning och får anses avse arvode. Ersättningen ska ta sikte på den tid som behövs för att ställa om till andra arbetsuppgifter. Det får bedömas i det enskilda fallet vilken tid som

²⁵ Se t.ex. NJA 1985 s. 91.

²⁶ Se NJA 1976 s. 213 och s. 699.

²⁷ Se NJA 2004 s. 549.

²⁸ Se NJA 1976 s. 455.

krävs. Den bör dock normalt inte överstiga en vecka från beslutet att ställa in eller korta förhandlingen.²⁹

Ersättning för utlägg

Med utlägg avses kostnader som biträdet haft för t.ex. resa och uppehälle, utomprocessuell tolkning och översättning samt folkbokföringsbevis. Kostnader för telefon, kopiering och andra normala kontorskostnader ingår i arvodet och ersätts inte som utlägg. I den mån sådana kostnader ligger utanför det normala kan de dock ersättas som utlägg.

Ersättning för utlägg lämnas endast för kostnader som har varit nödvändiga för att ta till vara den misstänktes intressen. Biträdet behöver normalt inte styrka sina kostnader för utlägg. Domstolen eller myndigheten har vid sin granskning av bitrådets kostnadsräkning att bedöma om kostnaderna för utlägg kan anses rimliga utifrån angivna faktiska förhållanden. Om domstolen eller myndigheten finner anledning att ifrågasätta den begärda ersättningen får verifikationer som styrker utläggens begäras in.

Ersättningsanspråk som avser kostnader för resa med bil eller allmänna kommunikationsmedel eller kostnader för hotell ersätts med högst de belopp som anges i de avtal om reseförmåner vid tjänsteresa som gäller inom Domstolsverkets verksamhetsområde.

Resersättning betalas i princip för resor med allmänna kommunikationsmedel. Om försvararen genom att använda bil gör en sådan tidsvinst att kostnaden för tidsspillan och resekostnaden blir lägre än om allmänna kommunikationer används, betalas bilersättning.³⁰ För resa med egen bil betalas 30,50 kronor per mil (år 2014). Är biträdet berättigat till bilersättning betalas även kostnad för parkeringsavgift.³¹ Har samma offentliga försvarare haft gemensamma kostnader för resa och tidsspillan för två eller flera förhandlingar i olika mål ska kostnaden fördelas mellan målen.³² I den utsträckning som följer av mervärdesskattelagen (1994:200)

²⁹ Se NJA 2010 s. 206.

³⁰ Se RH 70:81.

³¹ Se BN 617/81 som avser ersättning till rättshjälpsbiträden.

³² Se NJA 1979 s. 646.

ska tillägg göras för mervärdesskatt. Försvararen har rätt att göra ett tillägg med 25 procent.³³

Merkostnader på grund av avstånd

I 21 kap. 10 § fjärde stycket RB har införts en ny bestämmelse som innebär att ersättning för merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen finns normalt inte ersätts av allmänna medel. I ett sådant fall kan försvararen förbehålla sig skäligen ersättning för merkostnaderna av den misstänkte. Bestämmelsen, som infördes den 1 januari 2010, är tillämplig för såväl rättshjälpsbiträden som offentliga försvarare, målsägandebiträden och offentliga biträden.

Tidigare krävdes särskilda skäl för att förordna en offentlig försvarare som det skulle medföra avsevärt ökade kostnader att anlita. Den bestämmelsen kunde ses som en begränsning av den rättsökandes fria val av biträde. Syfte med den nya bestämmelsen var att stärka den misstänktes möjligheter att välja offentlig försvarare. Enligt den nuvarande bestämmelsen kan alltså endast andra särskilda skäl än avsevärt ökade kostnader hindra att en föreslagen person förordnas som rättsligt biträde.

Merkostnader som uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen finns kan, om det finns särskilda skäl, ersättas av allmänna medel. Vid den bedömningen är den praxis som utvecklats kring den tidigare gällande bestämmelsen relevant. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att det är fråga om situationer där avståndet visserligen föranleder tidsspillan och utlägg i större omfattning, men där omständigheter i övrigt medför att kostnader för försvaret inte blir avsevärt högre än för en försvarare på närmare håll.³⁴ Det kan t.ex. vara så att det inte finns en försvarare på orten med sådana särskilda kunskaper som krävs, eller att försvararen redan är väl insatt i ärendet.

Frågan om försvararen kan anses ha sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen bör bedömas på samma sätt som frågan om förordnande av den misstänktes förslag medför avsevärt

³³ Se NJA 2005 s. 606.

³⁴ Prop. 2008/09:232 s. 31.

ökade kostnader enligt nuvarande ordning. Ett avstånd på 5–10 mil i tätbebyggda områden och 20 mil i mindre tätbebyggda områden mellan den domstol som förordnar offentlig försvarare och advokatens verksamhetsort kan tjäna som ett riktmärke för vad som kan anses utgöra verksamhet långt ifrån domstolen.³⁵ Vidare bör ett förordnande av en advokat inom den egna domkretsen inte anses utgöra ett distansförordnande.³⁶

Domstolen kan på begäran lämna ett förhandsbesked i frågan om merkostnader omfattas av rätten till ersättning.³⁷ Begäran kan göras av den misstänkte eller den som föreslagits som offentlig försvarare. Det naturliga är att begäran och prövningen görs i samband med förordnandet.

Ett förhandsbesked enligt vilket ersättningen av allmänna medel får avse merkostnader innebär inte att domstolen i förväg godtar all tidsspilla och utlägg som uppstår på grund av avståndet. Det åligger försvararen att i möjligaste mån begränsa sina kostnader. Domstolen har sedan, i samband med prövningen av försvararens yrkande om ersättning, att ta ställning till i vilken utsträckning begärd ersättning är skälig med hänsyn till vad uppdraget har krävt.³⁸

Möjligheten för den misstänkte eller den föreslagna försvararen att på begäran få förhandsbesked innebär inte något krav på att förhandsbesked ska ha lämnats för att försvararen ska kunna få ersättning för merkostnader av aktuellt slag. Ett besked som innebär att merkostnader inte omfattas av rätten till ersättning utesluter inte att sådana merkostnader vid en senare prövning kan komma att ersättas t.ex. på grund av ett mer fullödigt beslutsunderlag.³⁹

Ett beslut i fråga om förhandsbesked kan överklagas av den misstänkte, den som föreslagits bli offentlig försvarare och av Justitiekanslern (JK). En domstol som beslutat om förhandsbesked ska enligt föreskrifter från Domstolsverket underrätta JK om beslutet.

³⁵ Prop. 2008/09:232 s. 31.

³⁶ Prop. 2008/09:232 s. 31.

³⁷ För rättsfall avseende förhandsbesked, se t.ex. NJA 2011 s. 291 och 2012 s. 262 samt RH 2011:21.

³⁸ Prop. 2008/09:232 s. 32.

³⁹ Prop. 2008/09:232 s. 32.

Ersättning från den misstänkte

Enligt 21 kap. 10 § femte stycket RB får en offentlig försvarare inte förbehålla sig eller ta emot ersättning av den misstänkte. Har detta skett är förbehållet utan verkan och den offentlige försvararen ska till den misstänkte betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot. Den offentlige försvararen får dock förbehålla sig och ta emot skälig ersättning för tidsspillan och utlägg som enligt fjärde stycket inte omfattas av försvararens rätt till ersättning av allmänna medel.

Förbudet gäller enbart ersättning för arbete som ligger inom ramen för försvararens uppdrag. Har försvararen före förordnandet biträtt den misstänkte gäller vanliga regler. Detta gäller också om en offentlig försvarare biträder huvudmannen vid ett överklagande som enbart avser ett enskilt anspråk, vilket ligger utanför försvararuppdraget.⁴⁰

Jämkning och nedsättning av ersättning

Som ovan angetts är bl.a. 27 §§ rättshjälpslagen tillämplig i fråga om ersättning till målsägandebiträden. Enligt 27 § tredje stycket rättshjälpslagen ska det vid ersättningens bestämmande beaktas om ett biträde genom vårdslöshet eller försummelse har föranlett kostnad för rättshjälpen. Ersättningen får sättas ned om biträdet har missbrukat sin behörighet att besluta om utredning enligt 17 § eller om substitution enligt 26 §, eller om det annars finns särskilda skäl. Formuleringen i andra ledet, ”annars finns särskilda skäl” bör tolkas som en kvalificering av vad som anges i första meningen. Varje vårdslöshet eller försummelse som förorsakat kostnader bör således inte leda till en nedsättning av ersättningen. Exempel på när bestämmelsen har använts för jämkning finns i fall från Besvärskommittén. I ärendet BN 1045/83 tillämpades motsvarande bestämmelse i 1972 års rättshjälpslag när ett rättshjälpsbiträde underlåtit att kontrollera vem motparten anlitat som ombud, och det sedan biträdet lagt ned arbete i ärendet visat sig att en jävssituation förelåg.

Möjligheten att jämkna ersättning enligt 27 § första stycket rättshjälpslagen ska inte sammanblandas med möjligheten till jämkning

⁴⁰ Se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd – en kommentar, tredje upplagan, s. 324.

enligt tredje stycket. Eftersom bestämmelserna tar sikte på olika fall ska bedömningen av jämkning enligt första stycket göras fristående från den enligt tredje stycket. Enligt propositionen om förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96⁴¹ ska den prövning som förutsätts i första stycket göras i samtliga fall där begärt arvode ska prövas, medan en prövning enligt tredje stycket endast kan bli aktuell om biträdet föranlett kostnader genom sitt agerande, missbrukat sin behörighet eller när det annars finns särskilda skäl. I sådana fall ska ersättningen kunna jämkas till noll, vilket inte är avsett vid tillämpningen av första stycket.⁴²

9.3.2 Timkostnadsnormen

Av ersättningsbestämmelserna till offentlig försvarare och målsägandebiträde framgår att ersättningen för den tidsåtgång som bedöms rimlig ska göras med utgångspunkt i den s.k. timkostnadsnormen. Timkostnadsnormen är den ersättning per timme som rättsliga biträden får för sitt arbete. Timkostnadsnormen ligger även till grund för den s.k. taxan i brottmål (se nedan) och taxan för konkursförvaltare (se avsnitt 10). Någon differentiering av timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden görs inte. Föreskriften om tillämpning av timkostnadsnormen är underordnad vad som sägs om att ersättningen ska vara skälig.⁴³

Normen fastställs årligen av regeringen genom beslut om ändring i förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rätts-hjälpsområdet. Normen är avsedd att innefatta ersättning för lönekostnader, kontorskostnader, fortbildning och andra kostnader för driften av en advokatbyrå.

Processen inleds varje år med att ett underlag för omräkning av timkostnadsnormen tas fram av ekonomiavdelningen på Domstolsverket. Inför att underlaget skickas till regeringen ges Sveriges advokatsamfund och Jusek möjlighet att lämna synpunkter på eller begära överläggning kring underlaget. Domstolsverket skickar därefter en skrivelse till regeringen med underlaget för beslut om timkostnadsnorm.

⁴¹ Prop. 1994/95:150.

⁴² Prop. 1994/95:150, Bilaga 3 s. 15.

⁴³ Se prop. 1994/95:150 Bilaga 3, s. 14 f. och Lagrådets yttrande, s. 27.

Från och med år 2008 har regeringen efter förslag från Domstolsverket beslutat att timkostnadsnormen ska beräknas med hänsyn taget till kostnadsutvecklingen för de tre senaste åren.⁴⁴ Från och med samma år har regeringen också fastställt timkostnadsnormen till två olika nivåer, dels en för rättsliga biträden som innehar F-skattsedel, dels en för de rättsliga biträden som inte innehar F-skattsedel. Timkostnadsnormen för år 2014 är 1 276 kr exklusive mervärdesskatt för den som är godkänd för F-skatt och 945 kr för den som inte är godkänd för F-skatt. Den sistnämnda timkostnadsnormen beräknas exklusive arbetsgivaravgift och har tillkommit främst på grund av att timkostnadsnormen tillämpas vid ersättning till de offentliga ombud som utses i ärenden om hemliga tvångsmedel. Till sådana ombud utses ofta personer som inte driver någon verksamhet.

Av ersättningen utgör 40 procent bruttolönen för jurister och ytterligare 19 procent ersättning för juristernas lönebikostnader. Ersättningen för kostnader för biträden eller administrativ personal uppgår till 17 procent (inklusive lönebikostnader).⁴⁵ Övriga kostnader utgör 18 procent av ersättningen.⁴⁶

Som huvudregel gäller att det belopp som motsvarar timkostnadsnormen ska betalas för varje ersättningsgill timme. Timersättningen får dock sättas lägre om arbetet har utförts mindre skickligt, och högre om det har utförts särskilt skickligt. Möjligheten att avvika från timkostnadsnormen är avsedd att tillämpas oftare än vad som var fallet innan bestämmelsen ändrades år 1995.⁴⁷ Detta gäller avvikelser både i sänkande och i höjande riktning. Som angetts ovan eftersträvas ett system som gynnar skicklighet och effektivitet. Om ersättning till en advokat sätts ned med en betydande del, ska domstolen, eller i tillämpliga fall Rättshjälpsmyndigheten, rapportera det till Sveriges advokatsamfund.⁴⁸ Prutningar i storleksordningen trettio procent av det totala ersättningsanspråket utgör i allmänhet en sådan anmärkningsvärt stor del som bör föranleda rapportering.⁴⁹ Rapportering ska alltid ske när den yrkade ersättningen

⁴⁴ Domstolsverket rapport, 2006:1, Uppföljning av metoden för beräkning av timkostnadsnorm.

⁴⁵ Statskontorets rapport, Rätt ersättning till rättsliga biträden (2012:5), s. 25.

⁴⁶ Statskontorets rapport, Rätt ersättning till rättsliga biträden (2012:5), s. 25.

⁴⁷ Prop. 1994/95:150 Bilaga 3 s. 2 f.

⁴⁸ 2 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.

⁴⁹ Prop. 2004/05:41 s. 24.

sätts ned med 50 000 kr eller mer. Bakgrunden till denna ordning är att statsmakterna har bedömt att den kan få flera positiva följder, bl.a. att advokaterna känner ett ännu större ansvar för sina kostnadsräkningar och ersättningsanspråk. Ett reglerat rapporteringsförfarande har vidare bedömts kunna medverka till att advokater blir mer noggranna i utformningen av arbetsredogörelserna.⁵⁰

Den timkostnadsnorm som ska användas är den som gäller när ersättning begärs.⁵¹ Om uppdraget har avslutats vid en tidigare tidpunkt än när ersättning begärs och normen däremellan har höjts kan den lägre normen tillämpas. I ett sådant fall är tidpunkten för uppdragets avslutande avgörande.⁵² När förskott har lämnats tillämpas vid det slutliga fastställandet av ersättning den timersättning som gällde när begäran om förskott framställdes.⁵³

9.3.3 Taxa i brottmål

Som angetts ska ersättningen till offentlig försvarare och målsägandebitråde i vissa fall bestämmas enligt taxa. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om taxan och om beräkningen av ersättningen för tidsspillan.

Det är Domstolsverket som bestämmer taxan med timkostnadsnormen som utgångspunkt (2 § förordningen [1997:406] om offentlig försvarare m.m. samt 3 § förordningen 1997:408 om målsägandebitråde). Domstolsverket fastställer också hur tidsspillan ska beräknas. Taxan, som inte inkluderar mervärdeskatt, förnyas årligen.

Domstolsverket har fastställt taxan för offentliga försvarare i föreskrifter om brottmålstaxa för offentlig försvarare i tingsrätt och hovrätt, DVFS 2013:8. Taxan för målsägandebiträden har fastställts i DVFS 2013:10, Domstolsverkets föreskrifter om brottmålstaxa för målsägandebitråde i tingsrätt och hovrätt. Beräkning av ersättning för tidsspillan finns i föreskrifter om beräkning av ersättning för tidsspillan, DVFS 2013:13. Samtliga hänvisningar till föreskrifter avser år 2014.

⁵⁰ Prop. 2004/05:41 s. 4.

⁵¹ BN 322/75.

⁵² Svea hovrätts beslut den 26 maj 1982 i mål Ö 255-82.

⁵³ Se NJA 1976 s. 554.

Taxan gäller i tingsrätt och hovrätt i mål med en tilltalad och en offentlig försvarare respektive ett målsägandebitråde som biträder en målsägande, när huvudförhandling har förekommit. Den sammanlagda förhandlingstiden i berörd instans får dock inte överstiga 3 timmar och 45 minuter. Taxan har inte ansetts gälla i mål om undanröjande av skyddstillsyn.⁵⁴

I hovrätten är taxan endast tillämplig om den offentliga försvararen eller målsägandebiträdet biträtt den tilltalade respektive målsäganden i tingsrätten. För en försvarares del gäller detta även om försvararen i tingsrätten inte var offentlig sådan.⁵⁵ Har målet i tingsrätten omfattat två eller flera tilltalade men avser målet i hovrätten bara en av dem gäller taxan som huvudregel i hovrätten.⁵⁶

Den omständigheten att det har skett en substitution innebär inte att taxan inte ska tillämpas och inte heller ensamt att taxan får överskridas.⁵⁷

Arvodet bestäms enligt tabeller i bilaga till föreskrifterna. Taxan är, för offentlig försvarares del, differentierad i fyra nivåer, varav en grundnivå, en när andra förhandlingar hållits såsom exempelvis häktningförhandling och tiden sammanlagt inte överstiger tidsgränsen, en där rätten förordnat om rättspsykiatrisk undersökning och en när såväl andra förhandlingar som rättspsykiatrisk undersökning förekommit. För målsägandebiträdenas del finns endast en nivå på taxan.

Som förhandlingstid räknas tiden från det att målet ropas på till dess att förhandlingen avslutas. I förhandlingstiden räknas varje uppehåll som inte överstiger 15 minuter in samt längre uppehåll, om försvararen under denna tid utfört arbete i målet, t.ex. konfererat med sin huvudman. Saknar försvararen eller målsägandebiträdet F-skattsedel sker en reducering av ersättningen.

Taxan omfattar allt arbete som den offentliga försvararen eller målsägandebiträdet utfört i målet. Taxan gäller även om en särskild offentlig försvarare har förordnats med anledning av en helgförhandling. För de taxereglerade målen gäller att arvodet enligt taxan omfattar ersättning för en timmes tidsspilla i aktuell instans och normala omkostnader för uppdragets utförande.

⁵⁴ RH 2010:60.

⁵⁵ RH 2000:44.

⁵⁶ Se dock rättsfallet NJA 1987 s. 332.

⁵⁷ Se rättsfallen NJA 2005 s. 137 och NJA 2005 N 6; jfr RH 2001:54.

Av övergångsbestämmelser till taxan framgår att äldre taxa tillämpas i fråga om yrkanden som framställts före taxans ikraftträdande samt att äldre taxa ska tillämpas även när huvudförhandling hållits före ikraftträdandet. Kostnader för resa, logi och uppehälle ersätts enligt taxan högst med de belopp som anges i de avtal om reseförmåner vid tjänsteresa som gäller inom verkets område.

Taxan får överskridas om målet krävt avsevärt mer arbete än normalt och skälig ersättning i målet överstiger den gräns för överskridande av taxan som anges i bilagan till föreskrifterna. Taxan får också överskridas om arbete varit påkallat och utförts under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton. Särskild ersättning för utlägg kan även utgå om onormalt stora kostnader för telefon, fotokopiering m.m. uppkommit i målet.

Taxan får frångås nedåt om försvararen varit vårdslös, försumlig eller visat oskicklighet vid utförandet av uppdraget, t.ex. genom att förbereda målet otillräckligt eller onödigtvis dra ut på förhandlingen. Enbart den omständigheten att ett mål varit av enkel beskaffenhet medför inte att taxebeloppen ska frångås.

BRÅ har i sin redovisning av ett regeringsuppdrag att analysera förordnanden om och ersättning till målsägandebiträde⁵⁸ också undersökt hur stor andel av målsägandebiträdena som ersätts enligt taxa. Enligt rapporten får 70 procent av biträdena ersättning per timme, trots att utgångspunkten när taxesystemet infördes var att timtaxa endast skulle användas undantagsvis.

9.3.4 Prövningen av anspråk

Ersättningen till offentlig försvarare bestäms av varje instans för där utfört arbete, tidspillan och utlägg. Yrkande om ersättning för arbete m.m. i en viss instans måste enligt praxis framställas innan handläggningen i den instansen avslutas. Det finns ingen uttrycklig lagregel om att rätt till ersättning kan komma att upphöra utan analogislut görs från regler i 18 och 31 kap RB.⁵⁹

Normalt sker prövningen av den offentlige försvararens ersättningsanspråk i samband med att målet avgörs. Skulle försvararen ha entledigats under målets handläggning kan ersättningsfrågan prövas

⁵⁸ Rapport: 2009:4, Målsägandebiträde, Brottsförebyggande rådet.

⁵⁹ Se bl.a. rättsfallen NJA 1949 s. 823 och 1980 s. 23 samt SvJT 1972 ref s. 16.

tidigare. En förutsättning för detta är dock att domstolen har ett tillräckligt underlag för bedömningen av den yrkade ersättningens skälighet.⁶⁰ Enligt 4 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. har försvarare en uttrycklig rätt till förskott på ersättning med skäligt belopp. En förutsättning är dock enligt förordningen att det finns skäl till ett beslut om förskott med hänsyn till det arbete som har lagts ned i ärendet och till den tid som återstår innan ersättning kan fastställas.

I fall där ersättningsfrågan måste tas upp utan anknytning till handläggningen av ett mål, t.ex. om en offentlig försvarare varit förordnad under förundersökningsstadiet och åtal aldrig väcks, ska ersättning bestämmas av tingsrätten efter ansökan av försvararen. I dessa fall gäller inte någon tidsfrist för ansökningen.⁶¹

I fråga om en offentlig försvarares kostnadsräkning ska enligt 3 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. bestämmelserna i 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404) tillämpas. Detta innebär bl.a. att en kostnadsräkning ska ges in till domstolen av vilken ska framgå ersättningen för arbete, tidsspillan och utlägg, i skilda poster. Om ersättningen inte ska bestämmas enligt taxa eller om den begärda ersättningen avviker från taxan, ska kostnadsräkningen innehålla en arbetsredogörelse. Arbetsredogörelsen ska vara så utförlig att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas. Om ett biträde har satt en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå i sitt ställe (substitution) ska detta framgå av kostnadsräkningen. Kraven på en arbetsredogörelse ställs högre när målet är omfattande och det begärda arvodet är högt.⁶² Om en kostnadsräkning inte motsvarar de uppställda kraven kan följden bli att ersättningen sätts ned.

Av 1 § lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga viss beslut framgår att Justitiekanslern har rätt att överklaga ett beslut av domstol i fråga om ersättning av allmänna medel till bl.a. försvarare och målsägandebiträde.

Domstolsverket har meddelat föreskrifter om skyldighet för domstolar och myndigheter att underrätta Justitiekanslern om vissa beslut som kan vara aktuella att överklaga enligt lagen (se 27–29 §§

⁶⁰ Jfr rättsfallet NJA 1982 s. 845 om ersättning till ett rättshjälpsbiträde.

⁶¹ NJA 1979 s. 314.

⁶² NJA 2008 s. 223.

DVFS 2012:15, ändrad genom DVFS 2013:7). Enligt föreskrifterna ska Justitiekanslern underrättas bl.a. om beslut om ersättning till offentlig försvarare, rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde eller offentligt biträde i det fall ersättning av särskilda skäl beviljats avseende merkostnader för tidspellan och utlägg som har uppstått på grund av att en offentlig försvarare har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen eller, beträffande övriga rättsliga biträden, den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. Underrättelse ska också ske vid förhandsbesked som kan antas medföra sådana merkostnader. Vidare ska underrättelse ske bl.a. vid beslut i första instans genom vilket målsägandebiträden, offentliga försvarare m.fl. har erhållit en sammanlagd ersättning om minst 100 000 kr inklusive mervärdesskatt. Underrättelsen ska ske på särskild blankett och översändas till Justitiekanslern.

Av 1 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m. följer att om en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde i mål om brott som hör under allmänt åtal yrkar ersättning av allmänna medel med 100 000 kr eller mer (inklusive mervärdesskatt) rätten ska höra åklagaren om ersättningsanspråket.

Åklagaren ska yttra sig över den yrkade ersättningen för arbete, särskilt såvitt avser ersättning för arbete som utförts under förundersökningen.

Av 2 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m. följer att beslut som innebär att ersättning för advokaten sätts ned med en betydande del ska rapporteras till Sveriges advokatsamfund. Rapportering ska enligt bestämmelsen alltid ske när den yrkade ersättningen sätts ned med 50 000 kr eller mer.

Utöver Justitiekanslern har den offentlige försvararen och den tilltalade klagorätt i ersättningsfrågor.

9.4 Försöksverksamhet utan taxa i västra Sverige

Genom beslut den 3 oktober 2002 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att förbereda och genomföra en försöksverksamhet utan taxa för offentliga försvarare och målsägandebiträden i tingsrätt och hovrätt.⁶³ Försöksverksamheten omfattade de domstolar som

⁶³ Ju2001/8642/DOM, 2002-10-03.

ingår i Hovrättens för Västra Sverige domsområde och pågick under tiden 1 januari–31 december 2003. Avsikten var att timkostnadsnormen skulle vara vägledande vid bestämmande av ersättningen för arbete i dessa fall.

Brottmålstaxan för offentliga försvarare genomfördes redan år 1973 medan föreskrifter om en motsvarande taxa för målsägandebiträden beslutades av Domstolsverkets styrelse i december 2001 och trädde i kraft den 1 mars 2002. Samtidigt beslutade styrelsen att till Justitiedepartementet göra en framställning om att en större översyn av taxorna och utformningen av dessa borde genomföras.

Syftet med försöksverksamheten var att göra en jämförelse mellan den ersättning som offentliga försvarare och målsägandebiträden tillerkänns enligt de allmänna reglerna om ersättning för arbete och den ersättning som skulle ha utgått om taxan hade tillämpats. Försöket syftade också till att undersöka hur en ordning utan taxor påverkade domstolarnas arbetsbörda.

Det samlade resultatet skulle ligga till grund för ett ställningstagande till om taxorna fungerade tillfredställande eller om det fanns anledning att göra någon förändring av systemet.

Av Domstolsverkets rapport efter försöksverksamheten framgår följande.⁶⁴

Det i försöket totala antalet rapporterade mål uppgick till 4 285. Antalet rapporterade ersättningar uppgick till 5 090.

I fråga om ersättningsnivåernas förhållande till taxa fördelade sig i försöket de offentliga försvararnas yrkanden enligt följande. I 446 fall, motsvarande 12 procent av samtliga fall där taxan normalt skulle ha varit tillämplig, yrkades ersättning med ett belopp som understeg vad som skulle utgått enligt taxa. I 221 fall, motsvarande 6 procent av samtliga fall där taxan normalt skulle ha varit tillämplig, sammanföll yrkandet med beloppet enligt taxan. I 3 164 fall, motsvarande 82 procent av samtliga fall där taxan normalt skulle ha varit tillämplig, yrkades ersättning med ett belopp som översteg vad som normalt hade utgått enligt taxa.

Målsägandebiträdenas yrkanden fördelade sig enligt följande. I 48 fall, motsvarande 12 procent av samtliga fall där taxan normalt skulle ha varit tillämplig, yrkades ersättning med ett belopp som understeg vad som skulle utgått enligt taxa. I 20 fall, motsvarande

⁶⁴ Domstolsverkets rapport 2004:2, Försöksverksamhet utan taxa.

5 procent av samtliga fall där taxan normalt skulle ha varit tillämplig, sammanföll yrkandet med beloppet enligt taxa. I 322 fall, motsvarande 83 procent av samtliga fall där taxan normalt skulle ha varit tillämplig, yrkades ersättning med ett belopp som översteg vad som normalt hade utgått enligt taxa.

Då det i taxorna ingår ersättning för tidsspillan om högst en timme gjordes viss korrigering av resultaten från försöket.

Enligt Domstolsverket kunde det rapporterade resultatet avseende tillerkänd ersättning för arbete i mål där taxa normalt hade varit tillämplig vid jämförelse med annars tillämpligt taxebelopp sägas ha uppvisat en tydlig trend under försöksperioden. Den tillerkända ersättningen för arbete hade relativt sett blivit större jämfört med det annars tillämpliga taxebeloppet. Kostnadsökningen vid en ordning utan taxa kunde under försöksverksamhetens första månader beräknas till mellan 10 och 15 procent för att successivt stiga till cirka 35 procent för offentliga försvarare och 28 procent för målsägandebiträden (icke korrigerad kostnadsökning) under försökets sista månad. Undantaget var sommarmånaderna då kostnadsökningen låg stabil på mellan 20 och 25 procent. Enligt Domstolsverket sänkades anledning att tro att kostnadsökningen avstannat vid försökets avslutande.

Kostnadsökningen för gruppen offentliga försvarare, vid en ordning utan taxa, har med tillägg för tillerkänd tidsspillan om högst en timme beräknats till 50,7 procent medan motsvarande ökning för målsägandebiträden beräknats till 39,5 procent. Totalt utgjorde detta en kostnadsökning med drygt 9 miljoner kr.

Domstolsverket utförde samtidigt en enkätundersökning om hur en ordning utan taxor påverkade domstolarnas arbetsbörda. Enkäten visade att drygt hälften av juristdomarna ansåg att en ordning utan taxa under försöket ökat rättens arbetsbörda. Av dessa ansåg de flesta att arbetsbördan ökat marginellt medan i stort sett alla resterande respondenter menade att arbetsbördan ökat till viss del. Omkring 40 procent av de tillfrågade ansåg att arbetsbördan inte förändrats.

9.5 Överväganden och förslag

9.5.1 Inledning

Ersättningarna till målsägandebiträden och offentliga försvarare svarade tillsammans år 2013 för över hälften av kostnaderna på anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. I vårt uppdrag har ingått att, i kostnadsdämpande syfte, se över hur en lämplig differentiering av timkostnadsnormen mellan offentlig försvarare och målsägandebiträde kan införas, överväga en begränsning i timarvoderings-systemet för målsägandebiträden samt föreslå på vilket sätt en utökad användning av taxa i brottmål skulle kunna ha en kostnadsdämpande effekt.

I det följande talas i princip genomgående om ”biträden”. Med uttrycket avses även offentliga försvarare, om inget annat anges.

9.5.2 Nivåer i timarvoderingssystemet för offentliga försvarare och målsägandebiträden

Bedömning: En differentiering i timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden bör inte införas.

Mot bakgrund av kostnadsökningen för offentliga försvarare och målsägandebiträden finns anledning att överväga vilka möjligheter som finns för att hålla kostnaderna nere.

En metod för att hålla kostnaderna nere skulle kunna vara att differentiera timkostnadsnormen i olika hänseenden. Idén med differentierade timkostnadsnormer är inte ny. Som beskrivits ovan gällde tidigare olika timkostnadsnormer för brottmålstaxan respektive äktenskapsskillnadstaxan. Differensen mellan normerna var cirka 10 procent.

Den offentliga försvararen och målsägandebiträdet får i dag ersättning enligt timkostnadsnormen vilken är densamma för båda kategorierna. Vi har övervägt om timkostnadsnormen bör differentieras mellan offentlig försvarare och målsägandebiträde. Vi har därutöver något berört frågan om timkostnadsnormen bör differentieras mellan advokater och icke advokater, även om frågan inte

särskilt framgår av våra direktiv. Något förslag i sist nämnda del lämnas dock inte.

Vi har vid våra överväganden utgått ifrån att frågställningen i direktiven innebär att timkostnadsnormen ska vara lägre för målsägandebiträden än för till offentliga försvarare. Om differentiering inte sker på detta sätt kommer den inte att medföra en besparing.

Statskontoret har i rapporten Rätt ersättning till rättsliga biträden (2012:5) gjort en översyn av beräkningsmodellen för timkostnadsnormen. Statskontoret har där kommit fram till att den nuvarande timkostnadsnormen bör överges och att timkostnadsnormen inte längre bör knytas till biträdenas kostnader. Statskontoret har bl.a. föreslagit att timkostnadsnormen bör knytas till utvecklingen av löner och priser i samhället och att löneutvecklingen för tjänstemän inom den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin bör användas som bas för uppräknig av den del av timkostnadsnormen som speglar kostnader för lön och sociala avgifter. Statskontoret har därutöver föreslagit att ett produktivitetsavdrag bör göras vid den årliga omräkningen av timkostnadsnormen. Enligt Statskontoret kommer förslagen inte att få några direkta anslagsmässiga konsekvenser men förslaget om att införa ett produktivitetsavdrag bör enligt Statskontoret innebära att statens kostnader för rättsliga biträden ökar i något lägre takt än vad som vore fallet om nuvarande beräkningsmodell behålls. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Differentiering i timkostnadsnormen

I våra samtal med olika aktörer inom rättsväsendet, t.ex. företrädare för Riksåklagaren, Justitiekanslern, och Rättshjälpsmyndigheten samt advokater, har framkommit att samtliga anser att det inte bör införas en differentiering i timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden. Skälen härtill har angetts vara flera. Bl.a. har framhållits brottmålsprocessens stabilitet. Det har hävdats att det inte går att generalisera ett målsägandebiträdes uppgifter och säga att detta skulle vara mindre kvalificerat än den offentliga försvararens. Det har pekats på målsägandebiträdet som en viktig stödfunktion vars största insats sker utanför rättsalen. Risken för att en differentiering av timkostnadsnormen i

aktuellt fall skulle äventyra återväxten på humanjuristsidan har också framhållits. I denna del har särskilt framhållits att det är viktigt att det finns förutsättningar för återväxt av försvarare och målsägandebiträden. Annars minskar förutsättningarna för en bra brottmålsprocess.

Som målsägandebitråde kan förordnas advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller annan som är lämplig för uppdraget. Enligt en rapport från Domstolsverket, Målsägandebitråde – en utvärdering av tillämpningen av lagen om målsägandebitråde, m.m.⁶⁵ avsåg vid tidpunkten 87 procent av förordnandena advokat, elva procent biträdande jurist och två procent annan lämplig person. Det saknas anledning att anta att kategorierna biträdande jurister och andra lämpliga personer ökat under senare år. Eftersom målsägandebiträden därmed normalt förordnas bland den krets personer som förordnas till offentlig försvarare torde kontorskostnader och andra omkostnader i huvudsak överensstämma. Det bör därutöver påpekas att vi anser att utgångspunkten när det gäller förordnande av målsägandebiträden bör vara att den som förordnas ska vara advokat. Det är ytterst en rättsäkerhetsfråga att uppdrag som målsägandebitråde hanteras av erfarna advokater. Andelen advokater som förordnas till målsägandebiträden framledes kan därmed förväntas öka.

Redan angivna omständigheter talar, enligt vår uppfattning, emot att en differentierad timkostnadsnorm ska gälla mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden.

Tanken att målsägandebiträden ska erhålla en lägre ersättning än offentliga försvarare bottenar ofta i felaktiga uppfattningar om vad ett målsägandebitrådes arbete består i. Att ett målsägandebitråde under huvudförhandlingen ofta kan vara mindre aktiv än den offentliga försvararen, och kanske till stor del utföra förhållandevis rutinbetonat arbete, kan inte, mot bakgrund av vad som har anförts om kontorskostnader m.m., få medföra att biträdet för denna tid ska erhålla lägre ersättning än en offentlig försvarare. Det betyder inte heller att målsägandebitrådet lagt ned mindre tid på förberedelseåtgärder än den offentliga försvararen. Den tid för förberedelseåtgärder som av den offentliga försvararen måste läggas ned i varje mål, oavsett målets omfattning, är förmodligen densamma för måls-

⁶⁵ Domstolsverkets rapport 1996:2.

ägandebiträden. Det får hållas för visst att målsägandebiträdet inför huvudförhandlingen läser förundersökningen m.fl. åtgärder, även om biträdet under själva förhandlingen inte behöver vara lika aktiv som en offentlig försvarare. Det kan vidare förmodas att det av målsägandebiträdet, liksom av den offentliga försvararen, krävs mer tid för förberedande åtgärder ju längre tiden för huvudförhandling är. Målsägandebiträdet har därvid ofta en del åtgärder, som t.ex. att utforma ett enskilt anspråk eller att ta andra kontakter, som inte den offentliga försvararen har.

Även nu angivna omständigheter talar enligt vår uppfattning emot ett införande av en differentierad timkostnadsnorm mellan målsägandebiträden och offentliga försvarare.

Mot att införa en differentierad timkostnadsnorm i aktuellt fall talar också, som flertalet aktörer påpekat, risken för att det alternativet skulle göra det svårare att finna kvalificerade personer som är villiga att åta sig uppdrag som målsägandebiträde. Om en differentierad timkostnadsnorm införs i detta fall finns risk för att många advokater på grund av ersättningens storlek hellre skulle åta sig uppdrag som offentlig försvarare. En lägre ersättning till målsägandebiträden än till offentliga försvarare rimmar vidare illa med den övriga utveckling som skett såvitt avser frågor relaterade till brottsoffer.

Utöver detta kan anföras att en enhetlig timkostnadsnorm mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden underlättar arbetet i domstolarna när det gäller hanteringen av ersättningsfrågor. Genom att samma norm används för de båda biträdesslagen minskar det administrativa arbetet, vikt i sig är kostnadsbesparande.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att en differentierad timkostnadsnorm mellan målsägandebiträden och offentliga försvarare inte bör införas. Mot bakgrund dock av utformningen av direktiven till utredningen har vi valt att redovisa några tankar kring ett införande av en differentiering av timkostnadsnormen. Vi har utgått ifrån att frågeställningen innebär att timkostnadsnormen ska vara lägre för målsägandebiträden i förhållande till offentliga försvarare.

En differentiering av timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden bygger på utgångspunkten att det går att värdera arbetet som utförs i de olika rollerna på olika sätt eller att det kan påvisas att vissa typer av åtgärder som utförs av målsägandebiträden drar lägre kostnader än för offentliga försvarare.

De krav som måste ställas på ett differentierat timrvoderings-system i angivet fall är att det ska ge målsägandebiträdet skälig ersättning för nedlagt arbete och att det ska motivera biträdet att göra erforderliga åtgärder i samtliga fall. Ett rimligt krav är att en differentierad timkostnadsnorm inte ska få medföra risk för att kvalificerade personer inte är villiga att åta sig uppdrag som målsägandebiträde. För det fall sådana slutsatser kan dras och sådana beräkningar är möjliga, och ger ett rimligt resultat i förhållande till de krav som ställs på ett målsägandebiträde, bör en differentiering i angivet avseende kunna övervägas. En sådan norm skulle i sådana fall innebära att målsägandebiträden ersätts enligt en lägre timkostnadsnorm än offentliga försvarare. Uppdraget att utarbeta en differentierad timkostnadsnorm bör lämpligtvis kunna ges till Domstolsverket. Domstolsverket bör i denna del samråda med och inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Inom utredningen har, utan någon närmare undersökning, nämnts att en differentiering mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden inte borde överstiga 250–300 kr. Sveriges advokatsamfunds uppfattning är att om en differentiering ska ske bör den innebära att vid tidpunkten gällande timkostnadsnorm ska utgöra basen för den lägre nivån. Som framgått föreslår vi dock inte någon differentiering i angivet hänseende.

