



Kommittédirektiv

Rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda

Beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden. I uppdraget ingår att föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Utredaren ska också ta ställning till om skärpta behörighetskrav, eller andra åtgärder, bör införas för att stärka förtroendet för offentliga försvarare och ta ställning till vissa andra frågor om enskildas rättigheter. Syftet är att, med utgångspunkt i rätten till en rättvis rättegång, säkerställa en god hushållning med allmänna medel, dämpa kostnadsutvecklingen, upprätthålla förtroendet för offentliga försvarare och stärka enskildas möjligheter att ta till vara sin rätt.

Utredaren ska bland annat

- klarlägga varför antalet s.k. förordnandemål i tingsrätterna har ökat, dvs. mål där ett rättsligt biträde förordnas under förundersökningen och åtal inte väcks
- analysera på vilket sätt en utökad användning av schablonersättning, s.k. brottmålstaxa, skulle kunna ha en kostnadsdämpande effekt
- ta ställning till om timkostnadsnormen bör differentieras beroende på om det rättsliga biträdet är advokat

- ta ställning till om kraven på rättsliga biträdens kostnadsräkningar bör skärpas
- ta ställning till vissa frågor om möjligheten för en offentlig försvarare eller ett målsägandebitråde att sätta någon annan i sitt ställe
- lämna förslag på hur behörighetskraven för offentliga försvarare bör skärpas
- ta ställning till om enskilda i vissa fall bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol
- kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter
- föreslå hur rätten till målsägandebitråde i överrätt kan stärkas
- ta ställning till om målsägandens processuella rättigheter vid talan om enskilda anspråk på grund av brott bör stärkas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2025.

Uppdraget att föreslå åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden

En enskild har i vissa fall rätt till ett juridiskt biträde som bekostas av allmänna medel, till exempel. en offentlig försvarare, ett målsägandebitråde, ett offentligt biträde eller ett rättshjälpsbiträde. Möjligheten till ett juridiskt biträde syftar ytterst till att den enskilde ska få en rättvis rättegång.

I statsbudgeten finansieras kostnaderna för rättsliga biträden i huvudsak genom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Statens utgifter som omfattas av anslaget har ökat under den senaste tioårsperioden och förväntas göra det även framöver. År 2023 uppgick utgifterna till knappt 3,8 miljarder kronor, vilket är en ökning med ca 1,5 miljarder kronor sedan 2013. Utgifterna för rättsliga biträden påverkas av flera faktorer, bland annat utvecklingen av antalet förordnanden, debiterad tid per förordnande och uppräknningen av timkostnadsnormen. Utgiftsökningen under de senaste åren kan delvis förklaras av det ökade målinflödet till domstolarna.

Frågan om hur statens utgifter för rättsliga biträden kan begränsas har övervägts tidigare. Biträdeskostnadsutredningen har i betänkandet Rättvisans pris (SOU 2014:86) gjort en samlad översyn av de utgifter som finansieras

genom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. och föreslagit kostnadsdämpande åtgärder. Vissa av utredningens förslag har lett till lagstiftning, se propositionen Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden (prop. 2017/18:86). Även Domstolsverket har i rapporten Regeringsuppdrag om rättsliga biträden (Ju2021/03425) på regeringens uppdrag gjort en analys över varför ersättningarna från anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. har ökat och föreslagit åtgärder för att skapa en bättre kostnadskontroll. Vidare har Riksrevisionen granskat om tingsrätterna och Domstolsverket utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i brottmål. Riksrevisionens rapport Ersättning till rättsliga biträden i brottmål – allvarliga brister i uppföljning och kontroll (RiR 2021:27) visar att tingsrätterna inte utövar en betryggande kontroll över hanteringen av ersättningen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål. Riksdagen har med anledning av Riksrevisionens rapport tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om en översyn av hela regelverket för ersättning till rättsliga biträden i brottmål (bet. 2021/22:JuU19 punkt 1, rskr. 2021/22:109).

Samhällets resurser är begränsade och de offentliga medlen ska användas på bästa och mest effektiva sätt. Ett effektivt och väl fungerande statligt ersättningssystem gör att förtroendet för de rättsliga biträdena och deras arbete ökar, vilket i förlängningen värnar rättssäkerheten.

