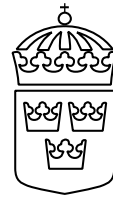


Regeringens skrivelse

2021/22:109



Riksrevisionens rapport om ersättning till rättsliga biträden i brottmål

Skr.
2021/22:109

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 10 februari 2022

Magdalena Andersson

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål. Den övergripande slutsatsen är att tingsrätterna inte utövar en betryggande kontroll över hanteringen. Riksrevisionen anser att regeringen tidigare borde ha tagit initiativ till att förbättra systemet för ersättning och analysera kostnadsutvecklingen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Det är angeläget att vidta åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet. Riksrevisionens rapport är ett värdefullt bidrag i det arbetet. Regeringen har sedan flera år vidtagit en rad åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet. Regeringen instämmer därför inte i Riksrevisionens bedömning att regeringen tidigare borde ha tagit initiativ till att förbättra systemet för ersättning och analysera kostnadsutvecklingen. Under senare tid har regeringen vidtagit ytterligare åtgärder. Det handlar bl.a. om ett analysuppdrag till Domstolsverket, en förordningsändring som innebär att åklagare i större utsträckning ska yttra sig över ersättningsanspråk och att Justitiekanslern tillförs resurser för att bedriva en utökad tillsyn.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	6
Bilaga	Riksrevisionens granskningsrapport	9
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 februari 2022		60

Riksrevisionen har granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Ersättning till rättsliga biträden i brottmål – allvarliga brister i uppföljning och kontroll (RiR 2021:27)*, se *bilagan*. Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 21 oktober 2021. Rapporten har remitterats till Domstolsverket. Remissyttrandet finns tillgängligt i Justitiedepartementet (Ju2021/03642). I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Utgifterna för rättsliga biträden har ökat kraftigt under de senaste åren. Riksrevisionen har därför granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål.

Riksrevisionens samlade bedömning är att tingsrätterna inte utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till rättsliga biträden i brottmål. Detta har framför allt sin grund i att tingsrätternas interna kontroll inte är ändamålsenligt utformad. Särskilt gäller detta förutsättningarna för att kunna göra en noggrann prövning av ersättningsanspråken. I slutet av överläggningen efter en huvudförhandling saknas ofta tillräckligt goda förutsättningar för att kunna utföra en fullgod kontroll, t.ex. när det uppstår tidspress. Även det faktum att det saknas rutiner för att få en mer ingående bild av vad som hänt före huvudförhandlingen gör att förutsättningarna brister. Den rent administrativa kontrollen som följer på beslutet om ersättning synes dock fungera i stort sett väl. Vidare bedömer Riksrevisionen att Domstolsverket har kapacitet att kunna stödja domstolarna i högre grad för att utöva en starkare kostnads kontroll, exempelvis genom statistiskt underlag över kostnadsutveckling.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har ett ansvar för regelverket för ersättning till biträden. Därför borde regeringen tidigare ha tagit initiativ till att analysera kostnadsutvecklingen och om systemet fungerar effektivt. Förutom ett pågående uppdrag till Domstolsverket att analysera kostnadsutvecklingen för anslaget till rättsliga biträden samt ett nyligen remitterat förslag om förordnandemål, dvs. mål där ett rättsligt biträde har förordnats under förundersökningen och åtal inte väcks, har regeringen ännu inte tagit några initiativ som skulle kunna se till att systemet för intern kontroll är väl utformat.

Riksrevisionen bedömer att tiden nu är mogen för att regeringen låter se över hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål. Framför allt bör följande punkter ingå i denna översyn.

- Utred möjligheterna att utöka brottmålstaxans tillämpningsområde till att omfatta dels väsentligt mer förhandlingstid än nuvarande tre timmar och fyrtiofem minuter, dels fler tilltalade, målsägande och biträden.
- Se över utformningen av den externa, författningsstyrda kontroll som Justitiekanslern och Åklagarmyndigheten ska stå för.
- Överväg att låta endast juristdomare besluta i ersättningsfrågan och därmed lösa nämndemännen från uppgiften.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Statens kostnader för de utgifter som finansieras genom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. har under perioden 2016–2020 ökat med 660 miljoner kronor eller 24 procent. Ökningen kan i huvudsak förklaras genom det ökade antalet mål i domstolarna. Exempelvis har antalet avgjorda brottmål i tingsrätterna under samma period ökat med 43 procent. En annan viktig orsak, vilken förklarar ca 170 miljoner kronor av den totala ökningen, är den årliga uppräkningen av den timkostnadsnorm som används för att fastställa ersättning till bl.a. offentliga försvarare och målsägandebiträden. Även om kostnadsökningen alltså har en naturlig förklaring är det angeläget att vidta åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet. Riksrevisionens rapport är ett värdefullt bidrag i det arbetet.

Regeringen har sedan flera år vidtagit en rad åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet. Inom ramen för den årliga budgetprocessen följer regeringen löpande upp anslaget Rättsliga biträden m.m. Regeringen lägger stor vikt vid den analysen. I betänkandet Rättvisans pris (SOU 2014:86) gjordes en samlad översyn av de utgifter som finansieras genom anslaget. Utredningen övervägde vilka åtgärder som kan vidtas och som kan få en kostnadsdämpande effekt på anslaget. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2014/07838). Utredningens förslag om att ett målsägandebiträdes förordnande inte automatiskt ska kvarstå i hovrätten har lett till lagstiftning, se propositionen Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden (prop. 2017/18:86). Lagändringen har lett till minskade kostnader. Regeringen beslutade i november 2017 om en ny och förenklad modell för beräkning av timkostnadsnormen (Ju2017/08665). Den nya modellen har dämpat utgiftsökningen. Sedan 2017 har Domstolsverket i uppgift att månadsvis lämna underlag om utfall och prognos för anslaget Rättsliga biträden m.m. Regeringen gav i december 2017 Domstolsverket även i uppdrag att vidareutveckla sin modell för att prognostisera, följa upp och kontrollera de utgifter som belastar anslaget (Ju2017/09598). Domstolsverket redovisade uppdraget i september 2018 (Ju2018/04472). Som framgår av avsnitt 4 har regeringen också vidtagit ett antal åtgärder på området sedan Riksrevisionen inledde sin granskning. Mot denna bakgrund instämmer regeringen inte i Riksrevisionens bedömning att

regeringen tidigare borde ha tagit initiativ till att analysera kostnadsutvecklingen och om systemet fungerar effektivt.

Riksrevisionen anser att regeringen bör låta se över hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål. De frågor som enligt Riksrevisionen framför allt bör ingå i en sådan översyn har i stor utsträckning redan behandlats i betänkandet Rättvisans pris. Utredningen föreslog att brottmålstaxans tillämpningsområde ska utvidgas och att Domstolsverket ska få i uppdrag att utreda hur det ska genomföras (SOU 2014:86 s. 330–337). Regeringen bedömer i linje med detta att en eventuell utvidgning av brottmålstaxans tillämpningsområde inte behöver utredas inom ramen för en samlad översyn av regelverket. Utredningen övervägde även om det finns anledning att låta åklagare yttra sig över ersättningsanspråk i större utsträckning och om skyldigheten att underrätta Justitiekanslern om ersättningsbeslut bör utvidgas. Utredningen bedömde dock att de dåvarande beloppsgränserna borde behållas (SOU 2014:86 s. 341–345). Ingen remissinstans invände mot utredningens bedömning. Som framgår av avsnitt 4 har regeringen nyligen beslutat att åklagare och andra förundersökningsledare i större utsträckning ska yttra sig över ersättningsanspråk i brottmål där åtal inte har väckts. Utredningen övervägde vidare att ändra tidpunkten för domstolens beslut om ersättning. På så sätt skulle ersättningsfrågan inte behöva prövas under tidspress i slutet av en överläggning. En sådan möjlighet skulle enligt utredningen behöva kombineras med att juristdomare ges rätt att besluta om ersättningen utan medverkan av nämndemän. Utredningen ifrågasatte dock om en uppskjuten prövning verkligen leder till en kvalitativt bättre prövning av ersättningsanspråken. Det kan hävdas att de bästa förutsättningarna för en kritisk granskning av ersättningsanspråk finns i nära anslutning till huvudförhandlingen. Utredningen ansåg också att en sådan ordning har vissa olägenheter, t.ex. att hanteringen med nödvändighet blir mer komplicerad. Mot denna bakgrund bedömde utredningen att befintliga bestämmelser om tidpunkten för beslut om ersättning bör behållas (SOU 2014:86 s. 337–340). Ingen remissinstans invände mot utredningens bedömning. Regeringen anser att samma skäl i stor utsträckning gör sig gällande i fråga om möjligheten att ändra domförhetsreglerna avseende ersättningsfrågan. Det gäller även om ändrade domförhetsregler inte skulle kombineras med en möjlighet att förlägga ersättningsbeslutet till en senare tidpunkt än domen. Regeringen konstaterar att åtgärder som syftar till att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet kan övervägas i olika sammanhang, t.ex. som en del av utredningsuppdrag som även handlar om andra frågor, inom ramen för myndighetsuppdrag eller i Regeringskansliet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har sedan Riksrevisionen inledde sin granskning vidtagit flera åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet.

Regeringen gav i december 2020 Domstolsverket i uppdrag att göra en analys över ersättningarna från anslaget Rättsliga biträden m.m. under 2021 i jämförelse med utvecklingen från 2016 och framåt. Domstolsverket ska även identifiera och konsekvensbeskriva vilka utbetalningar och andra åtgärder som är särskilt kostnadsdrivande, i syfte att skapa bättre kostnadskontroll i förhållande till anslaget (Ju2020/04577). Domstolsverket delredovisade uppdraget i september 2021 (Ju2021/03425). I delredovisningen gör Domstolsverket en analys av orsakerna till att kostnaderna har ökat. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2022. Domstolsverket avser att i den sista delrapporten lämna förslag till olika åtgärder som kan övervägas för att öka kostnadskontrollen och minska kostnaderna för rättsliga biträden. Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer ligger i linje med Domstolsverkets pågående arbete med framtagande av åtgärdsförslag. Vissa åtgärder kommer Domstolsverket att arbeta vidare med självständigt och vissa åtgärdsförslag kommer att lämnas till regeringen för en bedömning av ett eventuellt genomförande. Regeringen avser att utifrån Domstolsverkets slutredovisning ta ställning till vilka ytterligare åtgärder som regeringen bör vidta i syfte att dämpa kostnadsutvecklingen och förbättra kontrollsystemet.

Regeringen beslutade i oktober 2021 en förordningsändring som innebär att åklagare och andra förundersökningsledare i större utsträckning ska yttra sig över ersättningsanspråk i brottmål där åtal inte har väckts, se 1 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m. Förundersökningsledaren ska i sådana s.k. förordnandemål alltid höras i de fall ersättningsanspråket uppgår till minst 30 000 kronor och i annat fall om det behövs för att bedöma skäligheten i anspråket. Syftet med förordningsändringen är att förbättra kostnadskontrollen i förordnandemålen. Som Riksrevisionen påpekar har både antalet förordnandemål och utgifterna i sådana mål ökat kraftigt under senare år. Ett grundläggande problem är att det rättsliga biträdets arbete har utförts enbart under förundersökningen, vilket innebär att domstolen i princip inte har någon insyn i arbetet. Förordningsändringen innebär att ett yttrande från förundersökningsledaren kommer att hämtas in i fler fall. På så sätt får domstolen ett bättre underlag för att bedöma skäligheten i ersättningsanspråket. Det förbättrar kostnadskontrollen och kan förväntas leda till en viss minskning av utgifterna på anslaget Rättsliga biträden m.m. Det kan noteras att beloppsgränsen för obligatoriskt yttrande har satts väsentligt lägre än den gräns på 100 000 kronor som gäller i övriga brottmål och som också föreslogs i det remitterade förslaget om förordnandemålen, se promemorian Förbättrad kontroll av ersättningsanspråk i brottmål där åtal inte har väckts (Ju2020/03627).

Justitiekanslern har i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2022 tillförts 2 000 000 kronor för att ge myndigheten

en ökad tillsynsmöjlighet över rättshjälpsystemet och därmed bidra till stärkt kontroll över utgifterna för rättsliga biträden (prop. 2021/22:1 utg.omr. 1, bet. 2021/22:KU1, rskr. 2021/22:66).

I betänkandet Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål föreslås att de allmänna domstolarna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden ska få tillgång till inkomstuppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas för att i vissa fall kunna beräkna eller kontrollera återbetalningsskyldighet, avgift eller ersättning, t.ex. rättshjälpsavgift och återbetalningsskyldighet i brottmål för offentlig försvarare. För domstolarna bedöms förslaget spara resurser och tid som annars behöver användas för att närmare utreda enskildas ekonomiska förhållanden. Förslaget bedöms också leda till fler materiellt riktiga avgöranden och därmed i marginell utsträckning ökade intäkter för ersättningar och avgifter. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 (SOU 2021:46 s. 405–423). Betänkandet har remitterats och förslagen bereds i Regeringskansliet.

Regeringen gav i september 2021 Domstolsverket i uppdrag att göra en utvärdering av den lagändring som gjordes 2018 och som innebär att ett målsägandebiträdes förordnande inte automatiskt kvarstår i överrätt (Ju2021/03248). Uppdraget gavs mot bakgrund av att riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen bör göra en sådan utvärdering (bet. 2020/21:JuU25 punkt 36, rskr. 2020/21:289). Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2022.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Ersättning till rättsliga biträden i brottmål

– allvarliga brister i uppföljning och kontroll

RIR 2021:27



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-610-4

RIR 2021:27

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HENRIK MONTGOMERY/TT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-10-04

DNR: 3.1.1-2020-1087

RIR 2021:27

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Ersättning till rättsliga biträden i brottmål

– allvarliga brister i uppföljning och kontroll

Riksrevisionen har granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser tingsrätterna, Domstolsverket och regeringen samt rekommendationer till Domstolsverket och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Dackenberg har varit föredragande. Enhetschef Jesper Antelius, revisionsdirektör Jesper Fagerberg samt revisionsdirektör Ertan Fiskin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Per Dackenberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Domstolsverket, tingsrätterna

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:109
Bilaga

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	11
2 Tingsrätternas hantering av rättsliga biträdens ersättningsanspråk	12
2.1 Formerna för ersättning	12
2.2 Rättens prövning av ersättningsanspråk	13
2.3 Administrativa efterkontroller på tingsrätten och utbetalning	14
3 Omfattande skillnader i utgifter	15
3.1 Tre kategorier av mål	15
3.2 Utgifternas fördelning	15
3.3 Brottmålstaxan överskrids ofta	17
4 Ersättningssystemet bidrar inte till god hushållning i staten	19
4.1 Brister i kontrollmiljö och kommunikation skapar osäker grund för god intern kontroll	20
4.2 Frånvaro av relevant riskanalys genomsyrar tingsrätternas rutiner	22
4.3 Tingsrätternas egen kontroll är inte effektiv	23
4.4 Den externa kontrollen är inte heller effektiv	26
4.5 Relevant uppföljning och övervakning saknas för ersättningsfrågor	29
4.6 Regeringens och Domstolsverkets roll i processen	29
5 Uppenbara risker för fel i prövningen av ersättningsanspråken	31
5.1 Det mesta av arbetstiden utförs innan huvudförhandlingen	31
5.2 Kvantitet gynnas på bekostnad av kvalitet	32
5.3 Oklart om ersättningen alltid är skälig	34
6 Slutsatser och rekommendationer	35
6.1 Slutsatser	35
6.2 Rekommendationer	37
Referenslista	39
Bilaga 1. Metodbilaga – COSO	40
Bilaga 2. Uppdrag till en domare att granska kostnadsräkningar	43
Bilaga 3. Regelverket för att pröva ersättningsanspråk	46

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.
Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 4. Processen för att hantera ersättning

Sammanfattning och rekommendationer

Utgifterna för rättsliga biträden har ökat kraftigt de senaste åren, vilket ställer höga krav på en god kostnadshantering. Riksrevisionen har därför granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål. Att domstolarna hanterar ersättningsanspråken på ett betryggande sätt är viktigt för att allmänheten ska ha förtroende för rättsväsendet.