Vi vill påtala att det huvudsakliga syftet med en differentierad timkostnadsnorm – att begränsa kostnaderna – i stället kan uppnås på andra sätt. Flera av våra förslag kan komma att innebära besparingar inom området.

Framför allt avses förslaget om att ett målsägandebiträdes förordnande ska begränsas i tiden (se avsnitt 6.6.2). Om förslaget genomförs kommer det automatiskt att innebära en kostnadsbesparing såvitt gäller kostnader för målsägandebiträden (se avsnitt 6.6.2). Likaså avses den förordade skärpningen av praxis när det gäller förordnande av målsägandebiträden (se avsnitt 6.6.2). Det finns även förslag från andra utredningar som kan påverka frågan. Här avses framför allt förslaget från Straffprocessutredningen (SOU 2013:17) om att systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt ska gälla för alla brottmål.

Ett flertal av de aktörer inom rättsväsendet som vi samrått med har uttryckt att det skulle kunna vara lämpligt att införa en differentiering i timkostnadsnormen mellan advokater och icke advo-

kater. Som skäl för detta har bl.a. angetts att det ställs högre krav på advokater än på andra rättsliga biträden, t.ex. gäller examinationskrav och utbildningskrav. Därutöver har angetts att advokater har en särskild advokatexamen och att Sveriges advokatsamfund har en kontrollerande funktion över advokater, vilket borgar för bättre kvalitet hos advokater jämfört med icke advokater. Detta bör då också synas i ersättningsnivåerna.

Vidare har som skäl angetts att differentierade normer kan belöna skicklighet och snabbhet i arbetet. I denna del kan det i och för sig med fog hävdas att en advokat vanligtvis har mer erfarenhet, har inhämtat mer kunskaper och kan utföra ett uppdrag på ett mer skickligt och effektivt sätt än vad den nytexaminerade, biträdande juristen eller annan jurist kan förväntas göra. Å andra sidan kan också hävdas att det finns jurister, som inte är advokater, som specialiserat sig inom ett visst område och som därför besitter en kunskap inom området som medför att ett ärende kan handläggas på ett väl så skickligt och effektivt sätt.

Därutöver har också anförts att biträdande jurister och andra jurister normalt har en lägre lön eller ersättning än en advokat och därmed är billigare per timme än en advokat. När det t.ex. gäller den privata sfären, t.ex. inom affärsjuridiken, debiteras oftast en lägre timpenning för det arbete som utförts av en biträdande jurist, i förhållande till det arbete som utförts av en advokat. Även i konkurssammanhang tillämpas en lägre timkostnadsnorm för arbete som utförts av t.ex. biträdande jurister. Tolkar som har offentliga uppdrag har olika nivåer för arvodering beroende på vilken kategori tolken i fråga ligger inom. Även om den mindre erfarne juristen inte tillerkänns ersättning för mer arbete än ett erfaret och skickligt biträde skulle ha fått, kan det även ifrågasättas om staten ska betala "lärpengar" för ett arbete som typiskt sett kan antas vara mindre skickligt utfört.

Det har hävdats att en differentierad timkostnadsnorm skulle kunna innebära en risk för att enskilda av kostnadsskäl vänder sig till en "billigare" icke advokat för att få ner sina kostnader. Mot detta kan anföras att en advokat vanligtvis har mer erfarenhet och i normalfallet kan utföra ett uppdrag på ett mer skickligt och effektivt sätt än vad den nytexaminerade, biträdande juristen eller annan jurist kan förväntas göra. Att det skulle bli billigare med annat biträde än advokat är således inte givet.

Det har också hävdats att ett införande av en differentierad timkostnadsnorm mellan advokater och icke advokater skulle äventyra återväxten på humanjuristsidan, i vart fall om normen sänks för icke advokater. Mot detta kan anföras att det, särskilt för notarie-meriterade jurister, går förhållandevis snabbt att bli advokat.

Därutöver har påtalats att ytterligare en fördel med att en enhetlig timkostnadsnorm tillämpas är att en sådan underlättar arbetet i domstolarna när det gäller hanteringen av ersättningsfrågor. Om samma norm används för såväl advokater som icke advokater minskar det administrativa arbetet och problem undviks vid beräkning av ersättning vid substitution till icke advokater.

Som redovisats finns det alltså enligt vår uppfattning skäl både för och emot att införa differentierade nivåer mellan advokater och icke advokater. En differentiering skulle kunna medföra vissa fördelar men också vissa nackdelar. Den största nackdelen torde dock vara att en sådan differentiering skulle kunna vara vanskelig att genomföra i praktiken. Från advokathåll har med bestämdhet hävdats att en differentiering i aktuellt avseende måste innebära att timkostnadsnormen för advokater höjs, inte att den sänks för icke advokater.

Utredningen har som angetts valt att inte lägga fram ett förslag i denna del utan anser att frågan i förekommande fall bör utredas i annat sammanhang, eventuellt som ett led i en översyn av själva timkostnadsnormen.

9.5.3 Tidsfrister i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden

Bedömning: Någon begränsning i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden bör inte införas.

Till skillnad från vad som gäller för rättshjälpsbiträden finns inga begränsningar i hur många timmars arbete ett målsägandebiträde har rätt att få ersättning för. Enligt direktiven ska vi därför överväga en begränsning i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden.

Begränsningen för rättshjälpsbiträden

Som nämnts finns för rättshjälpsbiträden en begränsning i hur många timmar ett rättshjälpsbiträde får arbeta i ett särskilt ärende.

Ett skäl för införande av begränsningen var att en sådan kunde medföra vissa besparingar, även om det stora flertalet rättshjälpsärenden höll sig på en nivå som klart understeg det tak som föreslogs.⁶⁶ Ett annat skäl för införande av en begränsning angavs vara att även om rättshjälpens syfte bl.a. var att ge hjälp till dem som på grund av sina begränsade ekonomiska resurser annars inte skulle kunna komma till sin rätt, det dock inte innebar att obegränsade resurser skulle ställas till den rättssökandes förfogande. Det angavs att om rättshjälpsresurserna skulle fördelas på ett godtagbart sätt och komma dem tillgodo som bäst behövde hjälp, det inte ansågs rimligt att enstaka personer skulle kunna utnyttja oproportionerligt stora delar av de resurser som stod till buds.⁶⁷ Det fanns därför skäl att överväga metoder att begränsa rättshjälpens omfattning.

Införandet av begränsningen syftade också till att likställa rättshjälpens i förhållande till rättsskyddsförsäkringarna. Enligt villkoren i rättsskyddsförsäkringarna ersattes endast kostnader upp till ett visst belopp. Om rättshjälpens gjordes subsidiär till rättsskyddet borde rättshjälpens rimligen inte medföra bättre eller fler förmåner än vad som gällde för rättsskyddet.

Tidsfrist i timarvoderingssystemet

Det kan, liksom för rättshjälpsbiträdenas del, anföras att det inte heller är rimligt att obegränsade ekonomiska resurser ska ställas till målsägandebiträdens och målsägandens förfogande. Om de resurser staten förfogar över ska fördelas på ett godtagbart sätt och komma dem tillgodo som bäst behöver hjälpen är det inte rimligt att enstaka personer ska kunna utnyttja oproportionerligt stora delar av de resurser som står till buds. Som vi påpekat ett flertal gånger är det viktigt att statens utgifter kontrolleras för att säkerställa att resurser så långt möjligt tillförs där de behövs bäst. Mot denna bakgrund skulle därför kunna övervägas att införa ett tak även för hur

⁶⁶ Prop. 1996/97:9 s. 141 ff.

⁶⁷ Prop. 1996/97:9 s. 141 ff.

stora kostnader som ska kunna ersättas för ett målsägandebiträdes arbete.

Ett starkt argument för att införa en begränsning i hur många timmars arbete ett målsägandebiträde har rätt att få ersättning för är naturligtvis att en sådan regel skulle kunna medföra besparingar. Den besparing som skulle kunna göras på detta sätt ska dock inte överdrivas. Det största antalet ärenden där ett målsägandebiträde förordnas håller sig klart under 100 timmar, om denna begränsning ska gälla även i detta fall. En sådan regel skulle därför sannolikt inte få så stor effekt för brottmålsens del.

Som argument mot att införa en begränsning i hur många timmars arbete ett målsägandebiträde har rätt att få ersättning för kan anföras att en sådan regel i brottmål vore egendomlig och att den inte passar för brottmålsprocessens del. Brottmålsprocessen skiljer sig väsentligt från tvistemålsprocessen. I brottmålsprocessen är det primära intresset att staten ska kunna lagföra personer för brott som de ansetts ha begått. Brottmålsprocessen styrs i mycket av åklagaren och den tilltalade vilket innebär att målsäganden och målsägandebiträdet i många fall saknar inflytande över processen. Det innebär att ett målsägandebiträde inte alltid själv kan förutse eller påverka hur stor arbetsinsats som kommer att krävas i det enskilda fallet. Ett målsägandebiträdes arbete består till stor del av bunden tid, t.ex. tid för förhör och huvudförhandling, vilket innebär att biträdet i mycket styrs av andra aktörers agerande. Vidare är målsäganden en viktig bevisperson i brottmålsprocessen. Målsägandebiträdets insats är i många fall en förutsättning för att målsäganden på ett bra sätt ska kunna lämna sin berättelse inför rätten och för att undvika sekundär viktimisering. I många fall måste målsägandebiträdet lägga ner ansevärd tid och arbete innan huvudförhandling för att få målsäganden att medverka i rättsprocessen. Att målsäganden kan medverka i processen är i slutändan ett statligt intresse. Det kan också anföras att om rätt till ett målsägandebiträde föreligger, den rätten ska gälla fullt ut.

En begränsning av hur många timmars arbete ett målsägandebiträde har rätt att få ersättning för kan mot denna bakgrund framstå som mindre lämplig, oavsett vilket antal timmar begränsningen sattes till. Det är sannolikt så att en begränsning av antalet timmar även skulle inverka menligt på det arbete som bedrivits under senare år för att förbättra rättsväsendets bemötande av brottsoffer. Där-

utöver bör påtalas att det inte finns någon begränsning för hur många timmar en offentlig försvarare har rätt att få ersättning för. Enligt vår uppfattning är samhället skyldigt att stötta den tilltalade och målsäganden med lika kvalificerat rättsligt stöd för att skapa balans i processen. Även mot denna bakgrund kan en begränsning av antalet timmar ett målsägandebitråde har rätt att få ersättning framstå som mindre lämplig. Vi föreslår således ingen sådan begränsning.

Mot bakgrund av utformningen av direktiven till utredningen har vi dock valt att redovisa några tankar kring ett införande av en tidsfrist i timrövderingssystemet för målsägandebiträden.

Målsägandebitråde beviljas i dag för hela den rättsliga angelägenheten och är inte begränsad till handläggningen i viss instans eller till viss kostnad. Det innebär att kostnaderna för målsägandebitråde i ett ärende i princip kan uppgå till obegränsade belopp. Som angetts kan ett starkt skäl för att införa en tidsfrist även för målsägandebitråde vara att det inte är rimligt att obegränsade ekonomiska resurser ska ställas till målsägandebiträdens och målsägandens förfogande och att statens resurser ska fördelas på ett godtagbart sätt och komma dem tillgodo som bäst behöver hjälpen. Ett skäl för att införa en tidsfrist för målsägandebiträden skulle därmed kunna vara att det kan medföra besparingar. Även om den besparing som kan göras på detta sätt inte ska överdrivas, enligt vad som angetts ovan, kan det vara rimligt att det finns en gräns för det stöd som ska utgå och därmed för hur stora resurser som staten ska bidra med i varje enskilt ärende och i detta även beakta mindre besparingar.

En metod för att begränsa omfattningen av beviljat biträde av målsägandebitråde skulle kunna vara att ett beslut om rättshjälp endast ska omfatta den instans där det beviljas. Straffprocessutredningen har i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) föreslagit att ett generellt krav på prövningstillstånd ska införas i hovrätten. Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Om ett sådant krav på prövningstillstånd införs finns det inte tillräckliga skäl att kräva en särskild prövning avseende biträdets bestående eller upphörande, utöver den prövning som görs för prövningstillstånd. Därutöver har såväl Straffprocessutredningen, i nämnt betänkande, som denna utredning föreslagit att ett målsägandebiträdes förordnande ska begränsas i tiden (se avsnitt 6.6.2). Om

förslaget genomförs kommer det automatiskt att innebära en tidsfrist av ett målsägandebiträdes arbete.

En annan tänkbar ordning kan vara att biträde av målsägandebiträde, på samma sätt som för rättshjälpsbiträden, beviljas endast för kostnader upp till en viss nivå som bör bestämmas i förhållande till målsägandebiträdets arbetsinsats. Det kan vara rimligt att samma gräns gäller för målsägandebiträden som för rättshjälpsbiträden, dvs. 100 timmar. På samma sätt som för rättshjälpsbiträden kan det, framför allt av samhällsekonomiska skäl, vara rimligt att möjlighet finns att göra undantag från det föreslagna taket, t.ex. vid särskilt komplicerade angelägenheter och i angelägenheter som är av stort intresse från prejudikatsynpunkt och som av detta skäl prövas i flera instanser. I övrigt bör liknande regler gälla för en tidsfrist för målsägandebiträden som för rättshjälpsbiträden.

Som redovisats föreslår vi dock inte någon tidsfrist för målsägandebiträden. Vi vill dock påtala att syftet med en begränsning i hur många timmars arbete ett målsägandebiträde ska ha rätt att få ersättning för – att begränsa kostnaderna – i stället kan uppnås på andra sätt. Vi vill påpeka att flera av våra förslag kan komma att innebära besparingar inom området.

Framför allt avses, som angetts, förslaget om att ett målsägandebiträdes förordnande ska begränsas i tiden (se avsnitt 6.6.2). Om förslaget genomförs kommer det automatiskt att innebära en begränsning av antalet timmar ett målsägandebiträde arbetar.

Vi har också påtalat vikten av att praxis när det gäller förordnande av målsägandebiträden, som varit förhållandevis generös, stramas upp till den nivå lagstiftaren tänkt sig. En sådan tillämpning kommer sannolikt också att innebära en viss besparing när det gäller ersättning till målsägandebiträden. Vi har i denna del även påtalat att tyngdpunkten i målsägandebiträdets arbete bör ligga på det juridiska biträdet (se avsnitt 6.6.2), även om en målsägande naturligtvis typiskt sett även har behov av viss kurativ verksamhet. Detta bör i sig kunna innebära viss besparing inom området.

Som nämnts finns också förslag från andra utredningar som kan påverka frågan. Här avses framför allt förslaget från Straffprocessutredningen (SOU 2013:17) om att systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt ska gälla för alla brottmål. Om ett generellt krav på prövningstillstånd införs i hovrätt finns inte heller tillräckliga skäl att införa en begränsning av aktuellt slag.

9.5.4 Utökad användning av taxa i brottmål

Bedömning: En heldagstaxa bör kunna övervägas, förutsatt att nya undersökningar beträffande grunderna för taxan genomförs.

Förslag: Befintlig taxa ska utökas till att gälla två tilltalade med samma eller varsin försvarare och/eller två målsägande med samma eller varsitt biträde. Uppdraget att se över hur en utökning av taxan ska genomföras ska ges till Domstolsverket. Domstolsverket bör i denna del samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Mot bakgrund av kostnadsökningen för offentliga försvarare och målsägandebiträden finns anledning att överväga vilka lämpliga möjligheter som finns för att hålla kostnaderna nere.

En metod skulle kunna vara att utöka användandet av taxor. Ett krav torde vara att en taxa medverkar till att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen. Vidare ska taxan inom tillämpningsområdet ge det rättsliga biträdet rätt till skälig ersättning för arbete och tidspillan. Taxan ska således motivera biträdet att lägga ned ett effektivt och i övrigt kvalitativt bra arbete. Övriga krav som torde kunna uppställas är att taxan, inom sitt tillämpningsområde, ska kunna användas i ett överväldigande antal fall, dvs. överskridande av taxan ska ske endast undantagsvis. Slutligen bör taxan vara enkel att tillämpa.

Vi har, med det sagda som utgångspunkt, undersökt om det taxesatta området skulle kunna utökas.

Typ av taxa

Taxesystemet infördes, som redovisats, i samband med 1972 års rättshjälpslag. Från början infördes två separata taxor, en för brottmål och en för äktenskapsskillnadsmål efter gemensam ansökan. Taxorna konstruerades efter omfattande undersökningar av den tid som gick åt i respektive målkategori. Undersökningarna visade att det fanns ett starkt samband mellan utdömt arvode och förhandlingstid vid domstolen, i vart fall när målet inte avsåg flera tilltalade eller när förhandlingstiden inte översteg fyra timmar. När taxorna

konstruerades utgicks ifrån att försvararna eller biträdena som grupp varken skulle förlora eller vinna på den ersättning som utgick så länge avvikelser inte gjordes från taxan.

En förutsättning för att en godtagbar standard ska kunna upprätthållas på de olika biträden som finns i brottmål är att dessa ersätts på ett rimligt sätt för sitt arbete. Om ersättningsnivån i normalfallet sätts alltför lågt kommer det inte att finnas tillräckligt många kvalificerade biträden som vill åta sig sådana uppdrag. Detta kan inte vara önskvärt, varken från statens eller den rättssökandes sida.

Den största fördelen med taxor är att de förenklar hanteringen för alla inblandade och bidrar till att verksamheten kan fokuseras på huvudsaken. Taxor har också den fördelen att bevisbördan för att ett ersättningsanspråk utöver taxan är skäligt åvilar biträdet. Det finns skäl att framhålla att taxor även innebär lättnader i hanteringen för de inblandade. En taxa underlättar domstolarnas hantering av arvodesfrågorna eftersom rätten i det enskilda fallet kan presumera att ersättning enligt taxan motsvarar skälig ersättning. Någon ingående granskning av arvodet blir inte påkallat från rättens sida när taxan är tillämplig. En taxa medför även en ökad förutsägbarhet för det enskilda biträdet som därmed lättare kan planera och begränsa sitt arbete till en rimlig nivå. Om ersättningen knyts till en taxa torde även den allmänna kostnadsutvecklingen för biträden bättre kunna förutses.

Att nuvarande taxestystem är kostnadsdämpande har framgått av den försöksverksamhet utan taxa för offentliga försvarare och målsägandebiträden som genomfördes i tingsrätt och hovrätt och som omfattade de domstolar som ingick i Hovrättens för Västra Sverige domsområde.⁶⁸ Resultatet av undersökningen visade på en kostnadsökning i förhållande till det annars tillämpliga taxebeloppet.

En taxa kan utformas på olika sätt utifrån olika kriterier för ersättningens bestämmande. En taxa kan således vara utformad på ett sådant sätt att normalarvoden bestäms för sådana grupper av mål och ärenden som normalt kräver en tidsmässigt begränsad och på förhand förutsebar arbetsinsats av biträdet, en s.k. saktaxa. Saktaxa används bl.a. i Danmark i stor utsträckning. Taxan kan också utformas så att arvodet ställs i relation till partens ekonomiska in-

⁶⁸ Domstolsverkets rapport 2004:2, Försöksverksamhet utan taxa.

tesse av sakens utgång, en s.k. värdetaxa. Arvodet kan också bestämmas efter tidsåtgången i det enskilda fallet, en s.k. tidstaxa.

Med hänsyn till variationerna i den offentliga försvararens och målsägandebiträdets uppdrag kan en saktaxa inte anses vara ett framkomlig väg. Vi kan för övrigt inte finna någon kategori brottmål, som inte redan omfattas av den befintliga taxan, som skulle passa särskilt väl för saktaxa. En värdetaxa är inte heller ett lämpligt alternativ, bl.a. eftersom det i många fall kan förhålla sig på det sättet att parter i brottmål inte har något större ekonomiskt intresse av sakens utgång. Mot denna bakgrund anser vi att taxor även framledes bör utgöras av s.k. tidstaxor. Ett argument mot tidstaxor har varit att en sådan kan premiera ett långsamt biträde i förhållande till ett erfaret och snabbare biträde. Det bör dock påtalas att utgångspunkten i en tidstaxa är vad ett "normalskickligt" biträde skulle erhålla i arvode.

Förnyade undersökningar för taxa

I vårt uppdrag har inte ingått att överväga ett förändrat beräkningsätt av själva grunden för taxsystemet. Vi har dock valt att något beröra frågan.

När en utökad användning av taxa övervägs är av avgörande betydelse huruvida de undersökningar och bedömningar beträffande taxor som gjorde i början av 1970-talet fortfarande är relevanta eller om det finns anledning att göra förnyade sådana.

Som vi redovisat tar det nuvarande taxsystemet sin utgångspunkt i tiden för huvudförhandling. Frågan är om tidsåtgång för huvudförhandling fortfarande bör vara utgångspunkten. Särskilt relevant blir frågan i belysning av EMR-reformen som trädde i kraft år 2008.

EMR-reformen innefattade en modernisering av rättegångsförfarandet i allmän domstol med förändringar av reglerna i framför allt rättegångsbalken och lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det huvudsakliga syftet med reformen var att skapa en modern rättegångsordning som uppfyllde kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. EMR-reformen medförde bl.a. uppmjukningar av kravet på muntlighet. Sedan EMR-reformens ikraftträdande gäller att processmaterial vid en huvud-

förhandling får presenteras genom hänvisningar till handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt. I betänkande av EMR-utredningen (SOU 2012:93), som gjorde en utvärdering av EMR-reformen, föreslås bl.a. utökade möjligheter att dels ta upp bevisning utom huvudförhandling, dels ett förtydligande att hänvisning kan ske även till ljud- och bildupptagningar.

EMR-reformen innebär naturligtvis förändrade förutsättningar för dem som verkar inom rättsväsendet. Inte minst gäller detta för de olika rättsliga biträdenas del. Av intresse här är särskilt det uppmjukade kravet på muntlighet. Tidsåtgången för huvudförhandling är inte längre samma självklara huvudvariabel för taxan som tidigare. Mot denna bakgrund finns anledning att se över taxans innehåll.

De undersökningar som taxan bygger på är cirka 40 år gamla. Under denna tid har åtskilliga förändringar ägt rum, inte bara inom rättsväsendet utan även i samhället i stort, inte minst vad gäller tekniska hjälpmedel. Enligt vår uppfattning finns skäl att överväga förnyade undersökningar om taxans konstruktion och innehåll. Taxorna borde med andra ord analyseras utifrån dagens process.

Ett sådant uppdrag kan lämpligtvis lämnas till Domstolsverket. Domstolsverket bör i denna del samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Utökad användning av taxor

En taxa bör, som angetts, vara kostnadsdämpande, medföra en rationell hantering och ge biträdet skälig ersättning. För att alla dessa krav ska uppfyllas måste det finnas en väl synlig variabel att utgå ifrån när taxan ska fastställas. Denna variabel bör också svara mot verklig tidsåtgång för det ”normalskickliga” biträdet.

Heldagstaxa

Som angetts baseras brottmålstaxan på omfattande undersökningar utförda av Justitiedepartementet och Domstolsväsendets organisationsnämnd (DON) under åren 1969–1972. En mängd data sam-

lades in från samtliga tingsrätter i landet och omfattande intervjuer gjordes med ett antal offentliga försvarare.⁶⁹

Genom undersökningarna kom man till slutsatsen att det i mindre mål med en tilltalad förelåg ett linjärt samband mellan den totala tidsåtgången och huvudförhandlingstiden. Detta gällde för mål med en tilltalad där huvudförhandlingen tog mindre tid än fyra timmar. När huvudförhandlingen tog längre tid var sambandet inte längre lika tydligt. Därför stannade man för att sätta gränsen för taxan till 3 timmar och 45 minuter. Taxan konstruerades därefter så att försvararna som grupp varken skulle bli över- eller underkompenserade. Så länge ersättningen bestämdes inom taxan skulle staten alltså varken förlora eller vinna på taxorna. Fördelen skulle som tidigare nämnts i första hand ligga i att den försvarare som krävde ersättning utöver vad taxan medgav fick bevisbördan för att den begärda ersättningen var rimlig.

Vi har övervägt om det skulle vara lämpligt att utvidga befintlig taxa till att omfatta heldagsmål, dvs. mål med en huvudförhandlingstid upp till sex timmar. Av den statistik vi inhämtat framgår att ett utökande av taxan till att omfatta heldagsmål skulle innebära att ytterligare cirka 1 900 mål per år skulle omfattas av taxan.⁷⁰

Under åren har såväl taxorna som timkostnadsnormen, på vilken taxorna beräknas, kraftigt kritiserats, främst från advokathåll. Det har bl.a. gjorts gällande att ersättningen inom ramen för taxan inte längre utgör en skälig ersättning i många fall.⁷¹ Sveriges advokatsamfund har i denna del hävdade att uppfattningen vinner stöd av den försöksverksamhet utan taxor som genomfördes år 2003. Av slutrapporten från försöksverksamheten framgår bl.a. att beviljad ersättning avsevärt översteg de belopp som skulle ha utgått om taxan hade varit tillämplig. I 82 procent av fallen yrkade de offentliga försvararna ersättning med ett belopp som översteg taxan. Motsvarande siffra för målsägandebiträden var 83 procent. En viktig omständighet att beakta i detta sammanhang är enligt Sveriges advokatsamfund att domstolarna i 94 respektive 93 procent av fallen tillerkände de offentliga försvararna och målsägandebiträden den begärda ersättningen.

⁶⁹ Se promemoria XIV (Dnr 46/73).

⁷⁰ Uppgiften avser år 2013 och omfattar mål i såväl tingsrätt som hovrätt.

⁷¹ Se t.ex. bilaga 1 till Domstolsverkets rapport 2006:1, Uppföljning av metoden för beräkning av timkostnadsnorm.

Utgångspunkten är att offentliga försvarare och målsägandebiträden ska ha rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg. En förutsättning för att en godtagbar standard ska kunna upprätthållas på de olika biträden som finns i brottmål är att dessa ersätts på ett rimligt sätt för sitt arbete. Om ersättningsnivån i normalfallet sätts alltför lågt kommer det inte att finnas tillräckligt många kvalificerade biträden som vill åta sig sådana uppdrag. Detta kan inte vara önskvärt, vare sig från statens eller den rättssökandes sida.

Vi anser att resultatet av försöksverksamheten på ett tydligt sätt visar att det nuvarande systemet med taxor, som bygger på timkostnadsnormen, inte fungerar tillfredställande. Att mot denna bakgrund utan ytterligare undersökningar utöka befintlig taxa till att omfatta heldagsmål kan inte vara lämpligt.

Enligt vår uppfattning är ett krav som bör kunna ställas på en taxa att den, inom sitt tillämpningsområde, ska kunna användas i ett överväldigande antal fall, dvs. överskridande av taxan ska endast ske undantagsvis. Vid införandet av taxan för offentliga försvarare i brottmål angavs att det var rimligt att räkna med att taxan fick överskridas i cirka 10 procent av fallen. Det råder alltså en mycket stark presumtion för att taxan utgör skäligt arvode för fall där taxan är tillämplig. Mål som skall komma att omfattas av en heldagstaxa skulle med nödvändighet vara större än de mål som i dag omfattas av taxa, därmed skulle de också sannolikt uppvisa större individuella skillnader. Utrymmet för större individuella skillnader skulle med nödvändighet innebära att taxan inte skulle kunna tillämpas för en stor del av de mål den är avsedd att tillämpas på. Därmed bortfaller också ett av huvudkraven på en taxa. En sådan tillämpning kan inte vara önskvärd.

Därutöver kan påtalas att de undersökningar som finns beträffande taxans konstruktion endast visar ett linjärt samband mellan den totala tidsåtgången och huvudförhandlingstiden i mål där huvudförhandlingen tar mindre tid är fyra timmar. När huvudförhandlingen tog längre tid var sambandet inte längre lika tydligt, vilket var anledningen till att man stannade för att sätta gränsen för taxan till 3 timmar och 45 minuter.

Att mot angiven bakgrund föreslå ett utökande av befintlig taxa till att omfatta även heldagsmål är därför inte möjligt, även om det enligt vår uppfattning skulle finnas fördelar med införande av en

sådan taxa. Som vi ovan angett har också EMR-reformen inneburit en förändrad kontext för dem som verkar inom rättsväsendet. Att laborera med nya taxor i ett system där utgångspunkten för taxorna är ifrågasatt kan inte vara lämpligt.

De undersökningar som taxan bygger på är, som angetts, cirka 40 år gamla. Under denna tid har åtskilliga förändringar ägt rum, inte bara inom rättsväsendet utan även i samhället i stort. Vi har påtalat behovet av förnyade undersökningar om taxans konstruktion och innehåll. För det fall förnyade undersökningar sker bör naturligtvis även överväganden kring hur stora mål taxan ska omfatta göras.

Mot denna bakgrund föreslår vi alltså inte ett utökande av befintlig taxa till att omfatta heldagsmål.

Taxa för fler tilltalade m.m.

De nuvarande brottmålstaxorna, dvs. taxorna för offentliga försvarare och målsägandebiträden, omfattar inte mål där biträdesbyte skett. Skälet till detta torde vara att förvararen eller målsägandebiträdet i de flesta av fallen skulle bli överkompenserad. Vid biträdesbyte har ju eventuellt redan en del av arbetet utförts. Vi föreslår mot angiven bakgrund ingen ändring såvitt avser denna begränsning i de nuvarande brottmålstaxornas tillämpningsområde.

De nuvarande brottmålstaxorna omfattar inte heller mål med flera tilltalade eller mål där det förekommer flera målsägandebiträden som biträder flera målsägande. Skälet för detta torde vara att huvudförhandlingen i mål med fler tilltalade, fler målsägande och fler biträden tar längre tid utan att förarbetet för den sakens skull påverkas. I de fall någon är försvarare eller målsägandebiträde för flera tilltalade respektive målsägande i samma mål blir å andra sidan förarbetet något mera omfattande även om en del av detta arbete torde vara gemensamt för de tilltalade eller målsägande. Det finns skäl att tro att denna under- respektive överkompensation jämnar ut sig i längden.

Mot denna bakgrund och mot bakgrund av att en taxa avsevärt förenklar hanteringen för domstolarna och biträdena, föreslår vi att en taxa bör övervägas i fall där det förekommer två tilltalade och/eller två målsägandebiträden och två målsägande. Där flera försvarare förekommer bör var och en av dem kunna få ersättning enligt

taxan, även om detta i något fall skulle kunna leda till överkompensation. Om en försvarare biträdd flera tilltalade skulle förslagsvis ett visst bestämt tillägg kunna betalas utöver taxan.

Vad som ytterligare kan tala för taxa i dessa fall är att en taxa i det längre perspektivet sannolikt skulle kunna leda till kostnadsminskningar för staten, i vart fall skulle en taxa kunna leda till att dämpa eventuella kostnadsökningar.

Enligt den statistik vi inhämtat kommer, om taxan utökas på förelaget vis, ytterligare cirka 2 700 mål per år att omfattas av taxa.⁷²

Mot angiven bakgrund föreslår vi att befintlig taxa utökas till att omfatta två tilltalade med samma eller varsin försvarare och/eller två målsägande med samma eller varsitt biträde. Uppdraget att se över hur en utökning av taxan ska genomföras bör lämpligtvis ges till Domstolsverket. Det kan vara lämpligt att Domstolsverket i denna del samråder med berörda myndigheter och organisationer.

9.5.5 Tidpunkt för beslut om ersättning

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om tidpunkten för beslut om ersättning bör behållas.

En effektiv kostnadskontroll är en förutsättning för att kostnaderna för rättsliga biträden ska kunna hållas på en rimlig nivå. Detta har betonats många gånger tidigare och är också vår uppfattning. Att kostnaderna hålls på en rimlig nivå är viktigt för såväl staten som för den enskilde, särskilt för det fall våra förslag om en skärpt återbetalningsskyldighet genomförs.

Som ett led i vårt övergripande uppdrag att göra en samlad översyn av utgifterna som finansieras genom anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. har vi övervägt om ett sätt att förbättra kostnadskontrollen i fråga om biträdesarvoden kan vara att beslut om ersättning till dessa bör fattas separat och inte i samband med dom eller beslut i sak. En vinst som skulle kunna åstadkommas med en ordning där prövningen av ersättningsfrågor skiljs från prövningen av huvudsaken är att ersättningsfrågorna därigenom skulle kunna uppmärksammas och prövas bättre än vad som nu är fallet.

⁷² Uppgiften avser år 2013 och omfattar mål i såväl tingsrätt som hovrätt.

Ersättning till offentlig försvarare bestäms av varje instans för där utfört arbete, tidsspillan samt utlägg. Yrkande om ersättning för arbete m.m. i en viss instans måste enligt fast praxis framställas innan handläggningen i den instansen avslutas. Det finns ingen uttrycklig lagregel om att rätt till ersättning på detta sätt kan komma att upphöra utan man anser sig kunna göra analogislut från regler i 18 och 31 kap. RB.⁷³ För rättshjälpsbiträdenas del finns en särskild bestämmelse i 28 § rättshjälpslagen som slår fast att ersättning till ett rättshjälpsbiträde ska fastställas i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs slutligt, dvs. genom det avgörande med vilket domstolen eller Rättshjälpsmyndigheten skiljer målet eller ärendet ifrån sig. Av 31 kap. 9 § RB följer att rätten ska pröva om den tilltalade ska betala tillbaka kostnad som utgått av allmänna medel till staten. Av andra stycket angiven paragraf följer att rätten, när den avgör målet, samtidigt ska meddela beslut angående rättegångskostnaden. Beslut om rättegångskostnader ska alltså meddelas när rätten avgör målet. Beslut om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden, liksom för rättshjälpsbiträden, är slutliga beslut som omfattas av 17 kap. 12 § RB. Om ett slutligt beslut meddelas i samband med dom ska det tas in i domen.

När överläggning hålls efter en huvudförhandling behandlas av naturliga skäl de frågor som rör huvudsaken först. När turen kommer till ersättningsfrågorna kan tidspress och trötthet innebära att kostnadsräkningarna inte granskas så noggrant som är önskvärt. Om rätten har möjlighet att skjuta upp prövningen av ersättningsfrågor skulle granskningen kunna ske under betydligt mer gynnsamma förhållanden. En sådan ordning skulle medföra att prövningen av ersättningsfrågor blir en huvudfråga vilket bör leda till både en noggrannare behandling av dessa frågor och till att betydelsen av en kritisk granskning av kostnadsräkningar lyfts fram.

När nämndemän har ingått i rätten måste en möjlighet till uppskjuten prövning kombineras med att rättens ordförande, eller samtliga juristdomare när flera sådana medvekar, ges rätt att ensam respektive ensamma besluta om ersättning. Om nämndemännen ska kallas till ett nytt sammanträde blir handläggningen alltför tungrodd och ineffektiv.

⁷³ Se t.ex. rättsfallen NJA 1949 s. 823 och 1980 s. 23 samt SvJT 1972 ref s. 16.

En ordning som nu övervägs har enligt vår uppfattning vissa olägenheter. Den innebär att en central processrättslig princip frångås, nämligen den att rätten ska pröva alla yrkanden som framställs i ett mål innan den skiljer målet ifrån sig. Det förhållandet att beslut i ersättningsfrågor även rör parterna i målet, t.ex. beslut om återbetalning i brottmål, komplicerar också det hela. Att tiden för överklagande med nödvändighet kommer att bli olika för dom och beslut är också ett problem.

Det kan därutöver ifrågasättas om en uppskjuten prövning verkligen leder till kvalitativt bättre prövning av ersättningsanspråken. Det kan hävdas att de bästa förutsättningarna för en kritisk granskning av ersättningsanspråk finns i nära anslutning till förhandlingen. Det är ju av detta skäl som överläggningen ska inledas omedelbart efter en huvudförhandling. Argumentet att engagemanget hos rätten skulle mattas av under en längre överläggning kan det dessutom riktas invändningar emot.

Om det ska finnas en möjlighet till uppskjuten prövning av ersättning till biträden är det nödvändigt att göra ett flertal lagändringar. En lagändring är också nödvändig för att ge ordföranden, eller samtliga juristdomare, behörighet att ensam pröva ersättningen i de fall nämndemän deltagit vid huvudförhandlingen.

Frågan är hur de praktiska problemen med beslut om återbetalning och motparts ansvar för rättegångskostnader m.m. löses om det införs en möjlighet till uppskjuten prövning av ersättningsanspråk.

Ett alternativ skulle kunna vara att de frågor som är avhängiga av den totala kostnaden för biträde eller försvarare avgörs samtidigt med den uppskjutna prövningen. Detta skulle innebära att en tilltalad får besked om vilket belopp han eller hon ska återbetala till staten först i ett senare beslut. Rätten kan i sådana fall i domen ta ställning till ersättningsskyldigheten som sådan och i det senare beslutet göra endast en prövning av storleken på det belopp som ska betalas. Samma lösning kan tänkas för beslut om motparts ansvar för rättegångskostnader.

En ordning av det nu skisserade slaget innebär med nödvändighet att hanteringen blir mer komplicerad, såväl för dem som handlägger besluten som för den enskilde som berörs av besluten. Parter har naturligtvis ett intresse av att i ett sammanhang kunna bedöma om rättens avgörande ska överklagas. Ett moment i en sådan bedömning är sannolikt det belopp parten ålagts att betala eller riskerar att

få betala vid en förlust i högre instans. I och för sig skulle kunna hävdas att nivån på kostnaderna redan framgår av de kostnadsräkningar som ges in till domstolen och att nackdelarna skulle kunna minskas om rätten, innan ersättning fastställts, får bestämma det belopp som ska återbetalas, om de totala kostnaderna uppenbart kommer att överstiga det belopp med vilket återbetalning ska ske. För det fall vårt förslag om en viss minsta nivå för återbetalningsskyldigheten i brottmål genomförs skulle det kunna innebära att förutsebarheten också ökar för den enskilde.

En annan nödvändig effekt av en uppskjuten prövning av ersättningsfrågor är att tiden inom vilken överklagande ska ske kommer att vara olika för avgörandet i huvudsak och avgörandet i ersättningsfrågan. I och för sig borde inte själva beslutet om ersättning skapa några större praktiska svårigheter men om beslut om återbetalning som rör den tilltalade också fattas vid den uppskjutna prövningen är de olika tiderna för överklagande en nackdel. I de fall en brottmålsdom överklagas i ansvarsdelen utan att återbetalningsskyldigheten överklagas och den högre rätten frikänner den tilltalade uppkommer också problem. Återbetalningsskyldigheten bör ändras men beslutet är inte föremål för den högre rättens prövning.

