

# Rättssäkerhetens pris

*Betänkande av Utredningen om  
rättsliga biträden och rättegångskostnader*

*Stockholm 2025*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2025:111**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1405-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1406-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 11 april 2024 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden och föreslå åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för sådana biträden. I uppdraget ingick även att utredaren skulle föreslå hur skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare bör genomföras och ta ställning till om andra åtgärder bör införas för att stärka förtroendet för advokater. Därtill skulle utredaren ta ställning till vissa frågor om enskildas processuella rättigheter. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 augusti 2025. (Dir. 2024:39.)

Hovrättspresidenten Anders Hagsgård förordnades den 11 april 2024 till särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag dåvarande justitierådet, numera Justitiekanslern Thomas Bull (Justitiekanslern), dåvarande chefsrådmannen, numera lagmannen Anna-Karin Karlbom (Varbergs tingsrätt), vice överåklagaren Magnus Johansson (Åklagarmyndigheten), byråchefen Anneli Skoglund (Justitiekanslern), advokaten Petter Hetta (Advokatbyrån Kaiding), verksamhetsutvecklaren Frida Andréasson (Domstolsverket) och enhetschefen Ulf Hjerpe (Brottsoffermyndigheten). Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 3 maj 2024 kanslirådet Jenny Fryxell (Justitiedepartementet) och departementssekreteraren Fabian Wennergren (Finansdepartementet).

Fabian Wennergren entledigades från sitt uppdrag den 28 augusti 2025 och departementssekreteraren vid Finansdepartementet Carin Korsgren förordnades samma dag i hans ställe.

Som utredningssekreterare anställdes den 1 maj 2024 justitisekreteraren Fredrik Wågman. För att biträda utredningen i arbetet

med en undersökning av beslut om ersättning till offentliga försvarare m.m. i brottmål anställdes juristen Amanda Sajadi som sekreterare för tiden från och med den 6 januari 2025 till och med den 28 februari 2025.

Genom ett tilläggsdirektiv beslutade regeringen den 3 juli 2025 att förlänga utredningstiden till den 17 november 2025.

Anders Hagsgård svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter, som i huvudsak har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Det hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i vissa frågor.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om rättsliga biträden och rättegångskostnader, överlämnar härmed betänkandet *Rättssäkerhetens pris* (SOU 2025:111).

Utredningens arbete är med detta slutfört.

Stockholm i november 2025

Anders Hagsgård

Fredrik Wågman

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>39</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	39
1.2 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken .....	54
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....	56
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	57
1.5 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).....	60
1.6 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207) .....	63
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde .....	64
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden.....	69
1.9 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619) ....	71
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn .....	78
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut .....	79
1.12 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	80

1.13	Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948) .....	81
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.....	82
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion .....	83
1.16	Förslag till förordning om ändring i rättshjälpsförordningen (1997:404) .....	85
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:405) om offentligt biträde .....	88
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. ....	89
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:408) om målsägandebiträde.....	90
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:998) om särskild företrädare för barn.....	91
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet .....	92
<b>2</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>95</b>
2.1	Utredningens uppdrag .....	95
2.2	Utredningens arbete .....	96
2.3	Betänkandets disposition .....	97
<b>3</b>	<b>"Access to Justice" – en utgångspunkt .....</b>	<b>99</b>
3.1	Rättsliga biträden och rättegångskostnader – en rättighetsfråga .....	99
3.2	En introduktion till begreppet Access to justice.....	100
3.3	Några principiella utgångspunkter för uppdraget .....	101

<b>4</b>	<b>Statens utgifter för rättsliga biträden .....</b>	<b>103</b>
4.1	Inledning.....	103
4.2	Anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m.....	104
4.2.1	Allmänt om anslaget.....	104
4.2.2	Styrningen av anslaget .....	104
4.2.3	Villkor för användning av anslaget enligt regleringsbrevet för Sveriges Domstolar.....	106
4.2.4	Beskrivning av kostnaderna på anslaget i Domstolsverkets budgetunderlag.....	107
4.2.5	Domstolsverkets årsredovisning för 2024 .....	109
4.2.6	Domstolsverkets rapport om kostnadsutvecklingen inom anslaget .....	112
4.3	Offentlig försvarare och målsägandebiträde – målutveckling i tingsrätt och hovrätt 2014–2023.....	116
4.3.1	Inledning .....	116
4.3.2	Utvecklingen i tingsrätt .....	116
4.3.3	Utvecklingen i hovrätt .....	121
4.4	Utvecklingen av förordnandemål 2016–2024.....	124
4.4.1	Inledning .....	124
4.4.2	Vad räknas som ett förordnandemål? .....	125
4.4.3	Statistik om utvecklingen av antalet förordnandemål .....	126
4.4.4	Faktorer som påverkar antalet förordnandemål .....	128
4.4.5	Officiell kriminalstatistik – anmälda och handlagda brott m.m.....	136
4.4.6	Statistik från Polismyndigheten samt Åklagar- myndigheten och Ekobrottsmyndigheten .....	141
4.4.7	Varför har förordnandemålen ökat? .....	145
<b>5</b>	<b>Regelverket om ersättning till rättsliga biträden .....</b>	<b>147</b>
5.1	Inledning.....	147
5.2	Olika former av statligt finansierade rättsliga biträden .....	148
5.2.1	Allmänt om rätten till juridiskt biträde.....	148
5.2.2	Offentlig försvarare.....	149
5.2.3	Målsägandebiträde .....	150

5.2.4	Särskild företrädare för barn.....	150
5.2.5	Offentligt biträde .....	151
5.2.6	Rättshjälpsbiträde.....	151
5.2.7	God man eller rättegångsbiträde enligt föräldrabalken.....	152
5.2.8	Juridiskt biträde för särskilt unga lagöverträdare ..	152
5.2.9	Juridiskt biträde enligt den s.k. förfarandelagen ..	153
5.3	Ersättningen till rättsliga biträden för arbete, tidsspillan och utlägg.....	153
5.3.1	Ersättning för arbete .....	153
5.3.2	Ersättning för tidsspillan .....	155
5.3.3	Ersättning för utlägg.....	157
5.4	Timkostnadsnormen .....	159
5.4.1	Timkostnadsnormens utveckling.....	159
5.4.2	Nuvarande regler om timkostnadsnormen.....	161
5.5	Taxa i brottmål.....	162
5.5.1	Inledning.....	162
5.5.2	Bakgrund till införandet av brottmålstaxan.....	162
5.5.3	Gällande reglering om brottmålstaxan.....	165
5.5.4	Tidigare överväganden om brottmålstaxan .....	168
5.5.5	Förordnandetaxan.....	169
5.6	Ersättning till distansbiträden.....	171
5.6.1	Inledning.....	171
5.6.2	Bakgrund.....	171
5.6.3	Distansbiträdens rätt till ersättning för merkostnader.....	172
5.6.4	Förhandsbesked till distansbiträden .....	175
5.7	Hanteringen av rättsliga biträdens ersättningsanspråk .....	178
5.7.1	Formerna för ersättningsyrkandet .....	178
5.7.2	Tidpunkten för framställande av ersättningsanspråket .....	179
5.7.3	Kostnadsräkningens innehåll.....	180
5.8	Rättens prövning av ersättningsanspråk .....	183
5.9	Extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål.....	185
5.9.1	Det externa kontrollsystemet .....	185



5.9.2	Åklagares skyldighet att yttra sig över ersättningsanspråk.....	186
5.9.3	Justitiekanslerns rätt att överklaga domstolars beslut i ersättningsfrågor.....	188
5.9.4	Domstolars skyldighet att underrätta advokatsamfundet om vissa ersättningsbeslut.....	189
5.9.5	Tidigare överväganden om ändringar i det externa kontrollsystemet .....	189
5.10	Substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde.....	190
5.10.1	Inledning .....	190
5.10.2	Regler om substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde .....	191
5.10.3	Substitutionsregler för andra rättsliga biträden ...	193
5.10.4	Handläggningen av substitutionsfrågor .....	194
5.10.5	Advokatsamfundets disciplinnämnds beslut i frågor om substitution.....	195
<b>6</b>	<b>Åtgärder för en mer ändamålsenlig kontroll över statens utgifter för rättsliga biträden .....</b>	<b>199</b>
6.1	Inledning.....	199
6.2	Översyn av de grundläggande materiella ersättningsreglerna.....	200
6.3	Modernare regler om ersättning för tidsspillan .....	202
6.4	En differentierad timkostnadsnorm .....	211
6.5	En utvidgad brottmålstaxa.....	217
6.6	En digital hantering av kostnadsräkningar .....	223
6.7	Skärpta krav på kostnadsräkningar .....	229
6.7.1	Innehållet i kostnadsräkningar .....	229
6.7.2	Bör utlägg styrkas genom verifikationer? .....	233
6.7.3	Informationsutbyte mellan myndigheter i fråga om rättsliga biträdens ersättningsanspråk.....	235
6.8	Tidpunkten för att framställa ersättningsanspråk i brottmål.....	243

6.9	Bör rättens ersättningsbeslut särskiljas från domen? .....	249
6.10	Extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål.....	251
6.11	Förordnande av offentlig försvarare m.m. ....	258
6.11.1	Vem ska besluta om förordnande av offentlig försvarare? .....	258
6.11.2	Förundersökningsledares anmälan om försvarare och målsägandebiträde.....	267
6.12	Substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde .....	271
6.12.1	Bör möjligheten till substitution begränsas? .....	271
6.12.2	Substitution under förundersökning .....	277
6.13	Möjligheten för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut .....	282
6.14	Skyndsam handläggning av överklagade förhandsbesked till distansbiträden .....	286
6.15	Andra åtgärder med kostnadsdämpande effekt .....	288
6.15.1	Ett tydligare bemyndigande till Domstolsverket att meddela föreskrifter om utlägg .....	288
6.15.2	Juridiskt biträde för unga lagöverträdare.....	290
6.15.3	Föräldrars ansvar att återbetala försvararkostnader m.m. i brottmål .....	291
6.15.4	En effektivare domstolsprocess? .....	300
<b>7</b>	<b>Nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut .....</b>	<b>303</b>
7.1	Vårt uppdrag .....	303
7.2	En kort översikt av nämndemannasystemet .....	304
7.3	Argument för och emot nämndemannamedverkan .....	305
7.4	Tidigare förslag om förändringar av nämndemäns medverkan i domstolarnas dömande verksamhet.....	309
7.4.1	Straffprocessutredningen.....	309
7.4.2	Nämndemannautredningen.....	310
7.4.3	Biträdeskostnadsutredningen.....	310

7.5	Överväganden .....	311
7.5.1	Analys av argumenten för och emot nämndemannamedverkan i ersättningsfrågor.....	311
7.5.2	Rättens domförhet i ersättningsfrågor.....	317
<b>8</b>	<b>Behörighetskrav för offentliga försvarare .....</b>	<b>325</b>
8.1	Inledning.....	325
8.2	Om advokatväsendet .....	326
8.2.1	Allmänt om advokatsamfundet .....	326
8.2.2	Om inträde i advokatsamfundet .....	328
8.2.3	Det advokatetiska regelverket .....	333
8.2.4	Advokatsamfundets tillsyn över advokatväsendet.....	335
8.2.5	Statlig tillsyn över advokatväsendet .....	341
8.3	Om offentliga försvarare .....	342
8.3.1	Allmänt om rätten till försvarare.....	342
8.3.2	Rätten till försvarare enligt Europakonventionen och EU-rätten.....	343
8.3.3	Rättegångsbalkens reglering om offentlig försvarare.....	346
8.3.4	Gällande behörighetskrav för offentliga försvarare.....	349
8.3.5	Rättens tillsyn över försvarare .....	353
8.3.6	Advokater som uteslutits ur advokatsamfundet.....	355
8.4	Rättens beslut att förordna offentlig försvarare .....	358
8.4.1	Rättslig reglering.....	358
8.4.2	Tingsrätternas förordnandelistor .....	359
8.4.3	Advokatsamfundets uppdragslistor.....	360
8.5	Överväganden .....	362
8.5.1	Skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare.....	362
8.5.2	Andra åtgärder för att upprätthålla allmänhetens förtroende för advokater.....	371

<b>9</b>	<b>Målsägandens roll i brottmålsprocessen.....</b>	<b>381</b>
9.1	Inledning .....	381
9.2	Begreppet målsägande .....	381
9.3	Målsägandens ställning som part i ett brottmål.....	383
9.4	Målsägandens rätt att biträda åtalet .....	384
9.4.1	Varför har målsäganden rätt att biträda åtalet? ...	384
9.4.2	Tidigare överväganden om rätten att biträda åtalet.....	387
9.4.3	Olika aktörers uppfattning om rätten att biträda åtalet.....	390
9.5	Överväganden .....	391
9.5.1	Rätten att biträda åtalet .....	391
9.5.2	Målsägandens rätt att överklaga i ansvarsdelen ...	396
9.5.3	Målsägandens rätt att ställa frågor .....	398
9.5.4	Målsägandens rätt till insyn i handläggningen.....	400
<b>10</b>	<b>Rätten till målsägandebitråde .....</b>	<b>403</b>
10.1	Vårt uppdrag .....	403
10.2	Bakgrund .....	403
10.3	Regleringen av rätten till målsägandebitråde .....	405
10.3.1	Allmänna förutsättningar .....	405
10.3.2	Målsägandebitråde i resningsförfaranden .....	408
10.3.3	Målsägandebiträdets uppgifter .....	409
10.3.4	Förundersökningsledares skyldighet att göra anmälan om målsägandebitråde .....	411
10.4	Rätten till målsägandebitråde i överrätt .....	412
10.4.1	Tidigare ordning.....	412
10.4.2	2018 års reform av rätten till biträde i överrätt ...	413
10.4.3	Åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan om enskilt anspråk.....	416
10.4.4	Högsta domstolens praxis om målsägandebitråde i högre rätt .....	417
10.4.5	Domstolsverkets utvärdering av 2018 års reform .....	419

10.5	Särskilt om äldre brottsoffers rätt till målsägandebiträde ..	421
10.5.1	Inledning .....	421
10.5.2	Brottsförebyggande rådets rapport om brott mot äldre .....	422
10.5.3	Genomgång av brottmålsavgöranden med äldre brottsoffer.....	424
10.5.4	Betydelsen av en målsägandes ålder vid straffrättsliga bedömningar .....	427
10.6	Överväganden .....	429
10.6.1	Rätten till målsägandebiträde i överrätt .....	429
10.6.2	Ett särskilt målsägandestöd i hovrätt .....	441
10.6.3	Rätten till målsägandebiträde för äldre personer.....	446
10.6.4	En utökad skyldighet för förundersökningsledare att omedelbart göra en anmälan om målsägandebiträde.....	451
<b>11</b>	<b>Målsägandes processuella rättigheter vid talan om enskilt anspråk på grund av brott .....</b>	<b>457</b>
11.1	Inledning.....	457
11.2	Syftet med gemensam handläggning av enskilda anspråk tillsammans med brottmål .....	457
11.3	Handläggningen av ett enskilt anspråk i samband med brottmål.....	460
11.3.1	Väckande av talan .....	460
11.3.2	En talan om enskilt anspråk är ett dispositivt tvistemål.....	461
11.3.3	Åklagares skyldighet att föra en målsägandes talan.....	461
11.3.4	Målsägandebiträde och särskild företrädare för barn.....	463
11.3.5	Målsägandes ansvar för rättegångskostnader.....	463
11.4	Avskiljande av en talan om enskilt anspråk.....	464
11.4.1	Förutsättningarna för ett avskiljande .....	464
11.4.2	Handläggningen av en avskild talan om enskilt anspråk .....	466

11.4.3	Avskiljande av enskilda anspråk i två konkreta fall.....	470
11.5	Överväganden.....	474
11.5.1	Avskiljande av talan om enskilt anspråk.....	474
11.5.2	Målsägandebiträdets behörighet i ett avskilt tvistemål om enskilt anspråk .....	477
11.5.3	Målsägandes ansvar för rättegångskostnader .....	480
11.5.4	Särskilda ersättningsregler för vissa offentliganställda.....	484
<b>12</b>	<b>Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och i domstolsärenden .....</b>	<b>495</b>
12.1	Vårt uppdrag .....	495
12.2	Allmänt om förvaltningsprocessen .....	497
12.2.1	Inledning.....	497
12.2.2	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	497
12.2.3	Huvuddragen i förvaltningsprocessen .....	498
12.3	Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen.....	508
12.3.1	Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 ref. 10 .....	508
12.3.2	Närmare om skälen bakom kvittningsprincipen.....	510
12.3.3	Ersättning för kostnader i skattemål.....	513
12.3.4	Rättegångskostnader i förvaltningsmål kan i vissa fall ersättas som skadestånd .....	514
12.3.5	Tidigare överväganden om det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsprocessen.....	516
12.4	Kort nordisk utblick.....	524
12.4.1	Finsk förvaltningsprocess.....	524
12.4.2	Den norska förvaltningslagen .....	525
12.5	Översikt av regleringen om rättegångskostnader i allmän domstol.....	526
12.5.1	Inledning.....	526
12.5.2	Tvistemål.....	526
12.5.3	Brottmål.....	533
12.5.4	Domstolsärenden .....	534

12.6	Rättegångskostnadernas betydelse för rätten till en rättvis rättegång .....	535
12.6.1	Inledning .....	535
12.6.2	Rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen.....	536
12.6.3	Högsta domstolens praxis om det allmännas kostnadsansvar enligt 2 kap. 11 § regeringsformen.....	538
12.6.4	Rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen.....	540
12.6.5	Europadomstolens praxis om rättegångskostnaders betydelse för rätten till en rättvis rättegång.....	548
12.6.6	EU-stadgan .....	559
12.7	Överväganden .....	560
12.7.1	En förvaltningsdomstol bör få pröva en enskild parts yrkande om ersättning för rättegångskostnader .....	560
12.7.2	När bör det finnas en rätt till kostnadsersättning i förvaltningsmål med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång?.....	563
12.7.3	Utformningen av en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål .....	572
12.7.4	En särskild kostnadsregel i mål med enskilda som motparter .....	579
12.7.5	Utformningen av kostnadsregleringen i övrigt ...	582
12.7.6	Förhållandet mellan den nya kostnadsregleringen och 43 kap. SFL.....	587
12.7.7	Det allmännas kostnadsansvar i domstolsärenden.....	587
12.7.8	En särskild kostnadsregel för vissa tvistemål? .....	590
<b>13</b>	<b>Rättshjälp.....</b>	<b>593</b>
13.1	Inledning.....	593
13.2	Bakgrund .....	594
13.2.1	Allmänt om rättshjälpslagen .....	594

13.2.2	Inkomstgränsen vid rättshjälp.....	595
13.2.3	Rättshjälpsavgifter.....	596
13.3	Gällande rätt .....	598
13.3.1	Allmänna förutsättningar för rättshjälp.....	598
13.3.2	Inkomstgränsen vid rättshjälp.....	599
13.3.3	Rättshjälpsavgifter.....	600
13.3.4	Rådgivning.....	603
13.3.5	Ersättning för nedsatt rådgivningsavgift m.m.....	604
13.3.6	Rättshjälp i vissa gränsöverskridande tvister .....	605
13.4	Statens kostnader för rättshjälp enligt rättshjälpslagen .....	607
13.5	Inkomstförhållandena i Sverige m.m.....	609
13.5.1	Uppgifter från Statistiska centralbyrån .....	609
13.5.2	Skiktgränsen för statlig inkomstskatt år 2025.....	612
13.6	Rättshjälpens förhållande till rättsskyddsförsäkringar.....	613
13.6.1	Inledning.....	613
13.6.2	En hög andel av befolkningen har hemförsäkring .....	614
13.6.3	Försäkringsvillkor .....	614
13.7	Rättshjälpslagstiftningens koppling till reglerna om återbetalningsskyldighet i brottmål .....	617
13.7.1	Allmänt om den tilltalades återbetalningsskyldighet .....	617
13.7.2	Skälen bakom återbetalningsskyldighetens koppling till rättshjälpslagstiftningen .....	618
13.7.3	2024 års skärpning av reglerna om återbetalningsskyldighet.....	620
13.8	Överväganden .....	621
13.8.1	Inkomstgränsen vid rättshjälp.....	621
13.8.2	Rättshjälp i gränsöverskridande angelägenheter .....	627
13.8.3	Rättshjälpsavgifter.....	628
13.8.4	Avdraget för den som bidrar till underhållet av barn.....	631
13.8.5	Återbetalningsskyldighet för dömda – bör kopplingen till rättshjälpslagen finnas kvar?.....	632



13.8.6	Tidsfrist för ansökan om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift.....	635
13.8.7	En stärkt rätt till rättshjälp i förvaltningsmål .....	637
<b>14</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>639</b>
14.1	Bestämmelser om ikraftträdande .....	639
14.2	Övergångsbestämmelser.....	640
<b>15</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>643</b>
15.1	Inledning.....	643
15.2	Vilka berörs av de föreslagna ändringarna .....	644
15.2.1	Brottsoffer .....	644
15.2.2	Personer som misstänks och döms för brott.....	645
15.2.3	Andra enskilda som deltar i domstolsförfaranden .....	645
15.2.4	Rättsväsendets myndigheter och rättsliga biträden .....	646
15.2.5	Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter..	647
15.3	Konsekvenser för rättssäkerheten.....	647
15.4	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna.....	648
15.4.1	Samlad bedömning av de ekonomiska konsekvenserna.....	648
15.4.2	Åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden .....	649
15.4.3	En stärkt rätt till målsägandebiträde och övriga målsägande frågor.....	656
15.4.4	En ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen .....	661
15.4.5	Höjd inkomstgräns för rättshjälp m.m. ....	664
15.5	Övriga konsekvenser .....	667
15.5.1	Barns rättigheter enligt barnkonventionen .....	667
15.5.2	Konsekvenser för jämställdheten .....	668
15.5.3	Övrigt.....	669
15.6	Finansieringsförslag .....	670

<b>16</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>671</b>
16.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	671
16.2	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	689
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....	691
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	691
16.5	Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) .....	693
16.6	Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207) .....	702
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde.....	704
16.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden .....	712
16.9	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619) .....	716
16.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn .....	723
16.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.....	723
16.12	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	724
<b>17</b>	<b>Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden.....</b>	<b>727</b>
17.1	Inledning .....	727
17.2	Författningsförslag.....	728
17.2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	728
17.2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde.....	730

17.2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn .....	731
17.2.4	Förslag till förordning om ändring i rättshjälpsförordningen (1997:404) .....	732
17.3	Krav på att utlägg ska styrkas genom verifikationer .....	733
17.4	Tidpunkten för framställande av ersättningsanspråk i brottmål .....	735
17.5	Avskiljande av talan om enskilt anspråk .....	738
17.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	739
17.6.1	Bestämmelse om ikraftträdande .....	739
17.6.2	Övergångsbestämmelser .....	739
17.7	Konsekvenser .....	740
17.8	Författningskommentar .....	741
17.8.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	741
17.8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde .....	742
17.8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn .....	743

## Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:39 .....	745
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:71 .....	763
Bilaga 3	Undersökning av ersättningsbeslut i brottmål .....	765



# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

I detta betänkande behandlar vi vissa frågor om rättsliga biträden och rättegångskostnader. Med rättsliga biträden avses i detta sammanhang sådana juridiska biträden som förordnas åt en enskild av en domstol eller myndighet och som bekostas av allmänna medel, exempelvis offentliga försvarare, målsägandebiträden, offentliga biträden och rättshjälpsbiträden.