En särskild utredare ska därför föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden i syfte att dämpa den samlade kostnadsutvecklingen. Med rättsliga biträden avses i detta sammanhang sådana juridiska biträden som bekostas av allmänna medel. I uppdraget ingår att göra en översyn av regelverket för ersättning till rättsliga biträden. En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att säkerställa rätten till en rättvis rättegång och garantera rättssäkerheten för både tilltalade och brottsoffer.

Utredaren ska ta ställning till följande frågor och därutöver lämna förslag på andra åtgärder med kostnadsdämpande effekt på anslaget rättsliga biträden som inte inskränker enskildas rättigheter.

En förbättrad hantering av förordnandemål

Tingsrätten förordnar i vissa fall en offentlig försvarare eller ett annat rättsligt biträde under förundersökningen. I en del av dessa fall leder förundersökningen inte till åtal, vilket innebär att målet skrivs av och biträdet får ett beslut om ersättning. Sådana mål kallas förordnandemål. Enligt Domstolsverket har antalet förordnandemål under perioden 2016–2022 ökat med ca 16 000 eller 66 procent. Utgifterna för rättsliga biträden i sådana mål har under samma period ökat med ca 146 miljoner kronor eller 80 procent.

Det är angeläget att domstolen har ett tillräckligt underlag för att bedöma om det finns förutsättningar för att förordna ett rättsligt biträde under förundersökningen. För närvarande saknas det emellertid närmare bestämmelser om vad en anmälan om behov av offentlig försvarare eller målsägandebiträde ska innehålla (23 kap. 5 § rättegångsbalken).

Beslut om förordnande av offentlig försvarare kan delegeras till andra domstolsanställda än domare, se 16 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Det är tänkbart att denna ordning leder till att offentliga försvarare förordnas i något större utsträckning än vad den tillämpliga regleringen kräver.

Utredaren ska därför

- klarlägga varför antalet förordnandemål i tingsrätterna har ökat
- föreslå krav på vad en anmälan till rätten om behov av offentlig försvarare eller målsägandebiträde ska innehålla
- ta ställning till om möjligheten att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare till andra domstolsanställda än domare bör begränsas eller tas bort
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En utvidgad brottmålstaxa

I brottmål av mindre omfattning används en schablonersättning, en s.k. taxa. Brottmålstaxan gäller i tingsrätt och hovrätt i mål med en tilltalad och en offentlig försvarare respektive ett målsägandebiträde som biträder en målsägande. En ytterligare förutsättning är att huvudförhandlingstiden inte överstiger 3 timmar och 45 minuter. Om målet krävt avsevärt mer arbete än normalt får taxan frångås eller om arbete utförts på vissa särskilt angivna tider och helgdagar (se Domstolsverkets föreskrifter DVFS 2023:12 och

DVFS 2023:16). I mål där taxan inte gäller används ett timarvoderings-system, vilket som regel ger en högre ersättning till biträdet. Enligt Riksrevisionen var det under 2020 endast 13 procent av utgifterna för rättsliga biträden i brottmål som grundades i brottmålstaxan.

Utredaren ska därför

- analysera på vilket sätt en utvidgad brottmålstaxa skulle kunna ha en kostnadsdämpande effekt
- genomföra de undersökningar som behövs för att fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Modernare regler om ersättning för tidsspillan

Rättsliga biträden har rätt till skälig ersättning för tidsspillan enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen (1996:1619). Bestämmelser om beräkning av ersättning för tidsspillan finns i Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2023:10) om tidsspillan. Domstolarnas och de rättsliga biträdenas arbets sätt har förändrats på grund av den tekniska utvecklingen, reformen En modernare rättegång och covid-19-pandemin.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om rätten till ersättning för tidsspillan eller bestämmelserna om beräkning av ersättning för tidsspillan bör förändras
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Differentiering av timkostnadsnormen beroende på om det rättsliga biträdet är advokat

Ersättning för rättsliga biträdens arbete ska som huvudregel bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm. Timkostnadsnormen är densamma oavsett om det rättsliga biträdet är en advokat eller exempelvis en biträdande jurist på en advokatbyrå. Differentierade ersättningsnivåer beroende på erfarenhet och kompetens förekommer till exempel för revisorer och tolkar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om timkostnadsnormen bör differentieras beroende på om det rättsliga biträdet är advokat eller biträdande jurist
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skärpta krav på kostnadsräkningar