För domstolarnas del är det också en uppenbar nackdel om frågorna i ett mål inte kan avgöras i ett sammanhang. En här övervägd ordning skulle tynga arbetet med extra expediering och annat efterarbete.

Vi föreslår således ingen förändring av nuvarande bestämmelser såvitt avser tidpunkten för beslut om ersättning. De olägenheter en sådan ordning medför skulle visserligen kunna lösas, men enligt vår mening talar de argument utredningen redovisat med styrka emot att beslut om ersättningsfrågor ska fattas separat och inte i samband med dom eller beslut i sak.

9.5.6 Systemet för statlig kostnadskontroll

Bedömning: De nuvarande beloppsgränserna för när åklagare ska yttra sig och för när Justitiekanslern ska underrättas om ersättningsanspråk bör behållas.

Som påpekats ett flertal gånger är en effektiv kostnadskontroll en förutsättning för att kostnaderna för rättsliga biträden ska kunna hållas på en rimlig nivå. Detta har betonats i många lagstiftningsarbeten och är också vår uppfattning. Att kostnaderna hålls på en rimlig nivå är viktigt för såväl staten som för den enskilde. Samhällets resurser är begränsade och de anslag som finns måste användas på bästa och mest effektiva sätt.

År 2005 förändrades systemet för den statliga kostnadskontrollen när det gällde beslut om framför allt ersättning av allmänna medel till bl.a. offentliga försvarare och målsägandebiträden (se avsnitt 9.3.4).⁷⁴

Det övergripande målet med de förslag som lämnades vid tillfället var att förbättra det statliga ersättningssystemet så att det blev mer effektivt och tillförlitligt. Som ett led i detta arbete koncentrerades kontrollinsatserna till de mål och ärenden som var mest kostnadskrävande.

En förutsättning för en förbättrad kontroll av de ersättningar som betalas av allmänna medel ansågs vara att statens kontrollmöjligheter utnyttjades på ett bättre sätt än vad som var fallet vid tillfället. I syfte att åstadkomma detta flyttades rätten att överklaga beslut som fattats av domstolar och andra myndigheter angående bl.a. ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden från Domstolsverket till Justitiekanslern. Justitiekanslerns möjlighet att överklaga beslut om ersättning m.m. utvidgades också i förhållande till Domstolsverkets tidigare talerätt. I samband med ändringarna skärptes också bestämmelserna om utformningen av de rättsliga biträdenas kostnadsräkningar. Bl.a. infördes en bestämmelse om att rättsliga biträden i sin arbetsredogörelse ska ange tidsåtgång för åtgärder som inte är rutinmässiga, specificerat på varje åtgärd för sig.

⁷⁴ Se prop. 2004/05:41.

Vi har övervägt om det finns anledning att utöka statens kostnadskontroll när det gäller de rättsliga biträdenas ersättningar. I denna del har vi övervägt det finns anledning att låta åklagare yttra sig över ersättningsanspråk i större utsträckning än för närvarande, dvs. även i fall där detta understiger 100 000 kr. Vidare har vi övervägt om systemet för när Justitiekanslern ska underrättas om ersättningsanspråk bör utvidgas.

Åklagares yttrandeskylldighet

Inledningsvis bör nämnas att det i de samtal som vi haft med företrädare för rättsväsendet, bl.a. Riksåklagaren, Justitiekanslern och företrädare för Sveriges advokatsamfund, har framkommit att det nuvarande systemet för statlig kostnadskontroll när det gäller de rättsliga biträdenas ersättningsanspråk fungerar väl. Den samstämmiga uppfattningen är att domstolarna prövar biträdenas anspråk med noggrannhet. Skäl för oss att överväga om kostnadskontrollen av ersättningsanspråk ska läggas på annan än domstol har således inte förelegat.

Syftet med åklagarens yttrandeskylldighet när det gäller ersättningsanspråk är att domstolen ska bli varse om åklagaren anser att anspråket avsevärt avviker från dennes uppfattning om omfattningen av och kvaliteten på biträdets arbetsinsats. Det är därför viktigt att domstolen verkligen begär in yttrande från åklagaren och att yttrandet innehåller relevanta uppgifter.

Det åklagaren ska yttra sig över är skäligheten av det totala arvodesanspråket. Någon egen uppfattning om vad som utgör skäligt belopp ska, och bör inte, presenteras. Åklagarens yttrande fungerar i dessa fall som ledning för domstolen. Det är dock alltid domstolen som ansvarar för att granskningen av varje ersättningsanspråk utförs grundligt och på bästa sätt.

Såväl domstolar som andra aktörer vi talat med har goda erfarenheter av när åklagare yttrar sig över ersättningsanspråk. Åklagarnas yttranden utgör ett gott stöd för domstolen när den ska ta ställning till yrkad ersättning. Särskilt gäller detta beträffande ersättning som yrkas för arbete som utförts under förundersökningen i mål av större omfattning och komplexitet. Av naturliga skäl har domstolen kunskap om och kan bedöma åtgärder som skett under huvud-

förhandlingen. Domstolen har dock ingen kunskap om det som skett under förundersökningen. Denna del är avslutad innan huvudförhandlingen börjar. Eftersom en stor del av arbetsinsatsen i många försvararuppdrag sker under förundersökningen kan ett yttrande från åklagaren underlätta för domstolen att bedöma skäligheten av och riktigheten i framställda ersättningsanspråk, t.ex. i mycket omfattande mål rörande ekonomisk brottslighet. Detsamma får anses gälla beträffande målsägandebiträden i omfattande mål om brott mot person.

Vid införandet av bestämmelsen om att åklagare skulle yttra sig vid arvodesanspråk om 100 000 kr eller mer anfördes att det var viktigt att yttrandeskylldigheten inte menligt påverkade åklagarens sedvanliga arbete och att en skyldighet för åklagare att yttra sig över ett framställt ersättningsanspråk därför borde föreligga endast om det sammanlagda anspråket på ersättning av allmänna medel uppgick till ett betydande belopp.⁷⁵ En beloppsgräns om 50 000 kr diskuterades inledningsvis. Mot bakgrund dock av att det fanns en risk för att yttrandeplikten skulle komma att uppta alltför stor del av den normala verksamheten hos ett inte obetydligt antal åklagare, och att yttrandeplikten därmed skulle kunna bli alltför betungande i förhållande till de positiva effekter den skulle medföra, föreslogs inte en beloppsgräns om 50 000 kr.⁷⁶ Mot denna bakgrund sattes beloppsgränsen till 100 000 kr, inklusive mervärdesskatt. Detta belopp korresponderade också med den beloppsgräns som regeringen ansåg lämplig för en rapporteringsskyldighet till den ersättningsgranskande myndigheten. Det ansågs att antalet ersättningsanspråk som uppgick till 100 000 kr eller mer för åklagare i allmänhet torde vara så begränsat att yttrandeplikten knappast kom att påverka åklagarnas normala arbetsrutiner i någon utsträckning av betydelse.

Vi delar den ovan angivna bedömningen. En sänkning av beloppsgränsen skulle visserligen kunna innebära att domstolarnas beslutsunderlag i ersättningsfrågor skulle kunna förbättras i flera fall. Som anförts ovan skulle dock en sådan sänkning kunna medföra en risk för att yttrandeplikten skulle komma att uppta alltför stor del av den normala verksamheten hos det stora flertalet åklagare. Yttrandeplikten skulle alltså kunna bli alltför betungande i förhållande till de

⁷⁵ Prop. 2004/05:41 s. 26.

⁷⁶ Prop. 2004/05:41 s. 26 f.

positiva effekter den skulle medföra. I samtalen med ovan angivna aktörer har också framkommit att samtliga aktörer anser att den nu gällande nivån för när åklagare ska yttra sig är rimlig och att systemet fungerar väl.

Mot angiven bakgrund föreslår vi således inte en sänkning av beloppsgränsen för när åklagare ska yttra sig över ersättningsanspråken.

Underrättelseskyldighet till Justitiekanslern

Ett av skälen till att talerätten, såvitt avser bl.a. de rättsliga biträdenas ersättningsanspråk, överflyttades från Domstolsverket till Justitiekanslern var att Domstolsverket endast utövade sin talerätt i ett fåtal fall.⁷⁷ Orsakerna till detta angavs vara flera men en viktig sådan angavs vara att antalet beslut som kom in till Domstolsverket var så stort att det försvårade en tillräckligt effektiv granskning.⁷⁸ Mot denna bakgrund ansågs det lämpligt med en höjning av den gräns för ersättning som medförde underrättelseskyldighet. En lämplig beloppsgräns ansågs, förutom i de principiellt intressanta fallen, vara minst 100 000 kr, inklusive mervärdesskatt. En sådan höjning av rapporteringsbeloppet ansågs kunna leda till att granskningen kunde inriktas på de riktigt kostnadskrävande målen. Detta skulle i sin tur ge en mer koncentrerad, ändamålsenlig och effektiv kontroll.

Vi delar även den nu angivna bedömningen. Vi föreslår således inte heller att beloppsgränsen för när Justitiekanslern ska underrettas sänks. Om beloppsgränsen sätts lägre skulle det kunna medföra att mängden mål skulle kunna bli så betungande att granskningen skulle riskera att bli mindre effektiv och koncentrerad, vilket inte skulle gynna staten. Det är för övrigt också lämpligt att gränsen för när åklagare ska yttra sig och när underrättelse ska ske till Justitiekanslern korresponderar.

Justitiekanslerns verksamhet när det gäller klagan över ersättningsanspråk fungerar, enligt samtliga de aktörer vi talat med, mycket väl. Myndigheten har byggt upp en kunskap kring frågan och besitter stor kompetens i samtliga frågor som omfattas av tale-

⁷⁷ Prop. 2004/05:41 s. 22.

⁷⁸ Prop. 2004/05:41 s. 22.

rätten. Enligt vår uppfattning är Justitiekanslern fortfarande den myndighet som har bäst förutsättningar att bedriva den eftersträvade offensiva granskningen. Mot angiven bakgrund har vi inte närmare övervägt om kostnadskontrollen bör överflyttas från Justitiekanslern. Det bör särskilt påpekas att systemet dessutom inte varit gällande särskilt länge.

Det bör därutöver påtalas att domstolarna på eget initiativ kan välja att kommunicera icke rapporteringspliktiga ersättningsbeslut till Justitiekanslern, vilket också enligt uppgift från Justitiekanslern sker i flera fall. Justitiekanslern kan också självmant besluta om kontroll av ersättningsanspråk. Enligt uppgift händer det också att åklagare kontakter Justitiekanslern och ber myndigheten att särskilt titta på någon fråga. Detta sker då inom ramen för Justitiekanslerns normala tillsynsverksamhet.

Enligt vår mening är angiven möjlighet, att olika aktörer på eget initiativ kan välja att kommunicera icke rapporteringspliktiga ersättningsbeslut till Justitiekanslern, värd att framhållas särskilt. En sådan möjlighet bör kunna utnyttjas i större utsträckning än vad som sker i dag. Syftet med institutet är i slutändan att förbättra beslutsunderlaget för domstolarna. Det kan t.ex. vara så att det i olika skeden kan finnas anledning att få en viss frågeställning eller måltyp belyst särskilt. En sådan fråga skulle t.ex. kunna vara hur mycket tid ett biträde normalt bör lägga ner på en viss åtgärd.

10 Ersättning till konkursförvaltare

10.1 Bakgrund

10.1.1 Ansvaret för konkurskostnader

Konkursförfarandet är förenat med kostnader av olika slag. Uttrycket konkurskostnader syftar i konkurslagen på vissa i lagen särskilt uppräknade kostnader, vilka ska utgå ur konkursboets medel framför andra skulder som boet ådragit sig och innan utdelning till borgenärer kan bli aktuell. En betydelsefull sådan kostnad är konkursförvaltarens anspråk på arvode och kostnadsersättning. I den mån tillgångarna inte räcker till att betala kostnaderna ska, i de fall annan borgenär än staten varit konkurssökande, denna borgenär svara för kostnaderna upp till högst en tiondel av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. I annat fall svarar staten för de uppräknade konkurskostnaderna.

Bestämmelser om sökande borgenärs betalningsansvar infördes genom den äldre konkurslagen (1921:225 – ÄKL) och innebar att en sökande borgenär ålades betalningsansvar för konkurskostnaderna i s.k. ursprungliga fattigkonkurser, dvs. konkurser där det vid konkursbeslutet funnits anledning anta att gäldenärens bo inte räckte till betalning av konkurskostnaderna och några borgenärer inte ställt säkerhet för dessa. Regleringen hade sin grund i vilket intresse en sökande borgenär kunde antas ha av att få en gäldenär försatt i konkurs mot sitt bestridande trots att det fanns anledning anta att boet inte förslog till konkurskostnaderna. Det enda praktiska intresse som borgenären enligt lagmotiven kunde antas ha var att framtvinga en manifestationsed från gäldenären. Ett sådant intresse ansågs inte vara av den arten att kostnaderna för ett konkursförfarande borde drabba staten och dess företrädare. Det kunde därför inte anses obilligt att ålägga den borgenär på vars initiativ konkursen tillkommit att vidkännas kostnaderna för förfarandet,

däri inbegripet gottgörelse till god man. En sådan bestämmelse antogs vidare kunna bidra till en minskning av antalet fattigkonkurser genom att en borgenär som visste med sig att han inte kunde vinna annat med konkursen än att chikanera gäldenären skulle låta bli att påkalla konkurs om han ställdes inför utsikten att få betala konkurskostnaderna.¹

I lagmotiven till ÄKL berördes också frågan om sökanden under alla förhållanden borde svara för kostnaderna, dvs. även när ett normalt konkursförfarande kom till stånd. Det ansågs dock rimligt att kräva att sökanden på förhand kunde bedöma den ekonomiska risk som han iklädde sig genom ansökningsansvaret och att hans betalningsansvar inte ökade av det skälet att konkursdomaren oriktigt antog att det fanns tillgångar i boet. Bestämmelserna om ansvaret för konkurskostnaderna i fattigkonkurser blev emellertid föremål för kritik och ansågs vara otydliga genom att det av den dåvarande bestämmelsens ordalydelse närmast verkade som om sökande borgenär skulle stå för konkurskostnaderna även om det visade sig att dessa täcktes av boets tillgångar. I en sådan situation ansågs det emellertid inte finnas några skäl för att borgenären – som ju bedömt gäldenärens konkursmässighet riktigt – skulle svara primärt framför boet för konkurskostnaderna.

I Konkurslagskommitténs betänkande Förenklad konkurs m.m. (SOU 1974:6) övervägdes på nytt frågan om borgenärsansvaret. Det förslag som lämnades innebar att konkurskostnaderna alltid i första hand skulle utgå ur boet så långt detta räckte. Denna ordning skulle tillämpas oavsett om konkursen uppstått på gäldenärens egen eller en borgenärs ansökan. Med konkurskostnader avsågs inte bara arvode och kostnadsersättningar utan även annan kostnad för förfarandet, t.ex. konkurskungörelsen. Om konkursboets tillgångar inte skulle räcka för att betala kostnaderna och konkursen tillkommit på gäldenärens egen begäran fanns inte någon annan lösning än att låta statsverket träda in. Även i konkurs som har uppstått efter ansökan av borgenär borde staten i sista hand svara för att konkurskostnaderna kan infrias. En konkurs tillgodoser i regel även ett allmänt intresse. En sanering kommer till stånd och frågan huru-

¹ Se NJA II 1921 s. 612 f.

vida gäldenärsbrott har begåtts blir belyst osv. Staten hade vidare också betydande fordringsanspråk i konkurser.²

När det gällde konkurs sökande borgenärs ansvar övervägde Konkurslagskommittén om sökande borgenär helt borde befrias från kostnadsansvaret. Som skäl härför påpekade kommittén att den omständigheten att tillgångarna i boet inte räckte för att betala kostnaderna inte behövde betyda att borgenären varit ute efter att chikanera gäldenären. Konkursen tillgodosåg även i dessa fall i allmänhet också övriga borgenärs intressen och innebar en för det allmänna önskvärd sanering. Ur ekonomisk synvinkel innebar det kostnadsansvar som åläggs borgenären inte någon större ekonomisk vinst eftersom de flesta konkursansökningar gjordes av staten eller av gäldenären själv. Kommittén ansåg emellertid trots detta inte att man borde gå så långt som att avskaffa borgenärens ansvar för kostnaderna. Fältet skulle då bli fritt för konkurser som inte tjänar något meningsfullt syfte. Ansvaret borde dock enligt kommittén inte sträcka sig längre än till sådana fall då konkursen avskrivits efter att hela tiden ha handlagts som förenklad konkurs och konkursboet inte räckte till att betala kostnaderna. Genom den begränsningen uppnåddes en överensstämmelse med de ditills gällande reglerna om borgenärsansvaret vid fattigkonkurs.

Med hänsyn till att konkursen inte tillgodosåg endast sökandens intresse och till att kostnadernas storlek någorlunda borde kunna förutses ansåg kommittén att ansvaret borde begränsas. Det högsta belopp som borgenären borde betala kunde enligt kommittén begränsas till en tiondel av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.³

Departementschefen anslöt sig i allt väsentligt till kommitténs förslag.⁴ Härvid uttalades att de kostnader som det var fråga om i regel inte uppgick till några större belopp (400–600 kr i ursprungliga fattigkonkurser och i övriga fall något större). Kommittén hade inte funnit det lämpligt att formellt undanta staten som sökande borgenär från det nu diskuterade borgenärsansvaret. Departementschefen menade emellertid att man nu borde ta steget fullt ut och låta de nu åsyftade reglerna om borgenärs kostnadsansvar gälla bara enskild borgenärs ansvar. För statens del borde det vara tillräckligt

² SOU 1974:6 s. 100 f.

³ SOU 1974:6 s. 101 f.

⁴ Prop. 1975/76:210.

att klargöra att staten alltid i sista hand träder in som ansvarig för konkurskostnaderna.⁵

Trots att propositionen avlogs av riksdagen, kom förslagen i propositionen såvitt gällde sökande borgenärs betalningsansvar så småningom att leda till lagstiftning, detta genom Konkurslagskommitténs delbetänkande, Konkursförvaltning (SOU 1977:29), och den därpå grundade, sedermera av riksdagen antagna, propositionen 1978/79:105. Både kommittén⁶ och departementschefen⁷ anslöt sig helt till de förslag som redovisats i den tidigare propositionen.

Den nu diskuterade regeln om sökande borgenärs betalningsansvar trädde i kraft den 1 januari 1980 och togs in i 188 § första stycket i ÄKL och sedermera även i den nuvarande konkurslagen.

Ikraftträdandet av den nuvarande konkurslagen (1987:672) den 1 januari 1988 innebar bl.a. att de olika handläggningsformerna för ordinär och mindre konkurs slogs samman till en enhetlig handläggningsform. Detta invercade på frågan om borgenärs ansvar för konkurskostnader på så sätt att skiljelinjen mellan ordinär konkurs och mindre konkurs inte längre kunde användas för uppdelning av avskrivningsfallen. Enligt de dittills gällande reglerna var borgenären alltid befriad från kostnadsansvar om konkursen från början handlades som en ordinär konkurs. Detta gällde även om det senare skulle visa sig att tillgångarna inte räckte för att betala konkurskostnaderna. Å andra sidan hade borgenären en skyldighet att i begränsad omfattning svara för konkurskostnaderna i de fall konkurser från början handlades som en mindre konkurs för att den var av enkel beskaffenhet, om det senare skulle visa sig att tillgångarna inte räckte för att betala konkurskostnaderna, trots att detta inte kunde förutses då konkursen inleddes.

I förarbetena till den nuvarande konkurslagen uttalades att det egentligen saknas anledning att låta den omständigheten att konkursdomaren beslutar om ordinär konkurs vara avgörande för borgenärens kostnadsansvar.⁸ I stället ålades annan sökande borgenär än staten en generell skyldighet att i den utsträckning som boet inte förmår bära konkurskostnaderna, betala dessa intill ett visst högsta

⁵ Prop. 1975/76:210 s. 177.

⁶ SOU 1977:29 s. 251.

⁷ Prop. 1978/79:105 s. 233 f.

⁸ Prop. 1986/87:90 s. 377.

belopp, om konkursen avskrivs på grund av otillräckliga tillgångar enligt 10 kap. 1 § konkurslagen.

10.1.2 Beräkning av arvode

År 1979 genomfördes en reform som främst syftade till att få till stånd en mer effektiv förvaltning av konkursbon. Förvaltarens ställning stärktes samtidigt som högre kompetenskrav ställdes på den som skulle komma i fråga för uppdrag som konkursförvaltare.⁹ Syftet var att få en bättre ordning för förvaltning och tillsyn, bättre anpassad till gällande samhällsförhållanden. Bland annat skulle systemet enligt föredraganden vara uppbyggt för att hänsyn ska kunna tas även till sysselsättningspolitiska intressen.¹⁰ Förvaltaren fick en mer självständig ställning i förhållande till tillsynsorgan och borgevärnarna. Förvaltarens ställning och kompetens stärktes samtidigt som vissa kronofogdemyndigheter fick i uppgift att ha tillsyn över konkursförvaltningen. De nytillskapade tillsynsmyndigheterna i konkurser skulle verka för att kostnaderna för förvaltningen höll sig på en acceptabel nivå. Det betonades att tillsynsmyndigheterna fyllde en särskild uppgift i samband med prövningen av förvaltararvodena. Tillsynsmyndigheten ansågs ha goda förutsättningar att få ett tillfredställande underlag för sin bedömning av framställda arvodesanspråk. Reformen föll dock mindre väl ut, bl.a. med hänsyn till förbudet mot att beräkna arvode till förvaltare efter tid.

Genom reformen bestämdes att det skulle utses en konkursförvaltare i alla konkurser, oavsett handläggningsform. Tillgångslösa fattigkonkurser handhades före reformen av en god man. Vidare angavs att samma kvalifikationer skulle gälla som för förvaltare i ordinära konkurser vilket innebar att advokater skulle tas i anspråk för uppgiften.¹¹ Som skäl för detta angavs att komplicerade affärsrättsliga och juridiska bedömningar kan vara aktuella även i mindre konkurser.¹² Det pekades särskilt på återvinnings- och brottsfrågor. Departementschefen menade även att de konkurser som skulle komma att handläggas som ordinära konkurser skulle utgöra en

⁹ Se prop. 1978/79:105.

¹⁰ Prop. 1978/79:105 s. 154.

¹¹ Prop. 1978/79:105 s. 210 f.

¹² Prop. 1978/79:105 s. 226.

relativt liten del av alla konkurser och att det var nödvändigt att specialister anlätades för förvaltningsuppdrag även i de mindre konkurserna för att möjliggöra upprätthållandet av en kår av kvalificerade förvaltare.

Föredraganden betonade i reformarbetet att stora krav i allmänhet måste ställas på en förvaltare. En förvaltare behöver i regel ha allmänna juridiska kunskaper, företagsekonomiska insikter och kunskaper om bokföring och redovisning. Vidare måste en förvaltare enligt föredraganden ha straffrättsliga kunskaper för att på ett tillfredsställande sätt kunna lösa uppgiften att undersöka om gäldenären kan misstänkas för brott. Förvaltaren behöver också enligt föredraganden ha en utvecklad kontorsorganisation med resurser för bokföring och redovisning samt kunskaper om arbetsrättsliga och arbetsmarknadspolitiska frågor.¹³

Vad avser ansvaret för konkurskostnader i tillgångslösa fattigkonkurser gällde före reformen att den utsedde gode mannen kunde riskera att inte få betalt för nedlagt arbete. Detta ansågs inte vara förenligt med de nya stora uppgifter som skulle tillföras konkursförvaltare genom reformen, enligt vilken det skulle utses advokater eller specialister i samtliga konkurser. Utan någon särskild erinran under remissbehandlingen av förslaget kunde konstateras att det mest riktiga var att konkurskostnaderna skulle utgå ur allmänna medel, om inte sådan kostnad kunde tas ur boet eller av borgenär. Så kom också att bli gällande rätt.

Vid remissförfarandet inför reformen tillstyrktes eller godtogs huvudlinjerna i förslaget av nästan alla remissinstanser. Många instanser uttalade sin tillfredsställelse över att det dåvarande systemet med s.k. fattigkonkurser skulle ersättas av en effektivare ordning. Flera instanser betonade att förslaget innefattade förbättrade möjligheter att komma åt den brottslighet som då var vanlig vid fattigkonkurser. Även departementschefen ansåg att förslaget tillgodosåg ett mycket angeläget reformbehov och ville särskilt peka på att någon utredning om brott vid tidpunkten inte förekom i samband med fattigkonkurser trots att den brottslighet som kunde beräknas förekomma i dessa var mycket betydande.¹⁴ Förslaget att brottsutredning skulle komma till stånd även i de mindre konkurserna

¹³ Prop. 1978/79:105 s. 177 f. och s. 280.

¹⁴ Prop. 1978/79:105 s. 211.

ansågs kunna få en avsevärd brottsförebyggande verkan.¹⁵ Det angavs vidare att förslaget innebar att den dåvarande handläggningen av fattigkonkurser även i andra hänseenden ersattes av ett betydligt mer effektivt förfarande. Av stor vikt var möjligheten att återvinna egendom till konkursboet. Departementschefen angav vidare att det nya förfarandet visserligen var mer komplicerat än de dåvarande fattigkonkurserna och också medförde större kostnader men att detta var ofrånkomligt om förfarandet skulle ge de önskvärda resultaten.

En skyldighet för förvaltaren att till åklagare anmäla om gäldenären kan misstänkas för brott enligt 11 kap. BrB infördes också. Tidigare gällde att förvaltaren i förvaltarberättelsen skulle ange sådan brottsmisstanke samt grunden för den. Det ålåg därefter konkursdomaren att göra anmälan till åklagare.¹⁶ Även fortsättningsvis skulle förvaltaren anmärka brottsmisstanke i förvaltarberättelsen.¹⁷

Regleringen om beräkning av arvode till förvaltaren fick sin nuvarande utformning när den nya konkurslagen trädde ikraft den 1 januari 1988.¹⁸ Till större delen behölls emellertid regleringen såsom den sett ut tidigare. Den stora förändringen var att det uttryckliga förbudet mot att beräkna arvode till förvaltare efter tid togs bort.¹⁹

10.1.3 Beräkning av arvode efter tid

Som redovisats föll reformen år 1979 mindre väl ut i den del den avsåg förbudet att beräkna arvode till förvaltare efter tid.²⁰ Syftet med 1979 års reform av ÄKL var enligt propositionen till den nya konkurslagen att få till stånd en effektivare förvaltning av konkursbon. Förvaltarens ställning stärktes samtidigt som högre kompetenskrav ställdes på den som skulle kunna komma i fråga för uppdrag som konkursförvaltare. I samband med reformen tillskapades tillsynsmyndigheterna, dvs. vissa kronofogdemyndigheter, som skulle verka för att förvaltningen hölls på en acceptabel nivå. Myndig-

¹⁵ Prop. 1978/79:105 s. 211.

¹⁶ 55 § i dess lydelse i SFS 1975:244 och 218 § konkurslagen (1921:225).

¹⁷ Prop. 1978/79:105 s. 177 f.

¹⁸ Se prop. 1986/87:90.

¹⁹ 82 § tredje stycket konkurslagen (1921:225).

²⁰ Prop. 1986/87:90 s. 157.

heten skulle ha goda förutsättningar att få ett bra underlag för bedömning av arvodesanspråk. Det nya tillsynssystemet ansågs också medföra förbättrade möjligheter att få till stånd enhetliga riktlinjer över hela landet för arvodesprövningen. Inför arbetet med den nya konkurslagen uppmärksammades av bland andra Kronofogdemyndigheten att den önskade enhetligheten och riktlinjer för den inte uppnåts. Inte heller domstolsavgöranden gav önskad ledning.

Förbudet mot att beräkna arvode efter tid slopades i den nya konkurslagen. Förbudet innebar ursprungligen att arvodet inte fick bestämmas efter konkursens varaktighet. Ordalydelsen hade dock i praxis också ansetts utesluta att arvode bestämdes efter den tid som förvaltaren faktiskt hade lagt ner på arbetet med konkursförvaltningen.²¹ En sådan beräkningsgrund ansågs motverka önskemålet att konkurser skulle avvecklas snarast möjligt.²²

I propositionen till den nya konkurslagen angavs att det efter slopandet förutsattes att förvaltarna i sina kostnadsräkningar skulle ange hur många timmars arbete uppdraget krävt.²³ Dessutom framhölls att tidsåtgången och timdebiteringen, tillsammans med kvaliteten på arbetet, skulle tillmätas stor betydelse vid prövningen av arvodet.²⁴ Förändringen hade till syfte att skapa större enhetlighet vid och riktlinjer för bedömningen av arvodenas storlek.²⁵ Departementschefen nämnde också att det hade antagits att fastställande av arvode för varje åtgärd skulle leda till en stegring av arvodets totalbelopp. Därför föreskrevs även i den tidigare konkurslagen att arvode i princip skulle bestämmas till ett belopp i ett för allt.²⁶

I propositionen angavs vidare att förändringen kunde antas medföra att rätten och tillsynsmyndigheten skulle ges ett bättre underlag vid prövningen av förvaltares arvodesanspråk.²⁷ Den uppgivna tidsåtgången skulle bli en naturlig utgångspunkt vid bedömningen av det begärda arvodet. Andra faktorer som förvaltarens skicklighet och det sätt på vilket uppdraget utförts skulle dock alltjämt tillmätas betydelse vid prövningen av arvodesanspråket. Den föreslagna

²¹ Prop. 1986/87:90 s. 157.

²² Prop. 1986/87:90 s. 157.

²³ Prop. 1986/87:90 s. 159.

²⁴ Prop. 1986/87:90 s. 159.

²⁵ Prop. 1986/87:90 s. 159.

²⁶ Prop. 1986/87:90 s. 157.

²⁷ Prop. 1986/87:90 s. 378.

ändringen skulle däremot inte uppfattas så att arvodet ska bestämmas med utgångspunkt i den tid som konkursen har pågått.²⁸

I propositionen angavs även att det finns generella svårigheter förknippade med prövningen av arvodesanspråk eftersom det är ett motstående intresse mellan att hålla kostnaderna nere och att bestämma en skälig ersättning för det arbete som förvaltaren faktiskt utfört.²⁹ Förbudet mot att beräkna arvode efter tid kunde enligt departementschefen leda till att rätten och tillsynsmyndigheten inte fick tillräckligt underlag för sin bedömning. Departementschefen angav att farhågorna för att slopa förbudet mot att beräkna arvode efter tid var överdrivna. Vidare konstaterades att förvaltarna efter att förbudet slopats naturligtvis skulle ange den tid som åtgått för uppdragets utförande. Tidsåtgången och timdebiteringen skulle tillmätas stor betydelse, men hänsyn skulle också tas till arbetets kvalitet.³⁰ Departementschefen uttalade vidare att ett system med fastlagda timkostnadsnormer inte passar särskilt bra i konkurssammanhang.³¹

10.1.4 Taxans utformning

Regeln om konkursförvaltartaxa fanns redan i ÄKL.³² I samband med lagstiftningsarbetet inför 1979 års reform hade några remissinstanser väckt frågan om införande av ett taxesystem.

I en proposition³³ från mitten på 1970-talet, som sedan avslogs av riksdagen, angavs att det fanns åtskilligt som talade för att statens ersättning för Kronofogdemyndighetens kostnad i de mindre konkurserna bestämdes enligt vissa schabloner.³⁴ Någon prövning av dessa kostnader skulle inte äga rum hos konkursdomaren. Taxesättning skulle dock undersökas närmare i samband med att det nya förvaltningssystemet sattes i kraft.³⁵

Efter att propositionen avslagits fick Konkurslagskommittén tilläggsdirektiv att undersöka taxesättningen närmare. Kommittén

²⁸ Prop. 1986/87:90 s. 378.

²⁹ Prop. 1986/87:90 s. 159.

³⁰ Prop. 1986/87:90 s. 159.

³¹ Prop. 1986/87:90 s. 159.

³² 187 § konkurslagen (1921:225).

³³ Prop. 1975/76:210.

³⁴ Prop. 1975/76:210 s. 174 f och s. 319.

³⁵ Prop. 1975/76:210 s. 174 f och s. 319.

anförde att man utöver kontrollen av tillsynsmyndigheten även skulle söka andra vägar för att hålla kostnaderna nere och angav att en metod kunde vara taxor, vilket förekom inom den allmänna rättshjälpen.³⁶ Ett taxesystem ansågs ligga närmast till hands i fråga om de mindre konkurser som avskrivs på grund av att tillgångarna inte förslår till kostnaderna och andra skulder i boet. Enligt kommittén var förhållandena i sådana konkurser ganska likartade och mera sällan invecklade. Förvaltarens arbetsuppgifter kunde i dessa fall förutses åtminstone i grova drag och uppgifterna torde ofta kräva en tidsmässigt begränsad och på förhand någorlunda förutsebar arbetsinsats.³⁷ Utformningen av taxan diskuterades av kommittén utifrån vad som anförts i propositionen 1972:4 med förslag till rättshjälpslag m.m.³⁸

Tre slags taxor diskuterades, sak-, värde- och tidstaxor. Med saktaxor avses att normalarvoden bestäms för sådana grupper av mål och ärenden som normalt kräver en tidsmässigt begränsad och på förhand förutsägbar arbetsinsats av biträdet. Värdetaxor innebär att arvodet ställs i relation till den rättssökandes, dvs. huvudmannens, ekonomiska intresse av sakens utgång. Med tidstaxor beräknas arvodet efter tidsåtgången i det enskilda fallet. En taxesättning av förvaltararvoden borde enligt kommittén bygga på en saktaxa, varigenom man får en bestämd riktpunkt för arvodesprövningen. För att avvikelser från taxan skulle ske skulle förvaltaren visa att den aktuella konkursen inte var ett genomsnittsfall utan att den medfört väsentligt mer arbete än normalt.³⁹ Tanken var att taxan skulle vara ett normalarvode som kunde höjas eller sänkas. Om förvaltaren varit oskicklig eller försumlig skulle taxan kunna underskridas. Enbart det förhållandet att förvaltningen varit påtagligt enkel borde emellertid inte leda till en avvikelse från taxan. Om förhållandena i konkursen varit sådana att förvaltaren lagt ned avsevärt mer arbete än normalt borde han dock tillerkännas ersättning utöver taxan.

Kommittén diskuterade också en eventuell partiell taxesättning. Det bedömdes dock leda till vanskligheter att vissa uppgifter skulle

³⁶ Prop. 1978/79:105 s. 232.

³⁷ SOU 1977:29 s. 244.

³⁸ Prop. 1972:4 s. 275 ff.

³⁹ SOU 1977:29 s. 244.

falla utanför det taxesatta området.⁴⁰ Om taxeområdet blev för vidsträckt skulle avvikelser behöva göras ständigt och värdet av en taxa minska avsevärt. Taxan borde heller inte enligt kommittén omfatta utlägg men tidsspillan ansågs ingå.⁴¹ Den borde bestämmas med utgångspunkt i den arbetstid som en förvaltare har att lägga ner på en genomsnittskonkurs.⁴² Arbetstiden torde få beräknas med hjälp av särskilda undersökningar.

I Konkurslagskommitténs betänkande, som låg till grund för propositionen som avlogs av riksdagen, finns ett schema där det framgår vilka arbetsuppgifter en förvaltare i en mindre konkurs normalt får fullgöra och hur lång tid som normalt kan behövas för varje uppgift.⁴³ Vid utformningen av taxor kunde viss ledning hämtas från det schemat enligt kommittén.⁴⁴ När skälig ersättning per timme bestäms ansåg kommittén att man fick utgå från den genomsnittliga kostnaden per timme för advokatverksamheten. Av betydelse var här samtliga kostnader för verksamheten med undantag för de direkta utlägg som görs i den enskilda konkursen. Enligt kommittén borde dock taxa inte införas i övriga mindre konkurser, dvs. de som ger utdelning. Som skäl för detta angavs att arbetsinsatserna i dessa konkurser var svåra att förutse.⁴⁵

Departementschefen angav i förarbetena till 1979 års reform att det var viktigt att tillvarata alla möjligheter att hålla konkurskostnaderna nere utan att effektiviteten i förvaltningen minskade. Ett syfte med taxesystemet är att rätten normalt inte ska behöva göra någon särskild prövning av arvodesfrågan i ärenden som omfattas av taxan. Ett taxesystem skulle underlätta konkursdomarens hantering av arvodesfrågorna. I propositionen uttalade departementschefen att införandet av ett taxesystem var angeläget för att ta tillvara alla möjligheter att hålla konkurskostnaderna nere utan att effektiviteten i förvaltningen minskar.⁴⁶ Tillsynsmyndighetens medverkan kunde ha stor betydelse för detta och kommitténs förslag om taxa för mindre konkurser med obetydliga tillgångar eller när sådana saknades borde genomföras. Departementschefen angav att

⁴⁰ SOU 1977:29 s. 244.

⁴¹ SOU 1977:29 s. 244 med där angiven fotnot.

⁴² SOU 1977:29 s. 244.

⁴³ SOU 1974:6 s. 254.

⁴⁴ SOU 1977:29 s. 244.

⁴⁵ SOU 1977:29 s. 243 f.

⁴⁶ Prop. 1978/79:105 s. 233.

erforderliga undersökningar skulle genomföras för att få underlag för taxeberäkningen. När det gällde ordinära konkurser angav departementschefen att när taxans tillämpning i mindre konkurser gett tillräckliga erfarenheter skulle det övervägas om taxa skulle införas även i andra konkurser.⁴⁷

Ett förslag till förvaltartaxa utarbetades av Domstolsverket och lades fram i en promemoria som upprättats av en särskild arbetsgrupp år 1979. I promemorian (s. 23 f.) uttalades att förvaltarens arbetsuppgifter i mindre konkurser skulle komma att vara jämförbara med det arbete som åvilat god man i fattigkonkurs och det arbete som en förvaltare i ordinär konkurs utför såvitt avser arbete enligt 55 § ÄKL. Härtill kom de nya arbetsuppgifter som genom 1979 års reform skulle åvila förvaltaren i mindre konkurser och som skulle komma att omfattas av taxan. Vad som här avsågs var att förvaltaren i förvaltarberättelsen skulle anmärka om det förekommit förhållanden som kunde föranleda återvinning till boet samt om det funnits anledning att anta att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott eller om det under konkursförvaltningen kommit fram att gäldenären kunde misstänkas för annat brott som inte var av ringa beskaffenhet och som hade samband med verksamheten. Antalet fattigkonkurser utgjorde vid denna tid (år 1978) 71 procent av alla i riket anhängiga konkurser och uppgick till ett antal om cirka 2 700.

