

Kommittédirektiv

En översyn av statens utgifter för vissa
rättsliga biträden



Dir.
2013:12

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 återbetalningskyldighet för dömda,
- föreslå begränsningar av möjligheten till byte av 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, 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 rätts-säkerheten.

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 målsägandebiträde. 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, målsägandebiträde, 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 god hushållning 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 (Europa-konventionen) 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 författnings-

ändringar 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 återbetalnings-skyldigheten 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 hushålla med de medel som finns och att se till att de används där behovet 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 målsägandebitråde regleras i lagen (1988:609) om målsägandebitråde. En målsägande har rätt till ett målsägandebitråde 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 målsägandebitråde 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 målsägandebitråde 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 återbetalnings-skyldighet 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. rättshjälpsbiträden, finns det bestämmelser om byte av biträde. Enligt rättshjälpslagen 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 timarvorderingssystem 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)