Bestämmelser om rättsliga biträdens kostnadsräkningar finns i 20 § rätts-hjälpsförordningen (1997:404). I syfte att förbättra kontrollen av rättsliga biträdens ersättningsanspråk finns det anledning att överväga om kraven på kostnadsräkningarna bör skärpas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om kraven på innehållet i rättsliga biträdens kostnadsräkningar bör skärpas
- ta ställning till om utlägg bör styrkas genom verifikationer
- ta ställning till om det bör införas ett krav på att kostnadsräkningar ska ges in digitalt
- ta ställning till behovet av ett utökat informationsutbyte mellan olika myndigheter när det gäller rättsliga biträdens ersättningsanspråk
- ta ställning till om det, i alla eller vissa brottmål, bör finnas ett krav på att ersättningsanspråk ska framställas löpande eller vid vissa särskilt angivna tidpunkter
- oavsett ställningstagande i sak, lämna nödvändiga författningsförslag.

Vem ska besluta om ersättning?

Rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden meddelas normalt i samband med att ett mål avgörs. Om nämndemän ingår i rätten ska de delta i ersättningsbeslutet. Det innebär att granskningen av ersättningsanspråken i vissa fall måste göras under tidspress i slutet av en överläggning. Om ersättningsfrågan i stället skulle prövas av enbart juristdomare skulle det kunna frigöra tid för juristdomaren att ta ställning till ersättningsanspråken och förbättra förutsättningarna för en noggrann kontroll.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om frågor om ersättning till rättsliga biträden bör kunna prövas utan medverkan av nämndemän
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjlighet att överklaga beslut om avvisning av målsägandebiträde

Justitiekanslern har rätt att överklaga beslut om att avvisa en försvarare eller ogilla en framställning om att avvisa en försvarare (2 § lagen [2005:73] om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut). Någon motsvarande

möjlighet för Justitiekanslern att överklaga beslut om att avvisa ett målsägandebitråde eller ogilla en sådan framställning finns inte.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Justitiekanslern bör kunna överklaga beslut om att avvisa ett målsägandebitråde eller ogilla en framställning om att avvisa ett målsägandebitråde
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål

Det finns flera mekanismer för extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål. Åklagare och förundersökningsledare ska yttra sig över ersättningsanspråk som överstiger vissa belopp eller – i mål där åtal inte har väckts – om det behövs för att bedöma skäligheten i anspråket, se 1 § förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m. Justitiekanslern har rätt att överklaga vissa beslut som rör rättsliga biträden, se 1 och 2 §§ lagen om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut, 45 § rättshjälpslagen och 8 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Justitiekanslern ska därför underrättas om vissa domstolsbeslut, se 22–24 §§ Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2022:2) om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern. Sveriges advokatsamfund ska underrättas om den som tillerkänns ersättning är advokat och den yrkade ersättningen sätts ned med en betydande del eller med minst 50 000 kronor (2 § förordningen om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.). Riksrevisionen bedömer att den kontroll som görs via åklagare, Justitiekanslern och advokatsamfundet inte har en sådan utformning och omfattning att den kan sägas säkerställa en god hushållning (RiR 2021:27).

Ersättning till en offentlig försvarare får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen. På begäran av den misstänkte eller den föreslagna försvararen ska förhandsbesked lämnas i frågan om sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning (21 kap. 10 § rättegångsbalken). En motsvarande reglering finns också för andra rättsliga biträden (27 § rättshjälpslagen). Justitiekanslern har möjlighet att överklaga positiva förhandsbesked och ska underrättas om sådana beslut. Av ett avgörande från Högsta domstolen följer att prövningen i högre instans av ett överklagat positivt förhands-

besked ska grundas på de omständigheter som då är aktuella. Om försvararen vid tidpunkten för prövningen i högre rätt har satt sig in i ärendet och de totala kostnaderna för försvaret inte kan förväntas bli avsevärt högre än de redan upplupna kostnaderna tillsammans med kostnaderna för en ny försvarare, bör det positiva förhandsbeskedet bestå. Det gäller oavsett om det inte funnits tillräckliga skäl för tingsrätten att meddela det positiva förhandsbeskedet (NJA 2019 s. 271). Risken för ett sådant utfall skulle kunna minska om det infördes ett krav på skyndsam handläggning vid överprövning av positiva förhandsbesked.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om systemet för extern kontroll av rättsliga biträdens ersättningsanspråk i brottmål bör förändras
- ta ställning till om det bör införas ett krav på skyndsam handläggning i överrätt vid prövning av positiva förhandsbesked om merkostnader
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Substitution av rättsliga biträden