Arbetsgruppen kunde när det gällde arvodet i fattigkonkurser genom en statistisk undersökning (se promemorian s. 15 f.) konstatera bl.a. att arvodet till den gode mannen i genomsnitt var högre i de konkurser där det fanns tillgångar jämfört med konkurser där tillgångar helt saknades. Om konkursgäldenären var en juridisk person eller fysisk person med rörelse var arvodet också i regel högre än om gäldenären var en fysisk person utan rörelse. I konkurser där staten var sökande var arvodet i genomsnitt lägre än i andra konkurser. Variationerna var dock så små att en och samma taxa borde kunna användas i samtliga fall. Arbetsgruppen beräknade vidare ett medianvärde för de gode männens arvode i fattigkonkurserna (750 kr). När det gällde arvode för att upprätta förvaltarberättelse undersökte arbetsgruppen ett antal förvaltarberättelser i ordinära konkurser där arvodet inte överstigit 10 000 kr och beräk-

⁴⁷ Prop. 1978/79:105 s. 207 f. och s. 233.

nade på grundval härav ett medianarvode för kostnaden för att upprätta förvaltarberättelse (550 kr). När det gällde storleken på ersättningen för helt nya arbetsuppgifter antecknades i promemorian att detta värde skulle bestämmas efter en remissomgång och efter särskilda kontakter med Sveriges advokatsamfund.

De krav som ställdes på taxan (se promemorian s. 21 f) var att den skulle ge förvaltaren skälig ersättning för nedlagt arbete och motivera förvaltaren att göra erforderliga undersökningar även i de fall det fanns anledning att gå närmare in på frågan om gäldenärsbrott och annan ekonomisk brottslighet. Vidare skulle taxan vara enkel att tillämpa och den skulle i sitt tillämpningsområde kunna användas i ett överväldigande antal fall, dvs. överskridande av taxan skulle ske endast undantagsvis.

Mot denna bakgrund utarbetades ett förslag som innebar en taxa i två beloppsnivåer. Den lägre nivån skulle motsvara dels dittillsvarande arvode till god man för arbete i fattigkonkurser, dels ersättning för arbete med upprättande av förvaltarberättelser. Något påslag för nya arbetsuppgifter gjordes inte. Den högre taxenivån bestämdes utifrån medianvärdet hos de högst betalda fattigkonkurserna och förvaltarberättelserna samt inkluderade ett påslag för helt nya arbetsuppgifter. Tanken var att arvode enligt nivå 1 för enklare konkurser skulle utgå i 50 procent av konkurserna. För resterande 50 procent skulle arvode utgå enligt nivå 2 eller med belopp som innebar överskridande av taxan. Den högre taxenivån borde inte överskridas i mer än tio procent av fallen.

Taxan med två nivåer (1 750 kr respektive 2 800 kr), vilken trädde i kraft den 1 januari 1980 (DVFS 1979:42, B 61) behölls endast en kort tid, eftersom den redan vid en översyn år 1981 visade stora brister. Kritiken gick framför allt ut på att antagandet om fördelningen av antalet arvoden på två nivåer inte hade bekräftats. Enligt en undersökning bland ett urval konkursdomare, konkursförvaltare och Tillsynsmyndigheten som Domstolsverket hade genomfört utgick ersättning enligt den lägre taxenivån i det alldeles övervägande antalet fall. Arvode fastställdes enligt nivå 2 eller med ett belopp som överskred taxenivåerna i bara 10–15 procent av det totala antalet fastställda arvoden i aktuella konkurser. En förklaring antogs vara att förvaltarna avstod från att göra någon egentlig utredning när bokföring helt saknades utan nöjde sig med att konstatera att bokföringsbrott förelåg. När arvodet fastställdes enligt nivå 2 var

orsaken ofta en annan än att utredning om gäldenärsbrott eller återvinning företagits. Vid översynen diskuterades olika alternativa modeller för hur taxan skulle konstrueras. En modell som förespråkades av Domstolsverket var en tvåstegstaxa där man införde en lägre nivå för de enkla och okomplicerade konkurserna. Översynen resulterade emellertid så småningom i att det fr.o.m. den 1 januari 1982 infördes en enhetlig taxa med en nivå som vid den tiden uppgick till 2 100 kr.

Taxan har därefter höjts i princip varje år. De årliga förändringarna har vid de flesta tidpunkter i princip motsvarat den förändring som gjorts av timkostnadsnormen. Vid ett tillfälle, nämligen genom den taxa som trädde i kraft den 1 januari 1988 (DVFS 1987:18), var den årliga förändringen av konkursförvaltartaxan markant större jämfört med förändringen av den timkostnadsnorm som legat till grund för beräkningen. Detta var samtidigt som konkurslagen trädde i kraft och taxan höjdes då från 3 000 kr till 3 800 kr. 1987 års reform innebar samtidigt att förvaltarens arbetsuppgifter utökades bl.a. genom att förvaltaren om möjligt skulle ange vid vilken tidpunkt obeståndet kan antas ha inträtt och, om det fanns anledning därtill, ange om skyldighet inträtt att enligt 13 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385) upprätta särskild balansräkning. Höjningen av taxan till 3 800 kr innebar en ökning med 27 procent. Timkostnadsnormen förändrades vid samma tidpunkt med 10 procent, vilket alltså innebar att taxan inte bara prisuppräknades utan också blev förhållandevis högre. Domstolsverket har i sin kommentar till konkursförvaltartaxan pekat på att framtagandet av de nu diskuterade uppgifterna kunde komma att medföra höga kostnader, vilket ofta skulle kunna utgöra skäl för att arvodet bestäms över taxan.

10.1.5 Taxan vid införandet av den nya konkurslagen

Konkurslagskommittén föreslog i sitt slutbetänkande att taxa skulle tillämpas även i mindre konkurser som avslutades med utdelning i förenklad form.⁴⁸ De arbetsuppgifter som förvaltaren ställdes inför i dessa fall torde enligt kommittén vara likartade de vid en avskriv-

⁴⁸ SOU 1983:24 s. 242 f. och s. 371.

ningskonkurs och mer sällan av invecklad beskaffenhet. Förvaltarens arbete torde också i grova drag kunna förutses. Vad som kunde tillkomma angavs vara realisation av boets egendom och, sedan konkurskostnaderna och annan skuld som boet har ådragit sig har betalats, utbetalning av medlen till ett fåtal borgenärer. Förutsättningar fanns därför för en taxa också i dessa fall. När det gällde beräkningen av taxan angav kommittén att erforderliga undersökningar skulle ske för att få underlag för taxeberäkningen på motsvarande sätt som vid 1979 års reform. Uppgiften borde lämnas till Domstolsverket som skulle hämta in synpunkter från Riksskatteverket i egenskap av centralorgan för tillsynsmyndigheten och samråda med företrädare för advokatsamfundet.⁴⁹

Remissinstanserna var emellertid negativa till en sådan utvidgning, vilket departementschefen anslöt sig till. Som skäl angavs att det arbete som förvaltaren måste lägga ned i tillgångskonkurser varierar högst avsevärt, bl.a. beroende på konkursboets omfattning, om konkursgäldenären drivit rörelse och vilket slag av rörelse det gäller, antalet fordringsägare m.m. Det skulle mot denna bakgrund vara mycket svårt att urskilja vilken typ av konkurs som skulle tjäna som riktmärke vid taxesättning. För att undvika stötande resultat skulle man behöva frånga taxan i kanske till och med de flesta fall. Då föll det viktigaste skälet bort för utvidgning av taxeområdet till att omfatta även konkurser med visst utdelningsförfarande.⁵⁰

Vid införandet av nya konkurslagen avskaffades uppdelningen i ordinära och mindre konkurser. Detta fick betydelse för arvodesbestämningen på så sätt att arvode skulle bestämmas enligt taxa om en konkurs skrevs av på grund av otillräckliga tillgångar. Tidigare var taxan bara tillämplig när mindre konkurser skrevs av på grund av otillräckliga tillgångar. Taxan kom nu att bli tillämplig även på konkurser som pågått under en längre tid och som enligt de äldre reglerna handlagts som ordinär konkurs och arvoderats enligt huvudregeln i konkurslagen. När ett gemensamt förfarande infördes angavs att taxan som utgångspunkt skulle tillämpas i samtliga avskrivningskonkurser. Detta gjorde att en viss utvidgning av användningsområdet ändå skedde. Departementschefen uttalade emellertid att arvodet i allmänhet inte skulle komma att bestämmas enligt taxa i

⁴⁹ SOU 1983:24 s. 371.

⁵⁰ Prop. 1986/87:90 s. 160.

dessa fall, eftersom förvaltarens som skäligen ansedda arvode nästan alltid skulle komma att överstiga det taxebestämda arvodesbeloppet med mer än 50 procent.⁵¹ Detta innebar enligt departementschefen också att taxans konstruktion kunde behållas oförändrad.⁵²

Vid reformen påpekades att Justitieombudsmannen ansett att konkursförvaltartaxan borde ändras så att konkursförvaltarna i mindre konkurser inte av kostnadsskäl tvingades avstå från att undersöka om gäldenären begått någon brottslig handling före konkursutbrottet.⁵³ Kommissionen mot ekonomisk brottslighet hade i en skrivelse till Domstolsverket uttalat att det inte var rimligt att fordra kostnadskrävande undersökningar i varje rörelsekonkurs med mer eller mindre vaga misstankar. En van förvaltare borde emellertid enligt kommissionen på ett tidigt stadium kunna bedöma om det fanns särskild anledning att syna en gäldenär i sömmarna. Förvaltaren måste ha kontakt med Tillsynsmyndigheten som å sin sida borde underlätta för en förvaltare som på goda grunder misstänkte ekonomisk brottslighet genom att tillstyrka ett överskridande av taxan. Detta ledde till att det i taxan (DVFS 1985:10, B 61, 3 §) särskilt angavs att det förhållandet att en förvaltare undersökt ekonomisk brottslighet kunde vara ett skäl till att överskrida taxebeloppet.

10.2 Gällande rätt

10.2.1 Beräkning av arvodet

Bestämmelser om arvode till konkursförvaltare finns i 14 kap. konkurslagen (1987:672). Arvode till konkursförvaltare ska enligt 14 kap. 4 § bestämmas av rätten. Om det har utsetts flera förvaltare, ska särskilt arvode bestämmas för var och en av dem. Av andra stycket samma paragraf framgår att arvodet inte får bestämmas till ett högre belopp än som med hänsyn till det arbete som uppdraget har krävt, den omsorg och skicklighet varmed det har utförts samt boets omfattning kan anses utgöra skälig ersättning för uppdraget.

⁵¹ Prop. 1986/87:90 s. 378.

⁵² Prop. 1986/87:90 s. 378.

⁵³ Prop. 1986/87:90 s. 114.

Det är förvaltaren som har att visa att det begärda arvodesbeloppet är skäligt. Det är alltså inte Tillsynsmyndigheten som måste visa att det begärda arvodesbeloppet är oskäligt. Det åligger förvaltaren att redovisa behövt underlag för arvodesbedömningen. Annars riskerar förvaltaren att det begärda arvodesbeloppet sätts ned.

Om konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen ska, enligt 14 kap. 4 § tredje stycket, taxa tillämpas vid bestämmande av arvode till förvaltaren. Enligt 44 § konkursförordningen (1987:916) ska Domstolsverket fastställa taxan på grundval av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. Domstolsverket fastställer årligen i december månad konkursförvaltartaxan att gälla för nästkommande kalenderår.

Huvudregeln i 14 kap. 5 § konkurslagen anger att arvodet till konkursförvaltaren ska bestämmas till ett visst belopp i ett för allt. Undantag gäller om del av arvodet särskilt hänför sig till arbete avseende egendom i vilken särskild förmånsrätt gäller. I sådant fall ska särskilt arvode beräknas och enligt 14 kap. 18 § fastställas att betalas ur den egendomens avkastning eller köpeskillning.

I en arvodesframställning ska förvaltaren enligt 14 kap. 6 § andra stycket konkurslagen ange det belopp som han begär och om särskilt arvode ska beräknas, det beloppet. Till framställningen ska förvaltaren bifoga en redogörelse för det arbete som uppdraget har medfört. Även en specificerad räkning ska finnas med, som visar begärt belopps fördelning på de olika förvaltningsåtgärderna.

10.2.2 Ansvaret för konkurskostnader

I 14 kap. 1 § konkurslagen anges vad som avses med konkurskostnader. Av bestämmelsen följer att med konkurskostnad avses arvode och kostnadsersättning till förvaltare. Med konkurskostnad avses enligt bestämmelsen vidare arvode och kostnadsersättning till en sådan rådgivare eller förlikningsman som har utsetts enligt 7 kap. 7 § konkurslagen, ersättning till ett sakkunnigt biträde som förvaltare har anlitat med stöd av 7 kap. 11 § konkurslagen, ersättning till staten för tillsynen över förvaltningen, kostnad för kungörande av beslut eller åtgärd rörande konkursen, kostnad för de skriftliga kallelser och underrättelser till borgenärerna som utfärdas i kon-

kursen och ersättning enligt 6 kap. 14 § konkurslagen till gäldenären eller någon annan för inställelse.

Av 14 kap. 2 § konkurslagen följer att konkurskostnaderna ska utgå ur konkursboet framför andra skulder som boet har ådragit sig. I den mån konkurskostnaderna inte kan tas ut ur boet, ska de betalas av staten, om inte något annat följer av 14 kap. 3 § konkurslagen. Av paragrafen följer vidare att om förvaltaren har haft kostnader för försäljning av fast egendom och de inte kan tas ut ur egendomens avkastning och köpeskilling eller annars ur boet, ska de betalas av staten.

I 14 kap. 3 § konkurslagen finns bestämmelser om en sökande borgenärs subsidiära ansvar för konkurskostnaderna i de fall då konkursen avskrivs på grund av otillräckliga tillgångar, dvs. enligt 10 kap. 1 § konkurslagen. En konkurs ska avskrivas enligt 10 kap. 1 § konkurslagen, om rätten finner att tillgångarna i boet inte förslår till att betala uppkomna och väntade konkurskostnader och massaskulder. Bestämmelsen anger att om en konkurs har uppstått på ansökan av någon annan borgenär än staten och om konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen ska, i den mån konkurskostnaderna inte kan tas ut ur boet, borgenären svara för dessa, dock högst med ett belopp som motsvarar en tiondel av det vid tiden för konkursbeslutet gällande prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Är flera borgenärer betalningsskyldiga, svarar de solidariskt. I beslutet om avskrivning ska ansvarig borgenär åläggas att betala konkurskostnaderna med den angivna begränsningen. Kan kostnaderna inte heller tas ut av borgenären, ska de betalas av staten.

Det sagda innebär att det är borgenärerna gemensamt som i första hand står för kostnaderna för en konkurs. Först om konkurskostnaderna inte kan tas ut ur boet, ska de betalas av staten. I de fall boet inte räcker till täckning av konkurskostnaderna och konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen ska annan sökande borgenär än staten stå för kostnaderna. Beloppet är dock maximalt till en tiondel av prisbasbeloppet.

Staten har alltså som huvudregel inte några kostnader i konkurser där det finns tillgångar att dela ut. Ett undantag är de så kallade hybridkonkurserna. I dessa saknas tillgångar utan särskild förmånsrätt som kan täcka de kostnader som hänför sig till konkursen i allmänhet och inte till just de tillgångarna. Allmänna kon-

kurskostnader får inte tas ut före utdelningen till förmånsrätts-havarna varför staten i dessa fall kan behöva stå för konkurskostnaderna trots att utdelning sker till borgenärer som har fordringar med särskild förmånsrätt. Enligt 14 kap. 18 § andra stycket konkurslagen gäller att då särskild förmånsrätt gäller i boet tillhörig egendom får inte till skada för någon med samma eller bättre förmånsrätt av egendomens avkastning och köpeskilling betalas någon annan konkurskostnad än arvode till förvaltaren jämte rådgivare eller förlikningsman. Särskild förmånsrätt enligt 5 § förmånsrättslagen (1970:979) hindrar dock inte att egendomen används till betalning också av övriga konkurskostnader, i den mån det inte finns annan egendom i boet som kan användas till betalning.

Rätten ska som huvudregel höra Tillsynsmyndigheten innan arvode till konkursförvaltaren bestäms (14 kap. 8 och 10 §§ konkurslagen). När konkursen avslutas på något annat sätt än som anges i 14 kap. 10 § konkurslagen ska rätten underrätta Domstolsverket om beslut angående arvode till förvaltare (46 § konkursförordningen).

10.2.3 Konkursförvaltartaxa

Som tidigare angetts har i 14 kap. 4 § tredje stycket konkurslagen tagits upp ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att fastställa taxa för bestämmande av arvode till förvaltare i de fall då konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen. Bestämmelsen i 10 kap. 1 § konkurslagen anger att om rätten efter att ha hört förvaltaren finner att konkursboets tillgångar inte räcker till betalning av uppkomna och väntade konkurskostnader och andra skulder som boet har ådragit sig ska rätten besluta om avskrivning av konkursen.

Taxa för arvode fastställs årligen enligt 44 § konkursförordningen av Domstolsverket. För år 2014 gäller Domstolsverkets föreskrifter om konkursförvaltartaxa enligt DVFS 2013:12.

Taxan innebär att ersättning för arbete i angivna konkurser utgår med 10 300 kr. Taxan får överskridas om ett konkursärende krävt avsevärt mer arbete än normalt. Överskridande får endast ske när rätten finner att skäligen ersättning överstiger taxan med minst hälften. Gränsen för överskridande blir alltså 15 450 kr. Rätten ska

först pröva om arbetsmängden är avsevärt större än normalt och därefter om skälig ersättning överstiger taxan med minst hälften. Om det av förvaltaren nedlagda arbetet har utförts utan någon anmärkning ska ersättningen bestämmas till yrkat belopp. Taxan får underskridas endast om förvaltaren varit vårdslös, försumlig eller oskicklig vid utförande av uppdraget. Skäl att sätta ned arvodet kan t.ex. vara att en förvaltare inte följt de tider som föreskrivs för ingivande av olika handlingar eller att förvaltaren inte samrått med Tillsynsmyndigheten i viktiga frågor.⁵⁴ Taxan ska också tillämpas när det funnits två förvaltare förordnade i en konkurs som avskrivits enligt 10 kap. 1 § konkurslagen och de sammanlagt begärda arvoden inte överstiger taxebeloppet med minst hälften. I dessa fall ska en proportionering ske efter vad som är en skälig ersättning för respektive förvaltares arbetsinsats. Om däremot de sammanlagt skäligt begärda arvoden överstiger taxan med minst hälften och konkursärendet har krävt avsevärt mer arbete än normalt är taxan inte tillämplig.⁵⁵

Taxan omfattar allt förvaltarens arbete i konkursen. I taxan ingår även ersättning för tidsspillan i en timme samt allmänna kontorskostnader. Tidsspillan avser i allmänhet sådan tid då produktivt arbete med något uppdrag inte utförs, trots att förvaltarens arbetstid tas i anspråk. Restid och väntetid utgör den vanligaste formen av tidsspillan men det måste från fall till fall avgöras vad som kan anses utgöra tidsspillan vid utförande av ett visst uppdrag. Tidsspillan ersätts till den del sammanlagd tidsspillan utgör en timme. I denna timme ska i första hand räknas in ersättningsgill tidsspillan före kl. 08.00 och efter kl. 18.00. I de fall taxan överskrids ersätts all tidsspillan. Ersättning för tidsspillan kan utgå endast för tid mellan kl. 07.00 och kl. 22.00 men om förvaltaren övernattar på annan ort än den där tjänstestället är beläget utgår ersättning mellan kl. 18.00 och kl. 22.00, dock endast om tidsspillan avser restid.

Ersättning utgår för år 2014 med 1 170 kr per timme under vardagar mellan kl. 08.00 och kl. 18.00 och med 760 kr per timme för annan tid. I beloppen ingår inte mervärdesskatt. Om förvaltaren inte är godkänd för F-skatt ska ersättningsbeloppet multipliceras med kvoten av 971/1276.

⁵⁴ Se t.ex. RH 1996:21 och RH 1996:21 och NJA 2003 s. 99.

⁵⁵ Se RH 2010:13.

10.2.4 Utveckling i praxis

Avgöranden på området kring konkursförvaltararvodets fastställande och tillämpningen av taxa berör flera olika frågor. Det gäller om förvaltarens arvodesyrkande får omfatta även andra i kontorsorganisationen ingående personers arbete, vilken bedömning som bör göras för om taxan ska få överskridas och om timkostnadsnormen kan tillämpas i sådant fall samt i vilken utsträckning arvode ska beräknas efter nedlagd tid.

I avgörandet NJA 1988 s. 262, gällande äldre lagstiftning, bedömde Högsta domstolen att en förvaltares arvode kunde omfatta även ersättning för arbete som utförts av andra personer i förvaltarens organisation. Domstolen hänvisade till förarbetena till 1979 års ändringar i ÄKL, som gällde vid avgörandet. Där underströks att stora krav i allmänhet måste ställas på en konkursförvaltare och att dennes kvalifikationer fick ses som en grundläggande förutsättning för att förvaltningen skulle kunna vara effektiv och ändamålsenlig. I anslutning härtill framhölls också som ett viktigt krav att förvaltaren förfogar över en väl utvecklad kontorsorganisation, särskilt när det gäller sådana företagskonkurser där rörelsen under en tid drivs vidare. Högsta domstolen angav att i enlighet med vad som sålunda uttalats det synes naturligt att det i synnerhet i större konkurser finns ett utrymme för förvaltaren att till personal inom den organisation där han är verksam delegera olika åtgärder hänförliga till förvaltningen och att få annan liknande hjälp med arbetet av sådan personal; även när så sker behåller givetvis förvaltaren ansvar för förvaltningen i dess helhet. Att det i förvaltarens framställning om arvode och den därtill fogade arbetsredogörelsen inte närmare framgick i vilken utsträckning andra hade tagit del i förvaltningen var inget hinder mot att sådan ersättning skulle utgå. Bland annat med hänsyn till att arvode åt konkursförvaltare enligt i målet tillämplig bestämmelse (82 § tredje stycket ÄKL) inte skulle räknas efter tid kunde det inte heller krävas att någon specificerad redogörelse lämnades i sådant hänseende. När som i detta fall arbetet med en konkursförvaltning ostridigt i praktiken utförts inte bara av förvaltaren själv utan också av andra personer inom den organisation där han verkade måste, enligt Högsta domstolen, uppenbarligen arvodet bestämmas med den samlade arbetsinsatsen som en av utgångspunkterna. Redan med hänsyn härtill kunde det i sådana fall

som regel inte tilläggas någon självständig betydelse för arvodesprövningen i vilken utsträckning förvaltaren kunnat utföra annat arbete under den tid som förvaltningen pågått. Beloppet som förvaltaren begärt i arvode bedömdes skäligt med hänsyn till det betydande arbete som uppdraget enligt vad handlingarna visade hade krävt, den från flera håll omvittnade skicklighet varmed det utförts samt boets omfattning.

I rättsfallet NJA 1998 s. 685 bedömde Högsta domstolen om konkursförvaltartaxan får överskridas och i så fall om gällande timkostnadsnorm ska tillämpas för fastställande av ersättningen. Högsta domstolen angav att konkursförvaltartaxan bygger på timkostnadsnormen varför taxan vid aktuell tidpunkt kunde anses motsvara 8 timmars arbete och gränsen för överskridande till cirka 12 timmars arbete. Förvaltaren hade yrkat ersättning för 15,5 timmars arbete. Det ifrågasattes inte att den verkliga tidsåtgången varit den angivna. Riksskatteverket menade dock att konkursen trots allt var ett genomsnittsfall och att åtgärderna skulle rymmas inom taxan. Högsta domstolen angav att vidtagna åtgärder inte kunde bedömas som överflödiga eller överarbetade. Eftersom tidsåtgången med mer än hälften överstigit den norm på vilken taxan beräknas skulle taxan inte tillämpas och ersättning utgå enligt huvudregeln i 14 kap. 4 § andra stycket konkurslagen. Härfter hänvisade Högsta domstolen till förarbetena angående vilka krav som ställs på konkursförvaltarens kvalifikationer. Till konkursförvaltare får utses endast de som uppfyller mycket högt ställda krav på kunskap och erfarenhet. I praktiken ges uppdragen i princip endast till dem som har specialiserat sig på konkursförvaltning och därmed har sådana insikter på särskilda områden som krävs. Med hänsyn till dessa krav angav Högsta domstolen att ersättningen till förvaltaren i andra fall än sådana som ersätts med taxebeloppet inte är bunden till timkostnadsnormen.

Två justitieråd var skiljaktiga. De anförde att systemet med konkursförvaltartaxa i vissa konkursärenden hade använts sedan år 1980. Taxan är utformad som en så kallad saktaxa vilket innebär att alla ärenden som faller under taxan i princip ska ersättas med samma belopp, oberoende av den arbetsinsats som krävts i det enskilda fallet. Taxan hade utarbetats i samråd med företrädare för Sveriges advokatsamfund och grundades bland annat på särskilda för ändamålet genomförda undersökningar. Taxan hade sedan den infördes regelbundet omprövats. Bland annat gjordes en större över-

syn av taxan år 1981 och år 1988 höjdes taxebeloppet med hänvisning till nya arbetsuppgifter för förvaltarna. Vidare angavs i den skiljaktiga meningen att ett syfte med taxesystemet varit att domstolen normalt inte skulle behöva göra någon särskild prövning av arvodesfrågan i ärenden som omfattades av taxan. Enligt taxan får emellertid taxebeloppet överskridas om ett konkursärende krävt avsevärt mer arbete än normalt. Bedömningen av om så är fallet får, med beaktande av boets allmänna omfattning och komplexitet, göras med utgångspunkt i om förvaltaren visat att ärendet krävt arbetsmoment eller arbetsinsatser från dennes sida som klart går utöver vad som normalt kan förväntas i en avskrivningskonkurs. För att taxebeloppet ska få överskridas krävs enligt vad som anges i taxan härutöver att rätten finner att skälig ersättning överstiger taxebeloppet med minst hälften. Har förvaltaren inte visat att ärendet krävt avsevärt mer arbete än normalt saknas det anledning att göra någon prövning enligt denna särskilda begränsningsregel. I den skiljaktiga meningen redovisas vidare att förvaltaren begärt ersättning utöver taxebeloppet bl.a. med hänvisning till att det inte varit möjligt att etablera kontakt med bolagets företrädare, att något bokföringsmaterial inte kunnat omhändertas och att tre sammanträden för edgång hållits. De skiljaktiga justitieråden gjorde följande bedömning. Konkursboet hade varit av liten omfattning och förhållandena i boet hade varit okomplicerade. De arbetsmoment som förvaltaren begärt ersättning för var samtliga sådana som normalt kan förväntas i en avskrivningskonkurs. Förvaltaren kunde inte anses ha visat att dessa krävt arbetsinsatser av en omfattning som gick utöver vad normalt kan förväntas. Ersättning skulle därför utgå enligt taxa.

Vad gäller skäligheten av yrkat arvode har Högsta domstolen i NJA 1999 s. 665 anfört att tidsåtgången för förvaltaren är en viktig del. Domstolen angav följande. Bestämmelsen om skäligt arvode innebär att den tid som förvaltaren har lagt ned på uppdraget – och därmed timersättningen – är en omständighet som ska tillmätas betydelse vid bestämmande av arvodet. Men även bl.a. arbetets kvalitet, dvs. hur omsorgsfullt och skickligt det har utförts, ska beaktas. Härvid kan de resultat som förvaltaren uppnått ha betydelse. Av det förhållandet att tidsåtgången normalt ska ges en förhållandevis stor betydelse måste anses följa att förvaltaren vid sin arvodesframställning bör ange i vart fall den ungefärliga tid som lagts ned på

uppdraget. Om det anses brista i detta hänseende, finns möjlighet att ge förvaltaren tillfälle att komma in med behövliga uppgifter. Det finns däremot som regel inte anledning att kräva uppgifter om hur mycket av den tid förvaltaren har redovisat som avser arbete av andra på förvaltarens advokatkontor, som har medverkat i förvaltningen. I detta fall har förvaltaren visserligen inte i kostnadsräkningen angett tidsåtgången annat än på en punkt, försäljning av boets egendom. Han hade emellertid upplyst i hovrätten att han debiterat ett arvode om cirka 1 500 kr per timme avseende den tid som han själv lagt ned på arbetet med konkursen. Med ledning av den uppgiften kunde tidsåtgången räknas ut. Högsta domstolen hänvisade därefter till rättsfallet NJA 1998 s. 685 vad gällde de högt ställda kraven på en konkursförvaltare. Trots att den aktuella konkursen inte bedömdes vara särskilt omfattande eller komplicerad bedömde Högsta domstolen, mot bakgrund av vad som sagts i det föregående och med hänsyn till det arbete som uppdraget krävt samt det sätt på vilket det utförts, att det begärda arvodet ändå fick anses skäligen.

Några avgöranden gäller frågan om yrkade arvoden bör sättas ned på grund av att förvaltaren inte fullgjort vad som kan krävas. NJA 1995 s. 627 gällde innehållet i ett överlåtelseavtal gällande rörelse. Arvodet sattes inte ned. I rättsfallet NJA 2003 s. 99, sattes arvodet ned på grund av att förvaltaren inte hört tillsynsmyndigheten i vissa frågor som bedömdes som viktiga. Högsta domstolen angav att ett icke oväsentligt åsidosättande av skyldigheten att höra tillsynsmyndigheten borde medföra en viss nedsättning av arvodet. Skyldigheten tjänar enligt domstolen det viktiga ändamålet att förvaltaren ska få ett gott beslutsunderlag. En sanktionering av skyldigheten genom möjlighet till avdrag på arvodet kunde förmodas främja att den iakttas.

Svea hovrätt har i RH 2012:11 konstaterat att det krävs att en konkursförvaltare har ett inte obetydligt handlingsutrymme för att kunna göra processuella överväganden och fatta beslut. Hovrätten fann, bl.a. mot denna bakgrund, att konkursförvaltaren i sitt sätt att hantera och redovisa en fråga om återvinning inte brustit i omsorg och skicklighet på ett sätt som skulle tillåtas påverka konkursförvaltarens arvode.

I RH 1999:114 satte Svea hovrätt ned ersättningen till förvaltaren med hänsyn till att denne, trots att inga ytterligare åtgärder vidtogs, inte ingett sluthandlingar och avslutat konkursen i tid.

Högsta domstolen har i NJA 1996 s. 618 och NJA 1996 s. 794 bedömt att kostnader för utlägg avseende exempelvis porto är rörliga kostnader hänförliga till ett visst uppdrag och därför ska utgå som kostnadsersättning. Det gäller både om ersättning utgår enligt taxa och vid överskridande av taxa.

10.3 Tillsynsmyndighetens uppgifter

I förarbetena till både 1979 och 1987 års reformer uttalades att konkurstillsynen kan delas upp i en materiell och en formell kontroll av konkursförvaltningen.⁵⁶ Den materiella kontrollen består i en övervakning av att förvaltningen bedrivs effektivt och i enlighet med gällande författningar och i övrigt på lagenligt sätt. Den formella kontrollen består i bevakning av att förvaltaren avger föreskrivna redovisningar och en granskning av dessa. Vid 1979 års reform lades tonvikten vid efterhandskontrollen.⁵⁷

I 7 kap. 27 § konkurslagen uttrycks det övergripande syftet med den offentliga tillsynen på det viset att Tillsynsmyndigheten ska övervaka att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. Bestämmelsen täcker en rad olika uppgifter både av materiell och av formell natur. En del är reglerade i konkurslagen eller annan författning. Andra är inte närmare reglerade, något som bl.a. gäller den löpande kontrollen av förvaltningen.

Det viktigaste ändamålet med den offentliga tillsynen över konkursförvaltningen är att se till att avvecklingen av konkursboet bedrivs effektivt, dvs. till minsta möjliga kostnad och bästa möjliga resultat för borgenärerna, såväl enskilda som staten. Staten gynnas då även i sin egenskap av slutligt kostnadsansvarig.⁵⁸ Tillsynen ska därför vara inriktad på att avvecklingstiderna hålls nere och att förvaltaren delar ut influtna medel så snart som boet omvandlats

⁵⁶ Se prop. 1978/79:105 s. 189 f. och 284 f. samt prop. 1986/87:90 s. 113.

⁵⁷ Jfr prop. 1986/87:90 s. 109.

⁵⁸ Jfr 7 kap. 27 § och 14 kap. 2 § konkurslagen (1987:672).

till pengar.⁵⁹ Samtidigt ska tillsynsorganet uppmärksamma att det bästa ekonomiska resultatet för borgenärerna inte alltid beror på ett snabb och billigt förfarande. Det kan t.ex. ibland vara motiverat att dröja med avvecklingen något i avvaktan på lämpligare försäljningstillfälle.

Tillsynsmyndigheten har härutöver som en viktig uppgift att bevaka vissa samhällsintressen. Genom att samhället har ekonomiska engagemang i arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor, t.ex. genom den statliga lönegarantin, har det ansetts befogat att staten genom tillsynen utövar kontroll av hur konkursförvaltningen sköts i dessa delar. Därtill kommer att förvaltaren ålagts vissa undersökande uppgifter för att uppdaga ekonomisk brottslighet. Tillsynsmyndigheten bör därför se till att förvaltaren sköter sina åligganden i detta hänseende.⁶⁰ Genom att Kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet förutsätts Tillsynsmyndigheten vara behjälplig med upplysningar om gäldenärens verksamhet.⁶¹ En av anledningarna till att en myndighet anförtroddes tillsynsfunktionen var just de intressen som samhället har i nyss nämnda frågor.⁶²

För att fullgöra sina huvuduppgifter har Tillsynsmyndigheten att förfara på i huvudsak tre sätt. För det första har Tillsynsmyndigheten att löpande övervaka den faktiska konkursförvaltningen genom granskning av de olika handlingar som ges in till Tillsynsmyndigheten, t.ex. bouppteckningen,⁶³ förvaltarberättelserna och halvårsberättelserna⁶⁴ samt slutredovisningshandlingarna.⁶⁵ Därutöver får Tillsynsmyndigheten på annat sätt hålla sig fortlöpande informerad om konkursen. Exempel på det senare är att närvara vid edgångssammanträden, sammanträffa med förvaltaren eller infordra upplysningar av denne med stöd av 7 kap. 9 § konkurslagen och avge synpunkter vid tillämpningen av 7 kap. 10 § konkurslagen.⁶⁶

Tillsynsmyndigheten har för det andra att yttra sig i olika frågor till domstolen, t.ex. vid utseende och arvodering av konkursförval-

⁵⁹ Prop. 1978/79:105 s. 189.

⁶⁰ Prop. 1978/79:105 s. 191 och 1986/87:90 s. 113 f.

⁶¹ Prop. 1978/79:105 s. 285.

⁶² Prop. 1978/79:105 s. 191.

⁶³ 7 kap. 3 § fjärde stycket konkurslagen (1987:672).

⁶⁴ 7 kap. 15 § andra stycket och 20 § första och andra styckena konkurslagen (1987:672).

⁶⁵ 13 kap. 3 § konkurslagen (1987:672).

⁶⁶ Jfr prop. 1978/79:105 s. 189 f.

tare⁶⁷ och i samband med användning av tvångsmedel mot gäldenären.⁶⁸ Tillsynsmyndigheten kan också vid domstol initiera t.ex. en fråga om entledigande av förvaltare⁶⁹ och olika tvångsmedel.⁷⁰

En mycket stor del av Tillsynsmyndighetens arbete består i en formell kontroll av konkursförvaltarens åtgärder. Det gäller inte bara de förut nämnda handlingarna som vid olika tidpunkter upprättas av förvaltaren. Det ankommer också på Tillsynsmyndigheten att övervaka att förvaltaren ombesörjer konkursboets bokföring på ett riktigt sätt.⁷¹ Vidare ska Tillsynsmyndigheten kontrollera förvaltarens medelsförvaltning.⁷² Ytterligare bör erinras om att Tillsynsmyndigheten enligt 7 kap. 22 § konkurslagen vid konkursens avslutande kan behöva omhändertaga räkenskapsmaterial och andra handlingar rörande boet om de inte kan återställas till gäldenären eller förvaras av förvaltaren.

En annan funktion som Tillsynsmyndigheten är tänkt att ha är att generellt verka för en riktig och enhetlig tillämpning av gällande föreskrifter rörande konkursförvaltningen. Detta har förutsatts kunna ske genom allmänna råd och upplysningar till förvaltarna i praktiska och rättsliga frågor, t.ex. genom att förvaltarna tillhandahålls blanketter för olika åtgärder och myndigheten anordnar kurser.⁷³

Frågan om betydelsen av brottsutredande åtgärder i samband med konkurs diskuteras fortlöpande inom ramen för det s.k. RUBICON-samarbetet, vilket innefattar Kronofogdemyndighetens verksamhetsgren Tillsyn i konkurser, Ekobrottsmyndigheten, Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige (REKON), Ackordscentralen och Skatteverket.

Förutom de nu berörda huvudfunktionerna har Tillsynsmyndigheten i konkurs även vissa självständiga beslutsfunktioner. En särskild uppgift som tillagts Tillsynsmyndigheten gäller systemet med statlig lönegaranti i konkurs. Den arbetstagare som är missnöjd med en förvaltares lönegarantibeslut kan väcka talan vid allmän domstol. Talan förs mot staten, som företräds av Tillsynsmyndigheten i konkurser. Tillsynsmyndigheten kan också självmant väcka talan

⁶⁷ 7 kap. 3 § samt 14 kap. 8 och 10 §§ konkurslagen (1987:672).

⁶⁸ 6 kap. 7 och 10 §§ konkurslagen (1987:672).

⁶⁹ 7 kap. 5 § konkurslagen (1987:672).

⁷⁰ 6 kap. 7 och 10 §§ konkurslagen (1987:672; jfr prop. 1978/79:105 s. 189 f.

⁷¹ 7 kap. 19 § konkurslagen (1987:672).

⁷² 7 kap. 18 och 20 §§ konkurslagen (1987:672).

⁷³ Prop. 1978/79:105 s. 190 och s. 286 f.

vid allmän domstol mot en arbetstagare om myndigheten anser att förvaltarens beslut är oriktigt.⁷⁴

10.4 Statens kostnader för ersättning till konkursförvaltare

Som tidigare anförts svarar staten subsidiärt för konkurskostnaderna om dessa inte kan tas ur konkursboet. Det innebär att framför allt förvaltarens arvode blir ersatt även om boets medel inte alls eller bara delvis kan betalas ur boets medel.

Enligt statistik från tillväxtanalys⁷⁵ ökade antalet konkurser år 2013 med cirka 3,5 procent i förhållande till år 2012. Antalet avslutade konkurser år 2013 har ökat med drygt sex procent i förhållande till 2012. Hur antalet förändrats över tid från och med år 2000 till och med år 2013 framgår av följande tabell.