Vårt uppdrag har bestått av tre övergripande delar. Den första delen har handlat om att göra en översyn av regelverket om ersättning till rättsliga biträden och föreslå olika åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Uppdraget i denna del rymmer bl.a. frågor om timkostnadsnormen bör differentieras beroende på om det rättsliga biträdet är advokat, om kraven på rättsliga biträdens kostnadsräkningar bör skärpas, om en domstol bör kunna besluta om ersättning till ett rättsligt biträde utan medverkan av nämndemän och om reglerna om ersättning för tidsspillan bör moderniseras.

Den andra delen av uppdraget har bestått i att lämna förslag på hur behörighetskraven för offentliga försvarare kan skärpas och att ta ställning till om andra åtgärder bör genomföras för att upprätthålla allmänhetens förtroende för advokater. Uppdraget har sin bakgrund i att det under de senaste åren har uppmärksamrats olika fall där advokater, i rollen som offentlig försvarare, begått brott eller gjort sig skyldiga till andra allvarliga advokatetiska överträdelser.

Som en tredje del har uppdraget innefattat att överväga olika åtgärder för att stärka enskildas rätt till juridiskt biträde och för att stärka enskildas processuella rättigheter i olika domstolsprocesser. I uppdraget har ingått att föreslå hur rätten till målsägandebiträde kan stärkas och att ta ställning till om målsägandes processuella

rättigheter vid talan om enskilt anspråk på grund av brott bör stärkas. Vi har därutöver haft i uppdrag att ta ställning till om enskilda bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol och i ärenden i allmän domstol. Slutligen har ingått i uppdraget att kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter.

## **"Access to justice" – Några principiella utgångspunkter**

Att en enskild kan få hjälp av ett sakkunnigt juridiskt biträde i en domstolsprocess är många gånger nödvändigt för att den enskilde ska kunna ta till vara sina rättigheter i processen. Enskildas möjligheter att anlita eller annars få hjälp av rättsliga biträden är ett viktigt led i att tillgodose att enskilda får en effektiv tillgång till en domstolsprövning. Detsamma gäller även andra aspekter av enskildas processuella rättigheter i ett domstolsförfarande, såsom möjligheten att få ersättning för kostnader som den enskilde ådragit sig i en process eller möjligheten att i övrigt få en talan prövad på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt. I vårt arbete har vi sett begreppet "access to justice" – med vilket avses enskildas tillgång till rättsskipning – som en principiell utgångspunkt för våra överväganden och förslag. En utgångspunkt som följer av det sagda har varit att statens utgifter för rättsliga biträden syftar till att tillgodose såväl enskildas som det allmännas intresse av rättssäkerhet i rättsskipningen och bidrar till att rättsliga förfaranden uppfyller gängse krav på en rättvis rättegång. En annan utgångspunkt har varit att det processuella regelverket bör vara utformat så att enskilda tillförsäkras effektiva möjligheter att komma till sin rätt eller få sin sak prövad.

I det sagda ligger att rättssäkerhet kostar – och måste få kosta – pengar. Samhällets resurser är dock begränsade. Vid överväganden om hur det processuella regelverket bör utformas och om en viss åtgärd bör genomföras är det alltid nödvändigt att göra en avvägning mellan kostnad och nytta. I allmänhet handlar det om att bedöma var allmänna medel kan användas bäst för att garantera enskilda en tillgång till rättvisa domstolsprövningar. En likaledes viktig principiell utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att allmänna medel ska användas på bästa sätt och där de gör mest nytta.

## **Åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden**

Vi lämnar flera förslag som syftar till att skapa en bättre kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Vi bedömer att förslagen sammantaget kommer att skapa förutsättningar för bättre kontroller av rättsliga biträdens ersättningsanspråk och förbättra effektiviteten i det statliga ersättningssystemet. En sammanfattning av våra förslag och överväganden i övrigt redovisas i det följande.

### **De materiella ersättningsreglerna och en definition av begreppet tidsspillan**

Vi föreslår att begreppet tidsspillan ska definieras i lag. Med tidsspillan ska avses tid då ett rättsligt biträdes arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras. Det saknas skäl att i övrigt förändra den grundläggande rätten till ersättning för tidsspillan eller bestämmelserna om beräkning av ersättning för tidsspillan.

Vidare föreslår vi att Domstolsverket ska få ett förtydligt bemyndigande att meddela föreskrifter om utlägg.

Vi bedömer i övrigt att de grundläggande materiella reglerna om ersättning till rättsliga biträden inte bör ändras. Ett rättsligt biträde som ska få ersättning från staten ska även fortsättningsvis ha rätt till skälig ersättning för det arbete samt den tidsspillan och de utlägg som uppdraget har krävt.

### **En differentierad timkostnadsnorm och en utvidgad brottmålstaxa**

Vi föreslår att ersättning för arbete som utförs av en biträdande jurist på advokatbyrå eller en annan jurist än advokat ska bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm som uppgår till 80 procent av den timkostnadsnorm som ska gälla för advokater.

Vidare föreslår vi att brottmålstaxorna för offentlig försvarare och målsägandebiträde ska utökas till att gälla i alla brottmål i tingsrätt och hovrätt med en huvudförhandlingstid om högst 3 timmar

och 45 minuter, oavsett antalet parter och biträden som förekommer i målet.

En utvidgning av brottmålstaxorna såvitt gäller huvudförhandlingstid bör inte genomföras utan att det genomförs mer omfattande statistiska undersökningar som underlag för att konstruera lämpliga beloppsnivåer i taxorna.

### **En digital hantering av kostnadsräkningar och skärpta krav på kostnadsräkningars innehåll**

Vi föreslår att offentliga försvarare, målsägandebiträden, offentliga biträden, rättshjälpsbiträden och särskilda företrädare för barn ska vara skyldiga att använda sig av en elektronisk tjänst för att lämna in kostnadsräkningar till domstol eller till Rättshjälpsmyndigheten, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Detsamma ska gälla den nya biträdesformen målsägandestöd (se nedan) och juridiska biträden som förordnas enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot eller enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Vidare föreslår vi att kraven på innehållet i rättsliga biträdens kostnadsräkningar ska skärpas. En arbetsredogörelse ska innehålla uppgifter om tidsåtgången per dag för varje åtgärd som inte är rutinmässig och om den tid som sammanlagt har lagts ned per dag på uppdraget. Om ett biträde begär ersättning för tidsspillan ska kostnadsräkningen innehålla uppgift om varför arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte har kunnat utföras under den tid för vilken ersättning begärs. Av kostnadsräkningen ska framgå vem som utfört det arbete som tas upp i räkningen.

Vi har gjort bedömningen att det inte bör införas ett krav på att utlägg ska styrkas genom verifikationer. Det bör inte heller införas ett krav på att ersättningsanspråk i brottmål ska framställas löpande eller vid vissa särskilt angivna tidpunkter. Eftersom vårt uppdrag omfattar att lämna författningsförslag i dessa frågor, oavsett våra ställningstaganden i sak, har vi tagit fram följande förslag. Ett rättsligt biträde som begär ersättning för utlägg ska bifoga verifikationer för utläggen, om utläggen sammanlagt uppgår till minst 1 000 kronor. Offentliga försvarare, målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn ska, i brottmål som avgörs vid en huvudförhandling,



ge in en kostnadsräkning till rätten i god tid, dock senast vardagen före huvudförhandlingen, med en redogörelse för det arbete, den tidsspillan och de utlägg som uppdraget dittills har krävt. En kostnadsräkning ska inte ges in före förhandlingen om det är obehövligt.

Vi har slutligen bedömt att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå åtgärder för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter i fråga om rättsliga biträdens ersättningsanspråk.

### **Nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut**

Vi har övervägt om en domstol bör kunna pröva frågor om ersättning till rättsliga biträden utan medverkan av nämndemän. Det finns enligt vår mening övervägande skäl som talar för att nämndemän inte längre bör medverka i beslut om ersättning till rättsliga biträden och i beslut om vissa närliggande frågor. Vi föreslår därför följande ändringar.

I brottmål ska en tingsrätt och en hovrätt vara domför utan nämndemän vid rättens prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan. Detsamma ska gälla rättens prövning av en fråga om återbetalningsskyldighet för kostnad enligt 31 kap. rättegångsbalken eller liknande kostnad.

I tvistemål där nämndemän ska delta ska en tingsrätt och en hovrätt vara domför utan nämndemän vid rättens prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan. Detsamma ska gälla i domstolsärenden där nämndemän ingår.

En förvaltningsrätt och en kammarrätt ska vara domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till ett biträde eller någon annan i sådana mål där nämndemän ska delta i övrigt.

### **Förordnande och substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde**

Vi föreslår att en tingsrätts möjlighet att delegera beslutsrätten i fråga om förordnande av offentlig försvarare till annan anställd än domare ska begränsas. För att beslutsrätten ska få delegeras ska det krävas att en anställd har särskild kunskap om uppgiften.

Vidare föreslår vi att en förundersökningsledares anmälan till rätten om offentlig försvarare eller målsägandebiträde ska innehålla en beskrivning av den brottsliga gärning som förundersökningen avser och undersökningsledarens uppfattning om de skäl som talar för eller emot ett förordnande av en försvarare eller ett målsägandebiträde. Gärningen behöver inte beskrivas, om det med hänsyn till att den misstänkte är anhållen eller häktad eller brottsmisstankens rubricering är uppenbart att en försvarare eller ett biträde ska utses.

Därtill föreslår vi att hanteringen av frågor om substitution under en förundersökning ska förenklas. En offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde som är advokat ska utan rättens tillstånd få sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt.

Vi bedömer att frågor om substitution under en förundersökning inte bör kunna prövas av en åklagare eller en annan förundersökningsledare.

Vi bedömer vidare att möjligheten för en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde att sätta någon annan i sitt ställe inte bör begränsas. Det bör inte heller införas någon begränsning i antalet uppdrag som en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde kan åta sig.

### **Ett skyndsamhetskrav vid handläggning av ett överklagat positivt förhandsbesked**

Vi föreslår att en högre rätt ska vara skyldig att skyndsamt pröva ett överklagande av ett positivt förhandsbesked till en distansförsvarare eller ett distansbiträde.

### **Övriga bedömningar och ställningstaganden**

Utöver de förslag och bedömningar som redovisats ovan har vi gjort följande ställningstaganden.

Det finns inte skäl att göra förändringar i det s.k. systemet för extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål. De nuvarande beloppsgränserna för när en åklagare ska yttra sig över ett ersättningsanspråk bör behållas. Det bör inte heller införas ett krav på att en

åklagare ska yttra sig skriftligen över ett ersättningsanspråk. Det finns inte heller skäl att förändra Justitiekanslerns roll i det statliga kontrollsystemet. Den nuvarande beloppsgränsen för när Justitiekanslern ska underrättas om ersättningsanspråk bör inte ändras. Slutligen bör skyldigheten för en domstol eller någon annan myndighet att rapportera till advokatsamfundet när ett ersättningsyrkande sätts ned behållas i oförändrat skick.

Rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden bör inte särskiljas från domen utan ska även fortsättningsvis meddelas i samband med dom.

Vidare har vi valt att beröra frågan om föräldrar till barn som döms för brott bör kunna åläggas att ersätta staten för de kostnader som staten haft för en offentlig försvarare som utsetts för barnet. En sådan reglering skulle kunna bidra till att dämpa den samlade kostnadsutvecklingen av anslaget för rättsliga biträden och bedöms ligga i linje med regeringens övriga politik om ett stärkt föräldransvar. Det kan därför finnas skäl för regeringen att utreda om en sådan reglering bör införas.

Slutligen har vi gjort bedömningen att det, vid fortsatta överväganden i fråga om det behövs fler åtgärder för att dämpa utvecklingen av statens kostnader för rättsliga biträden i brottmål, kan finnas anledning att se över behovet av åtgärder för att minska debiterad tid per förordnande, exempelvis genom åtgärder för att åstadkomma effektivare brottsutredningar och mer koncentrerade huvudförhandlingar.

## Ökningen av antalet förordnandemål

Vi har haft i uppdrag att klarlägga varför antalet s.k. förordnandemål i tingsrätterna har ökat, dvs. mål där en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde förordnas under en förundersökning och åtal inte väcks. Vår undersökning har avsett utvecklingen av antalet förordnandemål under perioden 2016–2024. Under den perioden ökade antalet avgjorda förordnandemål med 90 procent. Vi har konstaterat att utvecklingen påverkas av en rad olika faktorer, såsom antalet anmälda brott och antalet skäligen misstänkta personer och målsägande som förekommer i förundersökningar om brott. Även polisers och åklagares rutiner och arbetssätt i fråga om att ge enskilda infor-

mation om rätten till försvarare respektive biträde och om att göra anmälningar om biträde till rätten har påverkat utvecklingen. Det finns inte någon enskild faktor som kan förklara ökningen av antalet förordnandemål. Eftersom utvecklingen av förordnandemålen främst är beroende av resultatet av de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda brott bedömer vi att ökningen av antalet förordnandemål huvudsakligen måste ses som en ofrånkomlig följd av de satsningar som gjorts på rättsväsendet – och då särskilt på polis och åklagare – under senare år.

## **Skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare och andra åtgärder för att upprätthålla förtroendet för advokater**

### **Ett skärpt behörighetskrav i mål om allvarlig brottslighet**

Vi föreslår att behörighetskraven ska skärpas för uppdrag som offentlig försvarare i vissa mål om allvarlig brottslighet. Avser ett uppdrag som offentlig försvarare ett mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, ska till offentlig försvarare förordnas en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet i minst fem år. Om det finns särskilda skäl får en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet kortare tid förordnas. Syftet med det skärpta behörighetskravet är att säkerställa att den som förordnas som offentlig försvarare i ett mål om allvarlig brottslighet har tillräcklig erfarenhet och kompetens för uppdraget.

### **Andra förtroendeskapande åtgärder**

När det gäller frågan om andra åtgärder bör vidtas för att upprätthålla förtroendet för advokatkåren bör sådana åtgärder i första hand vidtas av advokatsamfundet, som på senare tid har utökat sin proaktiva tillsyn och vidtagit flera andra åtgärder.

Vidare bör flera av de förslag som vi lämnar i detta betänkande bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för advokater. Förutom förslaget om skärpta behörighetskrav för vissa uppdrag som offentlig försvarare föreslår vi att Justitiekanslern ska kunna över-

klaga en domstols beslut i fråga om avvisning eller entledigande av ett målsägandebiträde. Förslaget motiveras av det allmännas intresse av att ett målsägandebiträde uppfyller högt ställda krav på redbarhet och lämplighet. Våra förslag på åtgärder för en mer ändamålsenlig kontroll av rättsliga biträdens ersättningsanspråk bör också bidra till ett ökat förtroende för att ersättning av allmänna medel till advokater hanteras på ett korrekt sätt. Det kan motverka misstankar om att det förekommer oegentligheter i advokaters ersättningsanspråk.

Som förslag på ytterligare förtroendeskapande åtgärder lämnar vi följande rekommendationer.

Advokatsamfundet skulle kunna se över vilka krav som ska ställas på en sökande att redovisa tidigare brottslighet inför antagning till samfundet. Regeringen skulle också kunna överväga att ge advokatsamfundet möjlighet att ta del av utdrag ur belastningsregistret för att kontrollera en sökandes redbarhet inför antagning till samfundet.

Vidare skulle advokatsamfundet kunna överväga en regel som anger att advokatsamfundets disciplinnämnd ska pröva dels en begäran från Justitiekanslern om att disciplinnämnden ska vidta åtgärd mot en viss advokat, dels en anmälan från en domstol mot en viss advokat, utan att en sådan begäran eller anmälan först prövas av en prövningsavdelning.

Advokatsamfundet skulle också kunna överväga att införa ett obligatoriskt krav för en advokat som vill ikläda sig rollen som principal att först genomgå den utbildning om principalansvar som samfundet tillhandahåller.

Vi bedömer att det inte finns anledning att ändra den lägsta respektive högsta straffavgift som disciplinnämnden kan ålägga en advokat att betala. Det finns inte heller anledning att föreslå ändringar i de disciplinära påföljder som i övrigt kan åläggas en advokat eller i förutsättningarna för att ålägga en advokat sådana påföljder.

## **En stärkt rätt till juridiskt biträde och stärkta processuella rättigheter för enskilda**

### **Stärkta rättigheter för målsägande**

#### **En stärkt rätt till målsägandebiträde**

Vi föreslår att en målsägandes rätt till ett målsägandebiträde ska stärkas i flera avseenden.

Rätten till målsägandebiträde i överrätt ska stärkas. När en högre rätt ska pröva om en målsägande har behov av ett målsägandebiträde i den högre rätten ska rätten även beakta om målet avser brott som innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet. Därtill föreslår vi att ett målsägandebiträde ska kunna förordnas i högre rätt om rätten har att pröva en dom endast i fråga om ett enskilt anspråk.

Vi föreslår vidare att rätten till målsägandebiträde för äldre och vissa andra särskilt utsatta brottsoffer ska stärkas genom att en domstol, vid en prövning av om ett målsägandebiträde ska förordnas enligt 1 § 2 och 3 lagen om målsägandebiträde, även ska beakta om det finns ett behov av ett målsägandebiträde med hänsyn till en målsägandes ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Dessutom föreslår vi att ett målsägandebiträdes förordnande ska kvarstå om en målsägandes talan om enskilt anspråk avskiljs enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett s.k. förenklat tvistemål.

Vi föreslår slutligen att en förundersökningsledare ska vara skyldig att omedelbart göra en anmälan om målsägandebiträde till rätten när en förundersökning inletts eller återupptagits, om förundersökningen avser brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte.