Ett uppdrag som offentlig försvarare eller målsägandebitråde är av personlig natur. Därför är det inte möjligt för en offentlig försvarare eller ett målsägandebitråde att utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe, se 21 kap. 6 § rättegångsbalken och 4 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde.

Sveriges advokatsamfund har i en begäran om författningsändring framhållit att det bland landets domstolar förekommer skilda uppfattningar om huruvida rättens tillstånd till substitution krävs även under förundersökningen, liksom vilken inverkan en substitution utan rättens tillstånd ska ha för möjligheten till ersättning. Enligt advokatsamfundet bör frågan därför klargöras i aktuell lagstiftning (Ju2021/03502). Vidare har advokatsamfundets disciplinnämnd i ett disciplinärende uttalat att en advokat har brutit mot god advokatsed genom att, utan rättens tillstånd, vid flera tillfällen ha satt en annan advokat i sitt ställe under polisförhör (beslut den 12 maj 2022 i ärende D-2021/1556).

För att säkerställa en effektiv och rättssäker rättsprocess är det av vikt att offentliga försvarare och målsägandebiträden har möjlighet att vid behov sätta någon annan i sitt ställe. Under en förundersökning kan polisförhör beslutas med kort varsel eller utanför kontorstid. Det kan då vara svårt eller

omöjligt för den offentliga försvararen eller målsägandebiträdet att i tid få ett ställningstagande från domstolen i substitutionsfrågan. Prövningen av frågor om substitution under förundersökningen innebär också en administrativ börda för domstolarna.

Det förekommer även att offentliga försvarare och målsägandebiträden har så många förordnanden att de inte klarar av att hantera dem själva och i för stor utsträckning därför överlåter sitt arbete till andra personer.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om frågan om en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde ska få sätta någon annan i sitt ställe under förundersökningen bör kunna prövas av någon annan än rätten, till exempel åklagaren eller förundersökningsledaren
- ta ställning till om möjligheten för en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde att få sätta någon annan i sitt ställe bör begränsas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till om skärpta behörighetskrav, eller andra åtgärder, bör införas för att upprätthålla förtroendet för offentliga försvarare

Till offentlig försvarare ska en advokat som är lämplig för uppdraget förordnas. Om det finns särskilda skäl kan någon annan än en advokat utses, under förutsättning att denne är lämplig och har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Har den misstänkte själv föreslagit någon som är behörig för uppdraget ska den personen förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det (21 kap. 5 § rättegångsbalken).

Möjligheten att själv få välja sitt försvar (det fria biträdesvalet) är en stark princip i svensk rätt och hänger samman med rätten till en rättvis rättegång. Principen bör kunna inskränkas endast om det finns starka skäl för det, se propositionen Den enskildes val av rättsligt biträde (prop. 2008/09:232 s. 17).

På senare tid har flera fall uppmärksammats där offentliga försvarare misstänkts och dömts för allvarliga brott och för att ha brutit mot god advokatsed. Det är viktigt för rättssäkerheten att offentliga försvarares arbete håller hög kvalitet och att de har den kompetens som krävs för uppdraget.

Ett sätt att säkerställa att de personer som förordnas som offentliga försvarare har tillräcklig kompetens att hantera stora och komplicerade brottmål, och den erfarenhet som krävs för att exempelvis inte hamna i lojalitetskonflikter med gängkriminella, skulle kunna vara att skärpa behörighetskraven för advokater att åta sig vissa typer av offentliga uppdrag. Det kan exempelvis övervägas om det bör införas krav på särskilda meriter vid vissa offentliga förordnanden. För att upprätthålla enskildas förtroende för advokatkåren kan det också finnas behov av andra åtgärder.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur behörighetskraven för offentliga försvarare kan skärpas
- ta ställning till om andra åtgärder bör genomföras för att upprätthålla enskildas förtroende för advokater
- analysera hur skärpta behörighetskrav och, i förekommande fall, andra åtgärder kan införas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till om enskilda bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol och i ärenden i allmän domstol