Granskningens resultat

Granskningen visar att tingsrätterna inte utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättningen. Det beror framför allt på att den interna kontrollen inte är ändamålsenligt utformad på tingsrätterna. Riksrevisionen bedömer att den interna kontrollen brister i samtliga fem steg enligt COSO-modellen¹ (kontrollmiljö, riskanalys, kontrollåtgärder, information/kommunikation samt uppföljning/övervakning).

Systemet för att hantera ersättningen är föråldrat. Numera är det endast en bråkdel av ersättningen till rättsliga biträden i brottmål som betalas via brottmålstaxan (13 procent), vilket sannolikt har bidragit till den kraftiga kostnadsökningen. Dessutom är det så att merparten av biträdenas arbetstid sker före huvudförhandlingen, och det är ett arbete som domstolen har mindre insyn i och därför har svårare att bedöma skäligheten i ersättningsanspråken.

Systemet är inte utformat så att det bidrar till en god hushållning med statens medel. När rätten prövar ersättningsanspråken sker det ofta under tidspress allra sist i den överläggning som sker direkt efter att huvudförhandlingen är avslutad. Rätten saknar också i stort sett riktlinjer för hur biträdenas arbetsinsatser ska bedömas. Det gör det svårt att bedöma skäligheten i ersättningsanspråken när rätten beslutar i ersättningsfrågan. Riksrevisionen bedömer dock att Domstolsverket har kapacitet att kunna stödja domstolarna i högre grad för att utöva en starkare kostnadskontroll.

De problem och brister som granskningen uppvisar är enligt Riksrevisionen allvarliga. Regeringen har ett ansvar för systemet för att hantera ersättningen till biträdena. Därför borde regeringen ha tagit initiativ tidigare till att förbättra systemet för ersättning och analysera kostnadsutvecklingen.

¹ Se förklaring i not 13 och bilaga 1.

Rekommendationer

Till regeringen:

Riksrevisionen bedömer att tiden nu är mogen för att regeringen låter se över hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål. Framför allt bör följande punkter ingå i denna översyn.

- Utred möjligheterna att utöka brottmålstaxans tillämpningsområde till att omfatta dels väsentligt mer förhandlingstid än nuvarande tre timmar och fyrtiofem minuter, dels fler tilltalade, målsägande och biträden.
- Se över utformningen av den externa, författingsstyrda kontroll som Justitiekanslern och Åklagarmyndigheten ska stå för.
- Överväg att låta endast juristdomare besluta i ersättningsfrågan, och därmed lösa nämndemännen från uppgiften.

Till Domstolsverket:

- Ta fram riktlinjer som underlättar att bedöma skäligheten i de rättsliga biträdenas ersättningsanspråk.
- Inled ett arbete med att bistå tingsrätterna med kontinuerlig återkoppling på utfallet av ersättningen till rättsliga biträden.
- Utred om det är möjligt att på sikt ersätta kostnadsräkningarna med ett digitalt system som alla förordnade biträden använder. Detta i syfte att låta Domstolsverket ta ett utökat helhetsansvar för att följa upp ersättningen till rättsliga biträden.

Skr. 2021/22:109
Bilaga

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

6 RIKSREVISIONEN

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Utgifterna för offentliga försvarare, målsägandebiträden och andra rättsliga biträden m.m.² uppgick under 2020 till 3 329 miljoner kronor. Det motsvarar nästan hälften av de samlade kostnaderna för Sveriges Domstolar³, som uppgick till 7 108 miljoner kronor 2020. Under perioden 2018–2020 har utgifterna för rättsliga biträden m.m. ökat med 436 miljoner kronor eller 15 procent samtidigt som konsumentprisindex har ökat med endast 2,3 procent under samma treårsperiod.⁴ Sett i ett tioårigt perspektiv har utgifterna ökat med nästan 90 procent för rättsliga biträden, medan kostnaderna för Sveriges Domstolar ökat med en tredjedel. Den betydligt mer omfattande ökningen för rättsliga biträden skulle kunna förklaras med att antalet förordnanden av offentliga försvarare och målsägandebiträden har ökat starkt.⁵ Det kan självklart också finnas andra förklaringar till kostnadsökningen och som kan ligga utanför domstolarnas kontroll.

Det har under längre tid också förekommit indikationer på att det finns brister i domstolarnas hantering av rättsliga biträdens ersättningsanspråk. Riksrevisionens årliga revision har vid flera tillfällen noterat att förutsättningarna för en relevant kostnadsprövning inte är goda. Det finns till exempel brister i den dokumentation som ligger till grund för ersättningsanspråken.

Höga kostnader och en kraftig ökning av dessa bör enligt Riksrevisionen innebära höga krav på god kostnadshantering. Att Sveriges Domstolar, som har till uppgift att skippa rätt, hanterar ersättningsanspråken på ett betryggande sätt är viktigt för att allmänheten ska ha förtroende för såväl domstolarna som advokatkåren.

² Kostnader på anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Beteckningen *m.m.* avser tolkar, översättare, gode män, medlare och konkursförvaltare.

³ Med Sveriges Domstolar avses de allmänna domstolarna (tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen) och förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen). Till Sveriges Domstolar hör också hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Domstolsverket.

⁴ Sveriges Domstolars samlade personalkostnader ökade under samma period med 4,3 procent.

⁵ Domstolsverket 2021.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Denna granskning är inriktad mot tingsrätternas hantering av ersättningsanspråk för offentliga försvarare och målsägandebiträden.⁶ Därigenom omfattar granskningen närmare 70 procent av Sveriges Domstolars samlade kostnadsmassa för rättsliga biträden m.m.⁷

Revisionsfrågan

Revisionsfrågan lyder: *Utövar tingsrätterna och Domstolsverket en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till rättsliga biträden i brottmål?*

Avgränsningar

Granskningen är huvudsakligen inriktad mot Sveriges tingsrätter och Domstolsverket, men omfattar även regeringen.

Granskningen avser endast hur systemet för att hantera kostnader för biträden är utformat och tillämpas. Alltså inte taxenivåer, förordnanden av biträden eller rätten till biträden.

Granskningen innebär inte någon överprövning av enskilda beslut om ersättning.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Övergripande bedömningsgrund

Riksrevisionens övergripande bedömningsgrund för denna granskning är att Sveriges Domstolar ska verka för en god hushållning och ha en process för intern styrning och kontroll som är betryggande när det gäller att hantera ersättning till rättsliga biträden.

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndighetens ledning ska se till att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁸ En motsvarande bestämmelse finns för tingsrätterna i förordningen med tingsrättsinstruktion.⁹ Av myndighetsförordningen framgår vidare att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.¹⁰ För Domstolsverkets del avser detta ansvar även domstolarna.¹¹

⁶ Även särskilda företrädare för barn kan förordnas som biträden i brottmål. Dessa omfattas dock inte av granskningen.

⁷ För 2020 uppgick de totala utgifterna för rättsliga biträden m.m. till 3 328 510 tkr. Därav uppgick ersättning till offentliga försvarare med 1 847 411 tkr och till målsägandebiträden med 462 260 tkr. Summan därav är 2 309 671 tkr, vilket utgör 69 procent.

⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁹ 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

¹⁰ 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

¹¹ 4 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

Domstolsverket ska även följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). I föreskrifter som Domstolsverket har meddelat finns även krav på en process för intern styrning och kontroll vid domstolarna. Vid tingsrätterna är lagmannen skyldig att genomföra den interna styrning och kontroll som Domstolsverket ansvarar för.¹²

Kravet på en god hushållning i staten riktar sig i första hand till regeringen och myndighetsledningarna. Det innebär att regeringen och myndighetsledningen i sin styrning ska säkerställa att det finns processer som tillgodoser detta krav. När Riksrevisionen granskar hanteringen av ersättningsanspråk utifrån kravet på god hushållning tar vi därför inte sikte på den prövning som domaren gör i det enskilda fallet. Om det finns ändamålsenliga processer borde dock följden bli att domstolen, vid prövningen av ersättningsanspråk, i större utsträckning hushållar väl med statens medel.

1.3.2 Operationaliserade bedömningsgrunder

Vi utgår till att börja med från bestämmelserna i FISK. FISK bygger på den så kallade COSO-modellen som är bästa praxis och god sed inom intern kontroll.¹³ Det innebär följande:

- Ha en god intern kontrollmiljö.
- Upprätta riskanalyser.
- Hantera identifierade risker med lämpliga kontrollåtgärder.
- Ha lämplig och fungerande information och kommunikation.
- Genomföra uppföljningar/övervakning.

FISK föreskriver att det ska finnas en process för intern styrning och kontroll som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.¹⁴ Dessa krav innebär framför allt att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att man hushållar väl med statens medel. Att en myndighet ska följa FISK betyder att den omfattas av formella krav på hur den interna kontrollen ska vara upplagd. Processen ska även förebygga att verksamheten utsätts för oegentligheter.¹⁵

¹² 1 a § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

¹³ FISK bygger på den så kallade COSO-modellen som är bästa praxis och god sed inom intern kontroll. COSO står för *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, vilket är en amerikansk organisation som bildades 1985 på initiativ av *American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, The Association of Accountants and Financial Professionals in Business* samt *The Institute of Internal Auditors*.

¹⁴ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁵ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Myndighetsledningen ansvarar för att uttala sig om att verksamheten uppfyller kraven på en god intern kontroll i årsredovisningen.¹⁶ Tingsrätterna är egna myndigheter, men det är generaldirektören för Domstolsverket som ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll inom Sveriges Domstolar som fungerar på ett betryggande sätt. Respektive domstolschef är dock skyldig att genomföra den interna styrning och kontroll som Domstolsverket ansvarar för.¹⁷

Vidare utgår vi från bestämmelserna om ersättning i rättegångsbalken och lagen om (1988:609) om målsägandebiträde. Där framgår att offentliga försvarare och målsägandebiträden har rätt till skälig ersättning och att ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt från den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm.¹⁸

I de fall ersättningen inte ska bestämmas enligt taxa eller om den begärda ersättningen avviker från fastställd taxa föreskriver 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404)¹⁹ följande krav på kostnadsräkningen:

- Kostnadsräkningen ska innehålla en arbetsredogörelse.
- Arbetsredogörelsen ska vara så utförlig att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas.
- Arbetsredogörelsen ska innehålla uppgift om tidsåtgång för varje åtgärd som inte är rutinmässig.
- Den som åberopar särskilda omständigheter, såsom att uppdraget varit särskilt svårt eller krävande ska ange dessa.
- Den tid som har lagts ned på uppdraget och när arbetet påbörjades ska anges.

Om förhandlingen i tingsrätten inte överstiger 3 timmar och 45 minuter ska, som huvudregel, Domstolsverkets brottmålstaxor för offentliga försvarare och målsägandebiträden tillämpas. Mer om detta finns beskrivet i kapitel 2.

När det gäller regeringens roll utgår vi från 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) som föreskriver hög effektivitet och god hushållning i staten.

¹⁶ 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁷ Domstolsverkets årsredovisning 2019, s. 140. Jämför 1 a § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

¹⁸ Se 21 kap. 10 § rättegångsbalken samt 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde jämfört med 27 § rättshjälpslagen (1996:1619).

¹⁹ Hur ersättningen ska bestämmas framgår av 21 kap. 10 § rättegångsbalken samt 2 och 3 §§ förordningen (1997:406) om offentlig försvarare när det gäller offentliga försvarare. För målsägandebiträden framgår det av 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde, 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) och 3 § förordningen (1997:408) om målsägandebiträde. Av dessa bestämmelser framgår att kraven på kostnadsräkningar i rättshjälpsförordningen även gäller för kostnadsräkningar för offentliga försvarare och målsägandebiträden.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger på vedertagen revisionsmetod för att granska intern styrning och kontroll i statlig verksamhet. Vi har inhämtat underlag via intervjuer samt relevant dokumentation från Domstolsverket och sex utvalda tingsrätter som har störst volym av brottmål i respektive hovrätts domkrets. Dessa är Luleå, Gävle, Örebro, Göteborgs, Malmö och Södertörns tingsrätter. På respektive utvald tingsrätt har vi intervjuat två domare och administrativt ansvarig tjänsteman. Vi har även intervjuat företrädare för de externa organ som ingår i kontrollsystemet för ersättning till rättsliga biträden: Åklagarmyndigheten, Justitiekanslern (JK) samt Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet). Se mer om detta i bilaga 1.

Vi har även granskat hanteringen av ersättningsanspråk i ett slumpmässigt urval av 49 brottmål vid de sex ovan nämnda tingsrätterna. I granskningen har vi tagit del av kostnadsräkningar, beslut om ersättning och övriga handlingar i dessa mål i syfte att undersöka vilka risker som finns i kontrollen av ersättningsanspråken. Denna del av granskningen har utförts av före detta lagman *Mikael Mellqvist*. Se mer om detta i bilaga 2.

För att visa skillnader i utfall har vi inhämtat ett flertal statistiska uppgifter från Domstolsverket. Vi har också med statistik som grund undersökt utfallet av överklagade ersättningsanspråk.

Även företrädare för huvudmannen, Justitiedepartementet, har blivit intervjuade.

Före detta lagman *Inger Söderholm* har varit referensperson i granskningen.

Företrädare för de granskade tingsrätterna, Domstolsverket och Justitiedepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Tingsrätternas hantering av rättsliga biträdens ersättningsanspråk

Offentliga försvarare och målsägandebiträden har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdragen kräver. Detta kapitel redogör översiktligt för hur det går till när tingsrätterna hanterar ersättningsanspråken. En närmare beskrivning av regelverket finns i bilaga 3.

2.1 Formerna för ersättning

Det finns två metoder för att ersätta rättsliga biträden i brottmål. Den ena metoden är att ersättningen utgår från en brottmålstaxa, den andra är att biträdet yrkar ersättningsanspråk efter vad som är skäligt i målet.