#### **Ett särskilt målsägandestöd i hovrätt**

Förutom att rätten till målsägandebiträde stärks på ovan nämnda sätt föreslår vi att det i hovrätt ska kunna förordnas ett målsägandebiträde med ett begränsat uppdrag (ett s.k. målsägandestöd). Ett målsägandestöd ska förordnas i ett mål som avser brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot en målsägandes liv, hälsa, frihet, frid eller per-

sonliga integritet, under förutsättning att målsäganden har behov av det och att han eller hon har haft ett målsägandebiträde i tingsrätt och det i hovrätt inte förordnas ett sådant biträde med ett fullständigt förordnande. I ett målsägandestöds uppdrag ingår att lämna information, stöd och hjälp till målsäganden under handläggningen i hovrätten. Ett målsägandestöd har rätt till ersättning för högst tre timmars arbete, om det inte finns särskilda skäl för att bestämma en högre ersättning.

### **En särskild kostnadsregel för vissa offentliganställda**

Offentliganställda tjänstemän är en grupp som generellt sett löper en förhöjd risk att i tjänsten utsättas för våld, hot eller andra trakasserier. En tjänsteman som utsätts för brott i tjänsten bör ha rätt till stöd från det allmänna och bör därför ges goda möjligheter att få en talan om enskilt anspråk prövad. När en sådan talan prövas inom ramen för ett tvistemål kan det i vissa fall leda till att en tjänsteman åläggs att ersätta motpartens rättegångskostnad även om motparten har dömts för det brott som talan grundas på. Det kan innebära en ytterligare kränkning utöver själva brottet och bör därför undvikas.

För att stärka offentliganställda tjänstemäns processuella rättigheter föreslår vi att en domstol, i ett mål om skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken, kan få bestämma att en tjänsteman som har förlorat målet eller återkallat sin talan inte ska förpliktas att ersätta motpartens rättegångskostnad, om motparten har dömts för den gärning som talan grundas på. Kostnaden ska då i stället ersättas av allmänna medel. Ett sådant beslut ska inte meddelas om särskilda skäl talar mot det.

### **Förutsättningarna att avskilja en talan om enskilt anspråk**

Vi har gjort bedömningen att möjligheten för en domstol att besluta att ett enskilt anspråk ska avskiljas från ett brottmål för att i stället handläggas enligt tvistemålsreglerna inte bör begränsas. För att tillgodose behovet av ett beredningsunderlag i frågan har vi ändå tagit fram ett förslag om att det ska införas ett nytt andra stycke i 22 kap. 5 § rättegångsbalken där det anges att rätten, som skäl mot att av-

skilja ett enskilt anspråk, särskilt ska beakta en målsägandes intresse av en fortsatt gemensam handläggning.

### **Målsägandens roll i brottmålsprocessen**

Vi har valt att särskilt beröra en målsägandes rätt att biträda ett allmänt åtal. Vi har gjort bedömningen att en målsägandes rätt att biträda ett åtal fyller en ytterst begränsad funktion i den moderna rättegången och att denna rätt dessutom skapar otydlighet i praxis samt ett inte obetydligt merarbete för domstolarna, och då särskilt för hovrätterna. Vi anser mot den bakgrunden att det finns skäl att modernisera regelverket.

Vi föreslår att en målsägandes möjlighet att biträda ett åtal ska tas bort. En målsägande ska kunna föra talan om ansvar för brott om åklagaren inte väcker åtal, lägger ned ett åtal eller väljer att inte överklaga när ett åtal ogillats. När åklagaren för talan om straffrättsligt ansvar ska däremot åklagaren ensam ansvara för den talan. Därigenom blir både målsägandens och åklagarens roll i processen tydligare samtidigt som handläggningen i domstol förenklas och processen blir mer förutsebar för parterna. Ändringen får även arbetsbesparande effekter för domstolarna, och då framför allt för hovrätterna. Vi bedömer att ändringen inte medför några egentliga nackdelar för en målsägande.

För att ytterligare förtydliga och stärka en målsägandes ställning i brottmålsprocessen föreslår vi att det ska införas bestämmelser som klargör att en målsägande som för talan om ett enskilt anspråk får ställa de frågor som har betydelse för att målsäganden ska kunna ta till vara sin rätt. Vi föreslår också att en målsägandes rätt att närvara vid en huvudförhandling som hålls inom stängda dörrar ska stärkas.

### **Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och i domstolsärenden m.m.**

#### **En ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen**

Det kan under vissa förutsättningar stå i strid med rätten till en rättvis rättegång om en enskild part som vunnit ett mål i en allmän förvaltningsdomstol inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader.



Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis ska dock ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader i ett förvaltningsmål avvisas (se rättsfallet HFD 2022 ref. 10). Under vissa förutsättningar kan en enskild i stället få ersättning för sina kostnader genom reglerna om skadestånd. Det förutsätter dock att den enskilde för talan om skadestånd mot det allmänna i ett separat förfarande hos Justitiekanslern eller i allmän domstol. Vi anser att den ordningen kan ifrågasättas. Det är i många fall inte ett realistiskt alternativ för en enskild part att föra en talan om skadestånd för att få ersättning för sina rättegångskostnader. En sådan talan medför också i sig ökade kostnader för enskilda och det allmänna. Det finns därför ett behov av att förenkla hanteringen av rättegångskostnader som uppstår i ett förvaltningsmål. Vi föreslår en ny ordning som innebär att en allmän förvaltningsdomstol i ett förvaltningsmål ska kunna pröva en enskild parts yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

Vi har haft i uppdrag att analysera i vilka fall det bör finnas en rätt för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål för att tillgodose rätten till en rättvis rättegång. För att tillgodose de krav som ställs enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen bedömer vi att det krävs att en enskild part som vinner ett mål mot det allmänna har rätt till ersättning för sådana rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

För att tillgodose de krav som ställs enligt rätten till en rättvis rättegång föreslår vi att det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål ska regleras genom ett antal nya bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Vi föreslår att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnader, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaderna. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Vi bedömer att den föreslagna lösningen väl tillgodoser de krav som följer av Europakonventionen och regeringsformen.

Ersättningen får avse kostnader för ombud, biträde eller utredning. Ersättning får inte beviljas för en parts eget arbete eller tidspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet. Ersättningen ska innefatta ränta enligt räntelagen.

Vidare föreslår vi att det ska införas en särskild kostnadsregel i förvaltningsmål där enskilda är motparter till varandra. I ett sådant mål ska rätten få förplikta den förlorande parten att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader.

Det ska i övrigt tas in regler i förvaltningsprocesslagen med i huvudsak följande innehåll.

Rätten ska få förplikta en enskild part och en parts företrädare att ersätta en enskild motparts rättegångskostnad vid försumlig processföring.

Om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om en viss kostnad hänför sig till en sådan del av målet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom vårdslöshet eller försummelse, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam. När flera parter svarar solidariskt för en viss kostnad får rätten på yrkande av en part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.

En part ska framställa sitt kostnadsyrkande innan handläggningen av målet avslutas. Om en part inte framställer sitt yrkande inom den angivna tiden får parten därefter inte föra talan om kostnader som har uppkommit vid samma rätt. Rättens beslut i fråga om rättegångskostnader ska meddelas när rätten avgör målet.

I förvaltningsprocesslagen ska tas in bestämmelser om hur kostnadsfrågan ska hanteras vid återförvisning och partssuccession.

Vi bedömer att regleringen i 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) bör finnas kvar.

### **Det allmännas kostnadsansvar i domstolsärenden**

Det ska i lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) tas in en regel som motsvarar vårt förslag till en reglering i förvaltningsprocesslagen av det allmännas kostnadsansvar. En allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i ärendet, sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde.

I ärendelagen ska tas in en regel som anger att när flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänför sig till en sådan del av ärendet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam. Ska flera parter svara solidariskt för en viss kostnad får rätten på yrkande av en part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.

### En särskild kostnadsregel för vissa tvistemål?

Inom ramen för våra överväganden om det allmännas ansvar för enskildas rättegångskostnader har vi gjort bedömningen att staten i mål i allmän förvaltningsdomstol i vissa fall bör ersätta en enskild parts rättegångskostnad även om den enskilde inte vinner framgång i målet. Till grund för den bedömningen ligger delvis det principiella synsättet att det allmänna i vissa fall bör ansvara ekonomiskt för sådana brister i rättssystemet som gör att en enskild tvingas till en process mot staten för att komma till sin rätt. Det synsättet kan överföras på vissa tvister i allmän domstol mellan enskilda och staten. Det gäller särskilt sådana tvister där olika samebyar har stämt staten och gjort gällande olika rättigheter till mark i förhållande till staten på grund av urminnes hävd samt sådana fall där fastighetsägare drivit en fastställelsealan för att få konstaterat att samer inte hade betesrätt på deras mark. I sådana fall där staten har underlåtit att reglera de rättigheter som tillkommer en enskild part och det leder till kostnadskrävande domstolsprocesser kan det finnas skäl för staten att ansvara ekonomiskt för motpartens rättegångskostnad oavsett utgången i målet, i vart fall om den enskilde parten har haft skälig anledning att få sin sak prövad. Vi anser därför att regeringen bör överväga att utreda behovet av en särskild kostnadsregel som möjliggör att enskilda kan hållas skadelösa i vissa tvister mot staten i allmän domstol.

## Inkomstgräns och avgifter vid rättshjälp m.m.

Rättshjälp får i dag beviljas personer vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. När rättshjälpslagen (1996:1619) trädde i kraft förutsattes att inkomstgränsen skulle ses över med jämna mellanrum. Den nuvarande inkomstgränsen har dock varit oförändrad sedan 1999. Vi föreslår därför att inkomstgränsen inte längre ska anges till ett fast belopp. Den ska i stället knytas till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken och ska uppgå till ett belopp som motsvarar sju prisbasbelopp. Enligt 2026 års prisbasbelopp motsvarar det 414 400 kronor.

Vi föreslår även att de avgiftsnivåer som styr vilken rättshjälpsavgift som en rättssökande ska betala ska beräknas med ledning av prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Den minimiavgift som en rättssökande ska betala i vissa fall ska beräknas som en procentandel av prisbasbeloppet. Detsamma gäller det avdrag som en rättssökande som bidrar till underhållet av barn får göra vid beräkningen av sitt ekonomiska underlag.

Som en konsekvens av vårt förslag att höja inkomstgränsen för rättshjälp föreslår vi en ändring i bestämmelsen i rättshjälpslagen om förutsättningarna för att bevilja rättshjälp i vissa gränsöverskridande angelägenheter.

Vi föreslår också att det ska införas en tidsfrist för en ansökan om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift m.m. enligt 5 § rättshjälpslagen. En ansökan om ersättning enligt den bestämmelsen ska göras till Rättshjälpsmyndigheten inom ett år från det att rådgivningen ägt rum. Om en ansökan inte görs inom den angivna tiden ska ansökan avvisas.

Slutligen lämnar vi ett förslag som syftar till att stärka rätten till rättshjälp i förvaltningsmål. Vi föreslår att det vid bedömningen av en rättssökandes behov av juridiskt biträde enligt 7 § rättshjälpslagen särskilt ska beaktas den rättssökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet. Syftet är att markera att behovsbedömningen i högre utsträckning ska ta sin utgångspunkt i den rättssökandes behov i det enskilda fallet med beaktande av målets komplexitet och den rättssökandes förutsättningar att ta till vara sin rätt.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Författningsförlagen i fråga om att rättsliga biträden ska lämna in sina kostnadsräkningar genom en elektronisk tjänst ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. I övrigt ska de föreslagna författningsändringarna träda i kraft den 1 september 2027.

Övergångsbestämmelser föreslås beträffande förslagen till en ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen och i ärendelagen. Vidare föreslås övergångsbestämmelser för förslaget till en ny bestämmelse i skadeståndslagen (1972:207), vissa av ändringarna i rättshjälpslagen och ändringen i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.

## **Konsekvenser**

Våra förslag berör ett stort antal olika aktörer inom främst rättsväsendet samt andra myndigheter och enskilda som deltar i domstolsförfaranden. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen är därför svårbedömda och bygger på uppskattningar.

Ett genomförande av våra förslag kommer sammantaget att leda till kostnadsökningar för det allmänna. Våra förslag om en stärkt rätt till målsägandebiträde, en utvidgad rätt till rättshjälp och om en rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål kommer att öka kostnaderna för det allmänna. Kostnadsökningarna balanseras i viss mån av de kostnadsdämpande effekter som följer av våra förslag om åtgärder för en bättre kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Kostnadsökningarna bedöms dock överstiga de kostnadsdämpande effekterna.

Förslaget om en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål bedöms innebära ökade kostnader för det allmänna om cirka 15 miljoner kronor per år. De kostnadsökningar som uppkommer för staten bör rymmas inom befintliga anslag till statliga förvaltningsmyndigheter.

De kostnadsökningar som följer av förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde och stärkta processuella rättigheter för målsägande samt av förslagen om en höjd inkomstgräns för rättshjälp m.m. bedöms medföra kostnadsökningar på anslaget för rättsliga biträden om drygt 113 miljoner kronor per år. De förslag som har kostnadsdämpande effekter på anslaget beräknas minska anslagets

kostnader med åtminstone 100 miljoner kronor per år. Kostnadsökningen för staten kan därmed uppskattas till cirka 13 miljoner kronor per år. Den faktiska kostnadsökningen är dock sannolikt lägre mot bakgrund av att vissa kostnadsdämpande förslag inte har kunnat prissättas. För att omhänderta de kostnadsdrivande förslagen föreslår vi att anslaget för rättsliga biträden ska höjas med 13 miljoner kronor per år.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

*dels* att 1 kap. 3 b §, 2 kap. 4 §, 5 kap. 3 §, 20 kap. 8 och 15 §§, 21 kap. 5, 6 och 10 §§, 23 kap. 5 §, 31 kap. 1 och 11 §§, 36 kap. 17 §, 40 kap. 10 § och 45 kap. 15 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 20 kap. 8 a §, 21 kap. 10 b § och 31 kap. 1 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 3 b §<sup>1</sup>

Tingsrätten ska vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

*Vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan, och i fråga om ersättningskyldighet för kostnad enligt 31 kap. eller liknande kostnad, är tingsrätten domför utan nämndemän.*

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten domför utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:285.

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år är tingsrätten domför utan nämndemän, om huvudförhandlingen hålls gemensamt med förhandlingen i häktningsfrågan enligt 24 kap. 13 a §.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

## 2 kap.

### 4 §<sup>2</sup>

Hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt ska dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem lagfarna domare får inte delta i hovrätten.

I brottmål gäller, i stället för bestämmelserna i första stycket, att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Om det inte finns anledning att döma till svårare straff än böter och om det i målet inte är fråga om företagsbot, är hovrätten domför även med den sammansättning som anges i första stycket. Detsamma gäller vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling.

I brottmål gäller, i stället för bestämmelserna i första stycket, att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Om det inte finns anledning att döma till svårare straff än böter och om det i målet inte är fråga om företagsbot, är hovrätten domför även med den sammansättning som anges i första stycket. Detsamma gäller vid *prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:542.



*och i fråga om ersättningskyldighet för kostnad enligt 31 kap. eller liknande kostnad samt vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling.*

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd ska hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket får dock meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit vid sammanträde som avses i 50 kap. 10 § eller 51 kap. 10 § är hovrätten domför med en lagfaren domare. Detsamma gäller vid beslut om undanröjande av tingsrättens avgörande sedan käromålet återkallats.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren domare i hovrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra än domare när de utför åtgärder enligt femte stycket.

## 5 kap.

### 3 §<sup>3</sup>

Rättens ordförande får tillåta att en anställd vid domstolen, eller någon som tjänstgör där i utbildningssyfte, får närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar. Om det finns särskilda skäl, får ordföranden tillåta även andra att närvara vid ett sådant sammanträde.

*Rättens ordförande får tillåta att en målsägande som inte för talan i målet får närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Av 10 kap. 3 b § offentlighets- och sekretess-*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2019:298.

*lagen (2009:400) framgår i vilken utsträckning målsägandens rätt att närvara vid sammanträdet får begränsas på grund av sekretess.*

## 20 kap.

### 8 §<sup>4</sup>

Målsäganden *må ej* väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, *med mindre* han angivit brottet och åklagaren beslutat, att åtal *ej skall äga rum*.

*Har åklagare väckt talan, äge målsäganden biträda åtalet; han må ock i högre rätt fullfölja talan.*

Utan hinder av vad i första stycket sägs må målsägande väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott.

Målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada.

Målsäganden *får inte* väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, med mindre han *eller hon* angivit brottet och åklagaren beslutat, att åtal *inte ska väckas*.

### 8 a §

*Har åklagare fört talan om ansvar för brott får målsäganden överklaga domen till högre rätt.*

*Om åklagaren i samma del överklagar domen till nackdel för den tilltalade förfaller målsägandens överklagande. Återkallar åklagaren sitt överklagande ska handläggningen av målsägandens överklagande återupptas om målsäganden begär det. Begäran om återupptagande ska göras inom tre veckor från den dag åklagaren återkallat sitt överklagande.*

*Om åklagaren återkallar sitt överklagande i ett fall som avses i*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1964:166.

*andra stycket ska rätten under-  
rätta målsäganden om detta om det  
inte är uppenbart att det är obe-  
hövligt.*

## 15 §<sup>5</sup>

Målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, får åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Sådan stödperson som rätten har kännedom om *skall* om möjligt underrättas om rättegången.

I vissa fall kan målsägandebiträde förordnas enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

Målsägandebiträde *skall* kallas till huvudförhandling eller annat sammanträde i rätten där målsäganden eller målsägandens ställföreträdare *skall* höras.

Målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, får åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Sådan stödperson som rätten har kännedom om *ska* om möjligt underrättas om rättegången.

I vissa fall kan målsägandebiträde *eller målsägandestöd* förordnas enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

Målsägandebiträde *ska* kallas till huvudförhandling eller annat sammanträde i rätten där målsäganden eller målsägandens ställföreträdare *ska* höras.

## 21 kap.

### 5 §<sup>6</sup>

Till offentlig försvarare *skall* förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får till sådan försvarare utses någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Företrädesvis bör det förordnas någon som brukar förekomma

Till offentlig försvarare *ska* förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får till sådan försvarare utses någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Företrädesvis bör det förordnas någon som brukar förekomma

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1994:420.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2009:1252.

som rättegångsombud vid domstolen.

som rättegångsombud vid domstolen.

*Avser uppdraget ett mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, ska förordnas en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet i minst fem år. Om det finns särskilda skäl får en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet en kortare tid förordnas.*

Har den misstänkte till offentlig försvarare föreslagit någon som är behörig för uppdraget, *skall* denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Har den misstänkte till offentlig försvarare föreslagit någon som är behörig för uppdraget, *ska* denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

## 6 §<sup>7</sup>

En offentlig försvarare får entledigas av rätten om behovet av offentlig försvarare upphör eller om det finns något annat skäl för det. Om den misstänkte utser en annan försvarare, ska den offentliga försvararen entledigas om det inte skulle medföra synnerlig olägenhet.

Ett byte av offentlig försvarare får beslutas av rätten, om det finns särskilda skäl. Om en offentlig försvarare har bytts ut en gång, får ett nytt byte ske bara om det finns synnerliga skäl.

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

En offentlig försvarare får inte utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. *En offentlig försvarare som är advokat får dock utan rättens tillstånd sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt.*

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2018:533.

10 §<sup>8</sup>

En offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormen*.

Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.

När ersättningen bestäms *skall* i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *taxan och om* beräkning av ersättningen för tidsspillan.

Ersättningen till offentlig försvarare får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen. På begäran av den misstänkte eller den föreslagna offentlige försvararen *skall* förhandsbesked lämnas i frågan om

En offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormer*.

*Med tidsspillan avses tid då försvararens arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras.*

När ersättningen bestäms *ska* i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *taxor*, beräkning av ersättningen för tidsspillan *och om utlägg*.

Ersättningen till offentlig försvarare får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen. På begäran av den misstänkte eller den föreslagna offentlige försvararen *ska* förhandsbesked lämnas i frågan om

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2009:1252.

sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning.