För processen i allmän förvaltningsdomstol finns – med undantag för bestämmelserna i 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) – inte några bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader. Det innebär att vardera parten får stå för sina egna kostnader, oavsett utgången i målet. Denna så kallade kvittningsprincip har motiverats bland annat med att det är avgiftsfritt att föra talan i allmän förvaltningsdomstol, att processen som huvudregel är skriftlig, att det ställs låga processuella krav på parterna och att domstolen har en utredningsskyldighet.

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen anges att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid. Av artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) framgår att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Under vissa förutsättningar kan det stå i

strid med rätten till en rättvis rättegång om en enskild som vinner ett mål mot det allmänna inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader (se rättsfallen NJA 2015 s. 374, NJA 2020 s. 908 och NJA 2021 s. 235).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande den 4 mars 2022 prövat en fråga om rätt till ersättning för rättegångskostnader. Domstolen uttalade att förvaltningsprocessen är utformad så att den regelmässigt uppfyller de krav som kan ställas för att en rättegång ska anses rättvis. Det kan emellertid inte uteslutas att det undantagsvis kan uppkomma situationer där omständigheterna är sådana att det inte skulle vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång om en enskild part inte kan få ersättning för befogade rättegångskostnader. Ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader ska dock inte prövas inom ramen för förvaltningsmålet. Den enskilde är i stället hänvisad till att i en separat process begära kompensation för sina rättegångskostnader med stöd av reglerna om skadestånd (HFD 2022 ref. 10). För enskilda kan det i många fall vara förenat med vissa svårigheter och risker att inleda ett särskilt förfarande för att få sina rättegångskostnader ersatta. Det finns därför anledning att överväga om det finns mer ändamålsenliga sätt att tillgodose rätten till en rättvis rättegång, till exempel genom att förvaltningsdomstolar ges möjlighet att i vissa fall bevilja enskilda ersättning för rättegångskostnader. Det finns i det sammanhanget även anledning att överväga om det allmännas rättegångskostnadsansvar i ärenden i allmän domstol bör regleras.

Ersättning för rättegångskostnader i ärenden i allmän domstol regleras i 32 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Bestämmelsen är inte tillämplig när staten är part i ett ärende med undantag för det fallet att staten kan anses jämställd med enskild part, se propositionen En ny lag om domstolsärenden (prop. 1995/96:115 s. 118 och 154). Under riksdagsbehandlingen av förslaget till ny ärendelag utgick justitieutskottet från att regeringen i ett sammanhang skulle överväga frågan om ersättning för rättegångskostnader i ärendeprocessen respektive förvaltningsprocessen (se bet. 1995/96:JuU17 s. 10).

Frågan om det allmännas rättegångskostnadsansvar i ärenden i allmän domstol har behandlats av Högsta domstolen vid flera tillfällen och domstolen har uppmanat lagstiftaren att agera (se bland annat NJA 1998 s. 443, NJA 2000 s. 109, NJA 2012 s. 896 och NJA 2015 s. 374).

Utredaren ska därför

- analysera under vilka förutsättningar det bör finnas en möjlighet för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses
- ta ställning till om enskilda i dessa fall bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol
- ta ställning till om en liknande rätt i sådana fall också bör införas för ärenden som handläggs enligt ärendelagen i allmän domstol
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter

Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning. Den som har beviljats rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag (6, 23 och 38 §§ rättshjälpslagen). Den nuvarande inkomstgränsen för rättshjälp har gällt sedan 1999. Den allmänna inkomstutvecklingen har inneburit att en betydligt mindre andel av befolkningen kan komma i fråga för rättshjälp än vad som ursprungligen var avsikten.

En förutsättning för rättshjälp är att rättslig rådgivning har lämnats i den rättsliga angelägenheten (2 § andra stycket rättshjälpslagen). Rådgivning lämnas mot en fast avgift som betalas till den som lämnat rådgivningen. Avgiften får sättas ned till hälften om den rättssökandes ekonomiska förhållanden ger anledning till det (4 § rättshjälpslagen). Om rådgivning har skett mot en nedsatt avgift kan den som har lämnat rådgivning få ersättning av allmänna medel för den återstående delen av avgiften (5 § rättshjälpslagen). En sådan begäran om ersättning prövas av Rättshjälpsmyndigheten.