2.1.1 Brottmålstaxan

Brottmålstaxan tillämpas om huvudförhandlingen inte överstiger 3 timmar och 45 minuter. Om det gäller ersättning till offentlig försvarare ska det vara endast en tilltalad och en offentlig försvarare. Om det gäller ersättning till målsägandebitråde ska det vara en målsägande, en tilltalad och ett målsägandebitråde. Ersättningen enligt taxan omfattar allt arbete som biträdet har utfört inklusive ersättning för 1 timmes tidsspillan och normala omkostnader.²⁰

Det finns två dimensioner som taxan är uppbyggd kring. Den ena är förhandlingstidens längd. Förhandlingstiden är indelad i 16 stycken 15-mintersintervaller upp till 3 timmar och 45 minuter. Den andra dimensionen avser målets komplexitet, och är uppdelad i fyra nivåer: 1) basarvode, 2) om det har varit häktningsförhandling, 3) om en rättspsykiatrisk undersökning ägt rum, samt 4) om både häktningsförhandling och rättspsykiatrisk undersökning har ägt rum. Taxan får överskridas, det vill säga rätten²¹ får besluta om ersättning med avsteg från taxan, om målet har krävt avsevärt mer arbete än normalt och om arbete har varit påkallat och utförts under helger.

2.1.2 Yrkande av ersättning

När brottmålstaxan inte är tillämplig, eller biträdet har yrkat ersättning utöver taxan, ska biträdet lämna in en kostnadsräkning avseende nedlagd arbetstid, tidsspillan²² och eventuella omkostnader. Rätten ska därefter bedöma skäligheten

²⁰ 1 § Domstolsverkets föreskrifter om brottmålstaxa för offentlig försvarare i tingsrätt och hovrätt (DVFS 2020:23) samt Domstolsverkets föreskrifter om brottmålstaxa för målsägandebitråde i tingsrätt och hovrätt (DVFS 2020:27).

²¹ Det vill säga juristdomare och nämndemän.

²² Förlust av tid som det hade gått att arbeta under, till exempel till följd av inställda förhandlingar, förflyttningar, m.m.

i ersättningsanspråken. När det gäller nedlagt arbete ska detta bestämmas med utgångspunkt från den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning samt med tillämpning av en timkostnadsnorm. Vid denna bedömning tillämpas en timkostnadsnorm som fastställs för varje år.²³ Rätten har dock möjlighet att avvika uppåt eller nedåt från denna om till exempel biträdets skicklighet och omsorg i uppdraget ger anledning till det. Kostnadsräkningen ska innehålla en arbetsredogörelse som är så utförlig att skäligheten i ersättningsanspråket kan bedömas och ange tidsåtgång för varje åtgärd som inte är rutinmässig. Om biträdet åberopar några särskilda omständigheter, såsom att uppdraget varit särskilt svårt eller krävande, ska dessa anges.²⁴

2.2 Rättens prövning av ersättningsanspråk

Att hantera ersättningsanspråk från rättsliga biträden i brottmål sker på två olika sätt beroende på om rätten har hållit huvudförhandling²⁵ i målet eller om biträdet endast varit förordnad under en förundersökning.

I det första fallet lämnar biträdet efter avslutad huvudförhandling in en kostnadsräkning till rätten där det framgår vilken ersättning som yrkas för nedlagt arbete enligt brottmålstaxan, eller om denna inte tillämpas för faktiskt nedlagt arbete jämte ersättning för tidsspilla och utlägg. En kostnadsräkning är alltså inte en faktura, utan ett anspråk på ersättning som biträdet yrkar och som rätten har att pröva om det är skäligt. Denna prövning gör rätten när den överlägger efter avslutad huvudförhandling. Detta sker vanligen i slutet av överläggningen, sedan frågorna om skuld, påföljd, eventuellt skadestånd, etc. har avhandlats. Om domen inte avkunnas direkt efter överläggningen kan dock rätten sammankallas på nytt för att bland annat pröva ersättningsanspråket i ett senare skede.

I det andra fallet har rätten förordnat ett biträde under förundersökningen, men något åtal väcks inte. Dessa fall, som brukar kallas för förordnandemål, har blivit allt vanligare under senare år, och utgör i dag cirka 40 procent av alla avgjorda brottmål i tingsrätterna.²⁶ När förundersökningen lagts ned²⁷ inkommer biträdet till tingsrätten med en kostnadsräkning som innehåller uppgifter om nedlagt arbete, tidsspilla och utlägg. Domstolen som under förundersökningen har

²³ Timkostnadsnormen för ersättning till rättsliga biträden grundas på ett index för tjänster inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik som publiceras av Statistiska centralbyrån. Regeringen beslutar årligen vad normen ska uppgå till. För 2021 är timkostnadsnormen exklusive mervärdesskatt 1 425 kronor för den som är godkänd för F-skatt och 1 084 kronor för den som inte är godkänd för F-skatt.

²⁴ 21 kap. 10 § rättegångsbalken samt 3 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. som hänvisar till 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404).

²⁵ Många brottmål avgörs i sak genom dom på handlingarna, det vill säga utan förhandling. Det förekommer ibland, men är ovanligt, att ersättning till offentlig försvarare fastställs i sådana mål.

²⁶ Domstolsverkets årsredovisning 2020.

²⁷ Eller i förekommande fall när åklagaren beslutar att inte väcka åtal.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

förordnat biträdet skriver av målet och prövar och beslutar därefter om vilken ersättning som ska fastställas. För dessa mål tillämpas således inte brottmålstaxan.

Beslutet om ersättning utgör i det första fallet en del av rättsens slutliga avgörande och utgör således en del av domen, och i det andra fallet en del av ett slutligt beslut som fattas. Prövning av ersättning som en del av domen utgör dock inte en kärnuppgift i dömandet, eftersom den inte rör huvudfrågan i målet som har att göra om skuld och påföljd etc.

Det finns även bestämmelser som föreskriver att det sker viss extern kontroll av ersättningarna. Om ersättningsanspråket uppgår till 100 000 kronor eller mer ska åklagaren yttra sig över detta, och särskilt i fråga om nedlagt arbete under förundersökningen. Detta gör åklagaren i regel vid slutet av huvudförhandlingen, eller i efterhand om domen meddelas en senare dag. JK ska underrättas om biträdet har fått en sammanlagd ersättning om minst 150 000 kronor eller har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen för att kunna avgöra om det finns skäl att överklaga den beslutade ersättningen. Även Advokatsamfundet ska underrättas om den yrkade ersättningen sätts ned med en betydande del eller med 50 000 kronor eller mer.²⁸

Det finns vissa svårigheter förknippade med rättsens hantering av ersättningsanspråken. En sådan svårighet är att rätten saknar närmare kännedom om hur förundersökningen har bedrivits och vilka arbetsmoment ett biträde haft skäl att lägga ned tid på. En annan svårighet rör det faktum att ersättningsfrågan hanteras sist under överläggningen, vilket gör att tidspress inte sällan uppstår med följd att prövningen blir forcerad.

2.3 Administrativa efterkontroller på tingsrätten och utbetalning

När rätten beslutat om ersättningen registrerar en handläggare in uppgifterna för utbetalning i ett administrativt IT-system som heter KIM (Kostnader i mål) som Domstolsverket tillhandahåller. I samband med detta gör handläggaren vissa kontroller, så att uppgifterna om mottagaren stämmer.

Handläggare genomför även en särskild kontroll av utbetalningar som uppgår till 50 000 kronor och däröver, så att uppgifter om mottagare och belopp stämmer överens med rättsens beslut.

Sedan detta är gjort ombesörjer Domstolsverket utbetalningen av ersättningen.

Hur dessa arbetsmoment hänger samman framgår mer i detalj av elektronisk bilaga 4.

²⁸ 1 och 2 §§ förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m., lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut samt 24 § 3–4 Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern (DVFS 2020:15). Alla belopp är inklusive mervärdskatt.

3 Omfattande skillnader i utgifter

Granskningen visar att det finns omfattande skillnader i hur utgifterna²⁹ för rättsliga biträden ser ut mellan tingsrätterna. Detta kapitel bygger till största del på intervjuer med företrädare för Domstolsverket och de granskade tingsrätterna samt på en analys av statistiskt material från Domstolsverket.

De viktigaste iakttagelserna är följande:

- Det är fråga om stora utgifter, och dessa varierar både över tid och mellan tingsrätter.
- Utgifterna ökar starkt, särskilt för förordnandemålen.
- Endast en bråkdel av ersättningarna bestäms enligt brottmålstaxan.

3.1 Tre kategorier av mål

För att underlätta beskrivningen av utgiftsbilden har vi delat in brottmålen i tre kategorier med utgångspunkt i hur de hanteras när det gäller att ersätta rättsliga biträden. Vi kallar dessa för taxemål, förordnandemål samt övriga mål.

Taxemål är mål där brottmålstaxan ska kunna tillämpas. Dessa förklaras närmare i avsnitt 2.1.1. Mål där taxan har överskridits hänförs till kategorin övriga mål.

Förordnandemål är mål där rätten förordnar ett biträde för en misstänkt eller en målsägande under förundersökningen, men där förundersökningen inte leder till åtal. Dessa förklaras närmare i avsnitt 2.2.

Övriga mål är alla andra mål där åtal har väckts. Det innebär att kategorin övriga mål består både av mål vars förhandlingstid uppgår till mer än 3 timmar och 45 minuter och mål där taxan överskrids.

3.2 Utgifternas fördelning

Ersättning enligt taxa utgör en mindre del av den totala utgiftsmassan. Under 2020 var det endast 13 procent av utgifterna för rättsliga biträden i brottmål som utgick via brottmålstaxan. Räknet i antal uppgår det till cirka 27 000 uppdrag, motsvarande drygt 40 procent av totalen. Det innebär ändå att merparten av utgifterna, alltså 87 procent, avgörs av vad biträdena yrkar och hur rätten hanterar dessa yrkanden. Av tabellen nedan framgår utgifternas fördelning under 2020 samt ökningen under perioden 2018–2020.

²⁹ För att hantera underlagen korrekt skriver vi utgifter eftersom anslaget för rättsliga biträden hanteras utgiftsmässigt.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Tabell 1 Fördelning och utveckling av utgifterna för rättsliga biträden i brottmål 2018–2020

Målkategori	Utgifter 2020 (mnkr)	Andel	Förändring 2018–2020 (mnkr)	Förändring 2018–2020
Taxemål	304	13 %	28	10 %
Förordnandemål	336	15 %	106	46 %
Övriga mål	1 635	72 %	332	25 %
Totalt	2 275	100 %	465	26 %

Källa: Domstolsverket 2021.

Värt att lägga märke till är att utgifterna för förordnandemålen ökar kraftigt. Även antalet förordnandemål har ökat kraftigt, och även som andel av totala målkategorier. Detta förklaras enligt Domstolsverket av att målsägandebitråde kan förordnas i fler situationer än tidigare och att medvetenheten om möjligheten att få ett sådant biträde har ökat. Det kan även förklaras av en ökning av antalet anmälda brott där målsägandebitråde normalt kan förordnas. På tio år har förordnandemålen ökat med mer än 110 procent, och utgör nu 40 procent av alla avgjorda brottmål på tingsrätterna.³⁰ Detta innebär även att betydelsen av taxan för ersättning i brottmål successivt har minskat över tiden. Huvudsyftet med taxan när den infördes var i och för sig inte att merparten av all ersättning till rättsliga biträden skulle hanteras enligt denna, utan för att få en mer effektiv kostnadskontroll. En förutsättning för detta är att ersättningen huvudsakligen ska ske utifrån taxan när det är lämpligt och att biträdet har bevisbördan för de fall man anser att skälig ersättning överstiger taxenivån.³¹ Dessutom vill vi nämna det försök att hantera ersättning utan taxa som gjordes vid tingsrätterna i Västra hovrättskretsen 2003 och som visade att det ledde till ökade kostnader för rättsliga biträden.³²

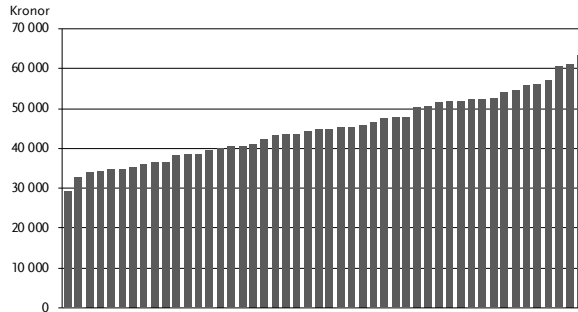
I statsbudgeten belastar utgifterna för rättsliga biträden i brottmål Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Ersättningarna blir därför inte någon kostnad för den enskilda tingsrätten. Tingsrätterna behöver därför inte budgetera eller på annat sätt planera för dessa kostnader. Hade kostnaden fallit på tingsrätterna skulle det dock ha varit fråga om kännbara fördyringar för dem.

Utgifterna varierar betydligt mellan tingsrätterna. Det framgår av nedanstående diagram över styckkostnader för uppdrag till rättsliga biträden.

³⁰ Domstolsverkets årsredovisning 2020.

³¹ Skriftligt svar på fråga från Domstolsverket 2021-06-03.

³² SOU 2014:86, s. 316 f.

Figur 1 Styckkostnader³³ för rättsliga biträden vid tingsrätterna (genomsnitt per år 2018–2020)

Källa: Domstolsverket 2021.

Det skiljer mer än dubbelt mellan den högsta och den lägsta styckkostnaden, vilket i viss mån indikerar att kostnadskontrollen har brister. Det framgår vidare att tingsrätterna med de lägsta kostnaderna är mindre i storlek. I gruppen med de högsta kostnaderna återfinns större tingsrätter, men även mindre. Då våra uppgifter om utgifter är beräknade som ett genomsnitt under tre år bör större avvikelser, som kan få utslag inte minst för mindre tingsrätter, vara mer eller mindre eliminerade.

3.3 Brottmålstaxan överskrids ofta

Andelen uppdrag som ersätts enligt brottmålstaxan är som vi inledningsvis nämner få. Taxan överskrids också påtagligt ofta för uppdrag som skulle ha kunnat ersättas enligt brottmålstaxan, och gör att andelen taxemål blir så låg som 13 procent. Detta brukar ske om biträdet hävdar att målet har krävt avsevärt mer arbete än normalt eller om arbete har varit påkallat och utförts under helger. En förklaring till att taxan överskrids som några av de intervjuade domarna har lämnat är att biträdet utses relativt tidigt under förundersökningen. Då börjar biträdena lägga ned arbetstid som ackumuleras innan det är dags för huvudförhandling. Detta är särskilt vanligt när det gäller målsägandebiträden, som även har möjlighet att debitera tid för kurativa samtal med sin klient.

Nedanstående diagram ger en bild av andelen biträdesuppdrag vid tingsrätterna där taxan hade kunnat tillämpas, men där rätten medgett att taxan får överskridas. Andelarna är beräknade såsom ett genomsnitt under perioden 2018–2020.

³³ Avser kostnad per biträdesuppdrag och är beräknade på utgifter.

4 Ersättningssystemet bidrar inte till god hushållning i staten

Vi har i denna granskning bedömt förutsättningar och utformning för god intern kontroll. Mer specifikt handlar det om att se om systemet i sig är väl utformat för god intern kontroll med målet att hushålla väl med statens resurser. Huvudinriktningen i granskningen ligger på delkomponenterna kontrollmiljö, riskanalys, kontrollåtgärder samt uppföljning/övervakning i COSO-modellen. De delar som rör information och kommunikation har integrerats i redovisning av kontrollmiljö, eftersom dessa delar delvis överlappar. Kapitlet bygger förutom på intervjuer med relevanta tjänstemän även på följande underlag:

- Intyg om intern kontroll för samtliga 48 tingsrätter för åren 2019–2020.
- Riskanalyser, självvärderingar samt relevanta styrdokument för de sex största tingsrätterna i respektive hovrättskrets för åren 2019–2020.
- Granskningsrapport från JK och avgöranden från Advokatsamfundets Disciplinnämnd.
- Rutinbeskrivning av ersättningshantering från Riksrevisionens årliga revision.
- Förslag på handledning för åklagare att bedöma ersättningsyrkanden.