En offentlig försvarare får inte förbehålla sig eller ta emot ersättning av den misstänkte. Har detta skett är förbehållet utan verkan och den offentlige försvararen *skall* till den misstänkte betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot. Den offentlige försvararen får dock förbehålla sig och ta emot skälig ersättning för tidsspillan och utlägg som enligt fjärde stycket inte omfattas av försvararens rätt till ersättning av allmänna medel.

sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning. *Högre rätt ska skyndsamt pröva ett överklagande av ett positivt förhandsbesked.*

En offentlig försvarare får inte förbehålla sig eller ta emot ersättning av den misstänkte. Har detta skett är förbehållet utan verkan och den offentlige försvararen *ska* till den misstänkte betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot. Den offentlige försvararen får dock förbehålla sig och ta emot skälig ersättning för tidsspillan och utlägg som enligt fjärde stycket inte omfattas av försvararens rätt till ersättning av allmänna medel.

#### 10 b §

*En offentlig försvarare ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna en kostnadsräkning till rätten. Kostnadsräkningen ska lämnas in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar.*

**23 kap.****5 §<sup>9</sup>**

Ska enligt 21 kap. 3 a eller 3 b § en offentlig försvarare utses för den misstänkte eller den tidigare tilltalade, ska undersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten. Undersökningsledaren ska också göra anmälan hos rätten, om målsäganden begär att få ett målsägandebiträde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde. Avser förundersökningen brott enligt 6 kap. brottsbalken, ska anmälan om målsägandebiträde göras omedelbart när förundersökningen har inletts eller återupptagits, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde.

Ska enligt 21 kap. 3 a eller 3 b § en offentlig försvarare utses för den misstänkte eller den tidigare tilltalade, ska undersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten. Undersökningsledaren ska också göra anmälan hos rätten, om målsäganden begär att få ett målsägandebiträde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde. Avser förundersökningen brott enligt 6 kap. brottsbalken *eller brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte*, ska anmälan om målsägandebiträde göras omedelbart när förundersökningen har inletts eller återupptagits, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde.

Om det inte pågår någon förundersökning ska anmälan enligt första stycket göras av åklagaren.

**31 kap.****1 §<sup>10</sup>**

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

Ersättningsskyldigheten omfattar dock inte

- kostnader som inte skäligen varit motiverade för utredningen,

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2018:619.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2024:58.

– kostnader som har vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, hans eller hennes ombud eller försvarare som har utsetts av honom eller henne, eller

– det som har betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade.

Den tilltalade är inte i något annat fall än de som avses i 4 § första stycket och 10 § tredje stycket skyldig att betala mer av kostnaden för försvararen än ett belopp som är *dubbelt så stort som vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Det som sägs i den lagen om kostnader för rättshjälpsbiträde gäller i stället kostnader för offentlig försvarare.*

Den tilltalade är inte i något annat fall än de som avses i 4 § första stycket och 10 § tredje stycket skyldig att betala mer av kostnaden för försvararen än ett belopp som *följer av 1 a §, om den tilltalades ekonomiska underlag enligt den bestämmelsen inte överstiger 260 000 kr.*

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en taxa som ska tillämpas när ersättningsskyldigheten för provtagning och analys enligt första stycket bestäms.

#### *1 a §*

*Det belopp som den tilltalade högst ska ersätta enligt 1 § tredje stycket utgör*

*1. fyra procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kr,*

*2. tio procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det eko-*



*nomiska underlaget överstiger 50 000 men inte 100 000 kr,*

*3. tjugo procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 100 000 men inte 120 000 kr,*

*4. fyrtio procent av kostnaderna, dock minst 3 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 150 000 kr,*

*5. sextio procent av kostnaderna, dock minst 4 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 150 000 men inte 200 000 kr,*

*6. åttio procent av kostnaderna, dock minst 10 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 kr.*

*Med ekonomiskt underlag avses den tilltalades beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning enligt tredje stycket.*

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

*Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget ska beräknas meddelas av regeringen eller*

*den myndighet som regeringen bestämmer.*

### 11 §<sup>11</sup>

Om rättegångskostnad i mål där endast målsägande för talan gäller 18 kap. i tillämpliga delar.

I fråga om den tilltalades skyldighet att ersätta staten kostnad för offentlig försvarare tillämpas dock 1 § andra och tredje styckena detta kapitel.

I mål där endast målsägande för talan *skall* han eller hon vid frikännande dom ersätta staten vad som enligt rättens beslut betalas av allmänna medel i ersättning till försvarare, om det finns särskilda skäl för det.

I fråga om skyldighet för målsägande att i mål, där han eller hon *biträder allmänt åtal eller annars* för talan jämte åklagaren eller denne för talan för målsäganden, ersätta rättegångskostnad och om hans eller hennes rätt till ersättning för sådan kostnad gäller, utöver bestämmelserna i 3 och 4 §§, vad som sägs i 18 kap. 12 §.

I mål där endast målsägande för talan *ska* han eller hon vid frikännande dom ersätta staten vad som enligt rättens beslut betalas av allmänna medel i ersättning till försvarare, om det finns särskilda skäl för det.

I fråga om skyldighet för målsägande att i mål, där han eller hon för talan jämte åklagaren eller denne för talan för målsäganden, ersätta rättegångskostnad och om hans eller hennes rätt till ersättning för sådan kostnad gäller, utöver bestämmelserna i 3 och 4 §§, vad som sägs i 18 kap. 12 §.

## 36 kap.

### 17 §<sup>12</sup>

Ett vittnesförhör *skall* inledas av den part som åberopat förhöret, om inte rätten bestämmer annat. Vid förhöret *skall* vittnet först beredas tillfälle att på egen hand eller, om det behövs, med

Ett vittnesförhör *ska* inledas av den part som åberopat förhöret, om inte rätten bestämmer annat. Vid förhöret *ska* vittnet först beredas tillfälle att på egen hand eller, om det behövs, med

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2005:72.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1987:747.

stöd av frågor avge sin berättelse i ett sammanhang.

Motparten *skall* sedan få tillfälle att höra vittnet. Om motparten inte är närvarande eller om det av annan anledning behövs, bör rätten leda denna del av förhöret.

Därefter får rätten och parterna ställa ytterligare frågor till vittnet. Den part som åberopat förhöret bör först få tillfälle till detta.

Har ingen av parterna eller båda åberopat förhöret, *skall* detta inledas av rätten, om det inte är lämpligare att någon av parterna inleder förhöret.

Frågor, som genom sitt innehåll, sin form eller sättet för deras framställande inbjuder till visst svar, får inte ställas annat än om det vid förhör enligt andra stycket behövs för att undersöka i vad mån vittnets berättelse stämmer med det verkliga händelseförloppet. Rätten *skall* avvisa frågor, som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga.

stöd av frågor avge sin berättelse i ett sammanhang.

Motparten *ska* sedan få tillfälle att höra vittnet. Om motparten inte är närvarande eller om det av annan anledning behövs, bör rätten leda denna del av förhöret.

Har ingen av parterna eller båda åberopat förhöret, *ska* detta inledas av rätten, om det inte är lämpligare att någon av parterna inleder förhöret.

Frågor, som genom sitt innehåll, sin form eller sättet för deras framställande inbjuder till visst svar, får inte ställas annat än om det vid förhör enligt andra stycket behövs för att undersöka i vad mån vittnets berättelse stämmer med det verkliga händelseförloppet. Rätten *ska* avvisa frågor, som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga.

*En målsägande får ställa de frågor som har betydelse för hans eller hennes talan om enskilt anspråk.*

## 40 kap.

### 10 §

Då sakkunnig höres muntligen, företages förhöret av rätten. Med rättens tillstånd må dock sakkunnig höras av parterna. Rätten och parterna *äga* ställa frågor till den sakkunnige.

Då sakkunnig höres muntligen, företages förhöret av rätten. Med rättens tillstånd må dock sakkunnig höras av parterna. Rätten och parterna *får* ställa frågor till den sakkunnige. *En målsägande*

*får ställa de frågor som har betydelse för hans eller hennes talan om enskilt anspråk.*

Rätten *skall* avvisa frågor, som uppenbart *ej* höra till saken eller som *äro* förvirrande eller *eljest* otillbörliga.

Rätten *ska* avvisa frågor, som uppenbart *inte* hör till saken eller som *är* förvirrande eller *på annat sätt* otillbörliga.

Har den sakkunnige avgivit skriftligt utlåtande, må, om rätten finner det lämpligt, utlåtandet helt eller delvis uppläsas.

## 45 kap.

### 15 §<sup>13</sup>

Till huvudförhandlingen *skall* åklagaren kallas. *Biträder* målsäganden *åtalet eller för han eller hon annars* talan jämte åklagaren eller *skall* han eller hon höras i anledning av åklagarens talan, *skall* även målsäganden kallas. *Skall* målsäganden infinna sig personligen, *skall* rätten förelägga honom eller henne vite.

Den tilltalade *skall* kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. *Skall* han eller hon infinna sig personligen eller krävs det att han eller hon på annat sätt är närvarande, *skall* rätten förelägga honom eller henne vite. Om det finns anledning att anta att den tilltalade inte skulle följa ett sådant föreläggande, får rätten besluta att han eller hon *skall* hämtas till huvudförhandlingen. Kan målet enligt 46 kap. 15 a § komma att avgöras trots att den tilltalade har inställt sig endast genom ombud

Till huvudförhandlingen *ska* åklagaren kallas. För målsäganden talan jämte åklagaren eller *ska* han eller hon höras i anledning av åklagarens talan, *ska* även målsäganden kallas. *Ska* målsäganden infinna sig personligen, *ska* rätten förelägga honom eller henne vite.

Den tilltalade *ska* kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. *Ska* han eller hon infinna sig personligen eller krävs det att han eller hon på annat sätt är närvarande, *ska* rätten förelägga honom eller henne vite. Om det finns anledning att anta att den tilltalade inte skulle följa ett sådant föreläggande, får rätten besluta att han eller hon *ska* hämtas till huvudförhandlingen. Kan målet enligt 46 kap. 15 a § komma att avgöras trots att den tilltalade har inställt sig endast genom ombud

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2001:235.

eller har uteblivit, *skall* han eller hon i kallelsen erinras om detta. Rätten beslutar om inställandet av den som är anhållen eller häktad.

eller har uteblivit, *ska* han eller hon i kallelsen erinras om detta. Rätten beslutar om inställandet av den som är anhållen eller häktad.

Bestämmelser om kallande av vittne och sakkunnig finns i 36 och 40 kap.

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 21 kap. 10 b § och i övrigt den 1 september 2027.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 17 och 18 §§ äktenskapsbalken ska ha följande lydelse.

### 14 kap.

#### 17 §<sup>1</sup>

Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Tingsrätten är vid huvudförhandlingen dock domför med en lagfaren domare, om rätten anser att det är tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet. När huvudförhandlingen hålls i förenklad form ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare. Dessa regler gäller även för andra mål som handläggs i samma rättegång.

*Trots vad som sägs i första stycket första meningen är tingsrätten domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.*

Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver det som följer av första stycket första meningen. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, gäller *andra* stycket i fråga om domförhet.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver det som följer av första stycket första meningen. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, gäller *tredje* stycket i fråga om domförhet.

När nämndemän ingår i tingsrätten, ska ordföranden vid överläggning redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning ska först ordföranden och därefter nämnde-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:245.

männen säga sin mening. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

## 18 §<sup>2</sup>

I äktenskapsmål och mål om underhåll är hovrätten domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling, liksom när målet i tingsrätten har avgjorts utan nämndemän, är hovrätten domför även med enbart lagfarna domare enligt 2 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. Hovrätten är i övrigt domför enligt 2 kap. 4 § tredje–femte styckena rättegångsbalken.

I äktenskapsmål och mål om underhåll är hovrätten domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling, liksom när målet i tingsrätten har avgjorts utan nämndemän, är hovrätten domför även med enbart lagfarna domare enligt 2 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. *Det samma gäller vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.* Hovrätten är i övrigt domför enligt 2 kap. 4 § tredje–femte styckena rättegångsbalken.

Tar nämndemän del i målets avgörande, ska vid överläggning ordföranden eller, om målet har beretts av en annan lagfaren domare, denne redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning ska nämndemännen säga sin mening sist. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:645.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 32 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 32 a §<sup>1</sup>

Ett juridiskt biträde ska förordnas för den unge

1. vid en utredning enligt 31 § första stycket, om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det, och

2. vid en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket, om det finns synnerliga skäl för det.

En ansökan om ett sådant biträde görs av åklagaren eller den unges vårdnadshavare hos tingsrätten. Bestämmelserna i 21 kap. 5–8 §§, 9 § tredje stycket och 10 § rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant juridiskt biträde.

En ansökan om ett sådant biträde görs av åklagaren eller den unges vårdnadshavare hos tingsrätten. Bestämmelserna i 21 kap. 5–8 §§, 9 § tredje stycket, 10 och 10 b §§ rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant juridiskt biträde.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:930.



## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 12 § och 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 §<sup>1</sup>

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som endast avser målets beredande, *och*

3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som endast avser målets beredande,

3. *vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan, och*

4. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

Om ett mål som avses i andra stycket handläggs gemensamt med ett annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det senare målet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behand-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:488.

ling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Det samma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.

Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av ett mål efter en återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

## 17 §<sup>2</sup>

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 b eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av *andra stycket*, 17 b eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

*Rätten är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.*

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:488.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291) dels att det ska införas 7 nya paragrafer, 40–40 f §§, av följande lydelse, dels att det närmast före 40 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *Rättegångskostnader*

#### *40 §*

*En allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde.*

#### *40 a §*

*I ett mål där enskilda är motparter till varandra får rätten förplikta den förlorande parten att helt eller delvis ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnad.*

#### *40 b §*

*Rätten får förplikta en enskild part att ersätta en enskild motpart för sådan kostnad som parten genom vårdslöshet eller försumelse orsakat motparten, oavsett hur rättegångskostnaderna i övrigt ska fördelas.*

*Ska en enskild part helt eller delvis ersätta en motparts rättegångskostnad och har partens ställföreträdare, ombud eller biträde på sätt som avses i första stycket vållat sådan kostnad, får denne förpliktas att solidariskt med parten ersätta kostnaden.*

#### 40 c §

*Ersättning för rättegångskostnad får avse kostnad för ombud, biträde, eller utredning. Ersättning får inte beviljas för parts eget arbete eller egen tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet.*

*Ersättningen ska även innefatta ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då målet avgörs till dess betalning sker.*

#### 40 d §

*Om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänför sig till en sådan del av målet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 40 b §, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam.*

*Ska flera parter svara solidariskt för rättegångskostnad får rätten på yrkande av part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem,*

*eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.*

*40 e §*

*En part som vill ha ersättning för rättegångskostnad ska framställa sitt yrkande innan handläggningen avslutas. Parten ska ange vilka kostnader som denne haft. Om en part inte framställer sitt yrkande inom den angivna tiden får parten därefter inte föra talan om kostnad som har uppkommit vid samma rätt.*

*Rättens beslut i fråga om rättegångskostnader meddelas när rätten avgör målet.*

*Återförvisas ett mål till en lägre rätt, ska frågan om kostnaden i den högre rätten prövas i samband med målet efter dess återupptagande. Om målet återförvisas till en förvaltningsmyndighet, ska den domstol som återförvisar målet pröva frågan om de kostnader som dittills uppstått.*

*40 f §*

*Har partssuccession skett ansvarar den ursprungliga parten och den nya parten solidariskt för de rättegångskostnader som har uppkommit före successionen. För kostnader som uppkommit därefter svarar den nya parten ensam.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.
  2. De nya bestämmelserna ska inte tillämpas i mål som inletts före ikraftträdandet.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

Härigenom föreskrivs att det i skadeståndslagen (1972:207) ska införas en ny paragraf, 6 kap. 6 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 kap.

#### 6 a §

*I ett mål om skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken får rätten bestämma att en tjänsteman som har förlorat målet eller återkallat sin talan inte ska förpliktas att ersätta motpartens rättegångskostnad, om motparten har dömts för den gärning som talan grundas på. Kostnaden ska då i stället ersättas av allmänna medel. Ett sådant beslut ska inte meddelas om särskilda skäl talar mot det.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027. Den nya bestämmelsen ska dock endast tillämpas i de fall yrkandet om skadestånd har framställts efter ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:609) om målsägandebiträde

*dels* att 1, 1 a, 3, 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 1 b § och 5 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:535.



1 a §<sup>2</sup>

Ett målsägandebiträdes förordnande gäller till dess att tiden för att överklaga domen i målet har löpt ut, om inte förordnandet dessförinnan har upphört eller något annat följer av 3 § andra stycket.

Om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen, ska ett målsägandebiträde förordnas i högre rätt under de förutsättningar som anges i 1 §. Vid bedömningen av om målsäganden har behov av ett målsägandebiträde i högre rätt ska det även beaktas

- |   |  |
|---|--|
|   | <i>1. om målet avser brott som innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet,</i> |
| 1. om målsäganden ska höras,                          | 2. om målsäganden ska höras,   |
| 2. vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk, och | 3. vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk, och  |
| 3. om det finns något annat särskilt skäl.            | 4. om det finns något annat särskilt skäl.   |

*Ett målsägandebiträde får förordnas i högre rätt om rätten har att pröva en dom endast i fråga om enskilt anspråk.*

## 1 b §

*Om målsäganden har haft ett målsägandebiträde i tingsrätten och sådant biträde inte förordnas i hovrätt enligt 1 a § andra stycket ska hovrätten, om målsäganden har behov av det, förordna ett målsägandebiträde med begränsat uppdrag (målsägandestöd) om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen och målet avser brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:535.

*Målsägandestödet ska under handläggningen i hovrätten lämna information, stöd och hjälp till målsäganden.*

### 3 §<sup>3</sup>

Målsägandebiträdet ska ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden.

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, *såvida inte målet handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken*. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om domen överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om domen överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

### 4 §<sup>4</sup>

Ett målsägandebiträde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Till målsägandebiträde ska förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas. Om målsäganden har föreslagit någon som är behörig, ska denne förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

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

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2018:535.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2018:535.

Ett byte av målsägandebitråde får beslutas av rätten, om det finns särskilda skäl. Om ett målsägandebitråde har bytts ut en gång, får ett nytt byte ske bara om det finns synnerliga skäl. Ett målsägandebitråde får inte utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe.

Ett byte av målsägandebitråde får beslutas av rätten, om det finns särskilda skäl. Om ett målsägandebitråde har bytts ut en gång, får ett nytt byte ske bara om det finns synnerliga skäl. Ett målsägandebitråde får inte utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. *Ett målsägandebitråde som är advokat får dock utan rättens tillstånd sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt.*

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

## 5 §<sup>5</sup>

Målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 29, 43, och 47 §§ rättshjälpslagen.

Målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 28 § tredje stycket, 29, 43, och 47 §§ rättshjälpslagen.

## 5 a §

*Ett målsägandestöd har rätt till ersättning i enlighet med det som gäller för ett målsägandebitråde enligt 5 §. Ersättningen för arbete får dock högst motsvara tre timmars arbete, om det inte finns särskilda skäl för att bestämma en högre ersättning.*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1996:1644.

*I fråga om målsägandestöd  
tillämpas 4 § och 8 § första men-  
ingen.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 5 § och i övrigt den 1 september 2027.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:242) om domstolsärenden

*dels* att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas 2 nya paragrafer, 32 a och 32 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Om en annan lag än förvaltningslagen (2017:900) innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Om en annan lag än förvaltningslagen (2017:900) innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. *Det gäller dock inte 3 § tredje stycket.*

### 3 §

I fråga om domstolar och domare tillämpas 1–4 kap. rättegångsbalken. Vid handläggningen av ett ärende består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av tre sådana domare. När det gäller hovrättens sammansättning tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser för tvistemål. Vid omröstning tillämpas 16 eller 29 kap. rättegångsbalken. En skiljaktig mening skall antecknas.

När en anställd som inte är lagfaren domare handlägger ett ärende enligt en särskild föreskrift gäller reglerna om jäv i 4 kap. rättegångsbalken.

*Rätten är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:776.

*32 a §*

*En allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i ärendet, sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde.*

*32 b §*

*Om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänförs sig till en sådan del av ärendet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam.*

*Ska flera parter svara solidariskt för rättegångskostnad får rätten på yrkande av part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027. Bestämmelserna i 32 a och 32 b §§ ska dock inte tillämpas i ärenden som inletts före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 5, 6, 7, 22 b, 23, 27, 28 och 38 §§ rättshjälpslagen (1996:1619) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>1</sup>

Den som har lämnat rådgivning har rätt till skäligen ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk och översättning som rådgivningen kan ha krävt. Om rådgivning har skett mot nedsatt avgift enligt 4 § andra och tredje styckena, kan den som har lämnat rådgivning få ersättning av allmänna medel.