Antal konkurser, åren 2000–2013

År	Antal	År	Antal
2000	7 202	2007	6 152
2001	7 883	2008	6 602
2002	8 323	2009	7 892
2003	8 624	2010	7 546
2004	8 051	2011	7 229
2005	7 208	2012	7 727
2006	6 489	2013	8 015

Utgifterna för förvaltararvoden med mera uppgick under år 2013 till 123 miljoner kr, vilket är en minskning med drygt en miljon kr eller drygt en procent jämfört med år 2012. Utgiftsminskningen beror enligt Domstolsverket på volymförändringar. Höjningen av konkursförvaltartaxan per den 1 januari 2014 uppgick till tre procent.

Domstolsverket prognostiserar att antalet inkomna konkursärenden kommer att minska med fyra procent under år 2014. I prog-

⁷⁴ 30 § lönegarantilagen (1992:497).

⁷⁵ Konkurser och offentliga ackord 2013, Statistik 2014:02, tillväxtanalys.

nosen ingår höjning av konkursförvaltartaxan den 1 januari 2014 på tre procent. Utgifterna för år 2014 beräknas med dessa förutsättningar komma att uppgå till 122 miljoner kr. För år 2015 beräknas konkursärendena öka med två procent och för år 2016 med fem procent. År 2017 beräknas konkursärendena öka med två procent. Domstolsverkets bedömning av utfallen under budgetåren 2015–2017 uppgår under ovan angivna förutsättningar till 124 miljoner kr, 130 miljoner kr respektive 133 miljoner kr i 2014 års prisnivå.

Av följande redovisad statistik framgår ökningsfrekvensen av arvoden i avskrivningskonkurser åren 2000–2013.

Ökningsfrekvens av arvoden i avskrivningskonkurser från och med år 2000 till och med år 2013

År	Inkomna	Avslutade TR	Summa arvode för alla TR-avslutade	Genomsnittsarvode	Antal TR-avslutade med AVSKRIVNING	Summa arvode för alla TR-avslutade med AVSKRIVNING
2000	7 255	8 138	665 422 809	81 767 kr	4 762	104 773 636
2001	7 947	7 742	686 882 555	88 722 kr	4 898	113 040 962
2002	8 406	7 849	601 685 893	76 658 kr	5 185	123 051 830
2003	8 684	8 768	724 685 983	82 651 kr	5 765	151 589 592
2004	8 109	8 415	832 688 807	98 953 kr	5 236	140 992 161
2005	7 259	8 483	780 065 991	91 956 kr	5 834	162 696 101
2006	6 525	7 531	658 828 780	87 482 kr	5 190	156 502 875
2007	6 199	6 998	700 995 316	100 171 kr	4 881	157 409 992
2008	6 657	6 689	588 608 767	87 997 kr	4 687	146 366 987
2009	7 925	6 788	563 206 399	82 971 kr	4 790	152 459 709
2010	7 588	7 481	639 928 821	85 541 kr	5 177	169 689 615
2011	7 319	7 963	825 102 362	103 617 kr	5 472	179 443 188
2012	7 858	7 155	655 496 276	91 614 kr	5 009	171 757 039
2013	8 124	8 003	798 821 353	99 815 kr	5 545	194 524 218

År	Genomsnittsarvode AVSKRIVNING	Antal med TAXA	Summa arvode för alla med TAXA	Genomsnitt för AVSKRIVNING med TAXA (eller lägre)	TAXA
2000	22 002 kr	1 957	13 429 672	6 862 kr	6 880
2001	23 079 kr	2 037	14 604 714	7 170 kr	7 200
2002	23 732 kr	2 087	15 443 980	7 400 kr	7 500
2003	26 295 kr	2 179	16 841 994	7 729 kr	7 760
2004	26 927 kr	1 882	15 023 400	7 983 kr	8 000
2005	27 888 kr	2 247	18 138 645	8 072 kr	8 100
2006	30 155 kr	2 056	17 007 335	8 272 kr	8 300
2007	32 250 kr	1 778	15 066 740	8 474 kr	8 500
2008	31 228 kr	2 322	20 165 200	8 684 kr	8 700
2009	31 829 kr	2 322	20 626 600	8 883 kr	8 900
2010	32 778 kr	2 543	23 080 500	9 076 kr	9 100
2011	32 793 kr	2 675	25 079 400	9 375 kr	9 400
2012	34 290 kr	2 484	24 007 900	9 665 kr	9 700
2013	35 081 kr	2 757	27 494 700	9 973 kr	10 000

10.5 Överväganden och förslag

10.5.1 Inledning

Utgångspunkten för vårt arbete är att åtgärder ska föreslås som kan hålla statens utgifter för bl.a. konkurskostnaderna nere. Det är naturligtvis viktigt att konkurskostnaderna hålls på en rimlig nivå. Den största kostnadsposten är i allmänhet förvaltarens arvode, vilket ersätts med statliga medel i den utsträckning det inte kan tas ur boets medel.

Som framgått har bakom åtskilliga tidigare reformer på konkursrättens område legat en strävan att hålla konkurskostnaderna nere. Vid 1979 års reform tog sig denna strävan bl.a. det uttrycket att formerna för arvodesprövningen ägnades särskild uppmärksamhet. Det gällde inte bara beträffande stora konkurser utan även de då antalsmässigt dominerande mindre konkurserna. Reglerna beträffande dessa utformades i syfte att samhället skulle kunna utöva en effektiv kostnadskontroll av den största kostnadsposten, dvs. arvodet till förvaltaren. Detta möjliggjordes bl.a. genom att man beträffande mindre konkurser som avskrevs införde ett taxesystem för

arvodet. Tanken på ett motsvarande system även för andra konkurser fördes fram i förarbetena till 1979 års reform, men avvisades.

De vid tillfället nytillskapade tillsynsmyndigheterna i konkurser skulle verka för att kostnaderna för förvaltningen höll sig på en acceptabel nivå. Det betonades att tillsynsmyndigheterna fyllde en särskild uppgift i samband med prövningen av förvaltararvodena. Tillsynsmyndigheten ansågs ha goda förutsättningar att få ett tillfredsställande underlag för sin bedömning av framställda arvodesanspråk.

Vid införandet av den nya konkurslagen togs uppdelningen i olika förfaranden mellan större och mindre konkurser bort. När det gemensamma förfarandet infördes angavs att taxan som utgångspunkt skulle tillämpas i samtliga avskrivningskonkurser, oavsett storlek. Detta gjorde att en viss utvidgning av det taxesatta området ändå skedde. Likaså slopades vid reformen förbudet att räkna arvode efter tid. Förbudet ansågs försvåra för Tillsynsmyndigheten att bedöma om förvaltarens faktiska tidsåtgång eller den tillämpade debiteringen var rimlig.

Som nämnts i avsnitt 4.8 pågår ett arbete gällande ändring av rådets förordning (EG) nr 1346/2000 om insolvensförfaranden (Insolvensförordningen). Syftet med ändringarna är dels att komma till rätta med identifierade brister i Insolvensförordningen, dels att modernisera den. Enligt regeringens bedömning kommer förslaget huvudsakligen att påverka Insolvensförordningen och lagen med kompletterande bestämmelser till denna. Härutöver bedöms förslaget inte få några större effekter på andra svenska processuella regler, dock att det inte kan uteslutas att bestämmelser i förslaget i någon mån kan komma att påverka regler i konkurslagen, lagen om företagsrekonstruktion och skuldsaneringslagen. Vår bedömning är att förslaget inte i någon nämnvärd utsträckning kommer att påverka våra förslag.

10.5.2 Timarvoderingssystem

Bedömning: Ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare bör inte införas.

Arvode och kostnadsersättning till en konkursförvaltare är, som redovisats, en konkurskostnad som i första hand ska betalas ur konkursboet. I de fall en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen på grund av att konkursboets tillgångar inte räcker till betalning av konkurskostnaderna, får konkursförvaltaren ersättning av staten om det behövs enligt en särskild konkursförvaltar-taxa som beslutas av Domstolsverket. I de fall uppdraget har krävt avsevärt mer arbete än normalt kan ett högre arvode beslutas och betalas ut till förvaltaren. Arvodet följer i dessa fall inte ett timarvoderingssystem med en timkostnadsnorm. I stället ska rätten bestämma en skälig ersättning med hänsyn till det arbete som uppdraget har krävt, den omsorg och skicklighet som det har utförts med samt boets omfattning. Konkursförvaltartaxan är inte heller tillämplig i utdelningskonkurserna.

Även bestämmelser om ersättning till andra rättsliga biträden, t.ex. offentliga försvarare och målsägandebiträden, anger att ersättningen ska vara skälig. I 21 kap. 10 § RB sägs t.ex. att en offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Skillnaden i förhållande till konkursförvaltares ersättning är att ersättningen för arbete i dessa fall ska bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm. Det är regeringen som meddelar föreskrifter om timkostnadsnormen. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.

Timkostnadsnormen för bl.a. offentliga försvarare utvecklades i samband med 1972 års rättshjälpsreform (se avsnitt 9.2). Ett syfte med reformen, vilken bl.a. innefattade tillskapandet av de allmänna advokatbyråerna och rättshjälpsnämnderna, var att staten skulle få full kostnadsinsyn i advokatverksamheten och därmed få underlag för taxor avseende bitrådestjänster inom rättshjälpsområdet.⁷⁶

⁷⁶ Prop. 1972:4, s. 171 ff.

Avsikten med timkostnadsnormen var att den skulle användas som en grund för ersättningsnivåerna i brottmålstaxan och inledningsvis tillämpades timkostnadsnormen endast inom det taxesatta området. Timkostnadsnormen kom dock att utgöra utgångspunkt för skäligen ersättning även utanför det taxesatta området. Utgångspunkten vid utarbetandet av timkostnadsnormen var den genomsnittliga kostnaden per timme för advokatverksamhet. Självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna tillmättes stor betydelse och tidsfaktorn blev avgörande för ett arvodes storlek.

I direktiven till vår utredning anges att ett timarvoderingssystem ska föreslås i de konkurser där staten kan behöva stå för konkursförvaltarens arvode och där taxan i dag inte gäller. Som redan redovisats aktualiseras statens kostnadsansvar i de fall en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen. Vi har dock, av skäl som anges i det följande, funnit att ett timarvoderingssystem inte passar särskilt väl i konkurssammanhang. Trots detta har vi valt att även redovisa tankar kring hur ett timarvoderingssystem i konkurssammanhang skulle kunna se ut.

En timkostnadsnorm bygger på utgångspunkten att det går att med viss förutsägbarhet beräkna en genomsnittlig kostnad för ett genomsnittsbiträde för flertalet ärenden inom en viss kategori och att arvodet i det stora flertalet fall är förhållandevis enhetligt. Det innebär, för att en timkostnadsnorm ska kunna införas i förevarande fall, att en förvaltares arbetsuppgifter bör kunna förutses åtminstone i grova drag och att uppgifterna bör kräva en tidsmässigt begränsad och på förhand någorlunda förutsebar arbetsinsats. När det gäller förvaltare bör särskilt beaktas att tidsåtgången och arbetets omfattning givetvis är faktorer som måste tillmätas betydelse men att också arbetets kvalitet är av största vikt.

En rimlig utgångspunkt när ett timarvoderingssystem för förvaltare övervägs är att, på sätt som gäller för andra rättsliga biträden, utgå ifrån de parametrar som gäller för beräkning av timkostnadsnormen vid fastställande av taxan, i förevarande fall taxan för konkursförvaltare.

Den nuvarande konkursförvaltartaxan grundar sig på den s.k. äktenskapsskillnadstaxan i civilmål (se avsnitt 9.2). Särskild saktaxa för mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan infördes i samband med 1972 års rättshjälpslag. Anledningen till att saktaxa infördes för dessa mål var att undersökningar visat att arvodet i det

stora flertalet fall i dessa mål var förhållandevis enhetligt. Anledningen till differentieringen mellan den s.k. brottmålstaxan och äktenskapsskillnadstaxan var att undersökningar som Domstolsverket gjort visat att ett brottmål för det juridiska ombudet drog cirka 13–14 procent lägre kostnader än ett äktenskapsskillnadsärende.

De faktorer som ingår i beräkningsmodellen för konkursförvaltar-taxan skulle, på motsvarande sätt som görs för andra rättsliga biträden, kunna användas som utgångspunkt för att bestämma en timkostnadsnorm även för konkursförvaltare. När skälig ersättning bestäms bör man utgå från den genomsnittliga kostnaden per timme för verksamheten. Av betydelse är samtliga kostnader för verksamheten med undantag för de direkta utlägg som görs i den enskilda konkursen.

De krav som måste ställas på ett timarvoderingssystem i angivet fall är att det ska ge förvaltaren skälig ersättning för nedlagt arbete och att det ska motivera förvaltaren att göra erforderliga undersökningar även i de fall det finns anledning att gå närmare in på frågan om gäldenärsbrott och annan ekonomisk brottslighet samt förutsättningarna för återvinning. För det fall en sådan beräkning är möjlig och ger ett rimligt resultat i förhållande till de krav som ställs på en förvaltare bör alltså ett timarvoderingssystem kunna övervägas. Ett timarvoderingssystem skulle i så fall rimligen innefatta någon form av timkostnadsnorm. Hur en sådan norm skulle utformas bör utredas av Domstolsverket efter samråd med Sveriges advokatsamfund, Rekonstruktör- & konkursförvaltarkollegiet (REKON) i Sverige och Tillsynsmyndigheten. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande och skulle lämpligtvis kunna placeras som ett tillägg till tredje stycket i 14 kap. 4 § konkurslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer taxa som ska tillämpas vid bestämmande av arvode till förvaltaren om konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 §. I de fall arvodet inte ska bestämmas enligt taxa har förvaltaren rätt till skälig ersättning för arbete, tidspillan och utlägg som uppdraget krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om timkostnadsnormen.

Som angetts anser vi dock att ett timarvoderingssystem inte passar särskilt väl i konkurssammanhang. Förhållandena i konkurserna skiljer sig från andra situationer där rättsliga biträden ersätts med statliga medel. Hänsyn ska inte bara tas till arbetets omfattning utan också till dess kvalitet och resultatet av förvaltarens arbete. Konkurstillsynens bedömning av konkursförvaltarens arvode har alltid haft sin grund i arvodets skälighet snarare än i hur många timmar som lagts på uppdraget. Det bör också hållas i minnet att avskrivningskonkurser i dag kan utgöras av såväl mindre som större konkurser av varierande komplexitet, vilket kan medföra stora svårigheter att beräkna någon form av genomsnittligt arvode till förvaltare som kan ligga till grund för en beräkning av ett timarvoderingssystem. Hänsyn måste också tas till att en förvaltares arbete med konkurser i högre grad än för andra rättsliga biträden är ett lagarbete där olika delar av uppdraget fullföljs av olika medarbetare i förvaltarens organisation och att arbetet inte, som är fallet för andra biträden, är personligt på samma sätt.

Utgångspunkten är att konkursförvaltning är ett kvalificerat uppdrag som i huvudsak hanteras av affärsjurister med bred erfarenhet av näringslivet. Detta är också i enlighet med lagstiftarens intentioner i samband med den stora konkursreformen år 1980. För att behålla denna ordning, som fungerat väl, berättigar det till ett högt arvode och det kan inte av en förvaltare krävas en alltför detaljerad redovisning av tidsåtgången avseende varje moment i förvaltningen.⁷⁷ En viktig aspekt i detta är den roll som specialist som konkursförvaltaren ålagts av det allmänna. Ett skäl till att t.ex. även avskrivningskonkurser skulle handhas av specialister var just att möjligheten att efterforska ekonomisk brottslighet ökade, vilken var och är en mycket prioriterad fråga i konkurser. Ett ytterligare skäl var att möjligheten att undersöka förutsättningarna för återvinning ökade om specialister med särskild kunskap om sådana frågor hade hand även om avskrivningskonkurserna. Vid införandet av de nya reglerna beträffande s.k. fattigkonkurser anfördes att det nya förfarandet visserligen var mer komplicerat än det som gällt tidigare och att de också medförde större kostnader men att detta var ofrånkomligt om förfarandet skulle ge de önskvärda resultaten.

⁷⁷ Jfr NJA 1999 s. 665.

Vad gäller just avskrivningskonkurser så leder de inte sällan till brottsutredningar. Likaså finns i många avskrivningskonkurser i vart fall en mindre tillgångsmassa, t.ex. inventarier, lager eller kundfordringar. Tillgångarna ska realiseras av förvaltaren under avvecklingen och ska i första hand användas till att täcka konkurskostnader, framför allt förvaltararvodet. Hur väl förvaltaren lyckas i tillgångsavvecklingen har således stor betydelse för hur stor andel av konkurskostnaderna som staten slutligt tvingas svara för. Minskar incitamenten för dessa undersökningar skulle den tillgängliga tillgångsmassan i konkurserna sannolikt minska. Detta får i sin tur till följd att boets medel i mindre utsträckning skulle komma att täcka konkurskostnaderna och att statliga medel i stället måste tas i anspråk i större utsträckning. Att undersöka ekonomisk brottslighet och möjligheterna till återvinning kan i vissa fall vara mycket komplicerat och kräva mycket tid och arbete. Att konkursförvaltaren är väl kvalificerad får ses som en grundläggande förutsättning för att förvaltningen ska kunna vara effektiv och ändamålsenlig och därigenom även kunna vara kostnadsbesparande för staten. Att specialister även framledes ska handha avskrivningskonkurser är således önskvärt ur såväl straffrättslig som samhällsekonomisk synpunkt.

Mot intresset av att hålla kostnaderna nere står naturligtvis också skyldigheten att bestämma en skälig ersättning för det arbete som förvaltaren faktiskt har utfört. Det är viktigt att förvaltarna även framledes ges incitament att efterforska såväl eventuella brottsmisstankar som eventuella återvinningsmöjligheter och att effektiviteten i konkursförfarandet inte går förlorad. Intresset för specialister att även i framtiden åta sig sådana uppdrag får därför inte minska. En potentiell fara med att införa ett timarvoderingssystem är enligt vår uppfattning att det skulle kunna få negativa konsekvenser för sammansättningen av konkursförvaltarkretsen och därmed för möjligheten att efterforska brottsmisstankar och återvinningsmöjligheter. Ett förändrat sätt att arvodera i avskrivningskonkurser kan också leda till att efterforskningen av brott försämras. Det är viktigt att alla konkurser får en kvalificerad utredning genomförd alldeles oavsett tillgångarnas storlek.

Näringslivet och samhället i övrigt ställer stora krav på en konkursförvaltare. För att en förvaltare ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt behöver förvaltaren i regel allmänna juridiska kunskaper, företagsekonomiska insikter,

kunskaper om bokföring och redovisning samt kännedom om och vana vid affärsjuridiska frågor. Vidare krävs att förvaltaren har sådana insikter i straffrättsliga frågor att han på ett tillfredsställande sätt kan lösa uppgiften att undersöka om gäldenären kan misstänkas för brott. Utöver vad som följer av de nu angivna kraven måste en förvaltare i många fall även vara väl förtrogen med arbetsrättsliga och arbetsmarknadspolitiska frågor. Sådana frågor aktualiseras när gäldenären har drivit rörelse. Bland de frågor förvaltaren då ska ta ställning till är om driften bör fortsätta och om förutsättningar för rörelsens fortbestånd finns på längre sikt.

Vad som särskilt måste framhållas när det gäller konkurshanteringen i stort är det väl utbyggda systemet för kontroll och tillsyn. Lika utvecklade tillsyns- och kontrollsystem finns inte för andra rättsliga biträden. Det svenska systemet för tillsyn och kontroll i konkurser anses på flera håll i världen unikt. Konkursförvaltarna är sannolikt den yrkeskår inom Sveriges advokatsamfund som är mest kontrollerad.

Tillsynsmyndigheterna skapades bl.a. för att det ansågs att domstolens arbetsuppgifter i konkurssammanhang normalt inte gav grund för några säkra slutsatser om förvaltaruppdragets natur och om speciella förhållanden i de enskilda konkurserna. När det gällde prövning av ersättning till andra biträden, t.ex. offentlig försvarare i brottmål, hade domstolen, av naturliga skäl, ofta en ganska klar uppfattning om uppdragets natur och om de speciella svårigheter som biträdet kan ha mött vid uppdragets fullgörande. Motsvarande ansågs inte gälla vid prövningen av konkursförvaltares arvodesanspråk.

Tillsynsmyndigheten har långtgående befogenheter att kontrollera enskilda förvaltare på olika sätt. Förvaltarna ska även på olika sätt samråda med Tillsynsmyndigheten innan vissa åtgärder vidtas. Tillsynsmyndigheterna har, näst efter förvaltarna, den bästa kunskapen om de enskilda konkurserna. Tillsynsmyndigheterna har en bred kunskap om de olika problem som kan förekomma vid arvodesprövningen. Av denna anledning ska rätten bl.a. höra Tillsynsmyndigheten om förvaltarens ersättningsanspråk innan arvodet till förvaltaren bestäms. Tillsynsmyndigheternas yttranden över förvaltarens arvodesframställningar tillmäts stor betydelse vid rättens prövning av arvodesanspråket. Tillsynsmyndighetens yttranden, särskilt vad avser förslag till nedsättning av ett framställt yrkande om arvode, bör därför vara väl motiverade. Om ett yttrande från Tillsyns-

myndigheten angående nedsättning av ett arvode trots påpekande från domstolen inte är tillräckligt motiverat kan ett sådant yttrande inte tillmätas den betydelse som avsetts. Vid de största konkurserna bör Tillsynsmyndigheten även motivera sina tillstyrkanden av arvodet till konkursförvaltarna, särskilt när konkursförvaltaren vill att det ska fastställas särskilt arvode enligt 14 kap. 18 § konkurslagen. Det är mot denna bakgrund viktigt att kontrollen även fortsättningsvis sker av kompetenta och kvalificerade jurister.

Systemet för tillsyn och kontroll över konkursförvaltares ersättningsanspråk är alltså rigoröst genom en engagerad och kompetent tillsynsmyndighet som avger yttranden över arvodets skälighet till konkursdomstolen som fattar beslut om ersättningens storlek. Systemet är därför kostnadsdämpande i sig och bidrar till enhetlighet såvitt avser arvoden till förvaltare. Tillsynsmyndigheten kan med sin kunskap på området sägas utgöra en garant för att ersättningen i konkurser hålls på en skälig nivå, inte minst i avskrivningskonkurserna i vilka staten i sista hand svarar för ersättningen.

Som nämnts träder statens betalningsansvar för förvaltarens arvode in i de fall en konkurs avskrivs och kostnaderna inte kan tas ur boet. Det innebär att i de fall utdelning sker i en konkurs är det boet som svarar för förvaltarens arvode. I en sådan utdelningskonkurs har förutom Tillsynsmyndigheten även berörda borgenärer ett intresse av att konkursförvaltarens arvode hålls på en rimlig nivå. De borgenärer som begärt att få yttra sig över förvaltarens arvodesanspråk i en sådan utdelningskonkurs ska beredas tillfälle till det (14 kap. 8 § konkurslagen). Detta gäller även när det ska bestämmas särskilt arvode för viss egendom varvid borgenär med särskild förmånsrätt ska beredas tillfälle att yttra sig över arvodesframställningen.

Det system som har gällt under lång tid har, enligt uppgift från såväl enskilda konkursförvaltare som Tillsynsmyndigheten, fungerat mycket väl. Som redovisats har statens kostnader i denna del i princip inte ökat under den senaste femårsperioden. Tillsynsmyndighetens uppfattning är att arvodesnivåerna generellt sett håller sig på en godtagbar nivå, inte minst i avskrivningskonkurserna. Andelen konkurser i vilka Tillsynsmyndigheten begär nedsättning av arvodet är förhållandevis låg, cirka fyra procent av det totala antalet avslutade konkurser. Av framtaget statistiskt underlag framgår att ökningsfrekvensen av arvoden i avskrivningskonkurserna varit

måttlig. År 2006 var genomsnittsarvodet i en avskrivningskonkurs 30 155 kr. År 2007 var genomsnittsarvodet i dessa konkurser 32 250 kr. Motsvarande siffror för år 2011 var 32 793 kr och för år 2012 34 290 kr. Detta motsvarar en ökning om cirka 5–10 procent totalt under sex år vilket måste anses som måttligt även om man beaktar den begränsade allmänna kostnadsökningen de senaste åren.

Kontrollsystemet har bidragit till att statens kostnader kunnat begränsas till en rimlig nivå samtidigt som den senaste konkursreformen, och förvaltarens därigenom ökade engagemang i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten, har lett till ett gott resultat för samhället. Att riskera en försämring av ett sådant system skulle inte gagna kampen mot den ekonomiska brottsligheten. I detta sammanhang ska inte underskattas de stora borgenärernas, framför allt bankernas, intresse av rimliga arvodesnivåer. Detta intresse uttrycks i allmänhet så att förvaltare som uppfattas som orimligt dyra inte föreslås till förvaltare fortsättningsvis.

Det är mot denna bakgrund som vi anser att ett system med fastlagda timkostnadsnormer passar mindre väl i konkurssammanhang. Det är inte heller givet att ett timarvoderingssystem i längden skulle innebära en kostnadsbesparing för staten. För det fall incitamenten att efterforska ekonomisk brottslighet och möjligheter till återvinning minskar, kommer statens kostnadsansvar att öka i motsvarande mån. Det är heller inte säkert att det skulle vara möjligt att faktiskt realisera kostnadsbesparingar bara genom att införa ett timarvoderingssystem i avskrivningskonkurser. Betydande tillämpningsproblem kan sannolikt förväntas för tillsynsmyndigheter och domstolar. Arvodet består av två komponenter, dels timarvodet, dels hur många timmar förvaltaren arvoderar i konkursen. Ett lägre timarvode måste kombineras med en oförändrad mängd arvoderade timmar för att en faktisk kostnadsdämpning ska realiseras. Sänkt ersättning per timme men fler timmar med andra än de nuvarande affärsjuristerna som konkursförvaltare leder inte till någon kostnadsreducering. Tillämpande myndigheter skulle alltså på något sätt – utifrån gällande timkostnadsnorm – tvingas säkerställa att förvaltaren inte arvoderar fler timmar än som görs i motsvarande konkurser i dag. Lyckas myndigheterna inte med det finns det en uppenbar risk att ett timarvoderingssystem inte kommer att leda till lägre kostnader i avskrivningskonkurser. Även om man skulle föreslå en förhöjd timkostnadsnorm skulle det vara problematiskt

eftersom det inte finns skäl att debitera så mycket i alla konkurser. Vi vill därför avråda från införande av ett timarvoderingsystem för konkursförvaltare.

10.5.3 Andra förslag

Förslag: Befintlig taxa ska utökas till att omfatta 16 timmars arbete. I taxan ska ingå ersättning för en och en halv timmes tids-spillan.

Eftersom kostnadsdämpning är prioriterat i våra direktiv har vi övervägt om det finns andra kostnadsdämpande alternativ på konkursområdet.

Ett alternativ till en timkostnadsnorm, som Konkurslagskommittén på sin tid föreslog, skulle kunna vara att taxa ska tillämpas även i mindre konkurser som avslutas med utdelning i förenklad form. Som kommittén uttalade skulle de arbetsuppgifter som förvaltaren ställs inför i dessa fall kunna anses vara likartade de vid en avskrivningskonkurs och mer sällan av invecklad beskaffenhet och arbetet skulle också, i vart fall i grova drag, kunna förutses. Vad som kan tillkomma i dessa konkurser i jämförelse med avskrivningskonkurser är realisation av boets egendom och, sedan konkurskostnaderna och annan skuld som boet har ådragit sig har betalats, utbetalning av medlen till ett fåtal borgenärer. En taxa skulle således kunna övervägas även för nu angivna fall. En förutsättning för att taxa ska vara relevant och få en kostnadsdämpande effekt är dock att taxan i praktiken kommer att kunna tillämpas på flertalet konkurser taxan är avsedd att reglera.

I denna del kan, i likhet med vad som framfördes i det tidigare lagstiftningsarbetet, fortfarande hävdas att det arbete som förvaltare måste lägga ned i tillgångskonkurser varierar högst avsevärt, bl.a. beroende på konkursboets omfattning, om konkursgäldenären drivit rörelse och vilket slag av rörelse det gäller, antalet fordringsägare m.m. Det skulle alltså fortfarande vara mycket svårt att urskilja vilken typ av konkurs som skulle tjäna som riktmärke vid taxesättning och för att undvika stötande resultat skulle man behöva frånga taxan i många fall, kanske till och med i flertalet fall. Det sagda innebär alltså alltjämt att det viktigaste skälet för taxa

faller bort, dvs. att taxan ska kunna tillämpas på flertalet aktuella konkurser.

En ytterligare risk, för det fall även nu angivna konkurser skulle ersättas enligt taxa, är att risken för att ekonomisk brottslighet förblir outredd ökar. Dessa konkurser kan variera mycket i komplexitet vilket kan innebära att förvaltaren i vissa fall inte ges möjlighet att efterforska sådana misstankar. Även intresset av att noggrant undersöka t.ex. återvinningsmöjligheter kan minska, vilket i sin tur kan innebära att staten får täcka större del av kostnaderna då mindre medel kan komma att tillgodogöras konkursboet.

Vi föreslår således inte någon utvidgning av det taxesatta området till att omfatta konkurser med visst utdelningsförfarande.

Det skulle också kunna övervägas om det skulle vara lämpligt att för just dessa mindre konkurser införa ett timarvoderingssystem. Det är dock vår uppfattning att de tidigare redovisade argumenten mot ett timarvoderingssystem för avskrivningskonkurserna gör sig lika starkt gällande även beträffande de mindre konkurserna. Utöver dessa argument kan även samma argument som talar mot en taxesättning av de mindre konkurserna även tala emot ett införande av ett timarvoderingssystem för dessa. Det skulle otvivelaktigt medföra svåra gränsdragningsproblem om vilka konkurser som skulle arvoderas enligt vilket system. En sådan lösning föreslås således inte heller.

Ett annat alternativ, som vi tror mer på, skulle kunna vara att utöka tillämpningsområdet för den befintliga taxan, dvs. att låta fler konkurser än för närvarande omfattas av det taxesatta området.

Så som den nuvarande konkursförvaltartaxan är uppbyggd med basen i timkostnadsnormen för rättshjälp utgör taxebeloppet för närvarande 10 300 kr exklusive mervärdesskatt. Det motsvarar ett arbete om cirka åtta timmar à 1 276 kr. Som angetts får taxebeloppet endast överskridas om ärendet krävt avsevärt mer arbete än normalt och endast när rätten finner att skälig ersättning överstiger taxan med minst hälften. I praktiken är därmed gränsen för överskridande av taxan 12 timmar eller 15 450 kr. Det sagda innebär att en konkursförvaltare för det nuvarande taxebeloppet måste arbeta cirka 12 timmar mot en ersättning om 10 300 kr.

Antalet konkurser där det saknas tillgångar har rent generellt ökat. Tidigare var det mest mindre seriösa företag eller nybildade företag som kom att arvoderas enligt taxan. Nu finns det även en

hel del andra tillgångslösa företag, vilkas konkurser avslutas med arvode enligt konkursförvaltartaxan. Som redogjorts för brukar taxebeloppet kunna överskridas när konkursutredningen inrymmer komplicerade återvinningsfrågor eller brottsefterforskande moment eller då det finns många anställda trots att det saknas realiserbara tillgångar i konkursen. Det sistnämnda gäller enligt uppgift vanligtvis konkursbolag av typen konsult- och städfirmor, men även företag inom kunskapsintensiva branscher. Det är, enligt vad vi erfart, inte ovanligt med avskrivningskonkurser där konkursbolaget har haft upp till 30 anställda utan att några nämnvärda tillgångar existerar i konkursen. Många företag i storstadsregionerna hyr eller leasar lokaler och fordon eller maskiner. Trots att de har många anställda saknar de materiella tillgångar. I dessa konkurser aktualiseras ofta frågan om ersättning ur den statliga lönegarantin. Det leder i sin tur till att den utredning som konkursförvaltaren behöver göra kan bli omfattande. Trots detta har inte statens kostnader för konkurser ökat särskilt mycket under senare år.

Utredningar om återvinning, brott och uppsägning av och lönegaranti till före detta anställda kan inrymma komplicerade moment. Det är således viktigt att konkursförvaltarnas specialistkunskaper kan tillvaratas även i avskrivningskonkurser utan att konkursförvaltarna känner sig begränsade av ett omfattande taxesystem. Att specialister skulle anlitas att hantera även konkurser där boet saknar tillgångar var en viktig del vid införandet av den nya konkurslagen. Att konkurskostnader ersätts av det allmänna har inneburit att konkursförvaltarna även på större advokatbyråer har kunnat motiveras att hantera konkurser som leder till avskrivning.

Trots detta skulle en viss justering i taxan kunna motiveras. Vi föreslår i denna del att den befintliga taxan utökas till att inrymma 16 timmars arbete i stället som för närvarande 12 timmars arbete. Arbete om 16 timmar motsvarar för närvarande ett ersättningsbelopp om cirka 20 600 kr exklusive mervärdesskatt.

Förslaget att taxan ska inrymma fler timmar än i dag kommer att innebära att fler konkurser än i dag kommer att inrymmas under det taxesatta området, dvs. taxan kommer att gälla även för konkurser som för närvarande arvoderas från 15 450 kr upp till 20 600 kr.

Av den statistik vi inhämtat framgår att det i det aktuella intervallet rör sig om cirka 300 konkurser per år. Förslaget att utöka den befintliga taxan till att omfatta även arvoden från 15 450 kr upp till

20 600 kr kan enligt beräkningar från Tillsynsmyndigheten innebära en besparing för staten på mellan en till två miljoner kronor per år.

Det kan antas att den förändring till det sämre för konkursförvaltarna som en ökning med cirka fyra timmars arbete inom ramen för taxebeloppet innebär eliminerar den lilla kostnadsökning som ändå ägt rum de senaste åren, utan att en sådan förändring av taxan skulle behöva leda till de många nackdelar som införandet av en timkostnadsnorm skulle kunna innebära.

Motsvarande argumentation kan anläggas när det gäller ersättning för tidspillan. I dag omfattas ersättning för en timmes tidspillan av taxan. Viss ytterligare besparing kan ske om man låter en och en halv timmes tidspillan omfattas av taxan i stället för som i dag en timme.

Statistik över hur stor del av ersättningen till konkursförvaltare som avser tidspillan när det gäller avskrivningskonkurser saknas. Någon exakt beräkning av hur stor en besparing i denna del skulle bli för staten kan därför inte göras. En grov uppskattning kan dock göras med utgångspunkt från antalet avskrivningskonkurser per år.

År 2013 var antalet avskrivningskonkurser med taxa 2 757. Om ytterligare en halvtimmes tidspillan ingick i taxan ($1\,170/2=585$ kr) i varje sådan konkurs skulle besparingen för staten bli cirka 1,6 miljoner kr ($2\,757 \times 585$ kr = 1 612 845 kr), förutsatt att begäran om ersättning för tidspillan görs i varje avskrivningskonkurs med taxa. Mot denna bakgrund föreslår vi således att taxan framledes ska omfatta ersättning för en och en halv timmes tidspillan.

Totalt innebär vårt förslag i denna del en kostnadsbesparing för staten om cirka 2,5–3,5 miljoner kr per år. Besparingen kan framstå som obetydlig men kan vara ett sätt att dämpa en förväntad kostnadsökning. Vi föreslår därför att den befintliga taxan utökas till att omfatta 16 timmars arbete samt att i taxan ska ingå ersättning för en och en halv timmes tidspillan.

Det är Domstolsverket som, efter bemyndigande av regeringen, fastställer den taxa som ska tillämpas vid bestämmande av arvode till förvaltaren om konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen. Gällande föreskrifter är Domstolsverkets föreskrifter om konkursförvaltartaxa (DVFS 2013:12). För det fall vårt förslag i denna del godtas bör föreskrifterna ändras. Det är en uppgift för Domstolsverket att ändra föreskrifterna. Vi lämnar därför inte något författningsförslag i denna del. Ändringarna bör avse 3, 5 och 7 §§,

vilka paragrafer reglerar när taxan får överskridas och när överskridande av taxan får ske samt hur stor andel ersättning för tidspillan som ska anses ingå i taxebeloppet.

Utöver vad som nämnts i det föregående har vi diskuterat om det vore lämpligt att föreskriva att sökande borgenär, med undantag för staten, ska stå en större del av kostnaderna vid avskrivningskonkurser än för närvarande. Ett alternativ skulle t.ex. kunna vara att föreskriva att en sådan sökande ska betala högst ett belopp som motsvarar tre tiondelar av det vid tiden för konkursbeslutet gällande prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ konkurslagen, i stället som för närvarande en tiondel av prisbasbeloppet. En sådan lösning skulle innebära en besparing för staten om cirka 2,1 miljoner kronor per år och skulle också kunna innebära att s.k. seriekonkurser undviks i möjligaste mån. I andra länder står sökande borgenär för en större del av kostnaderna än i Sverige (jfr t.ex. Norge). Ett annat kostnadsdämpande förslag skulle kunna vara att vara höja tillsynsavgifterna i konkurser, vilka inte höjts på många år.

Förslagen i sistnämnda delar torde emellertid inte omfattas av utredningens direktiv varför vi inte närmare har undersökt dessa. Vi vill dock peka på dessa möjligheter som alternativ för framtida utredningar.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Äldre bestämmelser om återbetalningsskyldighet för dömda ska fortfarande gälla om offentlig försvarare har förordnats före ikraftträdandet. Detsamma ska gälla för andra biträden som har förordnats före ikraftträdandet och vars ersättning påverkar den dömdes återbetalningsskyldighet.

Den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsskyldighet för kostnader för salivprov ska inte tillämpas när provet har tagits före ikraftträdandet.

Äldre bestämmelser ska tillämpas när rättshjälp beviljats eller ansökan om rättshjälp har lämnats in till domstol eller Rätts-
hjälpmyndigheten före ikraftträdandet.

Det är angeläget att våra förslag genomförs så fort som möjligt. Samtidigt kräver flera av de förändringar vi föreslår ett mer eller mindre omfattande förberedelsearbete. När det förberedande arbetet kan vara slutfört är svårt att bedöma i dagsläget.

En del av våra förslag kräver inte förberedande insatser i samma omfattning. Det gäller t.ex. förslagen om ändrade bestämmelser när det gäller målsägandebiträde och förslagen om ändrade bestämmelser när det gäller ersättning till konkursförvaltare. Det finns inget som hindrar att den typen av förslag genomförs tidigare än de som kräver mer omfattande förberedelser.

Enligt vår mening bör det överlåtas på regeringen att bestämma tidpunkten för ikraftträdandet.

När det gäller processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya regler blir omedelbart gällande. Det innebär att sådana regler ska

tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Det får dock anses rimligt att den som fått en offentlig försvarare förordnad för sig kan överblicka de ekonomiska konsekvenserna av förordnandet. De av oss föreslagna nya bestämmelserna om återbetalningsskyldighet bör därför inte tillämpas när en offentlig försvarare, eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten, förordnats före ikraftträdandet. Vidare bör den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsskyldighet för kostnader för salivprov inte tillämpas när provet har tagits före ikraftträdandet.