Den granskade processen är utifrån ett internkontrollperspektiv synnerligen dåligt utformad. Granskningen visar att förutsättningarna för en god intern kontroll är dåliga, och vi bedömer att det finns betydande brister i hur systemet är utformat. Bristerna föreligger i samtliga fem delar inom den tillämpade COSO-modellen. De kontroller som finns på plats är inte utformade efter logiken bakom god intern kontroll såsom att dessa till exempel ska hänga ihop med identifierade risker. Detta innebär att riskerna för dålig hushållning med statens medel är betydande.

De viktigaste iakttagelserna är följande:

- Den interna kontrollen för att hantera ersättningar har varken goda förutsättningar eller är lämpligt utformad.
- Externa författningsstyrda kontrollåtgärder³⁵ är inte effektiva och följs inte upp.
- Uppföljning och analys av kostnaderna är svag och bidrar inte till förståelse eller för att möjliggöra lämpliga åtgärder av Domstolsverket och tingsrätterna.
- Risker för dålig hushållning med statens medel är betydande.

³⁵ Dessa kontrollåtgärder är externa i förhållande till den kontroll som sker genom domstolens ställningstagande till den yrkade ersättningen. Kontrollåtgärderna ingår dock i den interna kontrollen sett till staten som helhet.

4.1 Brister i kontrollmiljö och kommunikation skapar osäker grund för god intern kontroll

Processen från beslut att förordna ett rättsligt biträde till beslut om ersättning vilar på en grund som inte bidrar till god hushållning. Ett antal faktorer saknas som i andra sammanhang brukar anses viktiga för att skapa en god kontrollmiljö. Kontrollmiljön är alltså problematisk för att åstadkomma en betryggande intern kontroll för god hushållning.

Den enskilda tingsrätten har inte några direkta budgetära incitament för att upprätthålla en god hushållning. Beslutet om ersättning beskrivs av flera av de domare vi har intervjuat som en icke-fråga för domstolen och något som kommer i tredje hand. Tingsrätten har inget budgetansvar för ersättningar till rättsliga biträden då dessa belastar ett separat anslag.³⁶ En av de intervjuade domarna uppger:

Vi sitter på kranen till statskassan, och det är ingen som hejdar oss.

Detta innebär att varken tingsrätterna eller Domstolsverket påverkas i sin vanliga verksamhet av utveckling och utfall av kostnaderna för rättsliga biträden. Detta kan jämföras med hanteringen av ersättning till nämndemännen vilken påverkar tingsrättens budget. I det fallet sker en betydligt mer noggrann hantering, till exempel krävs intyg som styrker eventuell inkomstförlust.

För den enskilde domaren kan det vara svårt att prioritera noggrannhet och sätta ned ersättningar när så är skäligt, eftersom prövningen av ersättningsanspråken av många domare anses kräva lång tid. Flera av de intervjuade domarna har också uppgett att nedsättning av anspråk ofta resulterar i att biträdet överklagar beslutet till hovrätten. Det upplevs också som vanligt att hovrätten ändrar tingsrättens beslut helt eller delvis till biträdets fördel. Vi kan dock visa att ändringsfrekvensen i hovrätt (helt eller delvis bifall) ligger på cirka en tredjedel av fallen.³⁷ En tidigare utredning har också pekat på att domstolarna upplever det som problematiskt att sätta ned yrkade kostnader från biträden eftersom de måste motivera att yrkad ersättning inte är skälig.³⁸ En annan av de intervjuade domarna sammanfattar det hela så här:

Om vi beviljar [den yrkade] ersättningen så är alla glada.

³⁶ Anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. finansierar dessa kostnader. Tingsrätternas övriga verksamhet finansieras via Domstolsverkets förvaltningsanslag, 1:5 ap. 1 Sveriges Domstolar.

³⁷ Inhämtade uppgifter från Domstolsverket om ändringsfrekvens i hovrätterna av överklagade ersättningsbeslut av offentliga försvarare och målsägandebiträden 2018–2020.

³⁸ Se t.ex. SOU 1995:81, s. 242–243. Detta var också en anledning till införande av taxa eftersom taxan skulle medverka till att vända på bevisbördan från domstolen till biträdet. Som framgår i 3.1 har betydelsen av taxan successivt minskat över tid.

Flertalet intervjuade domare vittnar om tidspress när ersättningsfrågan ska hanteras. Ersättningsfrågan prövas i slutet av rättsens överläggning, som följer på huvudförhandlingen, och det är sällan man väntar med att meddela dom endast för att mer noggrant kunna gå igenom ersättningsyrkandet. Nämndemännen deltar under hela överläggningen, och ska alltså vara delaktiga i beslutet om ersättning. Det gör att juristdomaren är mer eller mindre förhindrad att skjuta fram ersättningsfrågan till ett senare tillfälle. Om domaren ändå väljer att göra det på grund av tidsbrist eller av andra skäl måste överläggningen prolongeras och samtliga nämndemän kallas samman till ett nytt möte. Det leder naturligtvis till ett visst besvär för samtliga involverade, och gör att man hellre beslutar under tidspress sist under överläggningen. En tredje domare berättar:

Viktigt att komma ihåg att denna fråga kommer sist på dagen och inte är så juridiskt viktig, inte så intressant och man orkar inte. Man utgår från att advokaten är ärlig även om man ibland ser att till exempel målsägandebiträdet tagit mer än försvararen och då prutar man lite.

Något förarbete av domstolshandläggare, tingsnotarie eller annan personal sker oftast inte, förutom att det ibland förekommer att notarien utför vissa kontroller i kostnadsräkningen. På så sätt saknas en inbyggd dualitet i hanteringen, det vill säga att ytterligare någon person går igenom underlagen innan rätten beslutar om ersättningen. Likaså finns inte något administrativt stöd med till exempel tumregler, nyckeltal eller liknande som domaren kan tillämpa för att få en snabb övergripande analys av rimligheten i ersättningsanspråken.³⁹

Förutsättningarna för domaren att ha tillräcklig information om biträdenas arbete är ofta bristfälliga på tingsrätterna, eftersom den nedlagda tiden till stor del sker under förundersökningen. Domaren blir därmed beroende av yttrande från åklagare om skäligheten i nedlagd tid utanför huvudförhandlingen. Samtidigt är det först när ersättningsanspråket motsvarar 100 000 kronor eller mer som rätten är skyldig att inhämta yttrande från åklagaren. Det är helt enkelt svårt för domarna att bedöma om olika arbetsinsatser under förundersökningen har varit nödvändiga.

Kompetens och erfarenhetsuppbyggnad för att kunna bedöma skäligheten i ersättningsanspråken är bristfälliga. Samtliga intervjuade domare uppger att det inte finns någon del i domarens utbildning som mer ingående berör vad som kan anses vara skäligen ersättning. Några av de intervjuade domarna uppger att det händer att man delar erfarenheter genom att delta i de domarmöten som brukar hållas på tingsrätterna. Dessa möten kan beröra nya avgöranden

³⁹ Vid intervjuerna med domare har framkommit att en del domare har egna tumregler som de tillämpar vid skälighetsbedömningen, till exempel kopplat till tid per sida i förundersökningen, tid i förhållande till längd på huvudförhandling, etc. Det förefaller dock vara en stor variation av hur domare gör och några vägledningar eller liknande för att ge stöd och bidra till mer homogen hantering saknas. Detta speglas även i att vissa domare inte ens anser att det är möjligt eller lämpligt att använda tumregler.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

i ersättningsfrågan från högre rätt, men det förekommer inte så ofta. Diskussionen mellan kolleger i denna fråga är också begränsad.

Få av de domare vi har intervjuat vittnar om att lagmannen brukar ta upp frågor om ersättning till biträden, varken som en del i uppföljningen av kostnadsutvecklingen för tingsrätten eller utifrån problem som framkommit med till exempel misstänkt dubbeldebitering från biträden. Den viktiga aspekten av vad som brukar kallas *tone-at-the-top* som kännetecknar en god kontrollmiljö brister därför i detta avseende. Det handlar till exempel om hur lagmannen i sin egenskap av chef för domstolen genom sitt agerande visar att frågan har betydelse. Vikten av god *tone-at-the-top* förefaller vara särskilt viktig i ersättningsfrågan, eftersom flera domare vittnar om att ersättningsfrågan är en mindre intressant del i den dömande verksamheten, och en fråga som ofta "kommer sist" inte bara bokstavligt utan även i fråga om graden av engagemang.

Tingsrätternas styrdokument bedömer vi vara goda på ett övergripande plan för tingsrätten som organisation. Det finns tydliga beskrivningar av organisationen, ansvarsfördelning, arbetsordningar, policyer, m.m. De styrdokument och stöd i form av mallar och vägledningar som finns på tingsrätternas relaterar dock inte på något sätt till prövningen av ersättning. Det är överhuvudtaget svårt att se att det finns någon form av rutin för att hantera ersättningen innan den administrativa hanteringen tar vid efter att rätten har fattat sitt beslut.

4.2 Frånvaro av relevant riskanalys genomsyrar tingsrätternas rutiner

Några riskanalyser som rör ersättningsfrågor finns inte på de sex granskade tingsrätterna. Domstolsverket hämtar varje år in ett intygande från samtliga 48 tingsrätter där lagmannen intygar att den interna kontrollen är betryggande. I princip samtliga tingsrätter har intygat att den interna kontrollen är betryggande för åren 2019 och 2020. Som underlag och stöd till intygandet skickar Domstolsverket ut ett metodstöd samt en självvärderingsmall. Dessa underlag täcker till stor del relevanta delar av tingsrättens verksamhetsområde och vi bedömer att de utgör ett bra stöd för arbetet med intern kontroll på tingsrätterna.⁴⁰

Två problem föreligger emellertid med underlagen och hur de använts av tingsrätterna:

- Det saknas i stort sett frågor som rör förutsättningar och kontroll av god hushållning kopplat till ersättningsfrågor. Det finns förvisso en fråga i självvärderingsmallen som gäller om det finns väl fungerande rutiner för att pröva olika ersättningsfrågor för rättsliga biträden etc. Vid intervjuer med

⁴⁰ De områden som ingår i självvärderingsmallen är ledning, målhantering, arbetsgivarrollen, lönehantering, ekonomiadministration, upphandling samt säkerhet.

tingsrätterna har det dock framkommit att innebörden av den frågan avser den administrativa hanteringen av ersättningar efter att rätten redan beslutat i ersättningsfrågan.⁴¹

- Det saknas i stort sett underlag som stöder varför tingsrätten svarat ja eller nej i självutvärderingsmallen.

Sammantaget går det inte att se något som tyder på riskmedvetenhet när det gäller att hantera ersättningar till biträden, särskilt inte under själva prövningen av ersättningsanspråken. Detta bekräftas även av gjorda intervjuer. Som en av de intervjuade domarna uttrycker det:

Risken är att det går fort och blir fel då det kommer sist i hanteringen.

Vi kan även notera att frånvaron av riskmedvetenhet innebär en risk för oegentligheter såsom att en domare skulle kunna bli påverkad att ta ovidkommande hänsyn vid beslut om ersättning till ett visst rättsligt biträde. Som framgår nedan finns heller ingen kontrollåtgärd som skulle hantera risk för oegentligheter vid ersättningsanspråk under 100 000 respektive 150 000 kronor, eftersom dessa inte behöver lämnas till åklagare för synpunkter respektive JK för ett eventuellt överklagande.

4.3 Tingsrätternas egen kontroll är inte effektiv

Tingsrätternas hantering sker i tre steg. Det första momentet sker när biträdet förordnas.⁴² Det andra inträffar när ersättningsbeslutet fattas, vilket i regel sker under överläggningen i direkt anslutning till huvudförhandlingen.⁴³ Därefter sker en efterkontroll av administrativ karaktär. Inget av dessa moment bedömer vi vara effektivt utformat.

4.3.1 Tingsrätternas kontroll fram till beslut om ersättning

Begäran om att förordna ett biträde inkommer till tingsrätten som en begäran från polis eller åklagare. Beslut att förordna målsägandebiträde fattas alltid av en domare, medan beslut som rör offentlig försvarare kan vara delegerat till handläggande personal på domstolen. Utifrån genomförda intervjuer med domare framgår att det varierar på vilka grunder en målsägande kan bli beviljad målsägandebiträde. Några underlag för dessa beslut dokumenteras sällan, vilket i en del fall gör det svårt att följa upp vilka bedömningar som ligger grund för beslutet. Vidare finns det enligt våra intervjuer ibland ett intresse för åklagare och

⁴¹ Frågan lyder: Det finns väl fungerande rutiner för prövning av och beslut om olika ersättningsfrågor i den dömande verksamheten, avseende offentliga försvarare, målsägandebiträden, offentliga biträden, vittnen och tolkar och ersättning enligt rättshjälpslagen. (fråga 17 i fliken Målhantering). Samtliga granskade tingsrätter besvarade frågan med ett "ja".

⁴² Beslut att förordna ett biträde är ett moment i processen för hantering av ersättningar till rättsliga biträden och ingår därför till viss del i granskningen eftersom det initierar generering av utgifter.

⁴³ I de så kallade förordnademålen bestäms ersättningen av tingsrätten efter ansökan. I dessa fall förekommer ingen huvudförhandling eller överläggning med nämnd.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

polis att vilja ha ett målsägandebitråde för att på så sätt avlasta sitt eget arbete med målsäganden. Utan att på något sätt ifrågasätta rätten till biträde kan vi ändå konstatera att granskningen visar att ju tidigare under förundersökningen som ett biträde förordnas desto mer ökar också kostnaderna.

Den huvudsakliga kontrollen av kostnader görs antingen vid överläggningen efter avslutad huvudförhandling eller i samband med avskrivningsbeslut när förundersökningen inte leder till åtal (förordnandemål). Detta görs genom att rätten tar ställning till bitrådets ersättningsanspråk. Granskningen visar ett antal saker som gör att denna kontroll inte ger tillräckligt goda förutsättningar för att göra en tillförlitlig bedömning av ersättningsanspråken och därmed bidra till en god hushållning i staten. Dessa är följande:

- Domarna har ofta svårt att se helheten av bitrådets uppdrag från förundersökning till avslutad huvudförhandling. Detta ökar behovet av att förlita sig på yttrande från åklagaren, en kontroll som granskningen visar är olämpligt utformad då den inte fungerar vare sig i praktiken eller teorin (se mer därom nedan). Problemet förstärks också något av att det inte alltid är samma åklagare som har lett förundersökningen, beslutat i åtalsfrågan eller fört talan i tingsrätten.
- Det råder begränsad insyn i förordnandemålen. De intervjuade domarna uppger att de i princip inte har någon insyn alls i bitrådets arbete i dessa mål om inte domaren på eget initiativ tillfrågar förundersökningsledaren. Ofta anser domare beloppen vara för små för att lägga ned tid på att göra detta. En av domarna uttalar följande:

Det är lätt att man bara skriver på beslutet utan vidare eftertanke och låter det gå i väg. Jag är övertygad om att det går i väg en massa pengar som advokaterna inte har rätt till på grund av detta.