Det finns i dag inte någon frist inom vilken en ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift ska ges in till Rättshjälpsmyndigheten. Det förekommer att Rättshjälpsmyndigheten får in ansökningar om ersättning

lång tid efter att den rättsliga rådgivningen ägt rum. En sådan hantering försvårar Rättshjälpsmyndighetens möjlighet till en effektiv kostnadskontroll.

Utredaren ska därför

- kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter
- ta ställning till om det i författning bör införas en tidsfrist för begäran om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå hur rätten till målsägandebitråde kan stärkas

För målsäganden utgör rätten till biträde ett viktigt inslag i det ramverk som ska säkerställa en rättssäker och effektiv process. Ett målsägandebitråde kan förordnas när en förundersökning har inletts. De närmare förutsättningarna för ett sådant förordnande skiljer sig åt beroende på vilken typ av brott som förundersökningen avser (1 § lagen om målsägandebitråde). Lagens tillämpningsområde har utvidgats vid flera tillfällen och i dag kan i princip alla brott där fängelse finns med i straffskalan medföra att målsäganden har möjlighet att få ett målsägandebitråde.

En omständighet som kan ha betydelse för om ett målsägandebitråde ska förordnas är målsägandens ålder, se propositionen Om utvidgad rätt till målsägandebitråde, m.m. (prop. 1989/90:158 s 11) och propositionen Om utvidgad rätt till målsägandebitråde och förbättrat rättsligt bistånd till brottsoffer utomlands (prop. 1993/94:26 s. 51).

Av Brottsförebyggande rådets rapport Brott mot äldre – Om utsatthet och otrygghet (Brå, rapport 2018:7 s. 92) framgår att äldre kan ha svårare att hantera de praktiska och administrativa konsekvenserna av att ha blivit utsatt för brott och att det är vanligt att äldre är beroende av hjälp för att kunna navigera i en rättsprocess. För att öka tryggheten hos äldre brottsoffer är det viktigt att de under en rättsprocess får den information och det stöd de behöver. Ett målsägandebitråde har här en viktig roll. Det finns därför skäl att se över regelverket för äldre målsägandes rätt till målsägandebitråde.

Om en målsägande begär att få ett målsägandebitråde, eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde, ska förundersökningsledaren göra en anmälan om det till domstolen. I de fall förundersökningen avser

sexualbrott ska anmälan göras omedelbart när förundersökningen har inletts eller återupptagits, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett biträde (23 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken). Syftet är att ett målsägandebiträde i mål om sexualbrott ska förordnas så tidigt som möjligt i processen, se propositionen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet (prop. 2017/18:177 s. 70).

Enskilda som blivit utsatta för relationsvåld befinner sig ofta i en särskilt utsatt situation. Brotten sker normalt i slutna rum och likt sexualbrotten är det inte sällan det saknas vittnen till händelseförloppet. Det innebär att det ställs höga krav på målsägandens egna uppgifter som bevismedel. Att brottet begås av en person som är närstående till målsäganden innebär också att det kan finnas lojaliteter och känslomässiga bindningar som gör målsäganden särskilt känslig för påverkan när det gäller medverkan i en förundersökning och en eventuellt kommande rättegång. Ett målsägandebiträde har här en viktig roll när det gäller att stödja målsäganden under förundersökningen och förbereda denne inför en kommande rättegång.

År 2018 gjordes en lagändring som innebär att ett målsägandebiträdes förordnande inte automatiskt kvarstår i överrätt. Bakgrunden var ett minskat behov av målsägandebiträde i hovrätten på grund av reformen En modernare rättegång. Reformen har lett till att målsäganden sällan deltar personligen i huvudförhandlingen i hovrätten och att den funktion som målsägandebiträdet kan fylla i hovrätten många gånger är begränsad, se propositionen Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden (prop. 2017/18:86 s. 25 f.). Det anförs samtidigt att ett målsägandebiträde dock alltid ska förordnas i hovrätten om det finns behov av det.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att stärka rätten till målsägandebiträde i överrätt (bet. 2021/22:JuU24 punkt 36, rskr. 2021/22:216).