*En ansökan om ersättning enligt första stycket ska göras till Rättshjälpsmyndigheten inom ett år från det att rådgivningen ägt rum. Om ansökan inte görs inom den angivna tiden ska ansökan avvisas.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare bestämmelser om ersättning enligt första stycket.

### 6 §<sup>2</sup>

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

Rättshjälpen får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger ett belopp som motsvarar sju gånger prishänsbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

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

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2000:273.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1999:63.

## 7 §

Rättshjälp får beviljas om den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

*Vid bedömningen ska särskilt beaktas den rättssökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet.*

Rättshjälp får inte beviljas i sådana angelägenheter där hjälp genom offentlig försvarare eller offentligt biträde kan komma i fråga.

22 b §<sup>3</sup>

Trots vad som sägs i 6 § får en rättssökande vars ekonomiska underlag överstiger 260 000 kr beviljas rättshjälp, om den rättssökande visar

Trots vad som sägs i 6 § får en rättssökande vars ekonomiska underlag överstiger *den beloppsgräns som anges där* beviljas rättshjälp, om den rättssökande visar

1. att han eller hon, helt eller delvis, saknar förmåga att bära sina egna rättegångskostnader och

2. att den bristande förmågan beror på skillnader i levnadskostnader mellan Sverige och den medlemsstat inom Europeiska unionen där den rättssökande har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort.

23 §<sup>4</sup>

Den som har beviljats rättshjälp *skall* betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 §.

Rättshjälpsavgiften, som aldrig får överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet, utgör

1. två procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kr,

Den som har beviljats rättshjälp *ska* betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 §.

Rättshjälpsavgiften, som aldrig får överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet, utgör

1. två procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger *två gånger det prisbasbelopp som anges i 6 §*,

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2004:738.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2000:273.



2. fem procent av kostnaderna, dock minst 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 50 000 men inte 100 000 kr,

3. tio procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 100 000 men inte 120 000 kr,

4. tjugoprocent av kostnaderna, dock minst 1 500 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 150 000 kr,

5. trettio procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 150 000 men inte 200 000 kr,

6. fyrtio procent av kostnaderna, dock minst 5 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 kr.

Avgift för rådgivning utöver en timme *skall* avräknas från den lägsta avgift som anges i andra stycket 2–6.

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

Avgiften för dödsbo som beviljas rättshjälp bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till dödsboets och dödsbodelägarnas ekonomiska förhållanden. Om rättshjälp övergår till ett dödsbo beräknas rättshjälpsavgiften med ledning av den avlidnes ekonomiska underlag.

2. fem procent av kostnaderna, dock minst *en procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *två men inte tre gånger prisbasbeloppet*,

3. *femton* procent av kostnaderna, dock minst *två procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *tre men inte fyra gånger prisbasbeloppet*,

4. *trettio* procent av kostnaderna, dock minst *fem procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *fyra men inte fem gånger prisbasbeloppet*,

5. *fyrtiofem* procent av kostnaderna, dock minst *åtta procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *fem men inte sex gånger prisbasbeloppet*,

6. *sextio* procent av kostnaderna, dock minst *femton procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *sex gånger prisbasbeloppet*.

Avgift för rådgivning utöver en timme *ska* avräknas från den lägsta avgift som anges i andra stycket 2–6.

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

27 §<sup>5</sup>

Ett rättshjälpsbiträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormen*. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det. Ersättning till rättshjälpsbiträde får inte avse kostnader för anlåtande av tekniskt biträde.

Ersättningen till rättshjälpsbiträde får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att biträdet har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. På begäran av den rättssökande eller det föreslagna rättshjälpsbiträdet ska förhandsbesked lämnas i frågan om så-

Ett rättshjälpsbiträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormer*. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det. Ersättning till rättshjälpsbiträde får inte avse kostnader för anlåtande av tekniskt biträde.

*Med tidsspillan avses tid då rättshjälpsbiträdets arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras.*

Ersättningen till rättshjälpsbiträde får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att biträdet har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. På begäran av den rättssökande eller det föreslagna rättshjälpsbiträdet ska förhandsbesked lämnas i frågan om så-

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2009:1253.

dana merkostnader omfattas av rätten till ersättning.

dana merkostnader omfattas av rätten till ersättning. *Högre rätt ska skyndsamt pröva ett överklagande av ett positivt förhandsbesked.*

Ersättning för arbete före ansökan kan endast avse arbete som varit av mindre omfattning eller av brådsakande art. Vid biträdesbyte enligt 26 § andra stycket gäller motsvarande i fråga om det nya biträdets rätt till ersättning för arbete som utförts före beslutet om byte.

Om biträdet genom vårdslöshet eller försummelse har föranlett kostnad för rättshjälpen, ska detta beaktas när ersättningen bestäms. Om biträdet har missbrukat sin behörighet att besluta om utredning enligt 17 § eller om substitution enligt 26 § eller om det annars finns särskilda skäl, får ersättningen sättas ned.

När ersättningen bestäms ska i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *taxan och om* beräkning av ersättningen för tids-  
spillan.

När ersättningen bestäms ska i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *taxor*, beräkning av ersättningen för tidsspillan *och om utlägg*.

## 28 §

Ersättning till ett rättshjälpsbiträde fastställs i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller när rättshjälpsärendet avslutas på något annat sätt.

Har ett biträde inte begärt ersättning i rätt tid och därigenom förlorat rätten att få ersättningen fastställd av domstolen, får Rättshjälpsmyndigheten fastställa ersättningen under förutsättning att biträdet inte kände till att angelägenheten var anhängig vid domstolen eller att underlåtenheten beror på något annat ursäktligt misstag. Den del av ersättningen som överstiger rättshjälpsavgiften skall då stanna på staten.

*Ett rättshjälpsbiträde ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna en kostnadsräkning till den instans som ska besluta i frågan. En kostnadsräkning som ska till Rättshjälpsmyndigheten eller till annan domstol än*

*Arbetsdomstolen ska lämnas in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar.*

38 §<sup>6</sup>

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

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

Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget *skall* beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bidrar den rättssökande till underhållet av barn *ska* den beräknade årsinkomsten minskas med ett belopp som motsvarar *fyrtio procent av det prisbasbelopp som anges i 6 §* för varje barn, dock högst med ett belopp som motsvarar *två prisbasbelopp*. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, *ska* den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget *ska* beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1999:63.

---

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 28 § och i övrigt den 1 september 2027.

2. Har rättshjälp beviljats eller ansökan om rättshjälp lämnats in till domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet ska 6, 22 b, 23 och 38 §§ i dess äldre lydelse tillämpas. Om en ansökan om ersättning av allmänna medel enligt 5 § rättshjälpslagen har inkommit före ikraftträdandet ska 5 § i dess äldre lydelse tillämpas.

## 1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 11 §

En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med det som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för ett rätts-hjälpsbiträde. I fråga om ersättningen tillämpas även 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen.

En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med det som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för ett rätts-hjälpsbiträde. I fråga om ersättningen tillämpas även 28 § *tredje stycket*, 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen.

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Justitiekanslern har rätt att överklaga ett beslut av domstol om att

1. avvisa en försvarare eller ogilla en framställning om att avvisa en försvarare, och

2. återkalla ett förordnande av offentlig försvarare eller ogilla en framställning om att ett sådant förordnande skall återkallas.

1. avvisa en försvarare eller ogilla en framställning om att avvisa en försvarare,

2. avvisa ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att avvisa ett målsägandebiträde, och

3. entlediga en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att entlediga en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 3 b §, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 kap.

#### 3 b §

*En målsägande som inte är part kan enligt rättegångsbalken ha rätt att närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar i ett mål som berör målsäganden. Målsägandens rätt att närvara får begränsas med hänsyn till sekretess endast om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför målsägandens intresse av att ta del av uppgiften.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.



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

Härigenom föreskrivs att det i förundersökningskungörelsen (1947:948) ska införas en ny paragraf, 14 f §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### *14 f §*

*En anmälan enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken eller enligt 24 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska innehålla en beskrivning av den brottsliga gärning som förundersökningen avser och undersökningsledarens uppfattning om de skäl som talar för eller emot ett förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde. Gärningen behöver inte beskrivas om det med hänsyn till brottsmisstankens rubricering eller att den misstänkte är anhållen eller häktad är uppenbart att försvarare eller biträde ska utses.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2027.

### 1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska införas en ny paragraf, 6 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 §

*I fråga om ersättning till juridiska biträden och utformning av kostnadsräkningar tillämpas 2–4 §§ förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. Det som sägs där om offentlig försvarare gäller i stället juridiskt biträde.*

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 16 §<sup>1</sup>

Lagmannen får förordna den som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol eller en hyresnämnd att på eget ansvar vidta åtgärder för beredningen av mål och ärenden och åtgärder som rätten är skyldig att utföra efter målets eller ärendets avgörande.

Ett förordnande får dock inte avse uppgiften att

1. leda sammanträden,
2. besluta om att utfärda stämning i tvistemål där förlikning om saken är tillåten eller i mål om enskilt åtal,
3. besluta i frågor om ställande av säkerhet för rättegångskostnader,
4. besluta i frågor om inhibition,
5. besluta i frågor om intervention,
6. meddela interimistiska beslut,
7. besluta om inhämtande av annan personutredning i brottmål än sådan som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., 5 kap. 9 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder samt 11 och 28 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
8. besluta om avvisning av bevisning eller av begäran om inhämtande av utredning,
9. besluta om förordnande av medlare eller sakkunnig när parterna inte är ense om att ett sådant förordnande ska ges,
10. besluta om ett föreläggande enligt 42 kap. 15 § eller om ett meddelande enligt 42 kap. 15 a § rättegångsbalken,
11. besluta i fråga om hämtning,
12. besluta i fråga om undersökning enligt 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar,
13. besluta i frågor om rättegångshinder eller jäv,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:550.

14. besluta i frågor enligt 49 kap. 4 § rättegångsbalken om ett överklagande ska få ske särskilt eller inte,

15. meddela sådana beslut som går att överklaga särskilt på annan grund än enligt 49 kap. 7 § rättegångsbalken, eller

16. vidta andra åtgärder som innefattar frågor som är svåra, som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet eller som i övrigt är av sådant slag att de bör förbehållas domare.

Begränsningen i andra stycket 2 gäller inte en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist. Begränsningen i andra stycket 15 gäller inte *beslut om förordnande av försvarare eller beslut i fråga om ersättning eller förskott av allmänna medel till någon som har medverkat i målet eller ärendet. Begränsningen i andra stycket 15 gäller inte en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist i fråga om beslut att bevilja en ansökan om rättshjälp eller, i uppenbara fall, att avslå en sådan ansökan.*

Begränsningen i andra stycket 2 gäller inte en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist. Begränsningen i andra stycket 15 gäller inte beslut i fråga om ersättning eller förskott av allmänna medel till någon som har medverkat i målet eller ärendet. Begränsningen i andra stycket 15 gäller inte en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist i fråga om beslut att bevilja en ansökan om rättshjälp eller, i uppenbara fall, att avslå en sådan ansökan. *Begränsningen i andra stycket 15 gäller inte, i fråga om förordnande av försvarare, en anställd som har särskild kunskap om uppgiften.*

Om en fråga av sådant slag som avses i andra stycket 16 uppkommer, ska den som förordnats genast anmäla frågan för den som ansvarar för målet eller ärendet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2027.

## 1.16 Förslag till förordning om ändring i rättshjälpsförordningen (1997:404)

Häriigenom föreskrivs att 19, 20 och 23 §§ rättshjälpsförordningen (1997:404) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 19 §<sup>1</sup>

Domstolsverket meddelar föreskrifter om *den taxa* som avses i 27 § *femte* stycket rättshjälpslagen (1996:1619) på grundval av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. Domstolsverket meddelar också föreskrifter om hur tidsspillan ska beräknas.

Domstolsverket meddelar föreskrifter om *de taxor* som avses i 27 § *sjätte* stycket rättshjälpslagen (1996:1619) på grundval av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. Domstolsverket meddelar också föreskrifter om hur tidsspillan ska beräknas *och om utlägg*.

#### 20 §<sup>2</sup>

Ett rättshjälpsbiträde ska i sin kostnadsräkning i skilda poster ta upp den ersättning som begärs för arbete, tidsspillan och utlägg. I fråga om mervärdesskatt finns bestämmelser om fakturering i 17 kap. mervärdesskattelagen (2023:200).

Om ersättningen inte ska bestämmas enligt taxa eller om den begärda ersättningen avviker från fastställd taxa, ska kostnadsräkningen innehålla en arbetsredogörelse. Denna ska vara så utförlig att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas. Arbetsredogörelsen ska innefatta uppgift om tidsåtgången för varje åtgärd som inte är rutinmässig. Om den som begär ersättning åberopar några särskilda omständig-

Om ersättningen inte ska bestämmas enligt taxa eller om den begärda ersättningen avviker från fastställd taxa, ska kostnadsräkningen innehålla en arbetsredogörelse. Denna ska vara så utförlig att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas. Arbetsredogörelsen ska innefatta uppgift om tidsåtgången *per dag* för varje åtgärd som inte är rutinmässig. Om den som begär ersättning åberopar några särskilda

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:330.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2023:331.

heter, såsom att uppdraget varit särskilt svårt eller krävande, ska dessa anges. Av kostnadsräkningen ska även framgå den tid som har lagts ned på uppdraget och när arbetet påbörjades.

*Om ett biträde har satt en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå i sitt ställe (substitution) ska detta framgå av kostnadsräkningen.*

omständigheter, såsom att uppdraget varit särskilt svårt eller krävande, ska dessa anges. Av kostnadsräkningen ska även framgå den tid som sammanlagt har lagts ned per dag på uppdraget. *Om ersättning för tidsspillan begärs ska kostnadsräkningen innehålla uppgift om varför arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte har kunnat utföras under den tid för vilken ersättning begärs.*

*Av kostnadsräkningen ska framgå vem som har utfört det arbete som tas upp i räkningen.*

### 23 §<sup>3</sup>

Kostnadsräkningen ska ges in till den domstol eller den myndighet som ska besluta om ersättningen utom i fall som avses i andra stycket.

Kostnadsräkningen ska ges in till den domstol eller den myndighet som ska besluta om ersättningen utom i fall som avses i andra stycket. *Domstolsverket får meddela föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningen till Rättshjälpsmyndigheten och till annan domstol än Arbetsdomstolen.*

Om rättshjälpen avser ett ärende vid en annan myndighet än domstol eller ett förfarande inför skiljenämnd, ska kostnadsräkningen ges in till myndigheten eller skiljenämnden som utan dröjsmål ska sända räkningen till Rättshjälpsmyndigheten med ett eget yttrande.

I ärenden hos regeringen som gäller nåd i brottmål och i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap får ett sådant yttrande avges av huvudmannen för den enhet inom Regeringskansliet som svarar för ärendets beredning.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2013:656.

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 23 § och i övrigt den 1 september 2027.

## 1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:405) om offentligt biträde

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1997:405) om offentligt biträde ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 7 §

Kostnadsräkningen *skall* ges in till den domstol eller den myndighet som *skall* besluta om ersättningen utom i fall som avses i andra stycket.

Kostnadsräkningen *ska* ges in till den domstol eller den myndighet som *ska* besluta om ersättningen utom i fall som avses i andra stycket. *Domstolsverket får meddela föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningen till domstol.*

Om förordnandet av offentligt biträde avser ett ärende vid en annan myndighet än den som skall besluta om ersättningen, skall kostnadsräkningen ges in till den handläggande myndigheten som snarast skall sända räkningen med ett eget yttrande till den myndighet som skall besluta om ersättningen.

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.



## 1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m.

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 6 §§ förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

#### 2 §

Domstolsverket *fastställer den taxa* som avses i 21 kap. 10 § rättegångsbalken på grundval av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. Domstolsverket *fastställer* också hur tidsspillan *skall* beräknas.

#### 3 §

Bestämmelserna i 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404) om kostnadsräkningar från rättshjälpsbiträden gäller även för kostnadsräkningar från offentliga försvarare.

Kostnadsräkningen *skall* ges in till den domstol som *skall* besluta om ersättningen.

#### 6 §

Den gräns för återbetalning som avses i 31 kap. 1 § femte stycket rättegångsbalken är 250 kr.

*Domstolsverket får meddela närmare bestämmelser om beräkning av ekonomiskt underlag enligt 31 kap. 1 a § rättegångsbalken.*

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 3 § och i övrigt den 1 september 2027.

### 1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:408) om målsägandebiträde

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ förordningen (1997:408) om målsägandebiträde ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om tillämpning av lagen (1988:609) om målsägandebiträde

*Vad som sägs om målsägandebiträde i denna förordning gäller även målsägandestöd i tillämpliga delar.*

#### 4 §

Kostnadsräkningen *skall* ges in till den domstol som *skall* besluta om ersättningen.

Kostnadsräkningen *ska* ges in till den domstol som *ska* besluta om ersättningen.

*Domstolsverket får meddela föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningen.*

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 4 § och i övrigt den 1 september 2027.

## 1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:998) om särskild företrädare för barn

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1999:998) om särskild företrädare för barn ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 §<sup>1</sup>

Kostnadsräkningen ska lämnas in till den domstol som ska besluta om ersättningen.

Kostnadsräkningen ska lämnas in till den domstol som ska besluta om ersättningen. *Domstolsverket får meddela föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningen.*

Ersättning för åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning ska begäras senast inom ett år från det att domen eller det slutliga beslutet fick laga kraft eller, om allmänt åtal inte har väckts, från det att förundersökningen lades ned eller beslut fattades i åtalsfrågan. Kostnadsräkningen ska då lämnas in till den tingsrätt som har handlagt målet eller ärendet.

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:451.

## 1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om *den timkostnadsnorm* som avses i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen (1996:1619).

Denna förordning innehåller bestämmelser om *de timkostnadsnormer* som avses i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen (1996:1619).

#### 2 §<sup>1</sup>

Timkostnadsnormen för *den* som är godkänd för F-skatt är 1 586 kr exklusive mervärdesskatt.

Timkostnadsnormen för *advokat* som är godkänd för F-skatt är 1 586 kr exklusive mervärdesskatt.

Timkostnadsnormen för *den* som inte är godkänd för F-skatt är 1 207 kr exklusive mervärdesskatt.

Timkostnadsnormen för *advokat* som inte är godkänd för F-skatt är 1 207 kr exklusive mervärdesskatt.

*Timkostnadsnormen för biträdande jurist på advokatbyrå, eller någon annan än advokat, och som är godkänd för F-skatt, uppgår till ett belopp som motsvarar 0,8 gånger den timkostnadsnorm som anges i första stycket. Beloppet ska avrundas till närmaste hela kronotal, varvid 50 öre avrundas uppåt.*

*Timkostnadsnormen för biträdande jurist på advokatbyrå, eller någon annan än advokat, och som inte är godkänd för F-skatt, uppgår till ett belopp som motsvarar*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:913.

*0,8 gånger den timkostnadsnorm  
som anges i andra stycket. Belop-  
pet ska avrundas till närmaste hela  
krontal, varvid 50 öre avrundas  
uppåt.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2027.



## 2 Uppdraget och dess genomförande

### 2.1 Utredningens uppdrag

Våra direktiv beslutades av regeringen i april 2024. Vi har haft i uppdrag att se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden. I det har ingått att vi ska föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Vi har också haft i uppdrag att lämna förslag på hur behörighetskraven för offentliga försvarare kan skärpas och ta ställning till om andra åtgärder bör genomföras för att upprätthålla enskildas förtroende för advokater. Därutöver har vi haft i uppdrag att ta ställning till vissa frågor om enskildas processuella rättigheter. Uppdraget i dessa delar har innefattat att föreslå hur rätten till målsägandebiträde kan stärkas och att ta ställning till om målsägandes processuella rättigheter vid talan om enskilt anspråk på grund av brott bör stärkas. Uppdraget har även innefattat att ta ställning till om enskilda bör kunna få ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol och i ärenden i allmän domstol. Slutligen har ingått i uppdraget att kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter.

Det övergripande syftet med uppdraget har varit att, med utgångspunkt i rätten till en rättvis rättegång, säkerställa en god hushållning med allmänna medel, dämpa kostnadsutvecklingen i fråga om statens utgifter för rättsliga biträden, upprätthålla förtroendet för offentliga försvarare och stärka enskildas möjligheter att ta till vara sin rätt.