Problemet har blivit tydligt när tingsrätter valt att centralisera besluten om ersättning i förordnandemål till vissa domare och därigenom bättre kunnat jämföra nedlagt arbete och ersättningsanspråk, vilket enligt intervjuer med berörda tingsrätter har lett till besparingar.

- Incitamenten är svaga för domaren att lägga ordentligt med tid för att ingående gå igenom underlagen för kostnadsräkningarna. Våra intervjuer visar tydligt på att ersättningsfrågan ofta anses vara den minst angelägna frågan i målet och något som behöver klaras av snabbt.
- Det saknas helt stöd i form av vägledning eller liknande för att bedöma skäligheten i ersättningsanspråken. Det står inte heller klart vilka faktorer som har betydelse för skälighetsbedömningen. En del domare vittnar om att de har egna tumregler som de använder, men bilden är splittrad. Att det föreligger ett behov av stöd har även diskuterats vid åtminstone

ett domarmöte på en av de granskade tingsrätterna, dock utan att någon konkret åtgärd har vidtagits.

- Dualitet saknas. När det är komplicerat att bedöma skäligheten i ett ersättningsanspråk och detta kan innehålla betydande inslag av subjektivitet är det en god kontrollåtgärd att fler än en person bedömer underlaget, till exempel en tingsnotarie eller en domstolshandläggare. Flera av de intervjuade domarna uppger dock att de inte gör några försök att få till en första bedömning som stöd för domstolens beslut annat än i rent administrativt hänseende.⁴⁴
- Såväl genomgång av styrdokument som intervjuer med flera domare visar att det i relativt stor utsträckning saknas logik och metodik för att bedöma skäligheten i ersättningsanspråken. Något stöd för en systematisk riskbedömning förmedlas inte heller till domarna, vilket hade kunnat underlätta deras bedömning. Flera intervjuade domare vittnar dock om att de lär känna vissa biträden, och därför vet att de behöver vara mer observanta på vissa biträdens kostnadsräkningar.
- Dagens regelverk tillåter inte att det tas fram underlag som kan visa på om samma biträde yrkat ersättning för samma tid på någon annan domstol.
- Personer som döms till ansvar för brott ska betala för sitt försvar om de har tillräcklig betalningskraft. Underlaget för att avgöra om en dömd person själv ska stå för kostnaderna är dock bristfälligt. Det sker sällan någon fördjupad prövning av om en dömd person borde kunna betala kostnaderna för sitt försvar. I stället ställs ofta endast en muntlig fråga till den dömde om dennes inkomstförhållanden. Resultatet blir enligt Riksrevisionens mening att staten sannolikt får stå för kostnader i en del fall där den dömde borde ha gjort det helt eller delvis. Ett beslut som innebär att kostnaden ska stanna på staten medför heller inte att någon fordran uppstår för staten, som Kronofogdemyndigheten i framtiden skulle kunnat bevaka och bedöma betalningsmöjligheten för.

4.3.2 Tingsrätternas kontroll efter beslut om ersättning

Efter det att rätten beslutat om ersättningen följer ett antal administrativa efterhandskontroller.⁴⁵ En viktig åtgärd är att kontrollera utbetalningar på 50 000 kronor och däröver. Denna kontroll är administrativt inriktad mot att säkerställa att rätt beslutat belopp kommer rätt mottagare till handa, inte att åstadkomma god hushållning i staten. I likhet med Riksrevisionens årliga revision bedömer vi att denna del av tingsrätternas interna kontroll fungerar väl. Samtidigt har granskningen visat att det även förekommer stickprovskontroller på belopp långt under 50 000 kronor. Det har dock inte gått att få klarhet i vilken

⁴⁴ Det är intressant att notera att dualitet annars är ett krav vid hantering av tingsrättens egna budgeterade medel, se 5 § DVFS 2017:1.

⁴⁵ Dessa kontroller regleras framför allt i Domstolsverkets föreskrifter för ekonomiadministrativ verksamhet (DVFS 2017:1).

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

riskbedömning som ligger till grund för den utökade kontrollen. Alla dessa efterkontroller syftar framför allt till att kontrollera att det utbetalade beloppet stämmer överens med det beslutade beloppet och att det kommer rätt mottagare till handa, alltså inte i första hand till att hushålla med statens medel.

4.4 Den externa kontrollen är inte heller effektiv

Det finns tre externa kontrollåtgärder kopplade till processen för att hantera ersättning: åklagares yttrandeskyldighet vid ersättningsyrkanden uppgående till 100 000 kronor och däröver, anmälan till JK vid yrkanden på 150 000 och däröver samt anmälan till Advokatsamfundet om ersättningsanspråket satts ned med ett betydande belopp eller med 50 000 kronor eller mer. Dessa tre kontrollåtgärder är reglerade i författningar, och är alltså inte resultat av tingsrätternas eget arbete med intern kontroll. Vi bedömer emellertid att dessa kontroller inte är effektivt utformade.

4.4.1 Åklagarens yttrande

Åklagare ska yttra sig vid ersättningsanspråk på 100 000 kronor och däröver. Det kan även förekomma att domare ber åklagare att yttra sig över mindre belopp, men granskningen visar att det sker sporadiskt och oftast muntligt vid slutet av huvudförhandlingen. Åklagaren ska yttra sig över yrkad ersättning för nedlagt arbete, och särskilt för det arbete som är utfört under förundersökningen.

Det finns flera problem med kontrollen när åklagare ska yttra sig. För det första sker det inte på ett systematiskt sätt. Det finns i nuläget ingen mall eller liknande utifrån vilken åklagaren avger sitt yttrande. Detta medför att åklagarens yttrande kan variera mycket och inte behöver vara inriktat på de specifika risker och oklarheter som finns i det enskilda fallet, som till exempel behov och tidsåtgång för genomläsning av förundersökningsprotokoll, förhör, häktesbesök och dylikt.

För det andra brister förutsättningarna för en ingående analys i yttrandet. Enligt våra intervjuer är incitamenten att ta sig tid för att gå igenom kostnadsräkningen svaga, och ofta blir återkopplingen till domaren rutinartad med kommentar om det inte finns något att erinra eller liknande. I de fall en åklagare blir omedd att yttra sig muntligt vid huvudförhandlingen blir bedömningen ofta relativt ydlig. Att en domare väljer att vänta med att meddela domen för att låta just ersättningsfrågan bli ingående bedömd av åklagare förekommer i stort sett aldrig enligt uppgift från de domare vi har hört i granskningen.

Ekobrottsmyndigheten har tagit initiativ till en vägledning som stöd för åklagare. Vägledningen beskriver vilka faktorer som är relevanta för åklagaren vid bedömning av skälighet utifrån sammanställning av gällande rättspraxis. I vägledningen framgår även att det är svårt att göra en kvalificerad bedömning i ersättningsfrågan i anslutning till huvudförhandlingen. Vägledningen har dock

stannat vid att vara ett internt utkast, och tillämpas därför inte.⁴⁶ Vi bedömer dock att något slags mall eller vägledning skulle vara ett bra stöd för att bedöma skäligheten i ersättningsanspråken.

För det tredje omfattar andelen uppdrag där åklagare ska yttra sig endast en mindre del av kostnadsmassan. Av 72 967 utbetalningar till offentliga försvarare och målsägandebiträden under tiden januari–september 2019 utgjorde 2 996 utbetalningar på 100 000 kronor eller mer. Detta motsvarar 4 procent av alla utbetalningar och 36 procent av den totala kostnadsmassan i fråga. Med andra ord faller nästan två tredjedelar av kostnadsmassan utanför denna kontroll även om vissa domare sporadiskt tillfrågar åklagare även i vid mindre belopp.

Slutligen har åklagaren inte alltid så god insyn i hela målet på grund av att det inte alltid är samma åklagare som varit förundersökningsledare, och ibland har Polismyndigheten varit förundersökningsledare. Det behöver inte heller vara samma åklagare som beslutat att väcka åtal som den åklagare som för talan i rätten. Mycket arbete sker också under förundersökningen hos polisen, och det är också där underlagen finns för att bedöma om ett förhör har ägt rum, när det har skett och hur lång tid det har tagit.

4.4.2 JK:s rätt att överklaga

Den kontroll som JK utför är en efterhandskontroll, och inte integrerad i den faktiska processen på tingsrätten. JK har rätt att överklaga ersättningsbeslut⁴⁷ och tingsrätterna är skyldiga att underrätta JK om beslut där ett biträde har fått ersättning med minst 150 000 kronor.⁴⁸ Av 72 967 utbetalningar till offentliga försvarare och målsägandebiträden under tiden januari–september 2019 utgjorde 1 585 utbetalningar på 150 000 kronor eller mer. Detta utgör 2 procent av det totala antalet utbetalningar till offentliga försvarare och målsägandebiträden från tingsrätterna och 26 procent av den totala kostnadsmassan i fråga. Med andra ord är det cirka tre fjärdedelar av kostnadsmassan som inte fångas upp av denna kontroll.

Vidare framgår det av JK:s egen granskning att tingsrätterna inte alltid efterlever att inom viss tid underrätta JK vid ersättningar på 150 000 kronor och däröver. Kontrollen brister alltså även delvis i det avseendet. JK:s egen granskning visar även att ersättningsbesluten saknar motivering i cirka 20 procent av fallen.⁴⁹

⁴⁶ Faktorer omfattar karaktär, tidsåtgång i domstol, omfattningen av materialet, den tilltalades roll i sammanhanget, kostnadsräkningens utformning och övriga åtgärder som varit påkallade för att tillvarata klientens rätt. Därtill ska hänsyn tas till eventuell försumlighet hos biträdet.

(Ekobrottsmyndigheten, *Om ersättning till försvarare i samband med rättegång*, ARF 2019:1, s. 8.)

⁴⁷ 1 § lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.

⁴⁸ 23 § och 24 § 4 Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern (DVFS 2020:15).

⁴⁹ JK, *Särskild granskning av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden*, 2021. Vid kontakt med JK har framkommit att JK i sin uppföljning endast granskat faktiskt inkomna ärenden. JK:s urval är därför inte representativt för hela populationen av ärenden.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Motsvarande brist framkommer även i vår egen granskning av prövningar av ersättningsanspråk (se kap. 5). Utan tydliga skälighetsmotiveringar i domen försvåras JK:s roll som kontrollinstans ytterligare.

Antalet fall som JK väljer att överklaga är relativt få. Att JK inte är en del i processen på tingsrätten understöder kontrollen endast i begränsad utsträckning, eftersom det blir en kontrollåtgärd som är svår att koppla till tingsrättens eget arbete med risker. Dessutom sker ingen återkoppling till tingsrätterna av utfallet av prövningen i högre rätt. JK förmedlar heller inte till vare sig tingsrätter eller åklagare vilka bedömningar som ligger till grund för att man går vidare och överklagar, vilket gör att JK:s kontroll inte bidrar till någon förbättring av den interna kontrollen. Effekterna av JK:s arbete och det lärande som JK skulle kunna bidra med kommuniceras alltså inte till tingsrätterna.

4.4.3 Advokatsamfundets roll

Domstolen ska rapportera till Advokatsamfundet när den yrkade ersättningen sätts ned med en betydande del, och alltid om den sätts ned med 50 000 kronor eller mer.⁵⁰ Syftet med denna bestämmelse är att advokaterna ska känna ett större ansvar för sina kostnadsräkningar och ersättningsanspråk samt möjliggöra disciplinförfaranden från samfundets sida.⁵¹ Lagstiftaren har alltså inte explicit uttalat att detta är en del av kontrollsystemet.

Trots att denna kontroll torde ha en viss avskräckande och skärpande effekt bedömer vi ändå att den inte bidrar till någon förbättring sett till hur den interna kontrollen på tingsrätten ska upprätthållas. För det första meddelar inte domstolarna samtliga berörda nedsättningsbeslut vilket både framgår av våra intervjuer och i JK:s granskning av efterlevnaden av regeln. Det är också oklart vilka skäl som ligger bakom att inte samtliga fall kommer samfundet till handa. För det andra är det svårt att se hur Advokatsamfundets eventuella disciplinära prövning i någon högre grad kan knyta an till risker vid tingsrättens beslut om ersättning. Disciplinnämndens prövning avser nämligen primärt god advokatsed och inte ersättningen i sig i det enskilda fallet. Det måste inte vara ett åsidosättande av god advokatsed att advokatens bedömning inte överensstämmer med rättsens beslut. Enligt disciplinnämndens praxis måste det dessutom vara fråga om ett flagrant åsidosättande av regeln om skälighet för att brott mot god advokatsed ska föreligga.

⁵⁰ 2 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.

⁵¹ Prop. 2004/05:41, s. 24.

4.5 Relevant uppföljning och övervakning saknas för ersättningsfrågor

Någon väl fungerande uppföljning av utfall och övervakning av kontroller har inte kunnat identifieras i granskningen. Varken Domstolsverket eller tingsrätterna gör detta i dag. Dagens regelverk medger dock inte att Domstolsverket följer upp verksamheten genom befintliga IT-system, trots att det i praktiken skulle vara möjligt.

De moment av analys och uppföljning som saknas är framför allt:

- Löpande analys av respektive tingsrätts ersättningskostnader och relevanta nyckeltal för att fånga upp dels oförklarliga skillnader mellan och inom tingsrätter, dels om enskilda tingsrätters kostnader ökar markant.⁵²
- Kartläggning och dokumentation av de olika kontroller som sker i syfte att få mer utförliga beskrivningar om vad som är skäligen kostnad m.m.

Det har förekommit att biträden har dubbeldebiterat, kanske av oaksamhet eller rent uppsåtligt. Med dagens ersättningssystem är risken påtaglig att det är möjligt att dubbeldebitera, eftersom respektive tingsrätt endast kontrollerar sina egna kostnadsräkningar. Därför kan ett biträde debitera för arbetstid vid samma tid som sker inom ramen för en annan domstols förordnande utan att det går att upptäcka med mindre man går igenom alla domstolars utbetalningar manuellt. Granskningen visar alltså att det saknas ett helhetsgrepp för att följa upp och analysera utgifterna för ersättningen. Detta skulle dock kräva att information kan hämtas in från andra tingsrätter, vilket inte är möjligt enligt gällande regelverk. Kostnadsräkningar anses nämligen vara en handling i målet på den enskilda domstolen, och kan därmed inte bli föremål för samkörning i IT-system mellan myndigheter.

4.6 Regeringens och Domstolsverkets roll i processen

Både regeringen och Domstolsverket har direkt eller indirekt en roll i processen för att hantera ersättningen till rättsliga biträden. Regeringens roll ligger främst i att sätta spelregler och markera vikten av god hushållning. Domstolsverket kan också skapa spelregler genom sin föreskriftsrätt, men har också en roll i att följa upp och analysera kostnaderna.