Av samma skäl som angetts beträffande bestämmelserna om återbetalningsskyldighet bör de nya bestämmelserna om rättshjälp inte tillämpas när rättshjälp beviljats eller ansökan om rättshjälp har lämnats in till domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet. I dessa fall bör äldre bestämmelser tillämpas.

I övrigt bedömer vi att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om skyldighet att genomföra konsekvensutredningar när nya eller ändrade föreskrifter föreslås. Därutöver anges särskilt i direktiven att vi ska belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för förutsättningarna för en rättvis rättegång och hur förslagen på annat sätt påverkar rättssäkerheten. Vi ska också redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen samt redovisa de ekonomiska konsekvenserna av andra alternativ som har övervägts men inte föreslås. I detta kapitel redogör vi för vår bedömning av de konsekvenser i dessa avseenden som våra förslag kan antas medföra.

Enligt 6 § 2 i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vi har valt att kontinuerligt i betänkandet beskriva alternativa lösningar till de förslag som lämnas och motivera varför vi valt just det föreslagna alternativet. Det kan särskilt pekas på att vi i avsnitt 7.6 har presenterat alternativ till höjd inkomstgräns och avgifter vid rättshjälp och i avsnitt 9.5 diskuterat olika former av utökad användning av schablonersättning, s.k. taxa, i brottmål.

12.2 Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Närmare bestämmelser om konsekvensutredningens innehåll finns i 6–7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

12.3 Målsättning

Ett grundläggande mål är att rättsväsendets resurser ska användas där de bäst behövs. Alla utgiftsposter för staten måste därför noga övervägas. En god hushållning med statens medel är grundläggande för legitimiteten och förtroendet för all statlig verksamhet.

En enskild har i vissa fall rätt till ett juridiskt biträde som bekostas av allmänna medel, t.ex. offentlig försvarare och målsägande-biträde. Möjligheten till juridiskt biträde syftar ytterst till att säkerställa att den enskilde får en rättssäker och rättvis rättegång.

I statsbudgeten finansieras statens kostnader för rättsliga biträden genom anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m., vilket anslag omfattar ersättning bl.a. till offentliga försvarare och målsägandebiträden.

Statens kostnader för de utgifter som omfattas av anslaget har ökat under den senaste tioårsperioden och förväntas göra det även framöver. Det finns, som redovisas i de separata avsnitten, flera orsaker till kostnadsökningarna. Utgifterna på anslaget utgör en betydande kostnad för staten. Även om anslaget är regelstyrt är staten skyldig att hushålla med de medel som medborgarna ställer till förfogande och att se till att de används effektivt och där behovet är som störst. Även de kostnader som belastar anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. måste därför granskas. Mot denna bakgrund har vi gjort en samlad översyn av utgifterna som finansieras genom det berörda anslaget. Vi har övervägt vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget.

Vid överväganden av ifrågakvarande slag måste beaktas att anslaget framför allt syftar till att garantera rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer. Systemet ska i slutändan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet är av grundläggande betydelse i en rättsstat. Likaså är det av vikt att de som verkar inom rättsväsendet ges rimliga arbetsförutsättningar. Detta bidrar också till att upprätthålla förtroendet för rättsväsendet.

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag på åtgärder i olika delar som säkrar att vi även framledes har ett system som kan bidra till att upprätthålla förtroendet för rättsväsendet. Vi föreslår en rad olika förändringar i regelverket och lämnar förslag som i stort bör kunna få en kostnadsdämpande effekt på anslaget.

12.4 Vilka berörs av förslagen?

12.4.1 Personer som åtalas för brott, brottsoffer m.fl.

Våra förslag innebär förändringar i flera avseenden för personer som åtalas och döms för brott, brottsoffer och för andra. Förslagen syftar i flera fall till att förbättra informationen till framför allt personer som misstänks för brott. Likaså syftar en del av förslagen till att bidra till ökad förutsebarhet för den enskilde.

Förslaget om en skärpning av praxis när det gäller förordnande av målsägandebiträden, liksom förslaget om förändring av reglerna för målsägandebiträde i högre rätt, kommer i första hand att beröra brottsoffer. Ett genomförande av förslagen kommer sannolikt att medföra att något färre målsägandebiträden förordnas. Förslagen berör även dem som fälls för brott, då de kan medföra att den dömde får lägre kostnader för återbetalningsskyldighet.

Förslagen om förändring av rättshjälpssystemet kommer framför allt att beröra dem som av olika skäl behöver rättsligt biträde. Ett genomförande av förslagen kommer att innebära att en större andel av befolkningen än för närvarande kan komma i fråga för sådan hjälp.

Förslagen om återbetalningsskyldighet i brottmål kommer framför allt att beröra personer som fälls för brott. Bestämmelserna innebär en skärpning av nuvarande regler för återbetalningsskyldighet i brottmål och bör medföra att återbetalningsskyldighet åläggs i något större utsträckning än för närvarande.

Förslagen om förändrade bestämmelser när det gäller frågor om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden innebär att något fler mål kommer att omfattas av taxan i brottmål. Om förslaget genomförs kan det i vissa fall innebära att den som döms för brott får vidkännas lägre kostnader för återbetalningsskyldighet än för närvarande.

12.4.2 Rättsväsendet och advokat kåren

Ett genomförande av våra förslag kommer att beröra rättsväsendet och advokat kåren. Förslagen syftar i flera fall till att effektivisera och förbättra arbetet för olika aktörer. Likaså syftar förslagen till att bidra till en smidigare, snabbare, rättssäkrare och mer förutsebar hantering av vissa frågor.

Flera av de föreslagna ändringarna kommer att kräva utbildning av och information till personal inom Sveriges Domstolar och andra myndigheter. Domstolsverkets utbildningsverksamhet, och sådan verksamhet inom andra berörda myndigheter, kommer därmed att påverkas.

Förslaget om en skärpning av praxis när det gäller förordnande av målsägandebiträden kommer sannolikt att medföra att något

färre målsägandebiträden utses. Förslaget om förändring av reglerna för målsägandebiträde i högre rätt kommer att medföra att målsägandebiträden medverkar i mindre utsträckning än för närvarande vid förhandlingar i överrätt. Mot bakgrund av att åklagare förväntas bistå målsäganden i högre utsträckning än för närvarande, såväl vid underrätt som i överrätt, bör förslaget få vissa konsekvenser även för åklagarnas del.

Förslagen om förändring av systemet för rättshjälp kommer framför allt att beröra dem inom rättsväsendet som hanterar sådana ansökningar, dvs. Rättshjälpsmyndigheten och domstolarna. Det kan förväntas att antalet ansökningar om rättshjälp kommer att öka något. Enligt våra förslag kommer det att läggas ett större ansvar på Domstolsverket vad gäller att utveckla datasystem, ordna utbildning och ge direktiv för hantering av rättshjälpsansökningar. Det sistnämnda berör även enskilda domstolar.

Förslagen om återbetalningsskyldighet i brottmål kommer att beröra flera av rättsväsendets aktörer. Ett genomförande av förslagen kommer att medföra att domstolar, framför allt domare, kommer att få tillämpa delvis nya regler om återbetalningsskyldighet i brottmål. Eftersom förslagen också innebär en utökad informationsskyldighet för förundersökningsledare, åklagare och polis kommer även dessa kategorier att beröras. Dessa aktörer har dock redan i dag viss informationsskyldighet. De förändrade reglerna torde beröra även advokater. Frågan om ett möjligt systemstöd för beräkning av återbetalningsskyldigheten kommer i första hand att beröra Domstolsverket. För det fall ett sådant system är möjligt att skapa kommer naturligtvis även arbetet för rättsväsendets övriga aktörer att beröras, framför allt vid domstolarna.

Förslagen om ändrade bestämmelser när det gäller frågor om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden kommer att beröra domare samt advokater och andra som förordnas till sådana biträden. Förslagen kommer att innebära att dessa aktörer kommer att få tillämpa brottmålstaxan på vissa mål som tidigare inte omfattats av taxan. Även Domstolsverket kommer att beröras för att utarbeta taxan. Sveriges advokatsamfund bör, genom sin speciella ställning som sammanslutning för landets advokater, vara delaktig i genomförandet. Även Sveriges advokatsamfund kommer därmed att beröras av de föreslagna ändringarna.

Förslagen till förändringar såvitt gäller arvode till konkursförvaltare kommer att beröra konkursförvaltare, Tillsynsmyndigheten och domstolar som ska tillämpa de nya reglerna. I viss mån kommer förslaget också att beröra Domstolsverket, som får förändrade föreskrifter inom området.

12.5 Konsekvenser för en rättvis rättegång och rättssäkerheten

Vi har enligt direktiven i uppgift att belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för förutsättningarna för en rättvis rättegång och hur förslagen på annat sätt påverkar rättssäkerheten.

Vi har i avsnitt 2 redogjort för våra utgångspunkter för arbetet. En av våra utgångspunkter har varit att rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer ska garanteras. Likaså har en utgångspunkt varit att rätten till en rättvis rättegång ska säkerställas. I avsnitt 4 har vi redogjort för vilka regelverk som finns inom området samt även redogjort för bestämmelser hänförliga till rätten till en rättvis rättegång och rättssäkerhet. Även dessa regelverk och bestämmelser har varit utgångspunkter för vårt arbete.

Det är vår bedömning att ett genomförande av våra förslag inte kommer att få några negativa konsekvenser för vare sig rättssäkerheten eller rätten till en rättvis rättegång. Flera av våra förslag kommer att medföra en förbättring ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom de på ett bättre sätt säkerställer att de som har behov av stöd och hjälp också får det.

12.6 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Ett genomförande av de förslag vi lämnar kommer sammantaget inte att innebära några kostnadsökningar för det allmänna. De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är emellertid svårbedömda och bygger på uppskattningar.

En skärpning av tillämpningen av bestämmelserna om förordnande av målsägandebiträde kommer att innebära marginellt minskade kostnader. Minskade kostnader för målsägandebiträde i hovrätt kommer att uppstå. Förslagen om bestämmelser för

byte av offentlig försvarare och substitution av målsägandebitråde bedöms vara kostnadsneutrala.

En höjning av inkomstgränsen för rättshjälp och justering av avgifterna kommer att medföra kostnadsökningar. En höjning av avdraget för barn bedöms endast få en marginell påverkan på kostnaderna.

Förslagen om en skärpning av återbetalningsskyldigheten för dömda kommer att leda ökade inkomster. Förslaget i den del det berör utökad informationsskyldighet för förundersökningsledare bedöms endast få marginell påverkan på kostnaderna och bör rymmas inom befintligt anslag.

Förslaget om att befintlig taxa för offentliga försvarare och målsägandebiträden ska utökas bör leda till kostnadsminskningar.

Förslagen om förändring i taxan för konkursförvaltare kommer att leda till kostnadsminskningar.

Det kommer att uppstå utbildnings- och omställningskostnader för myndigheterna som ska tillämpa de nya reglerna. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag. Likaså kommer det att uppstå utvecklingskostnader för framför allt Domstolsverket.

12.6.1 Inledning

Vi har enligt direktiven i uppgift att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Vi har också enligt direktiven i uppgift att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av andra alternativ som vi övervägt men inte föreslår. En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer också av bestämmelserna i 14 och 15 a §§ kommittéförordningen samt 6 § 5 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Av 14 § kommittéförordningen följer också en skyldighet att föreslå en finansiering om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

För att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag har vi framför allt utgått från den officiella domstolsstatistiken från Domstolsverket. Vi har också inhämtat och beaktat uppgifter från Domstolsverkets statistiksystem SIV. Även Rättshjälpsmyndigheten har bidragit med uppgifter och beräkningar. Statistik avseende

konkurser har inhämtats även från Kronofogdemyndigheten. Dessa uppgifter har beaktats vid beräkning av de kostnadsmässiga konsekvenserna för frågor rörande konkurser. Vad gäller mål som förfaller vid överrätt har utredningen genomfört en egen utredning vid Hovrätten över Skåne och Blekinge och gjort antaganden vad gäller förhållandena i riket baserat på dessa uppgifter. Uppgifterna i undersökningen har hämtats ur domstolarnas målhanteringssystem Vera samt tagits fram genom aktgranskning. Uppgifter om salivprov har inhämtats från Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL).

Mot bakgrund av att våra förslag i vissa fall är omfattande är det svårt att fullt ut bedöma de ekonomiska konsekvenserna. I vissa fall har en ekonomisk bedömning inte heller låtit sig göras. Sammantaget måste analysen av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag till stor del bygga på antaganden och bedömningar. De beräkningar som vi har gjort grundas, i de delar där det inte finns någon officiell statistik, på antaganden och uppskattningar. Den analys som vi har gjort kan därför inte ses som något annat än en uppskattning av de kostnadsmässiga effekterna av ett genomförande av förslagen.

12.6.2 Konsekvenser av våra förslag

Offentlig försvarare och målsägandebiträde

Som vi beskrivit i avsnitt 6.6.2 föreslår vi vissa förtydliganden i lagtext när det gäller förordnande av målsägandebiträden. Förtydligandena syftar till att återföra praxis till den nivå som lagstiftaren åsyftat i tidigare lagstiftningsarbeten men inte lyckats markera tillräckligt tydligt i lagtexten. Det är svårt att bedöma vilka kostnadsmässiga effekter förslaget kommer att få. Vårt antagande är att förslaget inte kommer att innebära annat än en marginell besparing. Det förutsätts också att åklagare kommer att bistå målsäganden i större utsträckning än för närvarande. I vilken utsträckning så kommer att ske går emellertid inte att förutse. Åklagare har dock redan i dag sådan skyldighet så det får förutsättas att det extra arbete detta bistånd skulle medföra ryms inom befintligt anslag. Det kan dock vara lämpligt att konsekvenserna följs upp efter att bestämmelserna varit i kraft en tid. Några dramatiska förändringar på kort sikt kan emellertid inte förutses.

Om det, som vi föreslår, ska ske en förnyad prövning av behovet av målsägandebiträde när ett mål överklagats, kommer det att leda till att kostnaderna för målsägandebiträde kommer att minska. Den nuvarande kostnaden för målsägandebiträde i hovrätt uppgår till cirka 41 miljoner kr per år. Det är givetvis även här svårt att närmare uppskatta i vilken utsträckning målsägandebiträde kommer att förordnas. Mot bakgrund av det förändrade behov av målsägandebiträde i hovrätt som EMR-reformen har lett till bedömer vi dock att ett rimligt antagande är att antal förordnanden i hovrätt kommer att minska med cirka 85 procent. Det sagda innebär dock inte att kostnaden kommer att minska med 85 procent. I omfattande och komplicerade mål kommer sannolikt målsägandebiträde fortfarande att förordnas. Sådana mål är resurskrävande. Ett rimligt antagande är enligt vår uppfattning att kostnaden kan komma att minska med omkring 75 procent. Det innebär att kostnadsminskningen kan uppskattas till knappt *31 miljoner kronor*.

När det gäller förslaget om införande av en uttrycklig bestämmelse om byte av offentlig försvarare och förslaget om förändrade bestämmelser när det gäller substitution av målsägandebiträden är det vår bedömning att dessa förslag kommer att vara kostnadsneutrala. Förslagen syftar i första hand till att undvika praxisförskjutningar i framtiden och bör därför i vart fall inte medföra några kostnadsökningar.

Inkomstgräns och avgifter vid rättshjälp

Vi har föreslagit att inkomstgränsen (den rättssökandes ekonomiska underlag) för att kunna få rättshjälp höjs till 400 000 kr samt att antalet avgiftsnivåer utökas. Avgiften i de olika nivåerna föreslås variera mellan 5 procent och 60 procent av kostnaderna, vilken ska kompletteras med en minimiavgift för varje nivå, med undantag för den lägsta avgiftsnivån. De föreslagna ändringarna när det gäller inkomstgränsen och avgiftssystemet för rättshjälp kommer att innebära ökade kostnader för staten.

Hur stor kostnadsökningen blir är dock inte helt lätt att bedöma. Utgångspunkt för beräkningarna har tagits i statistik om antal avräknade ärenden och kostnader för dessa under år 2013 inom de nuvarande avgiftsintervallen. I nästa steg har antalet avräknade ären-

den ställts i relation till kostnaderna inom de olika inkomstgränserna för rättshjälp. På så sätt har en kalkylerad snittkostnad per ärende i varje intervall kunnat fastställas. Statistiska Centralbyrån (SCB) har därefter lämnat information om hur stor del av Sveriges befolkning som har inkomster uppgående till 400 000 kr.

I dagsläget är det 3,4 miljoner människor som har inkomster som överstiger den nuvarande inkomstgränsen om 260 000 kr, och därmed inte är berättigade till rättshjälp. Om inkomstgränsen höjs till 400 000 kr blir det ytterligare cirka 2,4 miljoner människor som kan bli aktuella för rättshjälp. Dessa tillkommande personer måste beaktas och en skattad kostnad per ärende i dessa inkomstintervall har beräknats.

Av statistiken om antal avräknade ärenden och kostnader för dessa framgår att den största andelen av befolkningen som för närvarande beviljas rättshjälp återfinns i inkomstintervallet 50 000–100 000 kr. För högre inkomster avtar antalet avräknade ärenden och kostnaderna, vilket är naturligt.

För år 2013 avräknades totalt 7 934 rättshjälpsärenden. Med stöd av informationen om hur Sveriges befolkning fördelas i olika inkomstintervaller går det att beräkna mängden nya ärenden. Beräkningen har skett med stöd av den ärendevolym som avräknades under år 2013. Med en höjd inkomstgräns till 400 000 kr skulle antalet ärenden med rättshjälp beräknas öka till cirka 8 942 ärenden.

Den genomsnittliga kostnaden per rättshjälpsärende/inkomstintervall går att beräkna genom att dividera den totala kostnaden med antal avräknade ärenden. I dessa beräknade kostnader redovisas nettokostnaden för staten, dvs. de rättshjälpsavgifter som inbetalats i ärendet har reducerat kostnaden. Då det inte enkelt går att få fram de nuvarande intäkterna för minimiavgifterna inom respektive inkomstintervall, har beräkningarna utgått från nettokostnaderna. Det går därför inte att tillfullo beakta effekterna av de föreslagna minimiavgifterna, men det borde ligga inom felmarginalen. Med hjälp av den genomsnittliga kostnaden per rättshjälpsärende går det sedan att räkna fram en uppskattad ny kostnad genom att multiplicera med det nya antalet avräknade ärenden inom respektive intervall. Osäkerheten kring dessa tillkommande ärenden är stor varför två alternativa scenarior tagits fram.

a) Scenario 1:

Om snittkostnaden per avräknat ärende förutsätts vara samma som i tidigare inkomstintervall (200 000–260 000 kr), dvs. 21 364 kr, multipliceras denna med antal uppskattade ärenden i detta intervall. Det skulle ge en kostnadsökning om cirka *18 miljoner kronor*.

b) Scenario 2:

Om snittkostnaden per avräknat ärende i stället följer utvecklingen av flera av inkomstintervallen kan en trendlinje extrapoleras. Det kan då antas att kostnaden per ärende sänks från 21 364 kr till 19 000 kr i intervallet 260 000–330 000 kr och sänks ytterligare i övre nivåer. Den beräknade kostnadsökningen blir i detta fall cirka *15 miljoner kronor*.

Vi har också föreslagit att avdraget för barn vid beräkning av den rättssökandes ekonomiska förmåga ska höjas. Enligt uppgift från Domstolsverket går det inte att beräkna vad en höjning av avdraget för barn skulle få för ekonomiska konsekvenser. En uppskattning är dock att förslaget inte bör få annat än marginellt genomslag på de ovan redovisade kostnadsberäkningarna.

Mot bakgrund av förslaget om en höjning av inkomstgränsen kan antalet ansökningar om rättshjälp förväntas öka något, vilket kommer att påverka kostnaden för såväl enskilda domstolar som Rättshjälpsmyndigheten. I vilken utsträckning så kommer att ske går emellertid inte att förutse. Det kan dock vara lämpligt att konsekvenserna följs upp efter att bestämmelserna varit i kraft en tid. Några dramatiska förändringar på kort sikt kan dock inte förutses.

Vi föreslår att regeringen bör ge Domstolsverket i uppdrag att undersöka möjligheten att utveckla Rättshjälpsmyndighetens data-system så att en effektiv kostnadskontroll kan ske. Kostnadskonsekvenserna avseende ett eventuellt utvecklande av ett sådant system bör behandlas inom ramen för uppdraget till Domstolsverket. Enligt vår bedömning bör dock en utveckling av ett mer effektivt verktyg för kostnadskontroll i längden leda till en besparing för staten, även om initiala utvecklings-, utbildnings- och omställningskostnader tillkommer.

Förslaget om att Domstolsverket och domstolarna bör tillse att de som vid domstolarna hanterar ansökningar om rättshjälp får relevant utbildning och riktlinjer för hanteringen av sådana ansökningar bedöms inledningsvis medföra vissa ökade informations- och utbildningskostnader. Kostnaderna bör dock rymmas inom berörda myndigheters befintliga anslagsramar.

Förslaget om ändring av 19 § första stycket rättshjälpslagen bedöms inte leda till några kostnadsökningar för staten.

Vi ska även redovisa de ekonomiska konsekvenserna för vad en höjning av inkomstgränsen till 490 000 kr skulle innebära. Beräkning har skett på samma sätt som ovan redovisats beträffande en höjning av inkomstgränsen till 400 000 kr.

Om inkomstgränsen höjs till 490 000 kr tillkommer, utöver vad som ovan redovisats beträffande en höjning av inkomstgränsen till 400 000 kr, ytterligare cirka 0,4 miljoner människor. Skulle inkomstgränsen höjas till 490 000 kr beräknas antalet avräknade ärenden öka till ett antal om cirka 9 220. Även här är osäkerheten kring dessa tillkommande ärenden stor varför två alternativa scenarior tagits fram.

a) Scenario 1:

Om snittkostnaden per avräknat ärende förutsätts vara samma som i tidigare inkomstintervall (200 000–260 000 kr), dvs. 21 364 kr, multipliceras denna med antal uppskattade ärenden i detta intervall. Det skulle ge en kostnadsökning om cirka *27 miljoner kronor*.

b) Scenario 2:

Om en trendlinje extrapoleras kan det antas att kostnaden per ärende sänks i samma takt som inkomsten stiger. Ett alternativt beräkningssätt är att samma snittkostnad per ärende används för ärenden i ett visst inkomstintervall och att kostnaden därefter sänks stegvis i övre nivåer. Den beräknade kostnadsökningen blir i detta scenario cirka *25 miljoner kronor*.

Återbetalningsskyldighet för dömda

Vi har föreslagit Domstolsverket ska få i uppdrag att utreda ett möjligt systemstöd för beräkning av återbetalningsskyldighet. Kostnadskonsekvenserna avseende ett eventuellt utvecklande av ett sådant system bör behandlas inom ramen för uppdraget till Domstolsverket. Enligt vår bedömning bör en utveckling av ett sådant systemstöd i längden leda till en besparing, även om initiala utvecklings- och omställningskostnader tillkommer.

Vi har föreslagit att återbetalningsskyldigheten för dömda ska skärpas på olika sätt.

Förslaget om att återbetalningsskyldigheten för dömda ska utvidgas till att omfatta även salivprov i syfte att göra en DNA-analys av provet för att utreda brottet innebär ökade intäkter. Det är i princip omöjligt att göra en vederhäftig uppskattning av antal salivprov som kan bli aktuella för återbetalningsskyldighet. Vi har ändå valt att försöka göra en uppskattning. Vi har vid beräkningen utgått ifrån antalet inskickade salivprov till SKL år 2013, som avser personer misstänkta för brott, och multiplicerat med analyskostnaden för brottsutredande uppdragsgivare utanför polisväsendet. Därefter har vi gjort en grov uppskattning att cirka 10 procent av de fall där sådana prov förekommer leder till fällande domar där återbetalningsskyldighet kan bli aktuell. Utifrån dessa antagen kan en besparing beräknas till knappt 4 miljoner kronor.

Förslaget om införande av en miniminivå för återbetalningsskyldigheten innebär ökade intäkter för staten.

Enligt beräkningar från Rättshjälpsmyndigheten skulle staten ha erhållit ytterligare knappt 11 miljoner kr om alla som ålagts en återbetalningsskyldighet under 5 000 kr i stället ålagts en återbetalningsskyldighet om 5 000 kr. Vid beräkningen har hänsyn tagits till att förslaget inte föreslås gälla om den dömda vid domen inte fyllt arton år eller fall där någon begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Till detta kommer alla fall där det beslutats att kostnaderna för försvaret m.m. ska stanna på staten, dvs. där återbetalningsskyldigheten av olika skäl jämkats till noll kr. Någon statistik över sådana mål förs av naturliga skäl inte. Antalet domar år 2013 där huvudpåföljden var fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom var enligt lagföringsstatistiken cirka 28 000 (exkluderat domar där huvud-

påföljden är böter, sluten ungdomsvård, rättspsykiatrisk vård, ungdomsvård, ungdomstjänst och överlämnande till vård enligt LVM). Efter avräkning av omkring 15 000 redan befintliga återkravsärenden år 2013 vid Rättshjälpsmyndigheten, och med antagande att återbetalningsskyldighet är aktuell och även jämkas till noll kr i omkring 20 procent av återstående fall, skulle förslaget i denna del innebära ökade återkrav för staten om ytterligare cirka 13 miljoner kr. Med utgångspunkt från dagens förhållanden, att ungefär 65 procent av återkraven återbetalas, innebär förslaget i denna del ökade intäkter om knappt 9 miljoner kr per år.

Sammantaget innebär således ett införande av en miniminivå när det gäller återbetalningsskyldigheten ökade intäkter som kan uppskattas till totalt knappt 20 miljoner kronor.

Vårt förslag om att förundersökningsledare ska informera den misstänkte om vilka bestämmelser som gäller för återbetalningsskyldighet för kostnader för offentliga försvarare innebär att förundersökningsledare får en tillkommande arbetsuppgift. Förundersökningsledare har dock redan i dag viss informationsskyldighet varför en utökning av denna endast bedöms få marginell påverkan på kostnaderna. Förslaget bedöms dock medföra vissa ökade informations- och utbildningskostnader initialt. Kostnaderna bör sammantaget kunna rymmas inom berörda myndigheters befintliga anslagsramar.

Förslaget om att återbetalningsskyldigheten för dömda ska gälla även i förfaranden som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd kommer att medföra vissa besparingar för staten. Dessa besparingar kommer dock knappast att överstiga 1 miljon kronor. De bör påpekas att dessa förfaranden ofta inbegriper unga personer som enligt vårt förslag inte kommer att omfattas av den föreslagna miniminivån för återbetalning om 5 000 kr.

Som redovisats i avsnitt 8.5.4 föreslår vi att en särskild bestämmelse ska införas som innebär att en tilltalad får ersätta staten hela kostnaden för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare, och i förekommande fall vissa andra biträden, i överinstansen om målet på grund av omständigheter hänförliga till den tilltalade förfaller. Förslaget är i första hand avsett att vara av handlingsdirigerande karaktär på så sätt att en tilltalad som överklagat en dom men av olika skäl inte har en reell vilja att få målet prövat i

överinstansen ges incitament att i stället återkalla målet. Genom att överklaga en dom, för att därefter inte ha för avsikt att närvara vid förhandlingen, har den tilltalade orsakat kostnader som kunnat undvikas om den tilltalade i stället dessförinnan valt att återkalla sitt överklagande. Framför allt gäller detta kostnader för offentlig försvarare, och i förekommande fall målsägandebitråde m.m., men också kostnader för själva huvudförhandlingen, såsom t.ex. planering av denna, samt kostnader för övriga inblandade aktörer såsom åklagare och rättens ledamöter och andra rättegångskostnader. Genom att en tilltalad i dessa fall i stället återkallar målet kommer en kostnadsbesparing att ske. Även om en tilltalad i avsedda fall inte återkallar målet kan en viss kostnadsbesparing ske genom att denne får betala kostnaderna för försvararen, och i förekommande fall vissa andra biträden. Hur stora besparingarna i angivna fall kan bli är naturligtvis mycket svårt att bedöma med någon större säkerhet. Vi har vid beräkningarna utgått ifrån att återkallelse sker i hälften av målen, dvs. i cirka 150 fall.

Avseende målen som återkallas har vi utgått från kostnaden för en halvtimmes huvudförhandling, vissa förberedelser innefattande lönekostnader för domstolen och arvoden etc. till nämndemän. Beräknat på detta sätt kan kostnaderna uppskattas till cirka 3 000 kr. Besparingen avseende de mål som återkallas kan därför uppskattas till runt 450 000 kr ($150 \times 3\,000$). För de 150 mål som inte återkallas har vi utgått från den genomsnittliga huvudförhandlingstiden i hovrätt (i de mål som avgörs efter huvudförhandling) som är cirka fyra timmar. För att få ett mått på kostnaderna har vi använt maximibeloppet enligt nuvarande taxa, 7 875 kr, som gäller tid upp till 3 timmar och 45 minuter och alltså ligger tämligen nära den genomsnittliga huvudförhandlingstiden. Beräknat på detta sätt kan kostnaden för offentlig försvarare uppskattas till knappt 1 miljon kr ($7\,875 \times 150 \times 0,82$ där 82 procent anger andelen mål med försvarare i hovrätt). Kostnaden för målsägandebitråde har vi, mot bakgrund av förslaget att det ska ske en förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde i hovrätt, här bortsett ifrån. Beräknat på detta sätt skulle en besparing kunna uppskattas till drygt *1,4 miljoner kronor*.

Vi ska också redovisa de ekonomiska konsekvenserna av vad en utvidgning av återbetalningsskyldigheten till att omfatta även kostnader för muntlig bevisning skulle innebära i kostnadshänseende.

Enligt uppgift från Domstolsverket uppgick statens kostnader för bevisning i brottmål år 2013 till drygt 58 miljoner kr. Av de totala kostnaderna för anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m., som för år 2013 uppgick till 2,26 miljarder kr, utgjorde kostnaderna för bevisning i brottmål endast en mindre del, eller knappt tre procent. Enligt uppgift från Rättshjälpsmyndigheten återbetalades år 2013 totalt cirka 39 miljoner kr, varav 36,5 miljoner kr avsåg brottmål och 2,6 miljoner kr tvistemål, till staten. Om förhållandet mellan återbetalning som hänför sig till bevisning och de totalt återbetalda medlen är detsamma som förhållandet mellan kostnaderna för bevisning i brottmål och den totala kostnaden för anslaget skulle återbetalade medel som hänför sig till bevisning uppgå till cirka en miljon kronor, varav den största delen (över 99 procent) kan hänföras till brottmål. En utvidgning av återbetalningsskyldigheten till att omfatta även kostnader för muntlig bevisning skulle således innebära en besparing om cirka *1 miljon kronor*.

Ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden

Vi har föreslagit att befintlig taxa ska utökas till att gälla två tilltalade med samma eller varsin försvarare och/eller två målsägande med samma eller varsitt biträde. Uppdraget att se över hur en utökning av taxan ska genomföras föreslås ges till Domstolsverket. Kostnadskonsekvenserna avseende en utökning av taxsystemet på angivet sätt bör behandlas inom ramen för uppdraget till Domstolsverket. Enligt vår bedömning bör en utökning av taxan i längden leda till en besparing.

Vi ska även redovisa de ekonomiska konsekvenserna av vad ett införande av en differentiering i timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden och ett införande av en begränsning i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden skulle innebära.

En differentiering i timkostnadsnormen mellan offentliga försvarare och målsägandebiträden utformad på det sättet att timkostnadsnormen för målsägandebiträde sänks med 250 kr skulle innebära minskade kostnader för staten. År 2013 var timkostnadsnormen 1 242 kr. En sänkning med 250 kr motsvarar cirka 20 procent. Kostnaden år 2013 för målsägandebiträde i tingsrätt var 218 mil-

joner kr och i hovrätt 41 miljoner kr, totalt 259 miljoner kr (det bör påpekas att beloppen innefattar även ersättning för tidsspillan och utlägg då det saknas möjlighet att exkludera sådan ersättning). Mot bakgrund av förslaget att det ska ske en förnyad prövning av behovet av målsägandebiträde när ett mål överklagats har vi ovan antagit att kostnaderna i hovrätt kommer att minska med omkring 75 procent eller 31 miljoner kronor. De totala kostnaderna för målsägandebiträde i tingsrätt och hovrätt skulle då kunna antas uppgå till 228 miljoner kr. En sänkning med 20 procent av detta belopp innebär en kostnadsminskning om knappt 46 miljoner kr. Då beloppet innefattar ersättning inte bara för arbete utan också för tidsspillan och utlägg är det rimligt att anta att kostnadsminskningen med användande av den beskrivna differentieringen kan uppskattas till omkring *40 miljoner kronor*.

En begränsning av ersättningen till målsägandebiträden till maximalt 100 timmar för arbete skulle innebära en besparing för staten. Ett antagande om hur stor kostnadsminskningen skulle bli kan göras utifrån förekomsten av ärenden där ersättningen till målsägandebiträden överstigit 100 timmars arbete. År 2013 uppgick timkostnadsnormen till 1 242 kr. Under år 2013 förekom 70 brottmål där målsägandebiträden tillerkändes ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg till ett belopp överstigande 125 000 kr (det saknas möjlighet att exkludera ersättning för tidsspillan och utlägg). Sammanlagt uppgick ersättningen till målsägandebiträden i dessa 70 mål till drygt 33 miljoner kr. Av detta belopp hänför sig dock omkring 11 miljoner kr till ett mål där ersättningen till målsägandebiträden var mycket hög. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av att ersättning för tidsspillan och utlägg är inkluderat i kostnaderna, samt med hänsyn tagen till förslaget om att det ska ske en förnyad prövning av behovet av målsägandebiträde i hovrätt, är det rimligt att anta att en årlig kostnadsminskning till följd av en begränsningsregel skulle uppgå till omkring *20 miljoner kronor*.

Ersättning till konkursförvaltare

I avsnitt 10.6.3 föreslår vi att befintlig taxa för avskrivningskonkurser ska utökas till att omfatta 16 timmars arbete samt att i taxan ska ingå ersättning för en och en halv timmes tidsspillan.

Av den statistik vi inhämtat framgår att det i det aktuella intervallet rör sig om cirka 300 konkurser per år. Förslaget att utöka den befintliga taxan till att omfatta även arvoden från 15 450 kr upp till 20 600 kr kan enligt beräkningar från Tillsynsmyndigheten innebära en besparing på mellan en till två miljoner kronor.

Statistik över hur stor del av ersättningen till konkursförvaltare som avser tidsspillan när det gäller avskrivningskonkurser saknas. Någon exakt beräkning av hur stor en besparing i denna del skulle bli för staten kan därför inte göras. En grov uppskattning kan dock göras med utgångspunkt från antalet avskrivningskonkurser per år. Antalet avskrivningskonkurser med taxa var år 2013 2 757. Om ytterligare en halvtimmes tidsspillan ingick i taxan ($1\,170/2=585$ kr) i varje sådan konkurs skulle besparingen bli cirka 1,6 miljoner kr ($2\,757 \times 585 \text{ kr}=1\,612\,845$ kr), förutsatt att begäran om ersättning för tidsspillan görs i varje avskrivningskonkurs med taxa.

Totalt innebär således vårt förslag i denna del en kostnadsbesparing om *2,5–3,5 miljoner kronor*. Besparingen kan framstå som obedyrlig men kan vara ett sätt att dämpa en förväntad kostnadsökning.

Vi ska även vi redovisa de ekonomiska konsekvenserna av vad ett införande av ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare skulle innebära. Vi kan i denna del konstatera att det varit mycket svårt att få fram uppgifter för en sådan beräkning eftersom ytterst få konkursförvaltare redovisar arvode i tid. Någon skyldighet för konkursförvaltare att redovisa arvode i tid föreligger inte. Såvitt vi kunnat få uppgift om är det endast ett fåtal konkursförvaltare i Göteborgsområdet som redovisat arvode i tid. Av 100 kontrollerade arvodesräkningar innehöll endast 14 en tidsangivelse. För dessa 14 arvodesräkningar uppgick timkostnaden i genomsnitt till 1 820 kr.

De totala arvoden för avskrivningskonkurserna (exklusive taxekonkurserna) för år 2013 uppgick till sammanlagt 166 miljoner kr. Det motsvarar med ett genomsnittligt timarvode om 1 820 kr drygt 91 000 timmars arbete. Om timarvode i stället bestäms till 1 276 kr (dvs. timkostnadsnormen för år 2014) skulle det totala arvodet enligt denna beräkningsmodell uppgå till 117 miljoner kr, dvs. en besparing om *49 miljoner kronor*. Med ett timarvode om 1 500 kr skulle det totala arvodet enligt denna beräkningsmodell uppgå till cirka 138 miljoner kr, vilket skulle innebära en besparing om cirka *29 miljoner kronor*.

Vi vill dock poängtera att ett underlag om 14 arvodesräkningar är på tok för litet och inte medger några slutsatser över huvud taget. Det är sannolikt så att det förekommer att konkursförvaltare debiterar både mer och mindre än 1 820 kr per timme i avskrivningskonkurser, särskilt mot bakgrund av att debiteringen i viss mån varierar över landet. Omständigheter som skulle innebära att de nu aktuella 14 konkurserna skulle kunna vara vägledande för samtliga konkurser föreligger inte.

Angivna förhållanden medför att det är svårt att få fram en rättvisande bild av arvoderingen och enligt vår uppfattning har det inte gått att få fram tillförlitligt material kring vilka besparingar en timkostnadsnorm för konkursförvaltare skulle kunna innebära.

12.6.3 De samlade ekonomiska konsekvenserna av våra förslag

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att ett genomförande av våra förslag inte kommer att innebära några kostnadsökningar för det allmänna. Snarare indikerar våra beräkningar ett visst ökat ekonomiskt utrymme, även vid en höjning av inkomstgränsen för rättshjälp till 400 000 kr. Vår samlade bedömning är att våra förslag sammantaget leder till att effektivisera och förbättra arbetet för olika aktörer och till att bidra till en smidigare, snabbare och mer rättsäker, och för den enskilde mer förutsebar, hantering av vissa frågor, vilket i sig bör vara kostnadsbesparande. Vi har också i övrigt påtalat vikten av att olika prövningar görs på det sätt lagstiftaren avsett vilket i sig bör vara kostnadsbesparande. Här avses t.ex. våra synpunkter på hanteringen av rättshjälpsansökningar och på tillämpningen av bestämmelserna om återbetalningsskyldighet. För det fall samtliga dessa prövningar sker på det sätt som avses kan beaktansvärda kostnadsminskningar ske.