Uppdraget i sin helhet framgår av direktiven, se *bilaga 1*. Utöver de frågor som vi särskilt haft att överväga inom ramen för respektive deluppdrag har vi haft möjlighet att ta upp och lämna författnings-

förslag i andra frågor som har samband med de frågor som vi haft att utreda särskilt.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 augusti 2025. Utredningstiden förlängdes till den 17 november 2025, se *bilaga 2*.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i maj 2024. Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med den expertgrupp som förordnats. Under utredningstiden har vi haft tio utredningssammanträden, fyra under 2024 och sex möten under 2025. Inför sammanträdena har sekreteraren tagit fram underlag till grund för diskussioner och ställningstaganden. Utöver detta har sekreteraren haft enskilda kontakter med sakkunniga och experter i utredningen.

Mellan sammanträdena har främst ordföranden och sekreteraren haft interna möten och vidtagit andra åtgärder för utredning och samråd. I det följande redovisar vi vilka dessa åtgärder i huvudsak har varit.

Under utredningens gång har främst sekreteraren och utredaren haft kontakter med olika företrädare för domstolar, myndigheter och organisationer som särskilt berörs av utredningens uppdrag. Flera möten har hållits med företrädare för Domstolsverket. Möten har även skett med åklagare vid Göteborgs åklagarkammare samt vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet. En hearing har hållits med domare vid Göteborgs tingsrätt och en med domare från Hovrätten för Västra Sverige. Sekreteraren har träffat domare vid Svea hovrätt. Sekreteraren har även haft möte med företrädare för Rättshjälpsmyndigheten samt deltagit i ett erfarenhetsutbyte med domare och domstolshandläggare vid olika tingsrätter. Utredaren och sekreteraren har träffat domare från förvaltningsrätter och kammarrätter. Flera möten har skett med företrädare för advokatsamfundet och ett studiebesök på en advokatbyrå har genomförts. Därtill har kontakter och möten skett med olika organisationer, såsom Centrum för rättvisa, Nämndemännens riksförbund och Funktionsrätt Sverige.



Utredningen har följt relevant arbete inom Regeringskansliet. Kontakter har skett med delegationen för arbetslivskriminalitet (A 2021:04), 2025 års förverkandeutredning (Ju 2024:15) och utredningen om stärkt skydd för den som vill separera – nya regler om bodelning och betänketid (Ju 2024:14).

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 17 kapitel. Våra författningsförslag finns i *kapitel 1* och i *kapitel 2* återfinns denna redovisning av utredningens uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* redovisas några principiella utgångspunkter för uppdraget utifrån begreppet ”access to justice”.

I *kapitel 4* redovisas en översikt av statens utgifter för rättsliga biträden och utredningens bedömning i fråga om varför de s.k. förordnandemålen har ökat. I *kapitel 5* ges en översiktlig beskrivning av regelverket om ersättning för rättsliga biträden. I *kapitel 6* finns våra överväganden och förslag i fråga om åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. *Kapitel 7* innehåller våra ställningstaganden i fråga om nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut.

I *kapitel 8* redovisar vi vårt förslag om hur behörighetskraven för offentliga försvarare kan skärpas och våra överväganden i fråga om behovet av andra åtgärder för att upprätthålla enskildas förtroende för advokater.

Nästföljande tre kapitel behandlar frågor om målsägandes ställning och rättigheter i brottmålsprocessen. I *kapitel 9* går vi igenom målsägandens roll i brottmålsprocessen och redogör för våra överväganden om hur målsägandens roll kan moderniseras och förtydligas. I *Kapitel 10* behandlar vi frågor om rätten till målsägandebiträde och våra förslag på hur den rätten kan stärkas i olika avseenden. *Kapitel 11* handlar om målsägandes processuella rättigheter vid talan om enskilt anspråk på grund av brott.

I *kapitel 12* redovisar vi våra överväganden kring enskildas möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och i domstolsärenden. *Kapitel 13* behandlar frågor om höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter.

Bedömningar i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser redovisas i *kapitel 14* och konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i *kapitel 15*. I *kapitel 16* finns en författningskommentar till de lagförslag som utredningen lämnar. Slutligen innehåller *kapitel 17* de förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden.

Sist i betänkandet finns våra direktiv i *bilaga 1* och 2 samt en beskrivning av den undersökning av ersättningsbeslut i brottmål som utredningen genomfört (*bilaga 3*).

## 3 "Access to Justice" – en utgångspunkt

### 3.1 Rättsliga biträden och rättegångskostnader – en rättighetsfråga

I detta betänkande behandlar vi vissa frågor om rättsliga biträden och rättegångskostnader. Vårt uppdrag går ut på att överväga olika åtgärder som syftar till att stärka enskildas rätt till kvalificerade rättsliga biträden och till att i övrigt stärka enskildas möjlighet att ta till vara sin rätt i domstolsprocesser. Det gäller särskilt de delar av uppdraget som avser frågor om en starkt rätt till målsägandebiträde, skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare, en översyn av rättshjälpsystemet och om enskilda bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol. Även de delar av vårt uppdrag som avser frågor om ersättning till rättsliga biträden handlar dock i grunden om enskildas processuella rättigheter. Statens utgifter för rättsliga biträden syftar till att tillgodose enskildas behov av rättskydd och rättssäkerhet i rättsliga förfaranden.

Vårt uppdrag avser således olika frågor som på ett övergripande plan handlar om vad som kan betecknas som "access to justice". Begreppet saknar direkt motsvarighet i det svenska språket men kan fritt översättas ungefär som "tillgång till rättskipning".<sup>1</sup> I korthet handlar access to justice om att enskilda ska ha en effektiv tillgång till en rättslig prövning av ett rättsligt anspråk och andra rättigheter. Den rätten genomsyrar alla de frågor som vi behandlar i detta betänkande. Det finns därför anledning att inledningsvis översiktligt beskriva vad som avses med begreppet access to justice. Därefter redovisar vi några principiella utgångspunkter för uppdraget.

---

<sup>1</sup> Se Ekelöf i SvJT 1981 s. 109.

## 3.2 En introduktion till begreppet Access to justice

Det är grundläggande i en rättsstat att den som har ett rättsligt anspråk av något slag har en realistisk möjlighet att få sin sak prövad. Ett grundläggande syfte med processordningen är att ge enskilda ett skydd för sina rättigheter genom att säkerställa att det finns en möjlighet att driva igenom ett rättsligt anspråk, eventuellt med tvång om så behövs. Rättskipningen ska därför vara tillgänglig för alla som behöver en rättslig prövning för att komma till sin rätt. Det är denna typ av frågor som begreppet access to justice tar sikte på. Enligt en definition av begreppet avses således de medel varigenom medborgarna kan utkräva sina materiella rättigheter.<sup>2</sup>

Access to justice kan även definieras som "tillgång till rättskydd". Enligt denna definition går det att göra skillnad mellan processuellt rättsskydd och rättsskydd i andra former. Den internationella diskussionen om access to justice har handlat om båda delarna, dvs. om medborgarnas tillgång till rättsskydd i vid mening och om deras möjligheter att göra sin rätt gällande vid domstol. Oftast ligger dock betoningen på det processuella rättsskyddet, dvs. på möjligheterna för enskilda att utnyttja domstolsapparaten för att genomdriva sina rättigheter.<sup>3</sup>

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), som har till uppgift att ge EU:s institutioner och medlemsstaterna stöd och sakkunskap i frågor som rör de grundläggande rättigheterna, har definierat begreppet access to justice utifrån fem kärnelement:<sup>4</sup>

- rätten till en effektiv tillgång till en rättslig prövning,
- rätten till en rättvis rättegång,
- rätten till tvistelösning inom skälig tid,
- rätten till adekvat upprättelse och
- principen och effektivitet och genomslag.

FRA:s definition grundar sig på bestämmelser i olika regelverk. Utgångspunkten är rätten till en rättvis rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen

<sup>2</sup> För en utförlig redogörelse för access to justice och rätten till biträde i svensk rätt, se Wejedal, Rätten till biträde – om biträdeskostnadernas hantering vid svenska domstolar (2017).

<sup>3</sup> Se Lindblom, Grupptalan i Sverige, (2009, version 1, JUNO).

<sup>4</sup> Se FRA, Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (2011).

samt artiklarna 2 (3) och 14 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). FRA har vidare hänvisat till EU:s funktionsfördrag, där det föreskrivs att "unionen ska underlätta tillgången till rättsväsendet", se artikel 67.4 FEUF.

Access to justice kan också sättas i relation till begreppet "déni de justice" (franska, fritt översatt "rättsvägran" eller "vägran att skipa rättvisa", jfr engelska "denial of justice"). Inom folkrätten avses med déni de justice att en stat brustit i sitt ansvar att ge utländska medborgare inom dess territorium ett rimligt rättsskydd.<sup>5</sup> I begreppet omfattas att en enskild förnekas en domstolsprövning antingen genom att förvägras tillträde till en domstol eller genom att en domstol vägrar att besluta i saken. Även oskäligt långa handläggningstider eller ett åsidosättande av centrala rättssäkerhetsgarantier, såsom rätten att komma till tals i en process, kan innebära att en enskild förvägrats en effektiv tillgång till rättsskipningen.<sup>6</sup> Uttrycket används ibland också för att mer allmänt beskriva en situation där en part nekats tillgång till en domstolsprövning.<sup>7</sup> Begreppen access to justice och déni de justice utgör således två sidor av samma mynt; access to justice syftar just till att förhindra uppkomsten av déni de justice.

### 3.3 Några principiella utgångspunkter för uppdraget

Att en enskild kan få hjälp av ett sakkunnigt juridiskt biträde i en domstolsprocess är många gånger en nödvändig förutsättning för att den enskilde ska kunna ta till vara sina rättigheter. Enskildas möjligheter att anlita eller annars få hjälp av rättsliga biträden är därför ofta av central betydelse för att tillgodose enskildas tillgång till rättsskipningen. Även andra aspekter av enskildas processuella rättigheter i domstolsförfaranden är av betydelse, såsom möjligheten att få gottgörelse för kostnader som den enskilde ådragit sig i en process eller möjligheten att i övrigt få en talan prövad på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt. Det är i huvudsak dessa frågor som behandlas i detta betänkande. I vårt arbete har vi sett begreppet "access to justice" som en principiell utgångspunkt för våra överväganden

<sup>5</sup> Se Nationalencyklopedin, déni de justice. Hämtad från <https://www.ne.se> (2025-09-17).

<sup>6</sup> Se Oxford Public International Law, Denial of Justice: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e775>, hämtad 2025-09-17.

<sup>7</sup> Se Maunsbach, Avtal om rätt till domstolsprövning – Processuella överenskommelsers giltighet i svensk rätt (2015, version 1, JUNO).

och förslag. Utifrån det har en annan utgångspunkt varit att det processuella regelverket bör vara utformat så att enskilda tillförsäkras effektiva möjligheter att komma till sin rätt eller få sin sak prövad.

I det sagda ligger att rättssäkerhet kostar – och måste få kosta – pengar. Statens utgifter för rättsliga biträden syftar till att tillgodose såväl enskildas som det allmännas intresse av rättssäkerhet i rättsskipningen och bidrar till att rättsliga förfaranden uppfyller gängse krav på en rättvis rättegång. Samhällets resurser är dock begränsade. Vid överväganden om hur det processuella regelverket bör utformas och om en viss åtgärd bör genomföras är det alltid nödvändigt att göra en avvägning mellan kostnad och nytta. I allmänhet handlar det om att bedöma var allmänna medel bäst kan användas för att tillgodose enskildas tillgång till rättvisa domstolsprövningar. En likaledes viktig principiell utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att allmänna medel ska användas på bästa sätt och där de gör mest nytta.

## 4 Statens utgifter för rättsliga biträden

### 4.1 Inledning

För att ge en bild av hur statens utgifter för rättsliga biträden ser ut och för att klarlägga vilka delar i det statliga ersättningssystemet som är av störst intresse ur kostnadskontrollsynpunkt finns det anledning att undersöka hur statens utgifter för rättsliga biträden finansieras i statsbudgeten. Syftet är att ge en bild av de kostnader som hanteras i det statliga ersättningssystemet. I det följande ges därför en introduktion till hur utgifterna för rättsliga biträden finansieras i statsbudgeten. Därtill görs vissa nedslag i kostnads- och målutvecklingen i de allmänna domstolarna under 2014–2023. Kapitlet avslutas med en undersökning av utvecklingen av antalet förordnandemål under perioden 2016–2014 och vår bedömning i fråga om vad utvecklingen beror på.

Med rättsliga biträden avses i detta sammanhang sådana juridiska biträden som förordnas åt en enskild av en domstol eller myndighet och som bekostas av allmänna medel, exempelvis offentlig försvarare, målsägandebiträde, offentligt biträde och rättshjälpsbiträde. Kostnaderna för denna typ av rättsliga biträden finansieras i statsbudgeten genom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

När det gäller offentliga biträden som förordnas i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar bekostas även dessa biträden av allmänna medel. Statens utgifter för sådana offentliga biträden finansieras i statsbudgeten genom anslagen 1:5 Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål och 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden, inom utgiftsområde 8 Migration. Tyngdpunkten i vårt uppdrag handlar om regelverket för ersättning till sådana rätts-

liga biträden som omfattas av anslaget för rättsliga biträden inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Vi kommer därför inte att närmare redovisa anslagen för rättsliga biträden i utlänningsmål, även om vissa av de frågor som vi behandlar i detta betänkande omfattar även sådana offentliga biträden som finansieras genom dessa anslag.

## **4.2 Anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m.**

### **4.2.1 Allmänt om anslaget**

I statsbudgeten finansieras kostnaderna för rättsliga biträden i huvudsak genom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Anslaget omfattar bl.a. utgifter för ersättning till offentlig försvarare rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde, särskild företrädare för barn och offentligt biträde. Anslaget omfattar även utgifter för ersättning till parter, tolkar och konkursförvaltare och kostnader för bevisning m.m.

Anslaget för rättsliga biträden är vad som brukar betecknas som ett sakanslag. Med sakanslag menas vanligen ett anslag som finansierar s.k. transfereringar. Med transfereringar avses utbetalning av bidrag från statens budget till olika mottagare. Som huvudregel finner sig dessa bidragsmottagare utanför staten, t.ex. enskilda, men även myndigheter kan vara mottagare av transfereringar. En transferering definieras av att den myndighet som betalar ut bidraget inte får någon egentlig motprestation från bidragsmottagaren. När en enskild beviljas en offentlig försvarare, eller ett annat rättsligt biträde utan att behöva bekosta denna tjänst själv och staten står kostnaden för biträdet är det alltså en transferering. Den absoluta merparten av de utgifter som finansieras genom anslaget för rättsliga biträden är att klassificera som transfereringar.

### **4.2.2 Styrningen av anslaget**

Ramarna för statens utgifter för rättsliga biträden fastställs genom den årliga budgetprocessen, som styrs av bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. I korthet innebär processen att regeringen varje höst ska lämna en budgetproposition till



riksdagen, med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret. Riksdagen beslutar sedan om budgeten.

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I budgetförslaget ska utgifterna hänföras till olika utgiftsområden som anslagen ska fördelas på. Statens utgifter ska fördelas på 27 utgiftsområden, varav ett är område 4 Rättsväsendet.<sup>1</sup>

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas av riksdagen i två steg. I det första steget fastställer riksdagen bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde, dvs. det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. I det andra steget fastställer riksdagen anslagen för varje utgiftsområde.<sup>2</sup>

Riksdagen beslutar också om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett visst utgiftsområde, efter förslag från regeringen. Regeringen lämnar varje år en ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I samband med riksdagens beslut om den ekonomiska vårpropositionen ska riksdagen även besluta om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett visst utgiftsområde.<sup>3</sup>

I regeringens budgetproposition för 2026 anges att anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. får användas för utgifter för rättsliga biträden som enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken, lagen (1988:609) om målsägandebiträde, rättshjälpslagen (1996:1619) och 12 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn ska betalas av allmänna medel. Anslaget får vidare användas för utgifter som enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde ska betalas av allmänna medel, exklusive utgifter som avser offentligt biträde i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar. Därtill får anslaget användas för utgifter för medlare och rättegångsbiträde enligt föräldrabalken. Dessutom får anslaget användas för utgifter för bevisning, parter, tolk, översättning och god man, förvaltararvoden m.m. i konkurser samt ersättning till likvidatorer och bouppteckningsförrättare. Slutligen får anslaget användas för utgifter som hänför sig till internationellt straff- och civilrättsligt samarbete och som inte ska betalas av annan myndighet.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Se 9 kap. 5 § riksdagsordningen (2014:801).

<sup>2</sup> Se 11 kap. 18 § riksdagsordningen.

<sup>3</sup> Se 9 kap. 5 § riksdagsordningen, tillägsbestämmelse 9.5.3.

<sup>4</sup> Se prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, avsnitt 3.9.11.

I 2026 års budgetproposition har regeringen redovisat beräknade förändringar av anslagsnivån för 2026–2028. Enligt regeringen beräknas anslagets utgifter för 2026 uppgå till 4 404 007 000 kronor. I budgetpropositionen anges att anslagets utgifter beräknas öka kommande år till följd av en rad olika kommande lagstiftningsförslag. Regeringen föreslog i budgetpropositionen att 4 404 007 000 kronor anvisas under anslaget för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 4 613 257 000 kronor respektive 4 614 457 000 kronor.<sup>5</sup>

#### **4.2.3 Villkor för användning av anslaget enligt regleringsbrevet för Sveriges Domstolar**

I samband med att regeringen tilldelar en myndighet ett anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för myndighetens utnyttjande av anslaget. Tilldelningen och villkoren beslutas i det regleringsbrev som regeringen lämnar till respektive myndighet.<sup>6</sup>

I regleringsbrevet för Sveriges Domstolar avseende budgetåret 2025 anges att ramanslaget för rättsliga biträden m.m. uppgår till 4 305 857 000 kronor. I regleringsbrevet anges också de villkor som gäller för anslaget. Det anges att anslaget disponeras av Domstolsverket. Dessutom anges de olika utgifter som anslaget får användas till. Det anges bl.a. att anslaget får användas till utgifter för rådgivning och rättshjälp enligt rättshjälpslagen, offentligt försvar, offentligt ombud, offentligt biträde,<sup>7</sup> målsägandebiträde och särskild företrädare för barn.

Regeringen anger också vilka domstolar och andra myndigheter som, efter beslut från Domstolsverket, får disponera medel på anslaget. Exempelvis får medel avseende utgifter för offentliga försvarare och målsägandebiträden disponeras av de allmänna domstolarna efter beslut från Domstolsverket.

I regleringsbrevet anges vidare att de medel som staten får in på grund av ålagd återbetalningsskyldighet för någon av de utgifter som belastar anslaget ska redovisas på inkomstiteln 2811 Övriga inkomster av statens verksamhet. Återbetalningsskyldighet kan bli

---

<sup>5</sup> Se prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, avsnitt 3.9.11.

<sup>6</sup> Se 3 kap. 11 § budgetlagen.

<sup>7</sup> Anslaget får dock inte användas till utgifter för offentliga biträden som förordnas enligt utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Kostnaderna för sådana offentliga biträden finansieras i stället genom anslagen 1:5 och 1:6 inom utgiftsområde 8 Migration.

aktuell för utgifter för t.ex. rättshjälp, offentliga försvarare eller målsägandebiträden. De medel som betalas in till staten på grund av beslutad återbetalningsskyldighet kan alltså inte kvittas mot utgifter på anslaget.

#### **4.2.4 Beskrivning av kostnaderna på anslaget i Domstolsverkets budgetunderlag**

Varje år lämnar Domstolsverket ett budgetunderlag till regeringen med prognoser över utvecklingen av anslaget för rättsliga biträden. Underlaget används sedan i budgetprocessen. I budgetunderlaget beskriver Domstolsverket hur anslagets utgifter förväntas utvecklas under de närmast kommande åren.

I budgetunderlaget för åren 2026–2028 anges följande beträffande anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. Under 2024 uppgick utgifterna på anslaget till 4 011 miljoner kronor, vilket är 247 miljoner kronor mer än jämfört med år 2023, då utgifterna uppgick till 3 765 miljoner kronor. Över 70 procent av anslagets utgifter är kopplade till brottmålen, dvs. utgifterna för främst offentlig försvarare och målsägandebiträde. Utgifterna för offentlig försvarare står för den största ökningen på anslaget; den ökningen uppgick till 135 miljoner kronor mellan år 2023 och 2024, vilket är en ökning med 6,3 procent.