Regeringens intresse för frågan har varit begränsad under lång tid. Vi har under granskningen haft kontakt med företrädare för Justitiedepartementet. Vi har även följt upp vilka initiativ som regeringen tagit för att förstå och säkerställa god hushållning av medel. Som framgår ovan finns det även tre externa kontrollåtgärder (yttrande från åklagare samt underrättelse till JK respektive Advokatsamfundet). Genom dessa preventiva och detektiva kontrollmekanismer har regeringen skapat en ram för vilka kontroller som ska ske av ersättningsbesluten. För att kontrollen

⁵² Detta avser dock inte att följa upp rättstillämpningen.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

ska vara effektiv behöver den dock regelbundet följas upp och justeras utifrån befintliga risker och hur kontrollerna tillämpas i praktiken.

Granskningen visar att regeringen inte låter utföra någon regelbunden uppföljning av de författningsstyrda kontrollerna. Sedan utredningsbetänkandet Rättvisans pris⁵³ lades fram har regeringen endast tagit två initiativ i frågan. Det ena är en intern promemoria som föreslår att förundersökningsledaren ska höras i förordnandemål där ersättningsanspråket uppgår till 100 000 kronor eller mer, eller om beloppet understiger 100 000 kronor om det behövs för att bedöma skäligheten.⁵⁴ Det andra initiativet är ett uppdrag till Domstolsverket i regleringsbrevet till Sveriges Domstolar för 2021 att analysera ersättningarna från anslaget 1:12 Rättsliga biträden m.m. Domstolsverket ska även identifiera och konsekvensbeskriva vilka utbetalningar och andra åtgärder som är särskilt kostnadsdrivande, i syfte att skapa bättre kostnadskontroll i förhållande till anslaget. Uppdraget pågår för närvarande och ska slutredovisas i mars 2022. Uteblivna åtgärder av regeringen kan bidra till att kontrollmiljön blir sämre på domstolarna där besluten om ersättningar fattas.

Domstolsverket och domstolarna är separata och självständiga myndigheter. Verkets uppgift är att lämna administrativt stöd och service åt domstolarna, och ska i detta arbete iakta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen. För att fullgöra sina uppgifter får verket meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och effektivitet.⁵⁵ Domstolsverket är generellt försiktigt med att gå in på frågor som är en del av den dömande verksamheten, vilket beslut i ersättningsfrågan är en del av. Inte desto mindre är Riksrevisionens uppfattning att detta inte hindrar Domstolsverket att ta ett helhetsgrepp över redan beslutade ersättningar, utan att domstolarnas självständighet träds för när.

Domstolsverket har genom sin föreskriftsrätt infört rutiner och kontroller av administrativ art såsom att kontrollera överensstämmelse mellan uppgifter i domen och uppgifter i KIM, att efterföljande utbetalning blir korrekt bokförd m.m. Dessa kontroller påverkar dock mycket begränsat skyldigheten att hushålla väl med statens medel. Domstolsverket har följaktligen till stora delar de facto inriktat sig mot de delar av processen som har en svagare koppling till att hushålla väl med statens medel. Som ovan framgår har Domstolsverket även en roll i att bidra till analys och uppföljning av utfall och kostnadsutveckling, där ju besluten om ersättning redan är fattade. Våra intervjuer visar att denna uppföljning är ytterst begränsad i den del av processen som kan vara kostnadsdrivande.

⁵³ SOU 2014:86.

⁵⁴ Förbättrad kontroll av ersättningsanspråk i brottmål där åtal inte har väckts (Ju2020/03627).

⁵⁵ 1 § och 10 § första stycket förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

5 Uppenbara risker för fel i prövningen av ersättningsanspråken

Vi har granskat hanteringen av ersättningsanspråk i ett urval av brottmål vid de sex tingsrätterna Luleå, Gävle, Örebro, Göteborg, Malmö och Södertörn. Denna granskning bygger på ett slumpmässigt urval av 49 brottmål med huvudförhandling där brottmålstaxan inte har tillämpats.⁵⁶ De viktigaste iakttagelserna är följande:

- Tyngdpunkten för biträdenas arbete ligger före huvudförhandlingen. Endast en mindre del av tiden läggs ned under huvudförhandlingen.
- Hanteringen har en till stora delar kvantitativ inriktning och underlättar inte nyanserade kvalitativa bedömningar.
- Innehållet i och utformningen av kostnadsräkningar och arbetsredogörelser är rimliga, men motiveringarna till besluten om ersättning är oftast knapphändiga.

5.1 Det mesta av arbetstiden utförs innan huvudförhandlingen

I praktiken utförs merparten av biträdenas arbete innan huvudförhandlingen inleds. I de granskade målen har det totalt förekommit 301 huvudförhandlingstimmor och utgått ersättning för 1 743 arbetstimmar förutom ersättning för tidsspillan och utlägg. Med timkostnadsnormen 1 404 kronor (2020) innebär det en total ersättning om 1 937 520 kronor för arbete exklusive mervärdesskatt. Det innebär att 17 procent av nedlagd arbetstid avser arbete utfört under huvudförhandlingen, medan 83 procent av arbetet har blivit utfört utanför huvudförhandlingen och därmed också utanför domstolens omedelbara insyn och kontroll.⁵⁷

Denna del av granskningen bygger på slumpvis utvalda mål på sex tingsrätter som tillsammans volymmässigt täcker cirka en fjärdedel av den totala volymen av brottmål på landets tingsrätter. Dessutom uppgår kostnaderna för den typ av uppdrag vars kostnadsräkningar har granskats till närmare 70 av den totala kostnadsmassan för rättsliga biträden. Därför kan vi med relativt stor säkerhet utgå från att merparten av biträdenas arbetstid vanligen sker innan huvudförhandlingen för tingsrätterna som helhet. Detta innebär att merparten av den nedlagda arbetstiden löper en risk att inte bli ordentligt prövad när den sker i slutet av överläggningen efter avslutad huvudförhandling. För att uppnå en god kontroll

⁵⁶ Respektive tingsrätt inom varje hovrättsområde som årligen handlägger flest brottmål. Obs. att i uppdraget (se bilaga 2) anges urvalet 45 tingsrätter, vilket av administrativa skäl kom att bli 49.

⁵⁷ Någon enstaka procent av dessa 82 procent avser arbete vid häktningsförhandling. Förekommande "efterarbete" torde vara försumbart, även om vissa kostnadsräkningar upptar kortare tid för "genomgång av dom".

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

över kostnaderna skulle det enligt vår bedömning krävas en betydligt grundligare genomgång av förundersökningsprotokoll och andra underlag från polis och åklagare än vad som i dagsläget praktiskt och tidsmässigt låter sig göras under slutet av överläggningen.

Att merparten av arbetstiden läggs ned under förundersökningen medför att domarens möjlighet till en god kontroll av underlagen försvaras för en stor del av biträdets arbete. Att biträdena lägger ned arbetstid före huvudförhandlingen är enligt vår bedömning rimligt och i många fall direkt nödvändigt, inte minst när det gäller mål med allvarligare brottslighet och särskilt om den misstänkte är häktad. Det är också självklart att det ska kunna variera från fall till fall. Arbetet under förundersökningen är dock betydligt svårare för en domare att ha god kännedom om och kunna göra en kvalificerad rimlighetsbedömning av. Att låta åklagaren som fört talan yttra sig över ersättningsanspråket kan vara till viss hjälp, men sällan i tillräcklig omfattning. Att höra förundersökningsledaren skulle dock kunna ge mer information, men är praktiskt svårare att göra.

5.2 Kvantitet gynnas på bekostnad av kvalitet

Offentlig försvarare och målsägandebitråde har rätt till skäligen 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.⁵⁸ I de mål där taxan inte tillämpas ska tingsrätten ta ställning till om yrkad ersättning för arbete är skäligen. Tingsrätten ska i dessa fall bedöma om utfört arbete varit nödvändigt för uppdraget och om den nedlagda arbetstiden varit rimlig.

Granskningen visar dock att regelverket bidrar till att hanteringen blir inriktad mot kvantitet i form av nedlagd tid. Om det framför allt är kvantitet i form av timmar som räknas utan att större hänsyn tas till behov av nödvändiga åtgärder och kvalitet i arbetet bedömer vi att det bidrar till att biträdesuppdragen blir kostnadsdrivande. Den kvantitativa inriktningen i regelverk och praxis i form av timmar som grund för ersättning utgör därför en riskfaktor.

En person som arbetar med en uppgift kan givetvis utträtta mycket eller litet under en timmes gång. Detsamma gäller även för rättsliga biträden i brottmål. Ett erfaret och skickligt biträde borde kunna utföra vissa arbetsmoment snabbare, och i vissa fall inte behöva utföra dem alls eftersom biträdet redan kan saken. Ett mindre erfaret biträde kan behöva ta längre tid på sig, och kan även behöva läsa på om vissa saker. I regleringen beaktas detta genom att det endast är den tidsåtgång som är rimlig som ska ersättas – inte det faktiska nedlagda arbetet. Med rimlig

⁵⁸ Se 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 5 § lagen om målsägandebitråde jämfört med 27 § rättshjälpslagen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

tidsåtgång menas hur många timmar ett normalskickligt biträde behöver för att utföra uppdraget.⁵⁹

Granskningen av hanteringen av ersättningsanspråk visar att tingsrätten ytterst sällan brukar ifrågasätta riktigheten av den redovisade tidsåtgången. De intervjuade domarna bekräftar dock att det är fullt möjligt att ifrågasätta det skäliga i att ett visst arbetsmoment har ägnats den tid som anges, och därmed sätta ned antalet timmar till en nivå som kan anses skälig. På så sätt finns det ändå ett utrymme för rätten att betona kvalitetsaspekter i bitrådets arbete. Så görs också emellanåt.⁶⁰

Det finns även en bestämmelse som beaktar bitrådets skicklighet eller brist på skicklighet: 21 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken föreskriver 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. Varken granskningen av hanteringen av ersättningsanspråken eller våra intervjuer ger dock vid handen att denna ventil används i någon större utsträckning när det skulle behövas.

Även om ovan nämnda bestämmelser ger utrymme för att bedöma om nedlagd tid varit rimlig visar granskningen att det kan vara svårt för domaren att avgöra vilka åtgärder som varit nödvändiga för uppdraget. Ett exempel är genomgång av förundersökningsprotokollet. Flera arbetsredogörelser i de granskade fallen anger att biträdet har gått igenom förundersökningsprotokollet under ett visst antal timmar. Några skäl till om det är nödvändigt framgår dock inte av redogörelserna. Detta stöds också av våra intervjuer med domare. Ett förundersökningsprotokoll på flera hundra sidor innebär nämligen inte att biträdet nödvändigtvis ska behöva läsa allt lika noggrant. Protokollen består inte sällan av relativt många sidor som inte är särskilt relevanta för försvaret, till exempel långa förteckningar av beslagttaget gods och dylikt. Vi kan därför konstatera att biträdena lägger ned mycket tid på att gå igenom förundersökningsprotokoll, men att det av arbetsredogörelserna inte framgår om det har varit nödvändigt.

En av domarna uppger för oss:

Det är en otydlig praxis för hur en kostnadsräkning ska se ut. Ska man straffa genom att dra bort för den som specificerar väldigt tydligt eller ska man dra bort för den som klumpar ihop? Man kan ju bli straffad för att man är för tydlig och det är lite märkligt.

⁵⁹ Se prop. 1994/95:150, bilaga 3, s. 11.

⁶⁰ Framgår av såväl granskningen av kostnadsräkningarna som av intervjuer med domare på de sex granskade tingsrätterna.

5.3 Oklart om ersättningen alltid är skälig

Så som regelverket är utformat ska domstolen pröva om att den yrkade ersättningen är skälig.⁶¹ Detta borde innebära att rätten, trots att beslutet inte går emot biträdet, motiverar varför man anser att yrkad ersättning är skälig. I närmare hälften av de granskade ersättningsbesluten har dock rätten inte uttalat sig om skäligheten i den yrkade ersättningen.⁶² Riksrevisionen delar här JK:s bedömning att det i avsaknad av motivering är oklart ifall domstolen har gått igenom kostnadsräkningen och bedömt att ersättningen varit skälig med hänsyn till uppdragets art och omfattning. Det finns i vart fall en risk för att det utifrån sett kan uppfattas som att en noggrann prövning inte har skett.⁶³

Arbetsredogörelserna i de granskade kostnadsräkningarna är så gott som undantagslöst utförliga och preciserade. Trots det saknas det alltså skälighetsbedömningar i domskälen i uppemot hälften av fallen. Detta riskerar att hämma kontrollätgårderna. I de få fall då rätten har satt ned ersättningen finns det dock en utförlig motivering till att den yrkade ersättningen *inte* är skälig.

En av de intervjuade domarna menar

att kontrollen av kostnadsräkningen är en underordnad uppgift i förhållande till övriga delen av målet. Man gör det noga men det kommer i sista hand och blir något till vilket man ofta inte har så bra med tid.

⁶¹ Bland annat 21 kap. 10 § rättegångsbalken.

⁶² I 20 av 49 fall samt i 3 fall oklart och i 26 fall har rätten uttalat sig om skäligheten.

⁶³ Se Justitiekanslerns särskilda granskning av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden den 18 januari 2021 (dnr 2020/6592).

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebyråer i brottmål. Även regeringen omfattas av granskningen.

Nedan redovisas de slutsatser Riksrevisionen drar av denna granskning. Därefter följer Riksrevisionens rekommendationer.

6.1 Slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att tingsrätterna inte utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till rättsliga biträden i brottmål. Detta har sin grund framför allt i att tingsrätternas interna kontroll inte är ändamålsenligt utformad. Särskilt gäller detta förutsättningarna för att kunna göra en noggrann prövning av ersättningsanspråken. I slutet av överläggningen efter en huvudförhandling saknas ofta tillräckligt goda förutsättningar för att kunna utföra en fullgod kontroll, till exempel när det uppstår tidspress. Även det faktum att det saknas rutiner för att få en mer ingående bild av vad som hänt före huvudförhandlingen gör att förutsättningarna brister. Den rent administrativa kontrollen som följer på beslutet om ersättning synes dock fungera i stort sett väl. Vidare bedömer Riksrevisionen att Domstolsverket har kapacitet att kunna stödja domstolarna i högre grad för att utöva en starkare kostnadskontroll, exempelvis genom statistisk underlag över kostnadsutveckling m.m.

I det följande utvecklas skälen till detta.

Systemet för att hantera ersättning är föråldrat

Utgifterna har ökat med 26 procent på tre år, och trenden synes vara en fortsatt ökning. Därför behöver kontrollen av ersättningarna anpassas till detta. I dag är det endast en bråkdel av ersättningen till rättsliga biträden i brottmål som betalas via brottmålstaxan (13 procent). Det kan enligt Riksrevisionens mening huvudsakligen förklaras på två sätt. Det ena är att rätten i hög utsträckning beslutar att överskrida taxan när uppdraget anses ha krävt avsevärt mer arbete än normalt. Det andra är en ökning av förhandlingstidens längd, antalet tilltalade samt antalet förordnandemål. När brottmålstaxan infördes var syftet att få en bättre kostnadskontroll, men utvecklingen har lett till att kontrollen nu är sämre. Verkligheten har alltså sprungit ifrån de ursprungliga intentionerna som fanns när brottmålstaxan infördes.