Om våra förslag genomförs bör de uppskattningsvis medföra en kostnadsminskning inom ramen för anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. med cirka 16–19 miljoner kr per år, efter avräkning för kostnader för en höjning av inkomstgränsen för rättshjälp till 400 000 kr (de ökade kostnaderna för rättshjälpen beräknas till mellan 15–18 miljoner kr). Utan avräkning för kostnader för en höjning av inkomstgränsen kan kostnadsminskningen beräknas till cirka 34 miljoner kronor. Det rör sig om minskade kostnader för målsägandebiträde i

hovrätt med knappt 31 miljoner kronor och minskade kostnader för konkursförvaltare med i genomsnitt 3 miljoner kr. Det kommer att uppstå utbildnings- och omställningskostnader för myndigheterna som ska tillämpa de nya reglerna. Flera av de föreslagna ändringarna kommer att kräva utbildning av och information till personal inom rättsväsendet. Dessa kostnader har dock bedömts rymmas inom befintliga anslag. Likaså kommer en del av förslagen att medföra vissa utvecklingskostnader för framför allt Domstolsverket. Kostnadskonsekvenserna av förslagen som föreslås lämnas till Domstolsverket får lämpligtvis bedömas inom ramen för uppdragen till den myndigheten. Det bör dock påpekas av även dessa förslag bör leda till kostnadsminskningar i längden.

När det gäller förslagen om en skärpning av återbetalningsskyldigheten för dömda beräknas dessa sammanlagt medföra ökade intäkter för det allmänna om cirka 27 miljoner kronor. Dessa medel tillgodoförs inte anslaget för rättsliga biträden. Medel som staten får på grund av återbetalningsskyldighet redovisas i stället mot inkomsttitel 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet.

Om våra förslag genomförs bör de alltså sammantaget medföra besparingar för det allmänna om totalt cirka 43–46 miljoner kr, inklusive avräkning för höjd inkomstgräns för rättshjälp. Utan sådan avräkning kan besparingarna beräknas till cirka 61 miljoner kr. Som ovan angetts kan dock flera av våra andra förslag i längden leda till ytterligare kostnadsminskningar.

De belopp som har kunnat uppskattas redovisas i följande tabell där förslagen hänförs till respektive avsnitt. Beloppen avser miljoner kr.

Förslag	Avsnitt 6	Avsnitt 7	Avsnitt 8	Avsnitt 9	Avsnitt 10	Totalt
Må-bitr. hovrätt	+31					
Höjd inkomstgräns		-15- -18				
Salivprov			+4			
Minimiregel			+20			
Undanr. påföljd			+1			
Förfall i hovr.			+1,4			
Ers. kk-förv.					+3	
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Summa:	+31	-15- -18	+26,4		+3	+42,4-45,4

12.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Bedömning: Vi redovisar våra överväganden om tidpunkten för ikraftträdande av de förslag vi lämnar i avsnitt 11.

Arbete bl.a. i form av informations- och utbildningsinsatser kommer att behövas.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Vi föreslår i avsnitt 11 att de författningsändringar som vi föreslår ska träda i kraft den tidpunkt som regeringen bestämmer. Våra överväganden kring detta framgår av det avsnittet.

Vi har i föregående avsnitt pekat på de särskilda informations- och utbildningsinsatser som kommer att krävas till följd av våra förslag. För de personer som ska tillämpa bestämmelserna är det bl.a. nödvändigt att ha fått tillräcklig utbildning, att det finns klara arbetsrutiner och ett verksamhetsstöd som underlättar arbetet. Det är alltså nödvändigt att verksamhetsstödet utvecklas och det krävs utbildnings- och informationsinsatser.

12.8 Konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags förutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Vi gör bedömningen att våra förslag inte kommer att medföra några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

12.9 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

12.10 Konsekvenser som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning, om förslagen kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, innehålla en beskrivning av ett antal olika omständigheter.

Vi gör bedömningen att våra förslag inte kommer att medföra några sådana konsekvenser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

21 kap. 6 §

Ett förordnande av offentlig försvarare får återkallas av rätten, om behovet av offentlig försvarare upphör eller något annat giltigt skäl för återkallelse föreligger. Utser den misstänkte själv annan försvarare, ska förordnandet återkallas, om det inte skulle uppstå synnerlig olägenhet.

Byte av offentlig försvarare får ske efter särskilt tillstånd av rätten och bara om det finns giltiga skäl. Om byte av offentlig försvarare har skett en gång, får nytt byte ske endast om det finns synnerliga skäl.

En offentlig försvarare får inte utan rättens medgivande sätta någon annan i sitt ställe.

Bestämmelsen reglerar återkallelse av förordnande av offentlig försvarare samt byte och substitution av offentlig försvarare. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.3.

I *andra stycket*, som är nytt, anges vissa krav för byte av offentlig försvarare. Bestämmelsen är avsedd att kodifiera den praxis som utbildats inom området. Någon ändring av befintlig praxis såvitt gäller byte av försvarare är således inte avsedd.

Bestämmelsen har i övrigt endast ändrats språkligt.

31 kap. 1 §

Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Den tilltalade ska också ersätta staten för

kostnaden att hämta honom eller henne till rätten och för kostnaden för *provtagning och analys av blod, urin och saliv* som avser honom eller henne och som har gjorts för utredning om brottet.

Ersättningsskyldigheten omfattar dock inte kostnader som inte skäligen varit motiverade för utredningen, eller kostnader som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, hans eller hennes ombud eller försvarare som utsetts av honom eller henne. Ersättningsskyldigheten omfattar inte heller det som betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade.

Den tilltalade är, *med undantag för fall som avses i 1 a § och 4 § första stycket*, inte skyldig att betala mera av kostnaden för försvararen än vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Det som sägs i den lagen om kostnad för rättshjälpsbiträde gäller i stället kostnad för offentlig försvarare.

Det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden.

Om det belopp som den tilltalade skulle vara skyldig att ersätta understiger en viss gräns som regeringen fastställt, ska han eller hon inte vara ersättningsskyldig.

Bestämmelsen reglerar återbetalningsskyldighet i brottmål för den som döms för brott. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.3 och 8.5.4.

I *första stycket* görs dels en språklig ändring, dels en ändring som innebär att den tilltalade som döms för brott, utöver kostnaden för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning, till staten ska återbetala även kostnader för provtagning och analys av salivprov som avser denne och som har gjorts för utredning om brottet. Med salivprov avses s.k. ”topsning”, i syfte att göra en DNA-analys av provet. Som anges är ett krav för att återbetalningsskyldighet för kostnader för provtagning och analys av salivprov ska kunna åläggas att de gjorts för utredning om brottet. Det innebär att återbetalningsskyldighet inte kan åläggas för sådana prov tagna enbart i annat syfte än att utreda brottet, t.ex. prov tagna enbart i registrerings syfte. Återbetalningsskyldighet för kostnad för provtagning och analys av salivprov kan inte åläggas för salivprov som tagits för utredning om annat brott eller som tagits i

ett annat sammanhang än det aktuella. Liksom gäller för kostnader för hämtning, blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning kan också kostnader för salivprov jämkas endast enligt paragrafens fjärde stycke eller om kostnaderna understiger det belopp som anges i paragrafens sista stycket.

I *tredje stycket* har undantagen för när den tilltalade inte är skyldig att betala mera av kostnaden för försvararen än vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rätts-hjälpslagen (1996:1619) utökats. Utöver 4 § första stycket anges numera även 1 a § som undantag till huvudregeln. Se närmare om den angivna paragrafen nedan.

Fjärde stycket har ändrats på så sätt att möjligheten att efterge det belopp som den tilltalade ska återbetala till staten tagits bort. Med stöd av bestämmelsen är det nu endast möjligt att sätta ned beloppet. Nedsättning får, liksom tidigare, ske med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden. Ändringen i bestämmelsen har koppling till förslaget till ny 1 a §. I den paragrafen anges begränsningar i hur mycket beloppet som den tilltalade ska betala tillbaka får sättas ned. Vidare anges i den paragrafen visst undantag för när eftergift fortfarande kan ske (se nedan kommentaren till den bestämmelsen).

Bestämmelsen är i övriga delar oförändrad.

31 kap. 1 a §

Det belopp som den tilltalade enligt 1 § ska ersätta staten för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till offentlig försvarare får inte understiga 5 000 kr. Det belopp som ska ersättas får dock aldrig överstiga kostnaderna för den offentliga försvararen.

Det belopp som den tilltalade ska återbetala får vid nedsättning enligt 1 § fjärde stycket inte understiga 5 000 kr.

Första och andra stycket gäller inte om den tilltalade vid domen inte fyllt arton år eller om den tilltalade begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning. I sådana fall får det belopp som den tilltalade ska återbetala nedsättas eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om viss obligatorisk återbetalningsskyldighet. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.4.

Av *första stycket* framgår att det belopp som den tilltalade enligt 1 § ska ersätta staten för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till offentlig försvarare inte får understiga 5 000 kr. Det belopp som ska ersättas får dock aldrig överstiga kostnaderna för den offentliga försvararen.

Bestämmelsen innebär att den som döms för brott alltid till staten ska återbetala kostnader för offentlig försvarare om i vart fall 5 000 kr, förutsatt att kostnaden härför uppgått till detta belopp. Om kostnaden för försvarare uppgår till ett belopp understigande 5 000 kr är det det beloppet som ska återbetalas. Det sistnämnda innebär i dessa fall att den dömda kommer att till staten få återbetala hela beloppet för försvararen.

Genom bestämmelsen införs alltså ett visst lägsta belopp som den tilltalade som döms för ett brott alltid ska återbetala, oavsett den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden (se dock undantag i bestämmelsens tredje stycke). I fall där ytterligare biträden, t.ex. målsägandebitråde eller särskild företrädare för barn, varit förordnade i målet ska beräkningen, på samma sätt som för närvarande, ske på grundval av den sammanlagda kostnaden för samtliga biträden.

Utgångspunkten för beräkningen av återbetalningsskyldigheten är fortfarande bestämmelserna i rättshjälpslagen. Endast om en beräkning enligt de bestämmelserna ger ett återbetalningsbelopp understigande 5 000 kr kommer den nu anvisade miniminivån om 5 000 kr att slå till (se exempel angivna i avsnitt 8.5.4).

Minimibeloppet om 5 000 kr förutsätter att den tilltalade döms enligt åtalet. Om den tilltalade frikänns för viss del av åtalet ska återbetalningsskyldigheten, på samma sätt som för närvarande, viktas mot den del denne döms för. Det sagda innebär att det belopp den dömda ska återbetala i dessa fall kan understiga minimibeloppet för återbetalning.

Nedsättning av det belopp som den tilltalade ska återbetala till staten får ske om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden (se 31 kap. 1 § fjärde stycket RB). Av *andra stycket* förevarande paragraf följer att i de fall nedsättning av det belopp som den tilltalade ska återbetala blir aktuell, beloppet efter nedsättning

inte får understiga 5 000 kr, förutsatt att den tilltalade döms enligt åtalet. För det fall beloppet som den offentliga försvararen, och eventuellt tillkommande biträden, tillerkänns understiger 5 000 kr innebär begränsningen i första stycket att någon nedsättning inte kan ske. Av samma skäl kommer någon nedsättning inte heller att kunna ske om den tilltalade endast döms för viss del av åtalet och återbetalningsskyldigheten viktats till att avse ett belopp understigande 5 000 kr.

Minimivån om 5 000 kr gäller den totala kostnaden i samtliga instanser. Det innebär att beräkningen av återbetalningsskyldigheten i högre instans, på samma sätt som sker för närvarande, ska göras på grundval av den sammanlagda kostnaden i samtliga instanser. Det sagda innebär t.ex. att för det fall underrätten, när skäl för nedsättning föreligger, bestämt beloppet för återbetalning till minimivån 5 000 kr, och överrätten finner att skäl för nedsättning fortfarande finns, något utrymme för att ålägga återbetalning i överrätten inte föreligger. Det sagda innebär t.ex. också att den tilltalade ska åläggas full återbetalningsskyldighet i fall där den gemensamma kostnaden i samtliga instanser understiger minimivån 5 000 kr.

I *tredje stycket* stadgas undantag till bestämmelserna i första och andra stycket om viss obligatorisk återbetalningsskyldighet. Bestämmelsen innebär att det, trots förekomsten av ett visst minsta belopp för återbetalning, fortfarande är möjligt att nedsätta eller helt efterge återbetalningsskyldigheten för den som vid domen inte fyllt arton år för den som begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Det sagda innebär att, för det fall nedsättning blir aktuell, återbetalningsskyldigheten för dessa kategorier dömda ska beräknas enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen, utan hänsyn tagen till minimibeloppet om 5 000 kr. För dessa kategorier tilltalade kommer det alltså även i fortsättningen att vara möjligt att nedsätta det belopp som ska återbetalas till ett belopp understigande 5 000 kr. Om någon med stöd av bestämmelsen har fått återbetalningsskyldigheten nedsatt, bör det förhållandet att denne när högre rätt efter överklagande prövar målet kan ha fyllt 18 år, inte föranleda att nedsättningen inte skulle bestå såvitt avser kostnaderna i den lägre instansen.

Liksom tidigare bör återbetalningsskyldighet för dessa kategorier dömda endast komma i fråga i undantagsfall. Dessa kategorier dömda

är dock inte generellt befriade från återbetalningsskyldighet. En prövning ska ske i varje enskilt fall.

En dömd som är missnöjd med ett beslut om återbetalningsskyldighet kan överklaga detta.

31 kap. 4 a §

Om den tilltalade i ett mål där åklagaren för talan uteblir från sammanträde för huvudförhandling och överklagandet av denna anledning förfaller, är den tilltalade skyldig att ersätta staten hela kostnaden för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare.

Ersättningskyldigheten enligt första stycket omfattar dock inte kostnader, som inte skäligen varit motiverade för utredningen, eller kostnader, som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, den tilltalades ombud eller försvarare som utsetts av den tilltalade. Ersättningskyldigheten omfattar inte heller det som betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade.

Det belopp som den tilltalade ska betala får sättas ned om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ansvar för rättegångskostnader i högre instans när målet förfaller på grund av att den tilltalade som klagat uteblir från sammanträde för huvudförhandling. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.4.

I första stycket anges att den tilltalade är skyldig att ersätta staten hela kostnaden för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare om den tilltalade, när denne överklagat i ett mål där åklagaren för talan, uteblir från sammanträde för huvudförhandling och överklagandet av denna anledning förfaller. Uttrycket *hela* kostnaden innebär att någon begränsning till vad den tilltalade skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen inte gäller (jfr 31 kap. 1 § tredje stycket RB). Uttrycket innebär också att jämkning inte kan ske enligt bestämmelsen i 31 kap. 1 § fjärde stycket. Jämkning av återbetalning enligt bestämmelsen kan ske endast med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden (se kommentaren till bestämmelsens tredje stycke nedan). Vidare avses

att någon hänsyn inte heller ska tas till vad den tilltalade fått återbetala till staten för kostnaderna vid underrätten (jfr 31 kap. 10 § RB). I fall där ytterligare biträden, t.ex. målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn, varit förordnade i målet ska beräkningen, på samma sätt som för närvarande sker vid sedvanlig beräkning av återbetalningsskyldigheten, göras på grundval av den sammanlagda kostnaden för samtliga biträden. Det är kostnaden för angivna poster i den aktuella överinstansen som avses.

En förutsättning för att ålägga kostnadsansvar enligt bestämmelsen är att målet förfaller. För att målet ska kunna förfalla krävs det att det inte är sannolikt att den som underlåtit att infinna sig personligen vid huvudförhandlingen har laga förfall för sin utevaro och att rätten anser att målet inte kan avgöras i den tilltalades frånvaro. Föreligger inte förutsättningar för att målet ska förfalla föreligger inte heller förutsättningar för att ålägga ett kostnadsansvar enligt bestämmelsen. Om överrätten, enligt 32 kap. 6 § RB andra stycket, uppskjuter frågan om påföljd eller om annan åtgärd på grund av underlåtenheten bör frågan om en skärpt återbetalningsskyldighet följa frågan om målet ska förfalla.

Frågan om återbetalningsskyldigheten kan bli föremål för prövning om parten får målet återupptaget. Så sker redan för närvarande med sedvanliga kostnadsbeslut. Om en tilltalad beviljas återupptagande innebär det att han eller hon haft laga förfall som inte kunnat anmälas i tid. Samma krav gäller för den skärpta återbetalningsskyldigheten. Det sagda innebär att om återupptagande sker, förutsättningar för att ålägga en skärpt återbetalningsskyldighet inte förelegat. Eftersom förutsättningar för att ålägga en skärpt återbetalningsskyldighet inte förelegat bör överrätten i en situation som den nämnda ompröva beslutet om skärpt återbetalningsskyldighet eftersom den tilltalade rätteligen skulle ha ålagts en återbetalningsskyldighet beräknad enligt 31 kap. 1 och 10 §§ RB.

En tilltalad som inte ansöker om återupptagande, eller inte beviljas återupptagande, och som är missnöjd med kostnadsbeslutet kan överklaga detta. Ett beslut om ansvaret för rättegångskostnader får överklagas särskilt.

I *andra stycket* anges vilka kostnader ersättningsskyldigheten enligt första stycket inte omfattar. Ersättningsskyldigheten omfattar inte kostnader, som inte skäligen varit motiverade för utredningen, eller kostnader, som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av

någon annan än den tilltalade, den tilltalades ombud eller försvarare som utsetts av den tilltalade (jfr 31 kap. 1 § andra stycket RB). Mot bakgrund av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, omfattas inte heller kostnader som en offentlig försvarare haft för tolkning vid överläggning med den tilltalade av kostnadsansvaret enligt förevarande bestämmelse (jfr 31 kap. 1 § andra stycket RB).

I *tredje stycket* ges en möjlighet till nedsättning av kostnadsansvaret enligt bestämmelsen. Nedsättning av kostnadsansvaret kan endast ske om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden. Nedsättning kan således inte ske av andra skäl, t.ex. på grund av den tilltalades ekonomiska förhållanden eller på grund av den tilltalades brottslighet. Avsikten är att bestämmelsen i denna del ska användas restriktivt och endast i fall där ett åläggande av ett fullt ansvar för kostnaderna skulle framstå som stötande. Exempel på personliga förhållanden som även i nu aktuellt fall skulle kunna utgöra skäl för jämkning är fall då den tilltalade är under 18 år.

48 kap. 2 §

Strafföreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Under förutsättningar som anges i 4 § andra stycket får strafföreläggande avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Av 5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad som bestämts enligt 14 §.

Är brott förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, ska också denna föreläggas den misstänkte till godkännande. Detsamma gäller kostnad för *provtagning och analys av blod, urin och saliv* som avser den misstänkte och

som har gjorts för utredning om brottet. I fråga om sådan kostnad tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan.

Är brott förenat med företagsbot ska också denna genom strafföreläggande föreläggas den misstänkte till godkännande.

Bestämmelsen innehåller regler om strafföreläggande och ordningsbot. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.4.

Ändringen i *tredje stycket* innefattar dels en språklig ändring, dels en ändring som innebär att även kostnad för provtagning och analys av salivprov som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet ska föreläggas en misstänkt till godkännande. Förutsättningarna för ersättningskyldigheten för provtagning och analys av salivprov är desamma som gäller för blodprovstagnning, blodundersökning, urinprovstagnning och urinundersökning.

Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

49 kap. 5 §

En tingsrätts beslut får överklagas särskilt, om tingsrätten i beslutet

1. avvisat ett ombud, ett biträde eller en försvarare eller ogillat ett yrkande om detta,

2. ogillat ett yrkande av tredje man att få delta i rättegången som intervenient eller målsägande eller prövat fråga enligt 13 kap. 7 § om övertagande av ett käromål,

3. förelagt en part eller någon annan att lägga fram skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning eller vid prövning enligt 3 kap. 3 § andra stycket 4 eller 5 tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § andra stycket 4 eller 5 yttrandefrihetsgrundlagen funnit det vara av synnerlig vikt att en uppgift som avses där lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran,

4. prövat en fråga om utdömande av förelagt vite eller häkte eller om ansvar för förseelse i rättegången eller om skyldighet för någon att ersätta rättegångskostnad,

5. prövat en fråga om ersättning eller förskott av allmänna medel till målsägande eller enskild part eller om ersättning eller förskott till biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller någon annan,

6. prövat en fråga i tvistemål om kvarstad eller annan åtgärd enligt 15 kap. eller i brottmål om häktning, tillstånd till restriktioner enligt 24 kap. 5 a §, en åtgärd som avses i 25–28 kap. eller omhändertagande enligt 28 kap. brottsbalken,

7. avslagit en begäran om biträde eller försvarare *eller avslagit en begäran om byte av biträde eller försvarare* eller till sådant uppdrag utsett någon annan än parten föreslagit,

8. prövat en fråga som gäller rättshjälp enligt rättshjälplagen (1996:1619) i annat fall än som avses i 5 eller 7,

9. avslagit en begäran om att ersättning till vittne som åberopats av en enskild part *ska* utgå av allmänna medel enligt 36 kap. 24 § andra stycket, eller

10. prövat en fråga enligt 33 kap. brottsbalken om avräkning av tiden för vissa frihetsberövanden.

Bestämmelsen innehåller regler för när en tingsrätts beslut får överklagas särskilt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.3.

I bestämmelsen görs dels en språklig ändring, dels en komplettering av punkten 7 kompletterats med en uttrycklig regel som gäller beslut om byte av offentlig försvarare. Kompletteringen är föranledd av att det införs en särskild bestämmelse om byte av offentlig försvarare (se kommentaren till 21 kap. 6 § andra stycket RB). Någon ändring såvitt avser möjligheten att överklaga beslut om byte av försvarare avses inte.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2. Har offentlig försvarare eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten förordnats före ikraftträdandet tillämpas 31 kap. 1 § i sin äldre lydelse.

3. Har offentlig försvarare eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten förordnats före ikraftträdandet tillämpas inte 31 kap. 1 a och 4 a §§.

4. För kostnader för salivprov som tagits före ikraftträdandet tillämpas 31 kap. 1 och 48 kap. 2 §§ i sin äldre lydelse.

Våra överväganden beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 11.

Av den *första punkten* följer att ändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Av övergångsbestämmelsen i den *andra punkten* följer att om offentlig försvarare eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten förordnats före ikraftträdandet ska 31 kap. 1 § i sin äldre lydelse tillämpas.

I *tredje punkten* förordnas att de nya bestämmelserna i 31 kap. 1 a och 4 a §§ inte ska tillämpas om offentlig försvarare eller annat biträde som påverkar återbetalningsskyldigheten förordnats före ikraftträdandet.

I *fjärde punkten* stadgas att för kostnader för salivprov som tagits före ikraftträdandet tillämpas 31 kap. 1 § och 48 kap. 2 § i sin äldre lydelse.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken

19 §

Har någon genom dom, som får verkställas, trots att den inte äger laga kraft, dömts till straff eller annan påföljd för brott och är han eller hon för sådan verkställighet intagen i kriminalvårdsanstalt eller i särskilt ungdomshem med stöd av 32 kap. 5 § brottsbalken, skall han eller hon vid fullföljd av talan i målet anses som häktad för brottet. Detsamma gäller i fråga om den som är omhändertagen enligt 28 kap. 11 § brottsbalken.

Vad i nya rättegångsbalken är föreskrivet angående brottmål *ska*, om inte annat är föreskrivet, i tillämpliga delar gälla, då mot någon, som blivit dömd för brott, vid domstol inleds förfarande, som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd; är han eller hon för verkställighet av påföljd intagen i anstalt eller särskilt ungdomshem som avses i första stycket, *ska* han eller hon anses som häktad för brottet. Har offentlig försvarare förordnats för den dömd, *ska bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om återbetalningsskyldighet för den tilltalade gälla.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. kostnader för offentlig försvarare i vissa särskilda förfaranden. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.4.

Ändring har skett i *andra stycket*. Av stycket framgår numera att om en offentlig försvarare har förordnats för den dömd i förfaranden som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd ska bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om återbetalningsskyldighet för den tilltalade gälla. Bestämmelsen innebär att samma regler för återbetalningsskyldighet gäller för den dömd i angivna förfaranden som för tilltalade i brottmål. Hänvisningen till 31 kap RB omfattar samtliga bestämmelser i det kapitlet som rör återbetalningsskyldighet för en tilltalad, dvs. även bestämmelser som avser en tilltalad som frikänns. Det sagda innebär bl.a. att om en påföljd inte undanröjs, trots yrkande därom, kan ett åläggande av återbetalningsskyldighet inte komma ifråga då detta får jämföras med ett frikännande i angivet avseende.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
2. Har offentlig försvarare förordnats före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

Våra överväganden beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 11.

Av den *första punkten* följer att ändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Av övergångsbestämmelsen i den *andra punkten* följer att 19 § i sin äldre lydelse ska tillämpas om offentlig försvarare förordnats före ikraftträdandet.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebitråde

1 §

När en förundersökning har inletts eller återupptagits ska ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebitråde) förordnas i mål om

1. brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde,

2. brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra *särskilda* omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde,

3. annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och *andra särskilda* omständigheter *står klart* att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka mål och under vilka förutsättningar ett målsägandebitråde ska förordnas. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.2.

Bestämmelsen i *punkten 1* reglerar förordnande av målsägandebitråde vid sexualbrott. Bestämmelsen är oförändrad.

Bestämmelsen i *punkten 2* reglerar rätten till målsägandebitråde i mål om brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken på vilka fängelse kan följa, och rån, grovt rån samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott.

Enligt bestämmelsen kan ett målsägandebitråde förordnas med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte. Exempel på fall där ett målsägandebitråde kan vara motiverat är, liksom tidigare, t.ex. fall där parterna har eller har haft en nära relation till varandra. När det inte är fråga om målsägandens personliga relation till den misstänkte krävs att det på grund av *särskilda* omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. I bestämmelsen har ett förtydligande skett genom tillägget av uttrycket *särskilda*. Förtydligandet är avsett att på ett bättre sätt inskräpa den restriktivitet med vilken förordnande enligt *punkten 2* ska ske och syftar till att återföra praxis till den nivå som lagstift-

aren åsyftat i tidigare lagstiftningsarbeten men inte lyckats markera tillräckligt tydligt i lagtexten. Förtydligandet är också avsett att markera vikten av att målsägandens behov av biträde prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens hela situation, satt i relation till det brott som målet gäller. Någon ändring av lagstiftarens intention för när målsägandebitråde ska utses enligt punkten är alltså inte avsedd. Liksom tidigare kan skäl för att målsägandebitråde ska förordnas enligt punkten vara att målsäganden av något skäl befinner sig i underläge gentemot den misstänkte, t.ex. att målsäganden är ung, eller om målsäganden har psykiska problem eller har fått omfattande eller komplicerade skador. Även fall där bevisläget och det processuella läget i övrigt är sådant att man kan räkna med att målsäganden utsätts för ingående eller pressande förhör kan, liksom tidigare, utgöra skäl för förordnande av målsägandebitråde enligt punkten. Som angetts ska en helhetsbedömning göras och det kan inte anses sakligt motiverat att mera regelmässigt förordna målsägandebitråde i t.ex. mål om misshandel eller olaga hot.

I *punkten 3* regleras frågan om när målsägandebitråde kan förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa. I sådana fall kan biträde förordnas om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och *andra särskilda* omständigheter *står klart* att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde.

Utöver viss språklig ändring har, liksom beträffande punkten 2, ett förtydligande skett genom tillägget av uttrycket *särskilda*. Uttrycket har samma innebörd i punkten 3 som i punkten 2. Därutöver har vikten av restriktivitet för förordnande av målsägandebitråde enligt punkten 3 markerats än tydligare i lagtexten på det sätt att biträde ska förordnas endast om det *står klart* att målsäganden har ett särskilt starkt behov av biträde.

Uttrycket *stå klart* innebär att ett starkare beviskrav införts. Uttrycket innebär att den som har att pröva frågor om förordnande av målsägandebitråde, i det enskilda fallet, måste utreda huruvida det föreligger sådana personliga förhållanden och andra särskilda omständigheter som berättigar ett förordnande av målsägandebitråde.

Förtydligandet är också i denna del avsedd att på ett bättre sätt inskräpa den restriktivitet med vilken förordnande av målsägandebitråde enligt punkten ska ske och syftar till att återföra praxis till den nivå som lagstiftaren åsyftat i tidigare lagstiftningsarbeten men inte lyckats markera tillräckligt tydligt i lagtexten. Förtydligandet

är också här avsett att markera vikten av att målsägandens behov av biträde prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens hela situation, satt i relation till det brott som målet gäller. Målsägandebitråde i nu aktuella mål ska, som ovan påpekats även beträffande punkten 2, inte förordnas regelmässigt utan bara när det är påkallat av förhållandena i det enskilda fallet. Förtydligandena är avsedda att inskärpa vikten av att domstolarna verkligen prövar de omständigheter som anförs för förordnande av målsägandebitråde enligt punkten 3 och innebär visserligen en skärpning i förhållande till gällande rätt men inte i förhållande till de förarbeten som ligger till grund för bestämmelsen. Någon skärpning av lagstiftarens intention för när målsägandebitråde ska utses enligt punkten är alltså inte avsedd.

Förordnande av målsägandebitråde enligt punkten 3 ska ske än mer restriktivt än förordnande enligt punkten 2. Detta tydliggörs genom att målsägandebitråde enligt punkten 3 endast ska förordnas om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och andra särskilda omständigheter står klart att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde. Enbart en personlig relation till den misstänkte motiverar alltså inte att ett målsägandebitråde förordnas enligt punkten. Det förhållandet att målsäganden har eller har haft en nära relation till den misstänkte ska dock, liksom tidigare, beaktas. Exemplet ovan på vad som kan anses utgöra särskilda omständigheter enligt punkten 2 kan anföras också när det gäller motsvarande skäl för punkten 3. Liksom tidigare kan exempel på brott där det kan bli aktuellt att förordna målsägandebitråde med stöd av angiven bestämmelse vara utpressning, bedrägeri, stöld, skadegörelse, övergrepp i rättssak, våld och hot mot tjänsteman, mordbrand och överträdelse av besöksförbud.

Bestämmelser om förordnande av målsägandebitråde i högre rätt återfinns numera i 1 a §.

1 a §

Målsägandebiträdets förordnande gäller, om inte annat följer av 3 §, fram till att tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut.

Målsägandebitråde får förordnas i högre rätt, om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen. Vid bedömningen ska den högre rätten, förutom vad som anges i 1 §, särskilt beakta om det

med hänsyn till att målsäganden ska höras, vad den högre rätten ska pröva i fråga om enskilt anspråk eller något annat särskilt skäl kan antas att målsäganden har behov av målsägandebiträde.

Genom paragrafen, som är ny, införs en bestämmelse om begränsning i tiden för ett målsägandebiträdes förordnande. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.2.

Bestämmelsen gäller både fall när målsägandebiträde förordnats i tingsrätten och målet överklagas till hovrätten och när målsägandebiträde förordnats i hovrätten och målet överklagas till Högsta domstolen samt fall där ett biträde inte varit förordnat i den lägre rätten.

I *första stycket* föreskrivs att ett målsägandebiträdes förordnande gäller fram till att tiden för att överklaga lägre rätts dom löpt ut, förutsatt att inte annat följer av 3 §. I 3 § finns bl.a. bestämmelser om avskiljande enligt 22 kap. 5 § RB och om överklaganden endast i fråga om enskilt anspråk. Även tiden för anslutningsöverklagande innefattas.

Av *andra stycket* följer inledningsvis att ett målsägandebiträde får förordnas i högre rätt, om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen. Bestämmelsen har i denna del överflyttats oförändrad från 1 §. Bestämmelsen innebär att ett målsägandebiträde kan förordnas i högre rätt om det är åklagaren eller den tilltalade som har överklagat tingsrättens dom, men inte om det är målsäganden ensam som har överklagat. Ett målsägandebiträde kan, liksom för närvarande, förordnas efter begäran från målsäganden eller när det annars finns anledning till det, t.ex. efter initiativ från åklagaren eller den högre rätten själv.

Vad den högre rätten har att bedöma vid förordnande av målsägandebiträde anges också i andra stycket. Vid bedömningen ska den högre rätten, förutom vad som anges i 1 §, särskilt beakta om det med hänsyn till att målsäganden ska höras, vad den högre rätten ska pröva i fråga om enskilt anspråk eller något annat särskilt skäl kan antas att målsäganden har behov av målsägandebiträde. Bestämmelsen innebär att den högre rätten ska göra en förnyad prövning enligt den allmänna bestämmelsen i 1 §. Därutöver innebär bestämmelsen att den högre rätten vid behovsprövningen särskilt ska beakta om målsäganden ska höras, vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk eller om målsäganden av något annat särskilt skäl kan antas ha behov av ett biträde. Bestämmelsen i sist nämnda del

är avsedd att klargöra att prövningen enligt 1 § ska ske utifrån de behov som målsäganden har i överrättsprocessen.

Om det står klart att målsäganden ska höras på nytt bör det ofta vara ett skäl som talar starkt för att målsäganden behöver ha ett biträde även i den högre rätten. En bedömning ska dock göras i det enskilda fallet. Vad brottet rör, målsägandens situation – t.ex. relationen till den tilltalade – och vad målsäganden ska höras om har förstås också betydelse enligt den allmänna bestämmelsen i 1 §. Man kan också tänka sig att biträdet i sådana fall bara behöver närvara vid förhöret med målsäganden. Så kan t.ex. vara fallet i en situation när målsäganden inte för talan.

Även målsägandens behov av stöd med talan om enskilt anspråk kan vara ett skäl som talar för att biträdet bör förordnas på nytt i den högre rätten. Många gånger bör dock målsäganden kunna få ett lika gott stöd genom att åklagaren för talan, oavsett om målsäganden eller den tilltalade klagat. Är det fråga om mer komplicerade skadeståndsfrågor där det krävs argumentation eller mer ingående genomgång av skriftlig bevisning, kan det dock vara mest ändamålsenligt att målsägandebiträdet som utförde talan i den lägre rätten även gör det i den högre rätten.

Det kan finnas andra situationer där förhållandena är sådana att målsäganden har behov av att målsägandebiträdet närvarar vid förhandlingen och bevakar målsägandens rätt. Exempel på detta kan vara när målsäganden inte ska höras, men det ska ske förnyade förhör med andra personer angående frågor som har stor betydelse för målsäganden. Vid vissa typer av sexualbrott kan frågorna i målet vara sådana att det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett målsägandebiträde i den högre rätten trots att målsäganden inte ska höras eller frågan om enskilt anspråk inte är sådan att ett biträde behövs. Även vid vissa allvarliga våldsbrott kan frågorna vara sådana att det är rimligt att ett målsägandebiträde även närvarar vid rättegången i den högre rätten. I båda dessa fall är det ofta fråga om betydande skadeståndsbelopp. Även om talan i skadeståndsdelens i och för sig skulle kunna föras av åklagaren kan det vara ett särskilt skäl som talar för att målsägandebiträdet bör närvara och ta tillvara målsägandens intressen.

4 §

Målsägandebitråde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Vid förordnandet tillämpas 26 § första stycket rättshjälpslagen (1996:1619).

I fråga om byte av målsägandebitråde tillämpas 26 § andra stycket rättshjälpslagen.

Ett målsägandebitråde får inte utan rättens medgivande sätta någon annan i sitt ställe.

Målsägandebiträdet ska entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det.

I övrigt tillämpas i fråga om målsägandebitråde rättegångsbalkens regler om rättegångsbiträde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förordnande, byte, substitution och entledigande av målsägandebitråde. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.4.

Genom en ändring i *andra stycket* undantas substitution från hänvisningen till rättshjälpslagen. Hänvisningen till rättshjälpslagen gäller numera endast i fråga om byte av målsägandebitråde.

Substitution av målsägandebitråde regleras nu direkt i lagen genom ett nytt *tredje stycke* av vilket framgår att ett målsägandebitråde inte utan rättens medgivande får sätta någon annan i sitt ställe. Bestämmelsen har införts för att säkerställa att endast för det särskilda uppdraget lämpliga personer förordnas som målsägandebitråde. Genom bestämmelsen tillförsäkras rätten en möjlighet att i det enskilda fallet göra en bedömning av om det är lämpligt med den begärda substitutionen.

Enligt tidigare bestämmelser krävdes rättens tillstånd i vissa fall. Någon ändring av den praxis som utbildats därvid är inte avsedd.

Liksom tidigare gäller att substitutionen inte får medföra en beaktansvärd ökning av kostnaderna.

Bestämmelsen har i övrigt endast ändrats redaktionellt och språkligt.

13.4 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

6 §

Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger 400 000 kr.

Rättshjälp får även beviljas ett dödsbo om det finns synnerliga skäl. I 14 § finns bestämmelser om övergång av rättshjälp till dödsbo.

I paragrafen finns bestämmelser om inkomstgräns (den rättssökandes ekonomiska underlag) för att kunna få rättshjälp och när rättshjälp får beviljas ett dödsbo. Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.2.

Bestämmelsen har ändrats endast på så sätt att inkomstgränsen i *första stycket* höjts, från 260 000 kr till 400 000 kr. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

19 §

Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala *föreskriven*

a. ansökningsavgift, tilläggsavgift eller expeditionsavgift vid de allmänna domstolarna,

b. ansökningsavgift i mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, eller

c. avgift för *kopia, avskrift eller utskrift av allmän handling.*

Den som har beviljats rättshjälp i en angelägenhet som lett till ett verkställbart avgörande eller i ett mål om verkställighet behöver inte betala utsökningsavgifter hos Kronofogdemyndigheten.

Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala några kostnader för kungörelser i mål eller ärenden vid domstol.

Bestämmelsen reglerar vilka avgifter som den som har beviljats rättshjälp befrias från att betala. Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.8.

Ändringarna i paragrafen är av språklig och redaktionell karaktär. Av *första stycket* framgår vilka avgifter som den som har beviljats rättshjälp inte behöver betala. I stället för att hänvisa till 15 § 1–3 avgiftsförordningen (1992:191) anges nu i stället direkt i lag-

texten att avgiftsbefrielse gäller för utfående av kopia, avskrift eller utskrift av allmän handling. Någon ändring i sak är inte avsedd.

23 §

Den som har beviljats rättshjälp *ska* 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. *fem* procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 70 000 kr,

2. *tio* procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 70 000 men inte 120 000 kr,

3. *tjugo* procent av kostnaderna, dock minst 1 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 160 000 kr,

4. *trettio* procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 160 000 men inte 200 000 kr,

5. *fyrty* procent av kostnaderna, dock minst 3 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 men inte 260 000 kr,

6. *femtio* procent av kostnaderna, dock minst 7 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 260 000 *men inte 330 000 kr*,

7. *sextio* procent av kostnaderna, dock minst 15 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 330 000 kr.

Avgift för rådgivning utöver en timme *ska* avräknas från den lägsta avgift som anges i andra stycket 2–7.

Är den rättssökande underårig får det beslutas att någon rättshjälpsavgift inte *ska* 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgifter vid rättshjälp. Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.3.

Enligt *första stycket* ska den som har beviljats rättshjälp betala en rättshjälpsavgift baserat på kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 §. I stycket har endast en språklig ändring skett.