Utgifterna för offentlig försvarare beror till stor del på brottmålsutvecklingen. Av betydelse är hur många brottmål som avgörs, hur många försvarare som anlitas och hur mycket tid som debiteras vid varje förordnande. Antalet avgjorda brottmål har ökat med 8 procent i tingsrätt och 14 procent i hovrätt under 2024. När inflödet av mål ökar förordnas fler biträden, vilket ökat anslagets utgifter. För offentlig försvarare har antalet förordnanden ökat med drygt 6 100 stycken mellan 2023 och 2024 medan motsvarande siffra för målsägandebiträde var drygt 3 000. Utvecklingen av anslaget påverkas också av den debiterade tiden per förordnande. Denna minskade något under 2024 för offentlig försvarare och målsägandebiträde samt ökade marginellt för offentligt biträde.

När det gäller rättshjälpsutgifterna minskade dessa med cirka 21 miljoner kronor mellan år 2023 och 2024, eller 11,1 procent. Rättshjälpsutgifterna har minskat flera år i rad vilket i huvudsak beror på att inkomstgränsen för rättshjälp inte har ändrats sedan 1999, vilket gör att allt färre personer har rätt till rättshjälp.

Utgifterna för konkursförvaltare ökade med 28 miljoner kronor mellan 2023 och 2024. Vad gäller ökningen av de andra delposterna på anslaget anges att dessa är i linje med taxe- och målutvecklingen.

**Tabell 4.1 Utfall på anslaget för rättsliga biträden 2021–2024**

Utfall (mnkr)	2021	2022	2023	2024	Belopp 2023– 2024	Procent 2023– 2024
Offentligt försvar	2 012	1 902	2 148	2 283	135	6,3 %
Målsägandebitråde	479	476	495	549	54	11,0 %
Rättshjälpsbiträde	272	268	193	171	–21	–11,1 %
Offentligt biträde	302	311	322	344	21	6,6 %
Konkursförvaltare och likvidator	182	197	214	242	28	12,9 %
Tolk och översättare	178	174	180	196	16	8,7 %
Övriga förordnanden	131	138	146	161	15	10,3 %
Övriga utgifter	114	60	67	66	0	–0,5 %
<b>Summa</b>	<b>3 669</b>	<b>3 526</b>	<b>3 765</b>	<b>4 011</b>	<b>247</b>	<b>6,6 %</b>

Källa: Domstolsverkets budgetunderlag 2026–2028.

I budgetunderlaget anger Domstolsverket prognoser för de kommande åren beträffande anslagets utgifter och de faktorer som påverkar utgifterna på anslaget. Myndigheten anger bl.a. att antalet inkomna brottmål beräknas öka under kommande år, vilket innebär att fler biträden kommer att förordnas. Det anges även att timkostnadsnormen beräknas öka i takt med de senaste årens trend. Vidare anges att ökningen av utgifterna också drivs av att den debiterade tiden per förordnande ökar, vilket framför allt gäller för offentlig försvarare. Prognoserna om anslagets utgifter för 2026–2028 ser ut på följande sätt.

**Tabell 4.2 Utgiftsprognos för anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. (löpande priser)**

Utfall och prognos (mnkr)	2024 Utfall	2025 Prognos	2026 Prognos	2027 Prognos	2028 Prognos
Offentligt försvar	2 283	2 461	2 594	2 759	2 918
Målsägandebiträde	549	592	624	664	702
Rättshjälpsbiträde	171	185	175	172	172
Konkursförvaltare och likvidator	242	229	107	–	–
Offentligt biträde	344	352	361	377	386
Tolk och översättare	196	216	235	258	283
Övriga förordnanden	161	174	183	195	206
Övriga utgifter	66	71	75	80	85
<b>Summa</b>	<b>4 011</b>	<b>4 280</b>	<b>4 355</b>	<b>4 505</b>	<b>4 752</b>

Källa: Domstolsverkets budgetunderlag 2026–2028.

Utifrån prognoserna yrkar Domstolsverket att regeringen föreslår riksdagen att anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m., inom utgifts-område 4, tilldelas aviserade anslagsmedel för 2026 och 2027 samt att 199 miljoner kronor tillförs för 2028 utöver aviserade anslagsmedel.

#### 4.2.5 Domstolsverkets årsredovisning för 2024

I den årsredovisning som Domstolsverket varje år ger in till regeringen redovisar myndigheten bl.a. utvecklingen av transfereringar i form av ersättning som utbetalas till offentliga försvarare, målsägandebiträden och andra rättsliga biträden. Utvecklingen av transfereringar under 2022–2024 framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.3    Transfereringar (tkr)

	2022	2023	2024
Offentlig försvarare	1 901 987	2 148 097	2 282 681
Offentligt biträde	408 769	424 923	449 890
Målsägandebiträde	476 148	495 134	549 386
Rättshjälpsbiträde	268 227	192 545	171 121
Särskild företrädare för barn	75 144	85 876	98 408
Konkursförvaltare	197 407	214 203	241 733
Tolk och översättare	176 642	182 260	198 111
God man	22 075	22 138	22 500
Medlare	12 785	10 364	12 028
Rättegångsbiträde enligt föräldrabalken	26 745	26 860	27 360
Övrigt	2 139	1 865	2 238
<b>Summa</b>	<b>3 568 068</b>	<b>3 804 265</b>	<b>4 055 456</b>

Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2024.

Utgifterna för offentlig försvarare, som är den största posten, ökade med 135 miljoner kronor mellan 2023 och 2024. Enligt Domstolsverket beror ökningen på att brottmålen ökade kraftigt under 2024 i förening med en ökning av timkostnadsnormen och fler förordnanden. Däremot minskade debiterad tid per förordnande något under året.

När det gäller målsägandebiträde ökade utgifterna under 2024 med cirka 54 miljoner kronor. Också den ökningen kan härledas till det ökade inflödet av brottmål. Utgifterna för offentligt biträde ökade med cirka 25 miljoner kronor, och berodde främst på en ökning av timkostnadsnormen.

Utgifterna för rättshjälpsbiträde minskade med 21 miljoner kronor. Minskningen beror delvis på att antalet ärenden där rättshjälpsbiträde begär ersättning för nedsatt rådgivningsavgift har minskat. En ytterligare faktor är att gränsen för att omfattas av rättshjälp inte höjts sedan 1999, vilket innebär att allt färre personer har rätt till rättshjälp.

Transfereringarna påverkas av timkostnadsnormens utveckling, antalet förordnanden och debiterad tid per förordnande. Mellan 2023 och 2024 ökade timkostnadsnormen med 3,7 procent. Ökningen av normen mellan 2022 och 2023 låg på 2,4 procent. Antalet förordnanden av offentlig försvarare ökade med drygt 6 100 (7 procent),

och förordnanden av målsägandebitråde med drygt 3 100 (10 procent). Förordnande avseende offentligt biträde uppvisade mindre ökningar (2 procent). Debiterad tid per förordnande minskade med 4 procent för offentlig försvarare och med 3,2 procent för målsägandebitråde. För offentligt biträde ökade debiterad tid per förordnande något (0,5 procent).

**Tabell 4.4    Antal förordnanden och förändring  
av debiterad tid per förordnande**

Utveckling 2022–2024

	Antal förordnanden			Förändring i debiterad tid per förordnande		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Offentlig försvarare	88 208	91 909	98 068	–5,5 %	5,9 %	–4,0 %
Målsägandebitråde	29 575	29 879	33 012	1,4 %	0,6 %	–3,2 %
Offentligt biträde	33 755	34 549	35 334	–0,6 %	–1,0 %	0,5 %

Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2024.

Brottmålen står således för den största delen av transfereringar till rättsliga biträden. Tingsrätterna står därvid för en stor majoritet av det totala beloppet för transfereringar. Omkring 78 procent av den totala summan av transfereringar för 2024 är hänförliga till tingsrätterna. Hovrätterna, med de näst största beloppsmässiga transfereringarna, stod för cirka 10 procent av den totala summan av transfereringar. Övriga domstolar och myndigheter stod tillsammans för cirka 12 procent av de totala transfereringarna. Transfereringar per verksamhetsområde för perioden 2022–2024 redovisas nedan.

**Tabell 4.5 Transfereringar per verksamhetsområde (tkr)**

	2022	2023	2024
Tingsrätter	2 791 517	3 007 541	3 181 554
Hovrätter	327 803	343 230	403 659
Högsta domstolen	13 650	15 127	16 827
Förvaltningsrätter exkl. migration	231 731	238 416	250 216
Migrationsdomstolar	85 514	87 741	90 263
Kammarrätter exkl. migration	69 222	70 864	69 327
Migrationsöverdomstolen	15 393	17 017	18 354
Högsta förvaltningsdomstolen	3 540	3 694	3 476
Hyresnämnder	1 072	927	994
Rättshjälpsmyndigheten	19 817	10 113	8 219
Domstolsverket – gemensamt*	8 809	9 595	12 567
<b>Summa</b>	<b>3 568 068</b>	<b>3 804 265</b>	<b>4 055 456</b>

\* I Domstolsverket – gemensamt ingår de utbetalningar som Domstolsverket gjort efter rekvisition från Regeringskansliet och Kriminalvården i enlighet med regleringsbrevet.

Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2024.

#### 4.2.6 Domstolsverkets rapport om kostnadsutvecklingen inom anslaget

Domstolsverket fick genom regleringsbrevet för budgetåret 2023 i uppdrag att analysera kostnadsutvecklingen inom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. Domstolsverket redovisade uppdraget i en rapport med en analys av kostnadsutvecklingen under perioden 2016–2023.<sup>8</sup>

Av Domstolsverkets rapport framgår att utgifterna inom anslaget under perioden 2016–2023 ökade med 1 017 miljoner kronor (37 procent). Mellan år 2022 och 2023 ökade utgifterna med 239 miljoner kronor (7 procent). Med undantag för år 2017 och 2022 ökade utgifterna jämfört med föregående år varje år under perioden.

Enligt Domstolsverket kan utgiftsökningen under 2016–2023 främst härledas till tingsrätterna, vars utgifter för rättsliga biträden ökade med 823 miljoner kronor (37 procent) samt i viss mån förvaltningsrätterna och hovrätterna vars utgifter ökade med 87 miljoner kronor (46 procent) respektive 79 miljoner kronor (29 procent). Övriga domstolstyper har haft en mindre påverkan på ökningen.

<sup>8</sup> Se Analys av kostnadsutvecklingen inom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. 2016–2023, Domstolsverkets rapport den 22 februari 2024, dnr DOV 2024/201.



Av de rättsliga biträdena är det framför allt offentliga försvarare, och därefter målsägandebiträden och offentliga biträden, som står för de största utgifterna. Dessa tre roller har även haft den största både beloppsmässiga och procentuella utgiftsökningen under perioden. Utgifterna för offentliga försvarare ökade med 708 miljoner kronor (49 procent). För målsägandebiträden ökade utgifterna med 161 miljoner kronor (48 procent) och för offentliga biträden låg utgiftsökningen på 117 miljoner kronor (57 procent).

Enligt Domstolsverket styrs utvecklingen av tre faktorer: antalet förordnanden, nedlagd tid per förordnande och uppräkningsnormen. Om respektive faktor ökar med en procent jämfört med föregående år blir den samlade ökningen större än tre procent. Det beror på att faktorerna har ett multiplikativt samband. Enligt Domstolsverket finns det alltså en del av ökningen som inte ensamt går att härleda till en av de tre faktorerna. Nedan beskrivs kostnadsutvecklingen utifrån respektive faktor, dvs. antal förordnanden, timkostnadsnormen, och nedlagd tid per förordnande.

### *Antal förordnanden*

I varje mål där det har förordnats ett rättsligt biträde utbetalas ersättning till biträdet för det uppdrag som biträdet har utfört. Ersättning utbetalas i regel när målet har avgjorts och vid ett tillfälle. Antalet förordnanden stämmer därför relativt bra överens med antalet beslutade och utbetalade ersättningar. Antalet utbetalade ersättningar presumeras därför motsvara antalet förordnanden. Domstolsverket har därför redovisat uppgifter om antalet förordnanden under perioden 2016–2023 även om uppgifterna egentligen avser information om antalet beslutade ersättningar. Domstolsverkets redovisning av antalet förordnanden framgår nedan.

Tabell 4.6 Antal förordnanden 2016–2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Förändring
Rättsliga biträden									
totalt	170 137	172 358	181 417	191 795	202 355	209 595	207 848	213 234	43 097 (25 %)
Offentlig försvarare	67 522	69 004	71 771	76 080	81 250	86 258	85 118	88 804	21 282 (32 %)
Offentligt biträde	27 580	28 951	31 303	33 400	35 411	36 745	37 809	38 666	11 086 (40 %)
Målsägandebiträde	19 622	20 367	22 286	24 602	27 304	27 999	27 400	27 817	8 195 (42 %)

Källa: Domstolsverket.

Antal förordnanden av rättsliga biträden ökade varje år bortsett från år 2022 då antalet förordnanden minskade något. Det totala antalet förordnanden uppgick till cirka 213 200 under år 2023, vilket var en ökning med tre procent från föregående år. Enligt Domstolsverket var ökningen procentuellt densamma som för antalet avgjorda mål vid Sveriges domstolar (exklusive migration).

Sammantaget har det ökade antalet förordnanden mellan 2016 och 2023 inneburit en utgiftsökning om totalt 706 miljoner kronor. Motsvarande ökning mellan 2022 och 2023 uppgick till 43 miljoner kronor. Det ökade antalet förordnanden är alltså den enskilt viktigaste faktorn för att förklara anslagets utveckling.

### *Timkostnadsnormen*

Ersättningen till rättsliga biträden bestäms med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm som fastställs av regeringen. Vid ersättning till offentlig försvarare och målsägandebiträde ska i vissa fall en taxa – baserad på förhandlingstid eller förhörstid – tillämpas när ersättningen bestäms. Taxorna grundar sig på den timkostnadsnorm som beslutats av regeringen.

Under perioden 2016–2023 har timkostnadsnormens ökning per år varierat från 1,19 procent till 2,36 procent. Totalt under perioden har timkostnadsnormen ökat med 11,6 procent.

Den höga inflationen under 2023 har påverkat utvecklingen av timkostnadsnormen, som ökade med 3,73 procent från 2023 till 2024. Mellan 2016 till 2023 har timkostnadsnormens påverkan på anslaget uppgått till 395 miljoner kronor. Mellan 2022 och 2023 har timkostnadsnormen ökat anslagets utgifter med 95 miljoner kronor.

*Tid per förordnande*

Domstolsverket har inte tillgång till uppgifter om faktisk nedlagd tid för respektive uppdrag. Tid per förordnande har därför beräknats utifrån det totala utfallet i förhållande till antalet förordnanden och timkostnadsnormens storlek. Ingen hänsyn har tagits till att ett biträde kan ha ersatts utifrån taxa eller att ersättningen även kan avse tidsspillan och utlägg.

**Tabell 4.7 Tid per förordnande 2016–2023 (timmar)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Förändring 2016–2023
Anslaget rättsliga biträden totalt	12,2	11,4	11,6	11,6	12,0	12,3	11,8	12,0	–0,2 (–2 %)
Varav Offentlig försvarare	16,0	15,2	15,0	15,4	16,2	16,4	15,5	16,4	0,4 (2 %)
Varav Offentligt biträde	5,6	5,7	5,9	6,0	5,8	5,6	5,6	5,5	–0,1 (–2 %)
Varav Målsägande-biträde	12,9	11,8	12,1	12,2	12,1	12,0	12,0	12,1	–0,8 (–6 %)

*Källa:* Domstolsverket.

Under perioden 2016–2023 har den genomsnittliga tiden per förordnande varit i stort sett oförändrad, dvs. cirka tolv timmar. Under 2017 sjönk tid per förordnande, vilket påverkade utfallet på anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. Därefter har den genomsnittliga tiden per förordnande ökat samtliga år förutom under 2022 då den återigen minskade. Även för 2022 är minskningen av tid per förordnande den största förklaringen till ett lägre anslagsutfall, i förening med att antalet förordnanden minskade.

Under perioden 2016–2023 har tid per förordnande ökat med två procent för offentliga försvarare. Ökningen mellan 2022 och 2023 uppgick till sex procent. Tid per förordnande avseende offentligt biträde minskade med två procent under hela perioden 2016–2023 och med en procent mellan 2022 och 2023. För målsägandebiträde minskade tid per förordnande med sex procent under perioden 2016–2023.

För hela anslaget har den minskade tiden per förordnande bidragit till en dämpning av utgiftsökningen med 111 miljoner kro-

nor under perioden 2016–2023. Mellan 2022 och 2023 har tid per förordnande ökat anslaget utgifter med 72 miljoner kronor.

### **4.3 Offentlig försvarare och målsägandebiträde – målutveckling i tingsrätt och hovrätt 2014–2023**

#### **4.3.1 Inledning**

Vi har inhämtat statistik från Domstolsverket om målutvecklingen i domstolarna och om förordnanden av rättsliga biträden. Som framgått i avsnitt 4.2.5 står tingsrätterna och hovrätterna tillsammans för nästan 90 procent av statens utgifter för rättsliga biträden. Ersättning till offentliga försvarare utgör den största utgiftsposten medan målsägandebiträden står för den näst största. I det följande kommer vi att redovisa viss statistik om utvecklingen av avgjorda brottmål i tingsrätt och hovrätt där det förekommer offentlig försvarare respektive målsägandebiträde.

#### **4.3.2 Utvecklingen i tingsrätt**

Vi har inhämtat statistik om i hur stor del av tingsrätternas avgjorda brottmål som det förekommer en eller flera försvarare. När det gäller statistik från tingsrätterna kan uppgifterna brytas ned så att måltyper där offentlig försvarare eller målsägandebiträde sällan förekommer eller beredskapsmål som överlämnas till behörig tingsrätt kan exkluderas. I den följande redovisningen har exkluderats måltyper där offentlig försvarare sällan förekommer och beredskapsmål som överlämnas till behörig tingsrätt. De måltyper som exkluderats är bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande om inte annat anges.

Statistiken nedan inkluderar avgjorda brottmål där rollerna ”offentlig försvarare” och ”försvarare” förekommit i målet. Med rollen ”försvarare” avses en privat försvarare, dvs. en försvarare som inte har ett förordnande som offentlig försvarare. År 2023 uppgick andelen mål med privata försvarare till 1,6 procent av det totala antalet avgjorda mål med försvarare, dvs. 929 mål av 55 401 mål med försvarare. Eftersom det är fråga om en mindre mängd mål med privata

försvare har vi bedömt att statistiken inte påverkas i någon betydelsefull omfattning. I nedan redovisade siffror ingår alltså avgjorda mål med såväl privata som offentliga försvarare.

Under perioden 2014–2023 ökade antalet avgjorda brottmål vid tingsrätterna med cirka 51 procent, från drygt 74 900 mål till cirka 113 200. Antalet offentliga försvarare som förekommit i dessa mål har under samma period ökat med ungefär 27 procent, från cirka 54 700 till drygt 69 800. Som framgår av tabellen nedan har dock andelen avgjorda brottmål där en eller fler offentliga försvarare förordnats under perioden minskat med cirka 10 procentenheter, från 58,6 procent till 48,9 procent. Det kan jämföras med den statistik som redovisades av Biträdeskostnadsutredningen i *Rättvisans pris* (SOU 2014:86). Enligt den utredningen hade andelen avgjorda brottmål, där en eller fler offentliga försvarare förordnats, under perioden 2003–2013 legat stabilt kring 60 procent.<sup>9</sup>

**Tabell 4.8 Offentlig försvarare, tingsrätt**

Avgjorda brottmål<sup>1</sup> med offentlig försvarare

År	Avgjorda brottmål	Antal försvarare i avgjorda brottmål	Avgjorda brottmål med försvarare	Andel brottmål med försvarare
2014	74 938	54 692	43 917	58,6 %
2015	76 132	56 051	44 728	58,7 %
2016	75 610	55 481	44 120	58,3 %
2017	80 012	58 055	45 868	57,3 %
2018	86 105	61 194	48 424	56,2 %
2019	93 060	65 137	50 400	54,1 %
2020	105 347	69 534	53 781	51,0 %
2021	111 161	73 498	56 402	50,7 %
2022	109 832	69 475	54 292	49,4 %
2023	113 202	69 828	55 401	48,9 %

<sup>1</sup> Exklusive bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande.

Källa: Domstolsverket.

<sup>9</sup> Se SOU 2014:86 s. 157 f.