Förutsättningarna för att hantera ersättningar har också förändrats kraftigt under det senaste decenniet, framför allt genom att biträden alltmer har kommit att förordnas redan under förundersökningsstadiet. Granskningen visar också att

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

merparten av biträdenas arbetstid nu läggs ned utanför huvudförhandlingen. Före huvudförhandlingen har tingsrätten ingen egentlig egen insyn i vilka behov som har förelegat. Särskilt gäller detta i förordnandemålen där tingsrätten inte automatiskt får del av den nedlagda förundersökningen. Under förundersökningen är det inte tingsrätten utan i stället polis och åklagare som har tillgång till underlagen och skulle kunna ha möjlighet att utföra kontrollen, men det är inte de myndigheterna som betalar och de saknar därför incitament att hushålla väl med pengarna.

Systemet för att hantera ersättning är inte utformat så att det bidrar till en god hushållning

Systemet för att hantera ersättning till rättsliga biträden är inte ändamålsenligt sett till den interna kontrollen för att hushålla med statens resurser. Praxis i hanteringen för att pröva ersättningsanspråken för nedlagt arbete, och i viss mån även regelverket, bygger till stora delar på kvantitativa uppgifter såsom hur lång tid olika arbetsmoment har tagit. Rätten ska bedöma vad som är en rimlig tidsåtgång, men det är inte alltid enkelt att avgöra hur lång tid en arbetsuppgift skulle ha tagit för ett normalskickligt biträde. Det saknas även närmare riktlinjer för hur arbetsinsatserna ska bedömas, till exempel med tumregler för vad som är skäligen tid för vanligen förekommande arbetsmoment i olika typer av mål. Detta gör det svårt för rätten att under överläggningen pröva skäligheten i de yrkade ersättningsanspråken.

Riksrevisionen bedömer att dagens utformning av den interna kontrollen brister i samtliga fem steg i den tillämpade COSO-modellen (kontrollmiljö, riskanalys, kontrollåtgärder, information/kommunikation samt uppföljning/övervakning). I stort sett är den interna kontrollen på tingsrätten inriktad mot administrativ hantering *efter* att rätten har beslutat i ersättningsfrågan. Granskningen visar även att de tre författningsstyrda kontrollerna via åklagare, JK och Advokatsamfundet inte har en sådan utformning och omfattning att de kan sägas säkerställa en god hushållning. Möjligheterna att kunna fatta beslut präglade av god hushållning är därmed bristfälliga. Det föreligger även en försiktighet från Domstolsverkets sida att närma sig frågor som rör prövningen i ersättningsfrågan då det sker inom ramen för domen. Försiktigheten är dock så stor att den skapar brister i såväl förutsättningarna för som möjligheterna att kunna hantera ersättningen på ett tryggsamt sätt.

Den interna kontrollen brister även i uppföljning och analys. Den är en delkomponent där både den enskilda tingsrätten och Domstolsverket har en roll. Granskningen visar dock att någon mer konkret analys mer än för tingsrätterna på aggregerad nivå inte görs, trots att förutsättningarna finns hos Domstolsverket. Genom att följa upp hur kontrollerna i hanteringen och utfallet av denna fungerar skulle frågan om hushållning få ökad tyngd och även kunna bli inspel till regeringen att vid behov se över de författningsstyrda kontrollerna. På den

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

enskilda tingsrätten skulle också frågan kunna få ökad tyngd genom att lagmannen löpande låter ta fram analyser av hur utgifterna utfaller. Resultaten skulle kunna användas för att se över systemet för intern kontroll, men även vara underlag för diskussioner på domarmöten m.m.

Gällande regelverk medger inte att Domstolsverket har tillgång till underlagen för utbetalningarna, det vill säga kostnadsräkningarna. Det gör att Domstolsverket saknar möjlighet att följa upp om det finns skillnader i debiteringsgrad för likartade biträdesuppdrag. Om Domstolsverket kunde få ett totalansvar för att följa upp samtliga transfereringar till rättsliga biträden, skulle det vara möjligt att kontrollera total debiterad tid per viss tidsenhet och biträde samt även för vissa tidpunkter då förhör eller förhandlingar har pågått.

Regeringen har agerat senfärdigt trots att förhållandena sedan länge är kända

Regeringen har ett ansvar för regelverket för att ersätta biträdena. Därför borde regeringen ha tagit initiativ tidigare till att analysera kostnadsutvecklingen och om systemet fungerar effektivt. Förutom ett pågående uppdrag till Domstolsverket att analysera kostnadsutvecklingen för anslaget till rättsliga biträden samt det nyligen remitterade förslaget om förordnandemålen har regeringen ännu inte tagit några initiativ som skulle kunna se till att systemet för intern kontroll är väl utformat.

6.2 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att kontrollen av ersättning till rättsliga biträden inte är tillräckligt god. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen och Domstolsverket.

Till regeringen

Riksrevisionen bedömer att tiden nu är mogen för att regeringen låter se över hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål. Framför allt bör följande punkter ingå i denna översyn:

- Utred möjligheterna att utöka brottmålstaxans tillämpningsområde till att omfatta dels väsentligt mer förhandlingstid än nuvarande tre timmar och fyrtiofem minuter, dels fler tilltalade, målsägande och biträden.
- Se över utformningen av den externa, författingsstyrda kontroll som JK och Åklagarmyndigheten ska stå för.
- Överväg att låta endast juristdomare besluta i ersättningsfrågan, och därmed lösa nämndemännen från uppgiften.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Till Domstolsverket

- Ta fram riktlinjer som underlättar att bedöma skäligheten i de rättsliga biträdenas ersättningsanspråk.
- Inled ett arbete med att bistå tingsrätterna med kontinuerlig återkoppling på utfallet av ersättningen till rättsliga biträden.
- Utred om det är möjligt att på sikt ersätta kostnadsräkningarna med ett digitalt system som alla förordnade biträden använder. Detta i syfte att låta Domstolsverket ta ett utökat helhetsansvar för att följa upp ersättningen till rättsliga biträden.

Referenslista

Myndighetsdokument

- Domstolsverket, *Ulgiftsutvecklingen för rättsliga biträden*, 2009.
- Domstolsverket, *En reformerad rättshjälpsprocess*, 2019.
- Domstolsverket, *Årsredovisning, 2018–2020*.
- Domstolsverket, *Rättshjälp och taxor, 2020–2021*.
- Ekonomistyrningsverket, *Vägledning – Oegentligheter och intern styrning och kontroll, 2016:24*.
- Justitiekanslern, *Särskild granskning av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden*, protokoll 2021-01-18.
- Riksrevisionsverket, *Varför blev det dyrare?*, 2001.
- SOU 2014:86, *Rättvisans pris*, betänkande av Biträdeskostnadsutredningen.

Författningar

- Budgetlagen (2011:203).
- Lagen (2015:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.
- Förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.
- Rättshjälpsförordningen (1997:404).
- Förordningen (1997:406) om offentlig försvarare.
- Förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.
- Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- Domstolsverkets föreskrifter (2015:4) om intern styrning och kontroll.
- Domstolsverkets föreskrifter (2020:15) om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern.
- Domstolsverkets föreskrifter (2020:21) om tolktaxa.
- Domstolsverkets föreskrifter (2020:23) om brottmålstaxa för offentlig försvarare i tingsrätt och hovrätt.
- Domstolsverkets föreskrifter (2020:27) om brottmålstaxa för målsägandebiträde i tingsrätt och hovrätt.

Övrigt

- Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, *Intern kontroll – En del av verksamhets- och ekonomistyrningen*, 2005.

Bilaga 1. Metodbilaga – COSO

Konkretisering av tillämpningen av COSO-modellen

Vi har genom kontakt med Domstolsverket tagit del av instruktioner och bedömningsunderlag för det FISK-intygande som tingsrätternas chefer gör till Domstolsverket. Underlagen visar att det finns förutsättningar för att kunna granska hur ett antal tingsrätter arbetar med sin interna kontroll för att kunna göra sitt uttalande till Domstolsverket. Granskningen kan därför omfatta såväl stödet från Domstolsverket till tingsrätterna som tingsrätternas faktiska arbete med intern kontroll. Inriktningen är dock avgränsad till intern kontroll som rör effektivitet och hushållning av ersättning till rättsliga biträden.

En granskning av intern kontroll enligt COSO sker på ett sätt som följer god sed och bygger på en väletablerad metod.⁶⁴ Metoden kan tillämpas på vilken organisation som helst, oavsett storlek, struktur, m.m. Att tillämpa metoden för enskilda tingsrätter som delar av en större process bör därför heller inte vara något problem i sig. I korthet har vi gått till väga på följande sätt, vilket är linje med hur metoden brukar tillämpas:

Kontrollmiljön: Vi har tagit del av relevanta styrdokument och policyer. Därutöver har vi intervjuat relevanta personer, det vill säga administrativt ansvarig personal, controllers och domare med aktuell brottmåls erfarenhet för att få en bild av hur arbetet går till, kompetensfrågor hanteras, problem fångas upp och hanteras, etc.

Risakanalyser: Tillvägagångssätt för att genomföra risakanalyser är baserat på det paket av mallar som tingsrätterna får från Domstolsverket samt de risakanalyser som detta resulterar i på tingsrätterna. Granskningen är inriktad mot om det förekommer risker för dålig hushållning i samband med hantering av ersättning till rättsliga biträden, och i så fall hur dessa risker ser ut.

Kontrollåtgärder: Kontrollåtgärderna hänger samman med hur den enskilda tingsrätten har beskrivit sina risker i mallarna från Domstolsverket. Vi har utifrån detta bedömt hur kontrollåtgärderna säkerställer att riskerna blir omhändertagna och vad tingsrätten har för stöd för detta. Vi har även intervjuat åklagare som har en bättre insyn i vad som har skett under förundersökningen. Vår granskning av kostnadsräkningar utgör en viktig komplettering till de tester som vi själva gör utöver tingsrättens egna tester. Det är särskilt intressant att se i vilken grad dualitet⁶⁵ förekommer och i så fall mer precisat hur, utan att det inkräktar på den

⁶⁴ Metoden är en väl utvecklad och självklar del inom det som på revisionsbyråer och kommunal revision benämns *verksamhetsrevision*, vilket användas synonymt med begreppet *effektivitetsrevision*. Se till exempel Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, 2005 *Intern kontroll – En del av verksamhets- och ekonomistyrningen*.

⁶⁵ Med dualitet menas i detta sammanhang att en kontrollåtgärd utförs självständigt av två olika personer.

enskilde domarens mandat i den dömmande delen. Till denna del hör även att bedöma de författningsstyrda roller som åklagare, JK och Advokatsamfundet har i förhållande till ersättningsfrågan. Vi har intervjuat företrädare för JK som komplement till den tillsyn av ersättningarna till rättsliga biträden som JK nyligen genomfört.⁶⁶ Vi har även intervjuat företrädare för Sveriges advokatsamfund om hur hanteringen av ersättningen till biträden fungerar utifrån den rapporteringsskyldighet som domstolarna har till samfundet i vissa fall.⁶⁷

Information och kommunikation: Vi har tagit del av hur den enskilda tingsrätten säkerställer att problem, mallar, styrdokument, etc. kommuniceras inom domstolen.

Uppföljning: Uppföljning kan granskas från flera källor: den enskilda tingsrätten, Domstolsverket och hur regeringen agerar och följer upp. Vi har på olika sätt inhämtat eller tagit del av revisionsbevis från dokumentation från sådan uppföljning, vilket sedan har kombinerats med frågor till tingsrätterna och Domstolsverket om uppföljning av utfall och hur väl arbetet fungerar på tingsrätterna.

Urval av tingsrätter

För att kunna göra en god bedömning av hur tingsrätternas interna kontroll ser ut behöver man granska tingsrätterna på djupet. Att försöka täcka in samtliga 48 tingsrätter låter sig dock inte göras. I stället har vi valt ut ett antal tingsrätter. Det är dock inte varit självklart vilka tingsrätter som bör väljas ut för granskning. Tingsrätternas storlek varierar, oavsett om de mäts i antal inkomna eller avgjorda brottmål eller i antal anställda domare. Det är dock angeläget att urvalet täcker in tingsrätter med många mål och anställda domare. Då det brukar uttalas indikationer på att skillnader i dömandet mellan tingsrätter beroende på vilken hovrätt de är kopplade till, anser vi att ett rimligt urval är att välja den tingsrätt som är volymmässigt störst på brottmål i varje hovrätts domkrets. Härigenom fångar vi ett betydande antal brottmål samt full täckning sett till hovrättskretsarna. Eftersom vi även kommer täcka in samtliga tingsrätter i granskningen av Domstolsverkets uppföljning och kostnadsspridningsanalys utgör detta ett tillräckligt urval.

⁶⁶ Se Justitiekanslern, *Särskild granskning av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden*, 2021-01-18.

⁶⁷ Se 2 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Syftet är att bedöma hur väl den interna kontrollen fungerar för hela processen rättsliga ersättningar som Domstolsverket ansvarar för. Eftersom en granskning av intern kontroll följer metodiken inom finansiell revision är även ISSAI:er⁶⁸ och god sed för intern kontroll det som bör vägleda urvalet av antalet tingsrätter. En analogi med urvalet vid kontrolltestning inom finansiell revision medför att vid en veckovis förekommande åtgärd bör urvalet uppgå till tio kontrolltester. I vår granskning har dock antalet stickprov kunnat reduceras till sex tingsrätter fördelade så att samtliga sex hovrättskretsar täcks in. Detta av följande skäl:

- Granskningen har skett fördjupat per granskad tingsrätt, det vill säga har utgjort mer än ett enskilt stickprov av en enskild kontrollåtgärd. Stickproven har därför snarare karaktären av fallstudier än enskilda statistiska observationer från en underliggande population. Eftersom granskningen av enskilda tingsrätter omfattar ett antal enskilda stickprov av identifierade kontrollåtgärder blir det faktiska stickprovet mätt i antal kontrolltester betydligt större än motsvarande för de sex enskilda tingsrätterna.
- Granskningen är inte en granskning av intern kontroll som metod i en revision av årsredovisning utan som ett mål ur effektivitetssynpunkt. Detta medför att antalet stickprov i form av enskilda tingsrätter kan sättas lägre eftersom våra uttalanden inom effektivitetsrevision sker med lägre grad av säkerhet än i en revision av en årsredovisning.
- Granskningen omfattar såväl underlag från Domstolsverket som Domstolsverkets uppföljning och analys, vilket i denna del täcker in samtliga tingsrätter.
- Granskningen har karaktären av fallstudier och tingsrätterna arbetar utifrån en process med givna mallar för dokumentation.
- Genom valet att täcka samtliga sex hovrättskretsar uppnås en god total täckning. Dessutom uppgår antalet inkomna brottmål på de utvalda tingsrätterna till cirka 28 500 årligen, vilket utgör 27 procent av det totala antalet.⁶⁹

⁶⁸ ISSAI står för *International Standards of Supreme Audit Institutions* och utgör internationella regler som blivit en norm bland statliga revisionsorgan världen över för hur en granskning av statliga myndigheter bör utföras. ISSAI är dock underställda nationell lag för hur ett revisionsorgan ska utföra sin granskning.