Domstolsverket har på regeringens uppdrag utvärderat lagändringen. De årliga kostnaderna för målsägandebiträden i hovrätterna har under perioden 2016–2021 minskat med ca 50 procent. Hovrätterna anser att reformen har inneburit en effektivare hantering av hovrättsprocessen och att målsägandenas intressen tas till vara. Vidare är den allmänna uppfattningen bland de tillfrågade hovrättsråden att lagändringen är rimlig och att reformen har lett till ett bättre hushållande med statens resurser utan att målsägandens

ställning i processen har påverkats negativt. Åklagarmyndigheten, Sveriges advokatsamfund och Brottsoffermyndigheten anser dock att lagändringen har fått en negativ påverkan på många brottsoffers upplevelse av hovrättsprocessen och att lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser brottsoffers behov av stöttning och information, se rapporten Regeringsuppdrag: En utvärdering av rätten till målsägandebiträde i överrätt (Ju2022/01692).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om kravet att omedelbart anmäla behov av målsägandebiträde när förundersökning inletts eller återupptagits bör utökas till fler brottstyper än sexualbrott, exempelvis för brott i nära relation
- föreslå hur rätten till målsägandebiträde för äldre brottsoffer kan stärkas
- föreslå hur rätten till målsägandebiträde i överrätt kan stärkas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till om målsägandes processuella rättigheter vid talan om enskilda anspråk på grund av brott bör stärkas

En central fråga för den som utsatts för brott är att han eller hon ges goda möjligheter att få sitt skadeståndskrav prövat på ett enkelt och effektivt sätt. Om ett åtal väckts för brottet kan målsäganden föra talan om enskilt anspråk i samma rättegång som åtalet (22 kap. 1 § rättegångsbalken). En gemensam handläggning är ofta processekonomiskt fördelaktig. För målsäganden innebär en sådan handläggning också att han eller hon får sin talan utförd och prövad på ett enkelt och effektivt sätt. Den utredning som behövs för skadeståndstalan görs då inom ramen för förundersökningen, och om målsäganden ska höras med anledning av åtalet har han eller hon också rätt till ersättning av allmänna medel för sin inställelse till domstolen. Även för den tilltalade innebär en gemensam handläggning fördelar genom att han eller hon endast behöver inställa sig till en rättegång och rättegångskostnaderna kan begränsas.

Om en gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter har rätten i dag möjlighet att besluta att det enskilda anspråket som tagits upp i samband med åtalet i stället ska handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, s.k. avskiljande (22 kap. 5 § rättegångsbalken). Så kan exempelvis vara fallet om en gemensam handläggning medför att avgörandet

av målet i dess helhet fördröjs avsevärt eller att ett enskilt anspråk som kräver utredning väcks strax före en redan utsatt huvudförhandling i brottmålet (se propositionen om ändring i rättegångsbalken [enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång], prop. 1987/88:1 s. 17).

Ofta innebär ett avskiljande att målsäganden kommer i ett sämre läge processuellt sett. När ett avskiljande skett är åklagaren exempelvis inte längre behörig att föra målsägandens talan. Ett målsägandebiträde har inte heller kvar sitt uppdrag att företräda målsäganden i det avskilda målet om tvistens värde understiger ett halvt prisbasbelopp och därför är så lågt att målet ska handläggas som ett s.k. småmål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Vid ett avskiljande riskerar målsäganden, om han eller hon förlorar målet, även att behöva ersätta gärningsmannens rättegångskostnader.

Det är angeläget att den som har utsatts för ett brott ges goda möjligheter att få sin rätt till skadestånd prövad på ett effektivt sätt. Det är också väsentligt för tilltron till rättsväsendet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om målsägandens processuella rättigheter vid talan om enskilda anspråk på grund av brott bör stärkas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas får för barn och barns rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund samt, i den utsträckning som utredaren finner det lämpligt, andra myndigheter och

aktörer som berörs av frågorna. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Utredaren har möjlighet att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

Utredaren ska påbörja sitt arbete den 1 maj 2024. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2025.

(Justitiedepartementet)