Rättshjälpsavgiften utgörs, enligt *andra stycket*, av en viss procentuell andel av samtliga kostnader för rättshjälpsbiträdet. Avgiften kan, liksom tidigare, aldrig överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet.

Mot bakgrund av att inkomstgränsen för att kunna komma i fråga för rättshjälp höjts till 400 000 kr har avgifterna och avgiftsnivåerna, på grund av sambandet mellan rättshjälpsavgiften och inkomstgränsen, ändrats. Likaså har justering skett av de i de olika avgiftsnivåerna angivna procentsatserna och minimibeloppen. Någon förändring i beräkningssättet när det gäller rättshjälpsavgifterna har inte skett. Den som har beviljats rättshjälp ska alltså även fortsättningsvis betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag.

Antalet avgiftsnivåer har utökats från sex stycken till sju. Den procentuella avgiften som ska betalas är som lägst fem procent (i den lägsta avgiftsnivån) och som högst 60 procent (i den högsta avgiftsnivån). Minimavgifterna inom de olika avgiftsnivåerna varierar mellan 1 000 kr och 15 000 kr. Vilken procentuell avgift som ska betalas bestäms med utgångspunkt i den rättssökandes ekonomiska situation, det s.k. ekonomiska underlaget, som beräknas enligt 38 §. Avgiften uppgår dock alltid, liksom tidigare, till en viss minsta summa som finns angiven i lagen, förutsatt givetvis att kostnaden i ärendet uppgår till minst detta belopp. Liksom tidigare finns inte någon minsta avgift för de som har ett ekonomiskt underlag som innebär att de hamnar i den lägsta avgiftsnivån, dvs. de som har ett ekonomiskt underlag som inte överstiger 70 000 kr.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om avräkning av avgift för rådgivning. Ändringen i bestämmelsen är endast av språklig karaktär.

I *fjärde stycket* finns en bestämmelse om rättshjälpsavgift när den rättssökande är underårig. Ändringen i bestämmelsen är även här endast av språklig karaktär.

Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

38 §

Med ekonomiskt underlag avses i denna lag den rättssökandes beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning enligt andra stycket.

Bidrar den rättssökande till underhållet av barn *ska* den beräknade årsinkomsten minskas med 20 000 kr för varje barn, dock högst 100 000 kr. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, *ska* den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget *ska* beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen finns bestämmelser om den rättssökandes ekonomiska underlag. Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.4.

I *andra stycket* görs dels vissa språkliga ändringar, dels en ändring som innebär att beloppet som den rättssökande får minska årsinkomsten med om denne bidrar till underhållet av barn höjs från 15 000 kr till 20 000 kr. Som en följd av höjningen har också det sammanlagda beloppet med vilket avdrag för underhållsbörda kan ske höjts till 100 000 kr.

I övrigt har bestämmelsen endast justerats språkligt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
2. Har rättshjälp beviljats eller har ansökan om rättshjälp lämnats in till domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

Våra överväganden beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 11.

Av den *första punkten* följer att ändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Av övergångsbestämmelsen i den *andra punkten* följer att om rättshjälp beviljats eller om ansökan om rättshjälp har lämnats in till

domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

13.5 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

12 §

I samband med att den som skäligen misstänks för brott underrättas om misstanken ska han eller hon också underrättas om sin rätt att

- anlita biträde av försvarare och att under vissa förutsättningar få en offentlig försvarare förordnad,

- få information om förändringar av misstanken och ta del av utredningsmaterial i den utsträckning som följer av 23 kap. 18 § rättegångsbalken,

- vid behov biträdas av tolk och få handlingar som är väsentliga för att kunna ta till vara sin rätt översätta, och

- inte behöva yttra sig över misstanken.

När den som skäligen misstänks för brott underrättas om misstanken ska han eller hon också få information om bestämmelser om återbetalningsskyldighet för kostnader för offentliga försvarare.

Den misstänkte ska få informationen på ett språk som han eller hon förstår.

Om det enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken inte har genomförts en förundersökning ska den misstänkte underrättas enligt första stycket senast när åtal väcks eller i samband med att en klagan om undanröjande av ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot ges in till domstol.

Paragrafen innehåller bestämmelser om olika underrättelser som ska ske till den som skäligen misstänkts för brott. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.4.

I ett nytt *andra stycke* har underrättelseskyldigheten utökats till att avse även information om bestämmelser om återbetalningsskyldighet för kostnader för offentliga försvarare. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av den skärpta återbetalningsskyldigheten i brottmål. Den skärpta återbetalningsskyldigheten medför att det blir än viktigare att en misstänkt person på ett så tidigt stadium som möj-

ligt får klart för sig vilka regler som gäller för återbetalningsskyldigheten. Bestämmelsen är avsedd att säkerställa detta.

Bestämmelsen i övrigt har endast ändrats redaktionellt.

Kommittédirektiv 2013:12

En översyn av statens utgifter för vissa rättsliga biträden

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2013.

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en samlad översyn av utgifterna som finansieras genom anslaget 1:12 *Rättsliga biträden m.m.* Utredaren ska överväga vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget. I uppdraget ingår särskilt att

- se över om det är befogat att i någon mån begränsa tillgången till offentlig försvarare och målsägandebiträde för vissa fall,
- överväga en skärpning av reglerna kring återbetalningsskyldighet för dömda,
- föreslå begränsningar av möjligheten till byte av offentlig försvarare,
- överväga att justera inkomstgränsen och avgifterna vid rätts hjälp,
- föreslå olika nivåer i timarvoderingssystemet för offentliga försvarare och målsägandebiträden,
- föreslå tidsfrister i timarvoderingssystemet för målsägandebiträden,
- föreslå en utökad användning av schablonersättning, s.k. taxa i brottmål, och
- föreslå ett timarvoderingssystem för konkursförvaltare.

Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer garanteras.

I uppdraget ingår också att lämna fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för förutsättningarna för en rättvis rättegång och hur förslagen på annat sätt påverkar rättssäkerheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2014.

Behovet av en utredning

En enskild har i vissa fall rätt till ett juridiskt biträde som bekostas av allmänna medel, t.ex. en offentlig försvarare, ett biträde enligt rättshjälpslagen (1996:1619) eller ett målsägandebitråde. Möjligheten till juridiskt biträde syftar ytterst till att den enskilde ska få en rättvis rättegång.

I statsbudgeten finansieras kostnaderna för rättsliga biträden genom anslaget 1:12 *Rättsliga biträden m.m.* (tidigare anslaget 4:12 *Rättsliga biträden m.m.* och dessförinnan *Rättshjälpskostnader m.m.*). Anslaget omfattar sedan 2006 ersättning till offentlig försvarare, målsägandebitråde, rättshjälpsbiträde och offentligt biträde, dock inte offentligt biträde enligt utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Anslaget finansierar också utgifter för särskilda företrädare för barn samt utgifter för bevisning, parter, tolk, god man, förvaltararvoden m.m. i konkurser, ersättning till likvidatorer och ersättningsgaranti för bodelningsförrättare.

Statens kostnader för de utgifter som omfattas av anslaget har ökat under den senaste tioårsperioden och förväntas göra det även framöver. Statens kostnader för anslaget beräknas uppgå till nästan 2,2 miljarder kronor 2012 vilket är en ökning med 1,2 miljarder kronor sedan 2000. Det finns antagligen flera samverkande orsaker till kostnadsökningarna. Ett starkt samband finns naturligtvis med den målutveckling som skett i domstolarna.

Antalet inkomna mål till de svenska domstolarna har ökat under lång tid. Sedan 2000 har antalet ökat från 277 000 mål per år till 346 000 mål 2011. Sammantaget är det en ökning med 25 procent. Under samma period har brottmålen ökat från ca 61 000 mål till nästan 91 000 mål, vilket är en ökning med 49 procent. Förutom att antalet mål har ökat har målen också ändrat karaktär. De har i många

fall blivit mer omfattande och komplexa. Målutvecklingen inom Sveriges Domstolar är till stor del en följd av de satsningar som gjorts på rättsväsendet. Det har lett till att allt fler brott utreds och klaras upp.

Alla utgiftsposter för staten måste noga övervägas. En godushållning med statens medel är grundläggande för legitimiteten och förtroendet för all statlig verksamhet.

Vid bestämmandet av ersättning till ett rättsligt biträde tas i många fall utgångspunkt i den timkostnadsnorm som regeringen fastställer för varje år. Timkostnadsnormen har ökat med 36 procent mellan åren 2000 och 2011, från 860 kronor till 1 166 kronor. Timkostnadsnormen för 2013 är 1 242 kronor. Statskontoret har i rapporten Rätt ersättning till rättsliga biträden gjort en översyn av beräkningsmodellen för timkostnadsnormen (2012:5). Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vid bestämmande av ersättning används i vissa brottmål i tingsrätt och hovrätt även s.k. taxor till offentlig försvarare och målsägandebitråde. Taxorna beslutas av Domstolsverket på grundval av timkostnadsnormen. Timersättningen för en offentlig försvarare får avvika från timkostnadsnormen och betalas ut med ett högre belopp per timme om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.

Den största utgiftsposten på anslaget utgörs av kostnader för offentliga försvarare. Under 2011 utgjorde den utgiftsposten drygt hälften av kostnaderna, eller ca 1,1 miljarder kronor. Det är en ökning med 619 miljoner kronor eller 124 procent sedan 2000. De faktorer som styr kostnaderna för offentliga försvarare är framför allt antalet förordnanden och förekomsten av omfattande mål.

Den näst största posten är utgifter för målsägandebiträden. Kostnaden för målsägandebiträden uppgick till 221 miljoner kronor 2011. Det är en ökning med 148 miljoner kronor eller drygt 200 procent sedan 2000. Utgifter för biträden enligt rättshjälpslagen är den tredje största utgiftsposten inom anslaget. Kostnaden för rättshjälpsbiträden uppgick till 214 miljoner kronor under 2011. Motsvarande siffra 2000 var 188 miljoner kronor vilket motsvarar en ökning på 14 procent. Kostnaden för offentliga biträden har ökat med 108 procent, från ca 63 miljoner kronor 2000 till 131 miljoner kronor 2011 och utgör den fjärde största utgiftsposten inom anslaget.

Anslaget är regelstyrt, vilket innebär att förutsättningarna för bl.a. förordnande av biträde och fastställande av biträdets ersättning är reglerat i författning. Frågor om enskilds rätt till tillgång till t.ex. försvarare och målsägandebiträde regleras också i vissa internationella rättsakter. I artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) läggs rätten till rättvis rättegång fast. Begreppet rättvis rättegång omfattar bl.a. rätten till tillgång till försvarare. Europakonventionen gäller som svensk lag och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF). Inom EU förhandlas för närvarande ett direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande. Kommissionens förslag till direktiv, som legat till grund för förhandlingarna, innehåller regler om när en misstänkt eller tilltalad har rätt till en försvarare (KOM[2011] 326 slutlig). Direktivet reglerar inte frågan om ersättning till försvararen. Kommissionen har dock aviserat ett förslag om rättshjälp som ska presenteras under 2013. Inom EU har det vidare nyligen antagits ett direktiv som reglerar brottsoffers rättigheter (2012/29/EU). Direktivet reglerar bl.a. rätt till rättshjälp och förutsätter att ersättningen till biträdet finansieras genom allmänna medel.

Utgiftsutvecklingen inom anslaget har tidigare varit föremål för överväganden. År 2001 presenterade Riksrevisionsverket (RRV) en rapport där RRV granskade kostnadsutvecklingen för offentliga försvarare, målsägandebiträden och offentliga biträden under åren 1994/95–2000. År 2009 utredde Domstolsverket möjligheterna att förbättra statistik och uppföljning på en mer detaljerad nivå av utgiftsutvecklingen för rättsliga biträden. Domstolsverket har även haft i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet utan taxor. Vissa författningsändringar i kostnadsdämpande syfte har vidtagits bl.a. genom att kraven på hur de rättsliga biträdena utformar sina kostnadsräkningar har skärpts (prop. 2004/05:41). Vidare har ändringar i regelverket skett när det gäller återbetalningsskyldigheten för försvararkostnader vid godkänt strafföreläggande och för kostnader vid urinprov (prop. 2009/10:182).

Utgifterna på anslaget har som konstaterats ökat kraftigt och utgör en stor kostnad för staten. Staten har en skyldighet att hålla med de medel som finns och att se till att de används där be-

hovet är som störst. Det gäller även de medel som belastar anslaget 1:12 *Rättsliga biträden m.m.* En samlad översyn av utgifterna inom anslaget bör därför göras. En särskild utredare bör få i uppdrag att överväga vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget.

Uppdraget att se över statens utgifter för vissa rättsliga biträden

Statens kostnader för rättsliga biträden innehåller som framgått många olika komponenter. Utredaren ska, i syfte att åstadkomma en kostnadsdämpande effekt, överväga framför allt följande.

Möjligheten att få en offentlig försvarare är beroende av ett antal faktorer och regleras i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. Den som är frihetsberövad eller misstänkt för ett allvarligt brott ska alltid få en offentlig försvarare förordnad om han eller hon begär det. Dessutom ska offentlig försvarare förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas eller om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör. Regeringens utgångspunkt är att rätten till offentlig försvarare i de flesta av dessa fall är nödvändig för att säkerställa att rättegången blir rättssäker och effektiv. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna förekomma att dagens regler ger rätt till offentlig försvarare i fall där detta inte är befogat på samma sätt. Utredaren ska från dessa utgångspunkter

- se över om det – med hänsyn till det övergripande målet om en god hushållning med statens resurser – är befogat att begränsa tillgången till offentlig försvarare i vissa fall.

Förutsättningarna för förordnande av målsägandebiträde regleras i lagen (1988:609) om målsägandebiträde. En målsägande har rätt till ett målsägandebiträde i följande situationer: vid sexualbrott om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av biträde, vid brott mot person eller brott mot frid och frihet på vilket fängelse kan följa, vid rån och grovt rån om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde samt vid andra brott på vilka fängelse kan följa om det med hänsyn till målsägandens

personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde. Även för målsäganden utgör rätten till biträde ett viktigt inslag i det ramverk som ska säkerställa en rättssäker och effektiv process. För regeringen är arbetet med att stärka brottsoffers ställning och rättigheter prioriterat. Samtidigt är det viktigt att statens utgifter kontrolleras för att säkerställa att resurser så långt möjligt tillförs där de behövs bäst. Det betyder att om det skulle finnas fall där dagens reglering ger rätt till målsägandebiträde fast behovet kan ifrågasättas, så är det angeläget att upptäcka dessa. Utredaren ska från dessa utgångspunkter

- se över om det – med hänsyn till det övergripande målet om en god hushållning med statens resurser – är befogat att i någon mån begränsa tillgången till målsägandebiträde för vissa fall. Förslagen måste ta hänsyn till att en målsägande ofta befinner sig i en utsatt situation.

Om en tilltalad döms för ett brott ska han eller hon ersätta staten, i enlighet med en fastställd avgift baserad på personens inkomst, för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till en försvarare. Denna avgift kan jämkas eller efterges under vissa förhållanden. Reglerna om återbetalningsskyldighet finns i 31 kap. 1 § tredje och fjärde styckena rättegångsbalken. Utredaren ska

- se över dessa regler och överväga om återbetalningsskyldighet bör gälla i större omfattning. Att återkraven inte konkurrerar ut eventuellt skadestånd till brottsoffer eller på ett orimligt sätt drabbar den dömdes anhöriga ska särskilt beaktas.

För närvarande saknas regler kring möjligheten att byta offentlig försvarare och det kan förekomma att en tilltalad kan byta försvarare flera gånger. Ett byte av offentlig försvarare innebär merkostnader när den nya försvararen ska sätta sig in i målet och målets handläggningstid ökar. När det gäller andra biträden, t.ex. rätts hjälpsbiträden, finns det bestämmelser om byte av biträde. Enligt rätts hjälpslagen krävs särskilda skäl för byte av biträde. Utredaren ska

- se över frågan om byte av offentlig försvarare och en lämplig begränsning av möjligheten till byte av försvarare ska föreslås.

Regler om rättshjälp finns i rättshjälpslagen (1996:1619). För att kunna få rättshjälp måste den sökandes ekonomiska situation vara sådan att hans eller hennes ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Om en person har beviljats rättshjälp ska han eller hon betala en viss del av kostnaderna själv. Den s.k. rättshjälpsavgiften, som utgör en procentsats på mellan 2 och 40 procent av de totala kostnaderna, beräknas utifrån den enskildes ekonomiska förhållanden. Utredaren ska

- överväga om inkomstgränsen för rättshjälp i någon mån bör justeras samt om rättshjälpsavgifterna bör höjas. Särskild hänsyn ska i dessa avseenden tas till personer i en ekonomiskt utsatt position.

Den offentliga försvararen och målsägandebiträdet får i dag ersättning enligt timkostnadsnormen vilken är densamma för båda kategorierna. Utredaren ska

- se över hur en lämplig differentiering av timkostnadsnormen mellan offentlig försvarare och målsägandebiträde kan införas.

Till skillnad från vad som gäller för rättshjälpsbiträden finns inga begränsningar i hur många timmars arbete ett målsägandebiträde har rätt att få ersättning för. Utredaren ska

- överväga en begränsning i timarvorderingssystemet för målsägandebiträden.

I dag används som nämnts även en schablonersättning, en s.k. taxa, i de brottmål där det endast finns en tilltalad och en offentlig försvarare samt ett målsägandebiträde, om biträdet inte biträder fler än en målsägande. En ytterligare förutsättning för att ersättningen ska bestämmas enligt taxa är att den sammanlagda tiden som den offentliga försvararen och målsägandebiträdet varit närvarande under huvudförhandlingen inte överstiger 3 timmar och 45 minuter. I de mål där taxan inte gäller tillämpas timarvorderingssystemet, vilket som regel ger en högre ersättning till biträdet. Utredaren ska

- föreslå på vilket sätt en utökad användning av taxa skulle kunna ha en kostnadsdämpande effekt.

Arvode och kostnadsersättning till en konkursförvaltare är en s.k. konkurskostnad, som i första hand ska betalas ur konkursboet. I de fall en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) på grund av att konkursboets tillgångar inte räcker till betalning av konkurskostnaderna, får konkursförvaltaren ersättning enligt en särskild konkursförvaltartaxa som beslutas av Domstolsverket. I de fall uppdraget har krävt avsevärt mer arbete än normalt kan ett högre arvode till förvaltaren betalas ut. Arvodet följer i dessa fall inte ett timarvoderingssystem med en timkostnadsnorm. I stället ska rätten bestämma en skälig ersättning med hänsyn till det arbete som uppdraget har krävt, den omsorg och skicklighet som det har utförts med samt boets omfattning. Utredaren ska

- föreslå ett timarvoderingssystem i de konkurser där staten kan behöva stå för konkursförvaltarens arvode och där taxan i dag inte gäller.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka relevanta delar av ersättningssystemet för rättsliga biträden i några jämförbara länder.

I uppdraget ingår att lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och på EU-nivå.

Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer garanteras.

Utredaren ska belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för förutsättningarna för en rättvis rättegång och hur förslagen på annat sätt påverkar rättssäkerheten.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Utredaren ska också redovisa de ekonomiska konsekvenserna av andra alternativ som utredaren har övervägt men inte föreslår.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2014.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2014:18

Tilläggsdirektiv till Biträdeskostnadsutredningen (Ju 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2014

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 kommittédirektiv om en översyn av statens utgifter för vissa rättsliga biträden (dir. 2013:12). Utredningen har tagit namnet Biträdeskostnadsutredningen.

Utredningen skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2014. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2014.

(Justitiedepartementet)

Utveckling av förhandlingstid brottmål

Tingsrätterna

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Summa förhandlingstimmar för brottmål	108 902	103 888	108 722	110 820	108 803	104 885
Förhandlingstid per brottmål som avgjorts efter förhandling (timmar per mål)	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1
Förhandlingstid per samtliga brottmål (timmar per mål)	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Antal avgjorda brottmål	82 741	86 066	90 805	92 692	90 732	86 083
Andel brottmål som avgjorts efter förhandling	83 %	66 %	62 %	62 %	60 %	58 %

Hovrätterna

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Summa förhandlingstimmar för brottmål	21 396	22 144	23 382	23 692	23 497	23 320
Förhandlingstid per brottmål som avgjorts efter förhandling (timmar per mål)	3,6	3,8	3,8	3,8	4,0	4,1
Förhandlingstid per samtliga brottmål (timmar per mål)	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
Antal avgjorda brottmål	9 298	9 226	9 451	9 404	9 228	9 209
Andel brottmål som avgjorts efter förhandling	64 %	64 %	66 %	67 %	63 %	61 %

Brottmål med en förhandlingstid över 100 timmar vid tingsrätt

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antal mål	12	10	12	12	15	18
Förhandlingstid i timmar	1 850	1 254	1 895	2 076	2 809	3 016
Genomsnittlig Förhandlingstid i timmar	154	125	158	173	187	168

Brottmål med en förhandlingstid över 100 timmar i hovrätt

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antal mål	2	1	3	2	4	5
Förhandlingstid i timmar	395	127,5	355	322	553	777
Genomsnittlig förhandlingstid i timmar	197,5	127,5	118	161	138	155

Samtliga mötestyper för tingsrätt.

Sammanträde med hänvisning, huvudförhandling, häkningsförhandling, muntlig förberedelse och muntlig förhandling för hovrätt.

Jämförelse mellan villkor i hem- och villaförsäkring

Rättsskydd hemförsäkringar – Jämförelse rättsskyddsvillkor 2014-01-01¹

Försäkringsbolag	Försäkringsgivare
Aktsam	Försäkringsaktiebolaget Aktsam
Dina Försäkringar	Dina Försäkring AB
Folksam	Folksam Ömsesidig AB
Gjensidige	Gjensidige NOR Forsikring
If	IF Skadeförsäkring AB
LF*	Länsförsäkringar (ömsesidigt)
Moderna Försäkringar	Moderna Försäkringar sak AB
Sveland	Sveland sakförsäkring AB
Trygg-Hansa	Trygg Hansa försäkrings AB

* består av 23 lokala bolag – i allt väsentligt är försäkringsvillkoren lika

Kommentar: Några bolag har försvunnit sedan tidigare jämförelse 2009. Salus Ansvar kommer att stängas för nyteckning och tas därför inte med.

¹ Jämförelsen gjord av Konsumenternas försäkringsbyrå.

Gemensamma rättsskyddsvillkor**Skillnader i rättsskyddsvillkoren**

Vem försäkringen gäller för

Försäkringen gäller för dig i egenskap av privatperson

Anmärkning;

Rättsskyddet i villaförsäkringen, fritidshusförsäkringen gäller för dig i egenskap av fastighetsägare.

När ska du ha haft försäkringen för att kunna få rättsskydd

Du kan få utnyttja rättsskyddet även om du inte har haft försäkringen i två år om de händelser eller omständigheter som ligger till grund för anspråket inträffat sedan försäkringen trätt ikraft.

Om du inte längre har rättsskyddsförsäkring p.g.a. att försäkringsbehovet upphört kan du trots det få använda rättsskyddet om den var i kraft då tvisten uppstod och det därefter inte gått mer än tio år.

Vilka tvister försäkringen gäller för

Försäkringen gäller för tvist som kan prövas av tingsrätt, fastighetsdomstol, Statens VA-nämnd, vattendomstol, eller som efter prövning i sådan domstol kan prövas av hovrätt eller Högsta domstolen. I sådana mål gäller försäkringen också för resning, dock endast om resning beviljas.

Är tvisten sådan att den först ska prövas av annan instans (t.ex. skiftesman, arrende- eller hyresnämnd) betalas endast kostnader som uppkommit efter sådan prövning.

Gemensamma rättsskyddsvillkor	Skillnader i rättsskyddsvillkoren
<p>Undantag</p> <p>Försäkringen gäller inte för brottmål eller för tvist som endast kan prövas av administrativa myndigheter, specialdomstolar eller allmänna förvaltningsdomstolar, t.ex. fastighetsbildningsmyndighet, länsstyrelse, hyresnämnd, länsrätt, kammar rätt eller regeringsrätten.</p> <p>Försäkringen gäller inte för tvist som handläggs enligt Lagen om domstolsärenden. Inte heller för tvist som vid rättslig prövning ska handläggas enligt 1 kap. 3 d § första stycket i rättegångsbalken, s.k. småmål. Detta undantag tillämpas inte vid tvist på grund av försäkringsavtalet</p> <ul style="list-style-type: none"> * som har samband med äktenskapsskillnad eller upplösning av samboförhållande, registrerat partnerskap * som har samband med ekonomiska åtgärder som för en privatperson är av ovanlig art eller omfattning * som har samband med borgensåtagande som du gjort eller avtal som du träffat till förmån för någon i dennes förvärvsverksamhet * som har samband med din yrkes- eller tjänsteutövning eller annan förvärvsverksamhet * som gäller skadestånd eller annat anspråk mot dig på grund av gärning som föranlett misstanke om eller åtal för brott som kräver uppsåt för straffbarhet * om du inte har befogat intresse av att få din sak behandlad. Sådant intresse anses inte föreligga om domstol eller rättshjälpsmyndigheten på den grunden avslagit ansökan om rättshjälp eller beslutat att rättshjälpen ska upphöra * som gäller dig som ägare, brukare eller förare av motordrivet fordon, husvagn eller annat släpfordon, luftfartyg, skepp, ång-, motor- eller segelbåt * som gäller dig eller någon annan av dem som försäkringen gäller för i egenskap av ägare av fastighet eller innehavare av tomträtt (hemförsäkring) 	<p>Undantag</p> <p>Försäkringen gäller inte för tvist</p> <ul style="list-style-type: none"> * som gäller ändring eller jämkning av underhållsbidrag, umgängesrätt, vårdnad eller barns boende inom två (2) år efter den tidpunkt då beslut i sådan fråga meddelades eller överenskomelse träffades inför eller efter dom på äktenskapsskillnad eller upplösning av samboförhållande. Aktsam * som gäller ändring eller jämkning av underhållsbidrag, umgängesrätt, vårdnad eller barns boende inom ett (1) år efter den tidpunkt då beslut i sådan fråga meddelades eller överenskomelse träffades inför eller efter dom på äktenskapsskillnad eller upplösning av samboförhållande. Dina, Sveland, Trygg-Hansa * som gäller handel med aktier, optioner, obligationer, fondandelar, värdepapper eller värdetransaktioner. Moderna * där du är käreand och tvisten ska handläggas enligt lagen om gruppprätagång. Aktsam, Dina, If, LF, Moderna, Sveland, Trygg-Hansa <p>Försäkringen gäller dock för tvist om vårdnad, umgänge och barns boende om tvisten uppkommit tidigast ett år efter det att äktenskapet, partnerskapet eller samboförhållandet upphörde.</p> <p>Folksam</p> <p>Försäkringen gäller dock för tvist om underhåll till barn, vårdnad, umgänge och barns boende om tvisten uppkommit tidigast ett år efter det att äktenskapet, partnerskapet eller samboförhållandet upphörde. If, LF, Moderna</p> <p>Vid arvstvister gäller försäkringen inte för kostnader som uppkommer före klander av arvskitte eller testamente. Folksam, Gjensidige, Moderna, Sveland, Trygg-Hansa</p>

Gemensamma rättsskyddsvillkor**Skillnader i rättsskyddsvillkoren**

* som gäller dig som ägare till annan fastighet eller innehavare av annan tomträtt än den som anges i försäkringsbrevet eller som bostadsrätts-havare. För försäkrad jordbruksfastighet gäller försäkringen inte tvist som rör annat än bostads-hus som bebos av någon av de försäkrade (villa- eller fritidshusförsäkring)

* I tvist angående uppförande av byggnad betalas endast kostnader som uppkommer efter av-talad garantitids utgång. Denna begränsning gäller dock inte om entreprenören efter slutbesikt-ningen bestridit att fullgöra sina kontraktssenliga skyldigheter.

Vilket ombud du kan välja

För att få rättsskydd måste du alltid anlita ett ombud. Denne ska vara verksam nära din bostad eller den ort där förhandlingen sker. Ditt ombud ska vara advokat eller biträdande jurist anställd på advokatbyrå. Du kan även anlita annat lämp-ligt ombud. Du och vi kan i så fall begära att För-säkringsförbundets nämnd för rättsskyddsfrågor avger ett rådgivande yttrande i frågan om ombudets lämplighet.

Vi har även rätt att begära prövning av skälig-heten av advokats eller biträdande jurists arvode och andra kostnadsanspråk hos Advokatsamfun-dets och Försäkringsförbundets ombudskostnads-nämnd.

Om ombudet inte är advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå kan Försäkringsförbundets nämnd för rättsskyddsfrågor pröva skäligheten av arvodes- eller kostnadsersättningen.

Vilka kostnader försäkringen ersätter

Genom försäkringen betalas nödvändiga och skä-liga kostnader om du inte kan få dem betalda av motpart eller staten. Med nödvändiga och skäliga kostnader avses bl.a. att kostnaderna måste stå i rimlig proportion till det belopp tvisten gäller.

Vilka kostnader försäkringen ersätter

*A conto-betalningar sker högst två gånger per år. **Moderna, Gjensidige, LF**

Gemensamma rättsskyddsvillkor**Skillnader i rättsskyddsvillkoren***Försäkringsbolaget betalar*

* ombuds arvode och omkostnader. Arvode lämnas för skälig tidsåtgång och högst enligt den timkostnadsnorm som regeringen bestämmer för rättshjälpsområdet.

* kostnader för utredning före rättegång förutsatt att utredningen beställts av ditt ombud eller att Allmänna reklamationsnämnden funnit det uppenbart att nämnden inte kan avgöra tvisten utan sådan utredning

* kostnader för utredning före rättegång förutsatt att utredningen beställts av ditt ombud eller att Allmänna reklamationsnämnden funnit det uppenbart att nämnden inte kan avgöra tvisten utan sådan utredning

* kostnader för bevisning i rättegång, i skiljemannaförfarande

* expeditionskostnader i domstol

* rättegångskostnader som du ålagts att betala till motpart eller staten efter domstols, dispasschörs eller skiljemäns prövning av tvisten

* rättegångskostnader som du vid förlikning under rättegång åtagit dig att betala till motpart, under förutsättning att det är uppenbart att domstolen skulle ha ålagt dig att betala rättegångskostnader med högre belopp om tvisten hade prövats kostnader som uppkommer för medlare som rätten förordnat.

Försäkringsbolaget betalar inte

* eget arbete, förlorad inkomst, resor och uppehälle eller andra omkostnader för dig eller annan försäkrad

* verkställighet av dom, beslut eller avtal

* merkostnader som uppstår om du anlitar flera ombud eller byter ombud

* merkostnad genom att du gjort dig skyldig till försumlig processföring eller förfarit försumligt

* ersättning till skiljemän

* i sådan tvist där prövningen av tvisten kan vänta till dess annat liknande mål har avgjorts (s.k. pilotmål)

Gemensamma rättsskyddsvillkor

* kostnad som uppkommer genom att du i eller utom rättegång avstår från dina möjligheter att få ersättning från motparten

* ombudskostnader som får anses ingå i skadestånd som tillerkänts försäkrad

* kostnad för indrivning av obetald fordran.

Självrisk

Självrisk är 20 % av kostnaderna, dock lägst grundsjälvrisk.

Högsta ersättningsbelopp

En tvist anses föreligga om du och annan försäkrad står på samma sida. Även om du har flera tvister ska de räknas som en tvist om de avser samma skada eller om yrkandena stöder sig väsentligen på samma händelse eller omständighet. Således anses en tvist föreligga även om yrkandena inte stöder sig på samma rättsliga grund.

Skillnader i rättsskyddsvillkoren**Självrisk**

If har en självrisk på 25 % av kostnaderna.

Högsta ersättningsbelopp

200 000 kr vid varje tvist. **Folksam, LF, Moderna, Sveland, Trygg-Hansa**

Vid varje tvist max tre prisbasbelopp, inklusive moms. **Aktsam, Dina Försäkringar**

Vid varje tvist inom Norden 150 000 kr och på resa utanför Norden 50 000 kr. **Gjensidige**

Vid varje tvist omfattar försäkringen arvode till ditt ombud 100 tim, egna utredningskostnader 20 000 kr, vittnesersättning 20 000 kr. Sedan självrisk avräknats betalar försäkringen vid varje tvist ersättning med sammanlagt högst 200 000 kr. **If**

Bevisning ersätts med högst 30 000 kr. **Sveland, Trygg-Hansa**

Bevisning och egna utredningskostnader ersätts högst med 35 000 kr. **Moderna**

Gemensamma rättsskyddsvillkor**Skillnader i rättsskyddsvillkoren**

När ska du ha haft försäkring för att få rättsskydd**A. Huvudregel**

Du kan få rättsskydd om försäkringen gäller när tvisten uppkommer och om den gällt under en sammanhängande tid av minst två år. Försäkringen behöver inte hela tiden ha funnits hos oss – om du tidigare har haft samma slags försäkring i annat bolag får du tillgodoräkna dig denna tid.

B. Om du inte har haft försäkring i två år

Om du när tvisten uppkommer har försäkring men inte haft sådan så lång tid som två år, kan du ändå få rättsskydd om de händelser eller omständigheter som ligger till grund för anspråket inträffat sedan försäkringen trädde i kraft.

C. Om din försäkring upphört

Om du inte längre har någon rättsskyddsförsäkring när tvisten uppkommer därför att försäkringsbehovet upphört, kan du trots detta få rättsskydd genom denna försäkring om den varit i kraft när de händelser eller omständigheter som ligger till grund för anspråket inträffade och det därefter inte gått längre tid än tio år.

Om rättsskydd beviljas tillämpas den självrisk och det högsta ersättningsbelopp som gäller för motsvarande försäkring hos bolaget vid tiden för tvistens uppkomst.

Anmälan

Anmälan ska göras senast inom tre år från tvistens uppkomst.

Var försäkringen gäller

Du kan få rättsskydd om de händelser eller omständigheter som ligger till grund för anspråket inträffat

* inom Norden

* utom Norden, om du tecknat "Reseskydd", när du varit på resa och tvisten gäller dig i din egen skap av resenär.

Gemensamma rättsskyddsvillkor	Skillnader i rättsskyddsvillkoren
<p>Försäkringen gäller även för dig som förare eller brukare av motorfordon, husvagn eller annat släpfordon eller fritidsbåt, segelbräda som du tillfälligt lånat eller hyrt utanför Norden. Rättsskyddet gäller då även för brottmål om den försäkrade misstänks eller åtalas för</p> <ul style="list-style-type: none">* brott för vilket inte stadgas strängare straff än böter, t.ex. vårdslöshet i trafik* vållande till annans död samt* vållande till kroppsskada eller sjukdom.	
<p>Återkrav</p> <p>I den mån ersättning lämnats på grund av försäkringen inträder bolaget i din rätt mot annan.</p>	



SVERIGES DOMSTOLAR

Avgjorda mål - 400

Källa: Vera, Rapportnr: 400

Uttaget: 2014-02-17 10.41.19

Rapporten visar antal avgjorda mål för vald tidsperiod. Målen är fördelade efter typ av bemanning, handläggningssätt, utgång, avgörandetyp och innehåll på målens slutliga avgöranden.

Vald domstol:

Hovrätt

Vald målkategori:

Brottmål

Vald tidsperiod: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

sid1(1)

	2009	2010	2011	2012	2013
	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål
Utgång					
Avskrivet	1 325	1 205	1 143	1 041	1 045
Avvisat	132	133	156	124	153
Bifallet (hovrätten 1:a instans)	2	4	3	2	
EJ prövat i sak	8	6	5	7	9
Fastställt	2 937	3 121	3 063	2 927	2 980
Lämnat utan bifall (hovrätten 1:a instans)	8	7	9	1	5
PT meddelat + fastställt	6	4	6	3	1
PT meddelat + ändrat	34	27	28	26	9
PT vägrat	1 293	1 226	1 197	1 292	1 231
Värde saknas	46	5	7	5	4
Återförvisat	23	45	42	53	40
Ändrat	3 124	3 309	3 413	3 427	3 386
Överklagandet har förfallit	280	352	335	326	344
Overlämnat	8	7	9	3	14
Summa:	9 226	9 451	9 416	9 237	9 221
Summa:	9 226	9 451	9 416	9 237	9 221

Avgöranden hovrätt

3,7%

3,5%

3,6%

3,7%

3,0%

3,7%

3,7%

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande av
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-
materiel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad
effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadssmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.
65. Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. N.
66. Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. M.
67. Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. S.
68. Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Fi.
69. En lag om upphandling av koncessioner. S.
70. Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. Fi.
71. Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. U.
72. Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. N.
73. Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. Fö.
74. Jämställdhet i socialförsäkringen? A.
75. Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. N.
76. Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. Ju.
77. Från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen. Ku.
78. Ersättning för s.k. dold mervärdesskatt vid upphandling av luftburen ambulanssjukvård. Fi.
79. Internationella säkerheter i flygplan m.m. – Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet. Ju.
80. Ökad medvetenhet men långsam förändring – om kvinnor och män på ledande positioner i svenskt näringsliv. A.
81. Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden. A.
82. Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor. N.

83. Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet. UD.
84. Planera för effekt! N.
85. Telefonsäljning av finansiella tjänster och produkter. Fi.
86. Rättvisans pris. Ju.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lösamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]
- Jämställdhet i socialförsäkringen? [74]
- Ökad medvetenhet men långsam förändring – om kvinnor och män på ledande positioner i svenskt näringsliv. [80]
- Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden. [81]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldpolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]

- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]
- Svensk kontanthantering. [61]
- Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]
- Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. [68]
- Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. [70]
- Ersättning för s.k. dold mervärdesskatt vid upphandling av luftburen ambulanssjukvård. [78]
- Telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter. [85]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]
- Försvarsmakten i samhället
– en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. [73]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]
Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. [49]
Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligt rättsliga krav. [60]
Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. [63]
Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. [76]
Internationella säkerheter i flygplan m.m. – Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet. [79]
Rättvisans pris. [86]

Kulturdepartementet

En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. [64]
Från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen. [77]

Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]
Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]
Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]
I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]
Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]
Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]
Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. [66]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]
Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. [65]
Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. [72]
Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. [75]
Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor. [82]
Planera för effekt! [84]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. [2]
Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. [3]
Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. [9]
Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]
Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]
Läkemedel för särskilda behov. [20]
Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]
Privat införsel av alkoholdrycker.
Tydligare regler i konsekvens med
svensk alkoholpolitik. [58]
Inbyggd integritet inom Inspektionen för
socialförsäkringen. [67]
En lag om upphandling av koncessioner. [69]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. [5]
Män och jämställdhet. [6]
Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]
Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]
Unik kunskap genom registerforskning.
[45]
Ett jämställt samhälle fritt från våld –
Utvärdering av regeringens satsningar
2010–2014. [71]

Utrikesdepartementet

Sanktionsväxling – effektivare sanktioner
på exportkontrollområdet. [83]