⁶⁹ Genomsnitt för åren 2018–2020.

Bilaga 2. Uppdrag till en domare att granska kostnadsräkningar

Bakgrund

Riksrevisionen inledde en granskning av hanteringen av ersättning till rättsliga biträden i brottmål i november 2020. Den övergripande frågeställningen är om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till rättsliga biträden i brottmål. För att svara på det behöver vi bland annat undersöka närmare hur hanteringen av ersättningsanspråk går till på tingsrätter. En del av detta är att granska hur ersättningsanspråken förhåller sig till nedlagt arbete och hur pass transparent detta framgår. Denna del av vår granskning syftar till att upptäcka om det finns risker för fel i den hantering av ersättningsanspråk från rättsliga biträden som sker efter avslutad förhandling i tingsrätten. Granskningen syftar inte till att överpröva ersättningsbesluten.

Uppdraget

Riksrevisionen har valt ut sex tingsrätter för fallstudier. Det är den största tingsrätten i varje hovrätts domkrets sett till brottmålsvolym, det vill säga Södertörns, Göteborgs, Malmö, Örebro, Gävle och Luleå tingsrätter. På varje tingsrätt gör vi ett slumpmässigt urval av kostnadsräkningar från offentliga försvarare respektive målsägandebiträden där brottmålstaxan inte har tillämpats, det vill säga förhandlingstiden uppgår till mer än 3 timmar och 45 minuter, att biträdet har fått tillåtelse att överskrida taxan eller att målet är ett så kallat förordnandemål. Detta kompletteras med ett slumpmässigt urval av en kostnadsräkning per tingsrätt från offentliga försvarare som uppgår till 100 000 kronor eller mer exklusive moms för att beakta mer omfattande ersättningsanspråk. Se mer under rubriken Urval nedan.

En erfaren domare får i uppdrag att gå igenom de utvalda kostnadsräkningarna. Till sin hjälp får domaren ta del av beslut om ersättning och tillhörande dom, dagboksblad och eventuella anteckningar från huvudförhandlingen. Även förundersökningsprotokoll kan användas vid behov.

Domaren ska bedöma följande:

- Om det av kostnadsräkningen går att spåra hur den nedlagda tiden, tidsspillan och utläggerna har genererats.
- Om det av de undersökta handlingarna framgår hur den nedlagda arbetstiden förhåller sig till de behov som har funnits i målet, det vill säga om det funnits språksvårigheter, krävande klient, och liknande omständigheter.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

- Om det finns oklarheter i materialet eller sådant som kan utgöra risker för att hanteringen och utfallet av denna blir fel.
- Om det går att utläsa att lagreglerade omständigheter har inverkat på bedömningen. Exempelvis att taxan har överskridits, frångåtts eller att det förelegat särskilda skäl för att bevilja merkostnader för tidsspillan eller utlägg på grund av att biträdet haft sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen.
- Om åklagare har ombetts att yttra sig över kostnadsräkningen och vad som går att utläsa av det yttrandet.
- Om det framgår om det varit samma eller åklagare under förundersökningen, åtalsprövningen och huvudförhandlingen. Om inte, vad innebär det för bedömningen av kostnadsräkningen?
- Om det i övrigt framgår att bedömningarna har påverkats av några särskilda omständigheter, till exempel jäv eller liknande situationer.

Domaren kommer att få ett formulär som stöd för att systematiskt kunna dokumentera svaren på frågorna.

Urvalet

Detta bör styra fördelningen av urvalet på de sex utvalda tingsrätterna.

En utgångspunkt är förhållandet mellan antalet uppdrag som offentliga försvarare och målsägandebiträde. Under perioden januari–september 2019 fattades cirka 72 900 beslut om ersättning till dessa biträden. Cirka 56 400 av dessa beslut avsåg offentliga försvarare medan resterande 15 500 beslut avsåg målsägandebiträden. Relationen mellan dessa biträden blir då 77 procent för offentliga försvarare och 23 procent för målsägandebiträden. Sett till utbetald ersättning under hela 2019 är fördelningen relativt lika mellan biträdeskategorierna: 79 procent av totalt 1,8 mdkr gick till offentliga försvarare och 21 procent därav till målsägandebiträden. Vi sätter därför relationen 80/20 för offentliga försvarare respektive målsägandebiträden, vilket får styra den totala fördelningen av kostnadsräkningar för de två biträdeskategorierna.

Omfattningen på urvalet bör kunna hållas litet. Skälet är att det är viktigare att få en grundlig kvalitativ genomlysning av hanteringen på tingsrätterna än att generaliserbarheten ska vara hög. Denna undersökning blir därför indikativ till sin karaktär. Tillsammans med de andra åtgärderna i granskningen kommer dock denna undersökning att bidra till ett gott underlag. En generell praxis inom revisionsbranschen är att det är tillräckligt med ett urval om 30 för att kunna uttala sig om kvaliteten i en process för intern kontroll. Denna granskning är inriktad mot den övergripande processen för ersättning till rättsliga biträden, och kan därför ansluta sig till denna praxis. Vi ökar dock det totala urvalet med 50 procent till ett urval om 45 för att öka säkerheten i underlaget.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

För det fall att det under arbetets gång uppkommer behov av att utvidga undersökningen eller att det visar sig att en kostnadsräkning är irrelevant för granskningen eller att domaren som utför granskningen finner att den är jävig i relation till den domare som har beslutat om ersättning, bör urvalet för säkerhets skull ökas med ett extra antal om 15 kostnadsräkningar. I nedanstående tabell framkommer hur urvalet fördelar sig. Extra urval av kostnadsräkningar återfinns inom parentes.

Tingsrätt	Antal kostnadsräkningar för offentliga försvarare	Antal kostnadsräkningar för målsägandebiträden	Totalt antal kostnadsräkningar
Södertörn	6 (+2)	2 (+1)	8 (+3)
Göteborg	6 (+2)	2 (+1)	8 (+3)
Malmö	6 (+2)	2 (+1)	8 (+3)
Örebro	6 (+1)	1 (+1)	7 (+2)
Gävle	6 (+1)	1 (+1)	7 (+2)
Luleå	6 (+1)	1 (+1)	7 (+2)
Summa	36 (+9)	9 (+6)	45 (+15)

Bilaga 3. Regelverket för att pröva ersättningsanspråk⁷⁰

Följande bestämmelser gäller

De grundläggande bestämmelserna om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden finns i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde (som hänvisar till 27 § rättshjälpslagen). Där föreskrivs bland annat följande.

- Att en offentlig försvarare (målsägandebiträde) har rätt till skäligen 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.
- En av regeringen bestämd timkostnadsnorm ska användas (1 425 kronor år 2021).
- Timkostnadsnormen får frångås om den skicklighet och omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.
- Det finns en spärr vad gäller ersättning för tidsspillan och utlägg om försvararen är verksam på en avlägsen ort (spärren kan öppnas om det finns särskilda skäl).

I mål där förhandlingstiden i en instans inte överstiger 3 timmar och 45 minuter tillämpas, som huvudregel, brottmålstaxan.⁷¹ Taxan får överskridas om målet krävt avsevärt mer arbete än normalt och skäligen ersättning överskrider en i taxan viss bestämd gräns.

Utöver vad som nu nämnts finns vissa särskilda föreskrifter om ersättning vid helgarbete m.m.

Av 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404) framgår de krav som ställs på kostnadsräkningar.⁷² Där anges bland annat följande.

- Kostnadsräkningen ska i skilda poster ta upp ersättning för a) arbete, b) tidsspillan, c) utlägg och d) mervärdesskatt.

⁷⁰ Denna text bygger på en förlaga författad av före detta lagman Mikael Mellqvist.

⁷¹ 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. och DVFS 2020:23 när det gäller brottmålstaxa för offentliga försvarare och 3 § förordningen (1997:408) om målsägandebiträde jämfört med 19 § rättshjälpsförordningen (1997:404) och DVFS 2020:27 när det gäller målsägandebiträden.

⁷² Att 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404) även gäller för kostnadsräkningar från offentliga försvarare och målsägandebiträden framgår av 3 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. och 3 § förordningen (1997:408) om målsägandebiträde.

- Kostnadsräkningen ska (utöver taxemål) innehålla en arbetsredogörelse som a) är så utförlig så att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas, b) innehåller uppgift om tidsåtgången för varje åtgärd som inte är rutinmässig, c) innehåller uppgift om särskilda omständigheter som gjort uppdraget särskilt svårt eller krävande och d) innehåller uppgift om den tid som har lagts ned på uppdraget och när uppdraget påbörjades.

I 1 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m. föreskrivs att åklagaren ska ges tillfälle att yttra sig över kostnadsyrkanden över 100 000 kronor och att åklagaren ska yttra sig över den yrkade ersättningen för arbete, särskilt såvitt avser ersättningen för arbete som utförts under förundersökningen. I 2 § samma förordning föreskrivs också att domstolen ska rapportera till Sveriges advokatsamfund om begärd ersättning (av advokat) sätts ned med "en betydande del" och alltid när nedsättningen är 50 000 kronor eller mer. I 3 § samma förordning föreskrivs att Domstolsverket får meddela föreskrifter om att domstolar i vissa fall ska lämna vissa uppgifter till JK. Sådana föreskrifter finns i DVFS 2020:15 där det i 24 § 3 anges att JK ska underrättas om beslut om ersättning för tidsspillan och utlägg för en offentlig försvarare från "avlägsen ort". I punkt 4 föreskrivs också att JK ska bli underrättad om beslut om ersättning till biträde som uppgår till minst 150 000 kronor. Enligt lagen (2005:73) om rätt för JK att överklaga vissa beslut har JK rätt att överklaga en domstols beslut om ersättning av allmänna medel till försvarare och målsägandebiträde.

Vad gäller domstolens prövning av ersättningsyrkanden gäller som huvudregel att prövningen av skäligheten ska motiveras (se 30 kap. 5 och 10 §§ rättegångsbalken).

Kommentar till regelverket och dess tillämpning

Regleringen präglas av strävanden att finna en balans mellan å ena sidan det rättsstatliga kravet på att den som står anklagad för brott kan få ett kompentent och effektivt försvar samt att den som har utsatts för brott kan få sin rätt tillvaratagen och å den andra sidan att detta försvar inte på ett orimligt sätt belastar statliga resurser.⁷³ Juridiskt-tekniskt har den balanspunkten uttryckts som att ersättningen till en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde ska vara skälig i förhållande till vad uppdraget har krävt. Man har alltså bestämt det avgörande kriteriet på ett sätt som ger tillämparen i det enskilda fallet ett betydande mått av flexibilitet. För att någon mån motverka detta har man för varje år schablonmässigt bestämt en timkostnadsnorm (1 425 kronor för år 2021 och 1 406 kronor för det undersökta året 2020). Normen får frångås – åt båda hållen – med beaktande av den skicklighet och omsorg som uppdraget har utförts på. Det är dock i praktiken mycket sällsynt att denna möjlighet används.⁷⁴

⁷³ I NJA 1993 s. 114 uttalas att det "från rättssäkerhetssynpunkt ter sig särskilt väsentligt att inte försvararuppdrag underbetalas". NJA är en rättsfallsamling från Högsta domstolen.

⁷⁴ Se dock NJA 1993 s. 237.

ERSÄTTNING TILL RÄTTSLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Det ankommer på domstolen att besluta i frågor om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden. Sådana beslut fattas inom ramen för brottmålsförfarandet.

Som underlag för den prövning som alltså ska utföras av domstolen ställs det krav på att den som begär ersättning redovisar sitt arbete i en arbetsredogörelse som är så utförlig så att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas. Centralt i den redogörelsen är att den ska innehålla uppgifter om tidsåtgången för varje åtgärd som inte är rutinmässig. När det gäller just rutinmässiga åtgärder har Högsta domstolen uttalat att det i omfattande mål inte kan krävas att den exakta tidsåtgången för varje enskilt telefonsamtal, sammanträde och brev anges.⁷⁵ Även om det inte uttrycks så i lagtexten ankommer det på den som begär ersättning att visa att begärd ersättning är skälig.⁷⁶ Kostnadsräkningen och arbetsredogörelsen ska tillsammans förse domstolen med ett fullgott underlag för prövningen av ersättningsfrågan samt för att åstadkomma en effektiv kostnadskontroll.⁷⁷ Vidare sägs där att det förutsätts att domstolen gör en noggrann prövning av ersättningsanspråket och att det bland annat därför ställs höga krav på kostnadsräkningen (och arbetsredogörelsen) särskilt i fråga om delar av arbete som domstolen saknar egentligt inblick i.

Av betydande intresse är naturligtvis vilka åtgärder som närmare bestämt ska anses ersättningsgilla inom ramen för uppdraget. Om man använder sig av den advokatiska utgångspunkten borde alla åtgärder som kan främja klientens intresse i det aktuella sammanhanget vara relevanta åtgärder att vidta. Viktigt att poängtera är då att åtgärderna alltså ska vara relevanta i det aktuella sammanhanget (det vill säga i och för brottmålsprocessen). I det kan dock i någon mån ligga kurativa insatser, till exempel att ett häktesbesök är att se som en relevant åtgärd även om det också kunde fylla en kurativ funktion.⁷⁸ Emellertid förordas ändå att domstolarna iakttar en betydande restriktivitet när det gäller att ersätta försvarare för sådant arbete som inte har direkt samband med talans förberedande och utförande.⁷⁹ Högsta domstolen uttalar dock sitt gillande av ett yttrande från Sveriges advokatsamfund om att hänsyn måste tas till det förtroendeförhållande som råder mellan advokat och klient och att personliga, ekonomiska och sociala faktorer också kan vara av direkt betydelse i ett brottmål, varför bedömningarna bör präglas av generositet.⁸⁰ Det är således inte svårt att se att dessa (förmodat vägledande) uttalanden är svåra att förena med varandra.

⁷⁵ NJA 2008 s. 223.

⁷⁶ Det är inte frågan om ett beviskrav i vedertagen mening. I stället är det frågan om att vederbörande måste visa skäligheten genom att tillhandahålla ett underlag för bedömningen som domstolen kan hänvisa till.

⁷⁷ NJA 2010 s. 19. Jämför prop. 2004/05:41, s. 17.

⁷⁸ NJA 1997 s. 586.

⁷⁹ I NJA 1984 s. 877 citeras ett uttalande från prop. 1981/82:28, s. 12 f.

⁸⁰ NJA 1977 s. 577.

ERSÄTTNING TILL RÄTTLIGA BITRÄDEN I BROTTMÅL

Riksrevisionen har granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål.

Det är angeläget eftersom kostnaderna har ökat kraftigt de senaste åren, vilket ställer höga krav på en god kostnadshantering. Att domstolarna hanterar ersättningsanspråken på ett betryggande sätt är viktigt för att allmänheten ska ha förtroende för rättsväsendet.

Granskningen visar att tingsrätterna inte utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättningen. Det beror framför allt på att den interna kontrollen inte är ändamålsenligt utformad på tingsrätterna. Systemet för att hantera ersättningen är både föråldrat och inte heller utformat så att det bidrar till en god hushållning med statens medel.

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen därför ett antal rekommendationer till regeringen och Domstolsverket.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-610-4

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om ersättning till rättsliga biträden i brottmål