Uppgifterna om andelen avgjorda brottmål med försvarare kan brytas ned för att se hur andelen ser ut vid varje tingsrätt. Av dessa uppgifter framgår att det finns ett betydande spann mellan den tingsrätt som har lägst respektive högst andel avgjorda mål där försvarare förekommer. År 2023 förekom försvarare i 35,6 procent av de avgjorda brottmålen vid Gotlands tingsrätt medan det i Halmstads tingsrätt förekom försvarare i 62,7 procent av de avgjorda brottmålen. I genomsnitt förekom försvarare i 48,9 procent av de brottmål som avgjordes i tingsrätterna under 2023.

**Tabell 4.9 Avgjorda brottmål med försvarare 2023**

Tingsrätt	Avgjorda brottmål	Avgjorda brottmål med försvarare	Andel mål med försvarare
Gotland	786	282	35,8 %
Stockholm	8 314	3 287	39,5 %
Örebro	3 488	1 413	40,5 %
Uppsala	4 786	1 954	40,8 %
Eskilstuna	2 013	857	42,5 %
Södertörn	8 216	3 534	43,0 %
Luleå	1 748	756	43,2 %
Västmanland	3 113	1 370	44,0 %
Linköping	2 402	1 088	45,2 %
Hälsingland	1 414	645	45,6 %
Nyköping	1 721	801	46,5 %
Östersund	1 458	695	47,6 %
Sundsvall	1 377	660	47,9 %
Malmö	6 336	3 037	47,9 %
Södertälje	1 378	665	48,2 %
Norrköping	1 932	942	48,7 %
Eksjö	1 104	545	49,3 %
Göteborg	10 031	4 970	49,5 %
Norrtälje	777	391	50,3 %
Solna	4 661	2 384	51,1 %
Mora	712	366	51,4 %
Lund	2 701	1 392	51,5 %
Nacka	1 350	697	51,6 %
Kristianstad	1 290	666	51,6 %
Attunda	4 187	2 201	52,5 %
Blekinge	1 589	837	52,6 %
Uddevalla	1 384	732	52,8 %

Tingsrätt	Avgjorda brottmål	Avgjorda brottmål med försvarare	Andel mål med försvarare
Helsingborg	3 699	1 967	53,1 %
Gävle	1 783	949	53,2 %
Falu	2 331	1 248	53,5 %
Lycksele	310	168	54,1 %
Kalmar	2 342	1 270	54,2 %
Värmland	2 836	1 540	54,3 %
Haparanda	347	189	54,4 %
Jönköping	2 145	1 170	54,5 %
Varberg	1 361	749	55,0 %
Ångermanland	1 390	766	55,1 %
Vänersborg	1 510	833	55,1 %
Umeå	1 370	757	55,2 %
Gällivare	348	194	55,7 %
Växjö	1 881	1 054	56,0 %
Borås	2 009	1 129	56,1 %
Alingsås	1 026	578	56,3 %
Skellefteå	716	404	56,4 %
Hässleholm	582	334	57,3 %
Skaraborg	2 086	1 208	57,9 %
Ystad	1 459	847	58,0 %
Halmstad	1 403	880	62,7 %
<b>Alla tingsrätter</b>	<b>113 202</b>	<b>55 401</b>	<b>48,9 %</b>

Källa: Domstolsverket.

När det gäller andelen avgjorda brottmål där en eller fler målsägandebiträden förordnats har det inte skett någon större ökning under åren 2014–2023. År 2014 var andelen 19,1 procent och år 2023 var den 20,1 procent. Dock har antalet målsägandebiträden som förekommit i de avgjorda brottmålen ökat med omkring 51 procent, från cirka 18 700 år 2014 till 28 400 år 2023.

**Tabell 4.10 Målsägandebiträde, tingsrätt**Avgjorda brottmål<sup>1</sup> med målsägandebiträde

År	Avgjorda brottmål	Antal målsägandebiträden i avgjorda brottmål	Avgjorda brottmål med målsägandebiträde	Andel brottmål med målsägandebiträde
2014	74 938	18 776	14 370	19,1 %
2015	76 132	18 802	14 799	19,4 %
2016	75 610	19 118	15 140	20,0 %
2017	80 012	19 736	15 957	19,9 %
2018	86 105	22 333	17 885	20,7 %
2019	93 060	24 824	20 219	21,7 %
2020	105 347	28 629	23 114	21,9 %
2021	111 161	29 531	23 675	21,2 %
2022	109 832	28 441	22 863	20,8 %
2023	113 202	28 399	22 853	20,1 %

<sup>1</sup> Exklusive bötesmål, beredskapsmål och undanröjande av ordningsbot/strafföreläggande.

Källa: Domstolsverket.

En målgrupp där det regelmässigt förekommer en eller flera offentliga försvarare, och där även målsägandebiträde är vanligt förekommande, är de s.k. förtursmålen, dvs. mål med frihetsberövade och mål med en misstänkt som är under 18 år. Antalet avgjorda förtursmål har under perioden ökat med cirka 14,4 procent, från cirka 9 700 avgjorda mål 2014 till 11 100 mål 2023.

**Tabell 4.11 Inkomna och avgjorda brottmål<sup>1</sup> (förtursmål), tingsrätt**

År	Inkomna förtursmål	Avgjorda förtursmål
2014	9 675	9 712
2015	9 322	9 252
2016	9 618	9 396
2017	10 098	9 748
2018	10 069	9 914
2019	10 460	10 397
2020	11 212	10 905
2021	10 420	10 521
2022	10 601	10 380
2023	11 234	11 111

<sup>1</sup> Exklusive beredskapsmål.

Källa: Domstolsverket.



År 2014 avgjordes 70 procent av brottmålen, exklusive mål som överlämnats, genom dom. Motsvarande andel år 2023 var 63 procent.

Det är möjligt att bryta ned statistiken avseende avgjorda mål vid huvudförhandling efter förhandlingstid. Det stora flertalet av alla huvudförhandlingar tar mindre än sex timmar att genomföra. År 2023 hade 93 procent av alla huvudförhandlingsmål en förhandlingstid på under sex timmar, med en genomsnittlig förhandlingstid på 1,2 timmar.

Samma år utgjorde de förhandlingar som tog under sex timmar 57 procent av det sammanlagda antalet huvudförhandlingstimmar i tingsrätterna. Andelen avgjorda huvudförhandlingsmål inom spannet 6–12 timmar uppgick samma år till drygt fyra procent av det totala antalet mål som avgjorts efter huvudförhandling och cirka 18,5 procent av det sammanlagda antalet huvudförhandlingstimmar.

**Tabell 4.12 Huvudförhandlingstid i avgjorda brottmål, tingsrätt**

Huf-tid (tim)	Antal mål avgjorda efter huf		Antal huf-timmar		Genomsnittlig huf-tid	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
<6	41 101	51 366	54 680,4	60 758,6	1,3	1,2
6–12	2 045	2 408	16 633,7	19 690,7	8,1	8,2
12–18	495	586	7 166,2	8 415,6	14,5	14,4
18–24	167	199	3 447,2	4 140,8	20,6	20,8
24–30	82	95	2 163,3	2 513	26,4	26,5
30–36	37	62	1 212,3	2 035,7	32,8	32,8
36–42	22	27	841,4	1 032,7	38,2	38,2
42–48	18	19	809,2	855,4	45	45
48–54	11	13	560,2	669	50,9	51,5
54–60	7	13	394,8	732,1	56,4	56,3
60–100	17	32	1 242,2	2 412,4	73,1	75,4
100–140	9	6	1 041,6	726,8	115,7	121,1
140–180	3	3	436,3	449,7	145,4	149,9
>180	5	4	1 596,3	915,3	319,3	228,8
<b>Totalt</b>	<b>44 020</b>	<b>54 833</b>	<b>92 225</b>	<b>105 347,8</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>

Källa: Domstolsverket.

### 4.3.3 Utvecklingen i hovrätt

Statistikuppgifterna för hovrätt är inte möjliga att bryta ned så att måltyper där offentlig försvarare eller målsägandebiträde sällan förekommer exkluderas. För hovrätterna redovisas därför andelen av-

gjorda mål med offentlig försvarare respektive målsägandebiträde i relation till det totala antalet avgjorda brottmål i hovrätt.

Antalet avgjorda brottmål i hovrätt har under perioden 2014–2023 ökat med 54 procent, från cirka 9 140 mål till nästan 14 100 mål. Under samma period har antalet offentliga försvarare som förekommit i dessa mål ökat med 53 procent, från cirka 9 100 till drygt 14 000. Under perioden har andelen mål där försvarare förekommit legat runt 83–86 procent.

**Tabell 4.13 Offentlig försvarare, hovrätt**

År	Avgjorda brottmål	Antal försvarare i avgjorda brottmål	Avgjorda brottmål med försvarare	Andel brottmål med försvarare
2014	9 142	9 115	7 716	84,4 %
2015	9 083	9 274	7 817	86,0 %
2016	8 790	8 951	7 539	85,7 %
2017	8 529	8 663	7 393	86,6 %
2018	8 826	9 018	7 622	86,3 %
2019	9 652	9 704	8 270	85,6 %
2020	9 960	10 068	8 442	84,7 %
2021	11 143	11 139	9 280	83,2 %
2022	12 967	12 803	10 804	83,3 %
2023	14 089	14 016	11 840	84,0 %

Källa: Domstolsverket.

Andelen avgjorda brottmål i hovrätt där målsägandebiträde förordnats har minskat kraftigt under perioden. Antalet målsägandebiträden i de avgjorda brottmålen har minskat med nästan 48 procent, från knappt 3 290 år 2014 till cirka 1 720 år 2023. Under perioden har andelen avgjorda brottmål med målsägandebiträde minskat från drygt 24 procent till mindre än 10 procent. Minskningen beror främst på 2018 års reform av reglerna om rätt till målsägandebiträde i överrätt (se avsnitt 10.4.2).

**Tabell 4.14 Målsägandebiträde, hovrätt**

År	Avgjorda brottmål	Antal målsägande-biträden i avgjorda brottmål	Avgjorda brottmål med målsägandebiträde	Andel brottmål med målsägandebiträde
2014	9 142	3 288	2 214	24,2 %
2015	9 083	2 979	2 458	27,0 %
2016	8 790	2 950	2 403	27,3 %
2017	8 529	3 073	2 391	28,0 %
2018	8 826	3 090	2 382	26,9 %
2019	9 652	2 228	1 743	18,0 %
2020	9 960	1 616	1 274	12,7 %
2021	11 143	1 571	1 214	10,8 %
2022	12 967	1 585	1 279	9,8 %
2023	14 089	1 726	1 375	9,7 %

Källa: Domstolsverket.

När det gäller förtursmål i hovrätt har det skett en betydande ökning av antalet inkomna och avgjorda mål under perioden 2014–2023. Från år 2014 till 2023 har antalet avgjorda förtursmål ökat med 58 procent, från 2 201 till 3 482 avgjorda mål.

**Tabell 4.15 Inkomna och avgjorda brottmål (förtursmål), hovrätt**

År	Inkomna förtursmål	Avgjorda förtursmål
2014	2 159	2 201
2015	2 194	2 170
2016	2 210	2 196
2017	2 237	2 245
2018	2 457	2 391
2019	2 722	2 692
2020	2 987	2 957
2021	3 119	3 065
2022	3 162	3 142
2023	3 556	3 482

Källa: Domstolsverket.

Även för hovrätt går det att bryta ned avgjorda huvudförhandlingsmål efter förhandlingstid. Liksom vid tingsrätt tar de flesta huvudförhandlingar mindre än sex timmar att genomföra. År 2023 uppgick andelen mål med en huvudförhandlingstid på under sex timmar till 83,5 procent av det totala antalet mål som avgjorts efter huvudförhandling.

Tabell 4.16 Huvudförhandlingstid i avgjorda brottmål, hovrätt

Huf-tid (tim)	Antal mål avgjorda efter huf		Antal huf-timmar		Genomsnittlig huf-tid	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
<6	4 447	8 079	9 269,6	15 771,3	2,1	2
6–12	659	1 031	5 473,6	8 563,7	8,3	8,3
12–18	188	278	2 726,3	4 043,2	14,5	14,5
18–24	78	126	1 645,1	2 572,5	21,1	20,4
24–30	35	53	921,8	1 411,8	26,3	26,6
30–36	25	32	817,9	1 047	32,7	32,7
36–42	15	27	570,5	1 044	38	38,7
42–48	8	13	361,3	582,9	45,2	44,8
48–54	3	6	155,2	300,2	51,7	50
54–60	3	6	167,3	342,2	55,8	57
60–100	13	14	929,3	1 006,9	71,5	71,9
100–140	2	5	232,2	588,9	116,1	117,8
140–180	2	–	337,5	–	168,8	–
>180	5	1	1 570,8	181	314,2	181
Totalt	5 483	9 675	25 178,5	37 458,7	4,6	3,9

Källa: Domstolsverket.

## 4.4 Utvecklingen av förordnandemål 2016–2024

### 4.4.1 Inledning

I våra direktiv anges att antalet förordnandemål har ökat betydligt under de senaste åren och att denna ökning har inneburit en kraftig ökning av statens utgifter för rättsliga biträden i sådana mål. Vi har därför fått i uppdrag att klarlägga varför antalet förordnandemål i tingsrätterna har ökat. I följande avsnitt redogör vi för hur utvecklingen av antalet förordnandemål under perioden 2016–2024 sett ut och vilka faktorer som styr denna utveckling. Avslutningsvis redovisar vi våra slutsatser i fråga om vad utvecklingen beror på.

#### 4.4.2 Vad räknas som ett förordnandemål?

Det är vanligt att en tingsrätt under en förundersökning förordnar en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde. Ett sådant förordnande registreras i ett brottmål. En del av dessa brottmål avslutas utan att åklagaren väcker åtal. Det kan bero på att förundersökningen läggs ned på grund av bevissvårigheter, eller att den annars avslutas utan att åtal väcks, t.ex. mot bakgrund av att tillräckliga skäl för åtal saknas eller att den misstänkte godtagit ett av åklagaren utfärdat strafföreläggande. I sådana fall har tingsrätten att skriva av brottmålet från fortsatt handläggning. I samband med avskrivningsbeslutet ska tingsrätten besluta om ersättning till den offentlige förvararen eller målsägandebiträdet. Sådana brottmål kallas förordnandemål. Ett brottmål är alltså att se som ett förordnandemål om två förutsättningar är uppfyllda. Till att börja med krävs att tingsrätten under en förundersökning har förordnat en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde. Dessutom krävs att brottmålet avslutas genom avskrivning till följd av att förundersökningen lagts ned eller att den av annat skäl utmynnat i att åklagaren inte väckt åtal för den brottsmisstanke som förordnandet omfattar.

I ett och samma förordnandemål kan det förekomma flera försvarare och målsägandebiträden beroende på vad förundersökningen avser för brott och om flera brottsmisstankar handläggs i samma utredning.

Om det pågår en förundersökning som avser brott mot någon som är under 18 år kan det i vissa fall förordnas en särskild företrädare för barnet. En ansökan om förordnande av en särskild företrädare ska göras av åklagaren hos tingsrätten. Sådana ansökningar handläggs emellertid inte i ett brottmål utan som ett särskilt ärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Frågor om förordnande och ersättning till en särskild företrädare för barn vid en nedlagd förundersökning handläggs som ett domstolsärende och räknas därmed inte som ett förordnandemål.

#### 4.4.3 Statistik om utvecklingen av antalet förordnandemål

##### Antalet förordnanden

Domstolsverket har i en utvärdering av taxan i förordnandemål (se avsnitt 5.5.5) redovisat uppgifter om hur antalet förordnanden i förordnandemål utvecklats under perioden 2016–2024. Uppgifterna avser statistik om antalet utbetalda ersättningar till offentlig försvarare och målsägandebiträde. Eftersom en utbetalning förutsätter att det rättsliga biträdet i ett tidigare skede blivit förordnat förutsätts varje utbetalning motsvara ett förordnande.<sup>10</sup> Av tabellen nedan framgår att antalet förordnanden av offentlig försvarare och målsägandebiträde i förordnandemålen har ökat kraftigt främst mellan 2016–2020. Under 2021 avstannade ökningstakten. Det året minskade antalet förordnanden något. Den minskande trenden fortsatte under 2022 och 2023. Under 2024 ökade dock antalet förordnanden med 7 procent jämfört med 2022. Antalet förordnanden av offentlig försvarare i förordnandemålen har ökat med 48 procent från 2016 till 2024. Under samma period har antalet förordnanden av målsägandebiträde ökat med cirka 52 procent. De två biträdesrollerna följer ungefär samma kurva. Antalet förordnade målsägandebiträden ökade dock i något större utsträckning från år 2022 till 2024 jämfört med antalet offentliga försvarare.

**Tabell 4.17 Antalet förordnanden i förordnandemål 2016–2024**

Antal förordnanden	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Offentlig försvarare	14 714	16 322	17 975	20 259	23 450	23 560	21 252	20 037	21 907
Målsägandebiträde	7 405	8 491	9 813	11 833	14 280	14 150	13 788	13 479	15 423
<b>Totalt</b>	<b>22 119</b>	<b>24 813</b>	<b>27 788</b>	<b>32 092</b>	<b>37 730</b>	<b>37 710</b>	<b>35 040</b>	<b>33 516</b>	<b>37 330</b>

*Källa:* Domstolsverket.

##### Antalet avgjorda förordnandemål

I stort sett följer utvecklingen av antalet avgjorda förordnandemål samma mönster som utvecklingen av antalet förordnanden. Antalet avgjorda mål ökade som mest från 2016 fram till 2021, då ökningen planade ut. Under 2022 och 2023 minskade antalet avgjorda mål i förhållande till året innan. Under 2024 ökade antalet avgjorda mål återigen. Av tabellen nedan framgår att det har skett en betydande

<sup>10</sup> Se Domstolsverkets utvärdering av förordnandetaxan 2025-02-21, dnr 2024/937.

ökning av antalet avgjorda förordnandemål. Mellan 2016–2024 ökade antalet avgjorda förordnandemål med 90 procent. Andelen avgjorda förordnandemål i förhållande till det totala antalet avgjorda brottmål har varierat något under åren. Andelen förordnandemål ökade fram till år 2020 för att sedan minska något. Under 2024 har andelen återigen ökat.

**Tabell 4.18   Avgjorda förordnandemål i förhållande till avgjorda brottmål 2016–2024**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Avgjorda brottmål	82 403	86 295	93 228	100 728	115 183	122 028	122 933	126 330	136 255
Avgjorda förordnandemål	23 311	26 329	29 645	34 178	41 454	42 132	38 693	38 588	44 309
Andel förordnandemål (%)	28,3	30,5	31,8	33,9	36,0	34,5	31,5	30,5	32,5

Källa: Domstolsverket.

**Statens utgifter för ersättning till rättsliga biträden i förordnandemål**

Under de senaste åren har det alltså skett en betydande ökning av antalet avgjorda förordnandemål och antalet förordnanden i sådana mål. Denna utveckling har inneburit en ökning av statens utgifter för rättsliga biträden. Statens utgifter i förordnandemål har ökat varje år från 2016 t.o.m. 2021. Ett trendbrott kom 2022 då utgifterna minskade. Minskningen fortsatte under år 2023. År 2024 ökade utgifterna på nytt, dock inte lika mycket som antalet förordnanden. Utgiftsutvecklingen följer således i stort utvecklingen av förordnanden och avgjorda mål. Utgifterna för de två biträdesrollerna följer i stort samma kurva. Hur statens utgifter i förordnandemålen utvecklats framgår av tabellen nedan.

**Tabell 4.19   Utveckling av utgifter i förordnandemål 2016–2024**

Utgifter (mkr)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Offentlig försvarare	121	133	152	179	208	214	197	179	180
Målsägandebiträde	57	66	80	99	120	124	121	112	114
Totalt	179	190	231	279	328	338	318	291	293

Källa: Domstolsverket.

#### 4.4.4 Faktorer som påverkar antalet förordnandemål

**Antalet förordnandemål är beroende av antalet misstänkta respektive målsägande som förekommer i förundersökningar**

För att tingsrätten ska registrera ett förordnandemål krävs till att börja med att en förundersökning om brott har inletts. Antalet förordnandemål kan därmed sägas vara beroende av antalet förundersökningar. Eftersom inte alla brottsutredningar leder till ett förordnande av försvarare eller målsägandebiträde och eftersom en misstänkt kan förekomma i flera utredningar beträffande olika brott, och då flera personer kan vara misstänkta för samma brott, är det dock en mer korrekt beskrivning att antalet förordnandemål är beroende av antalet misstänkta personer och målsägande som förekommer i förundersökningar. Antalet förordnanden och förordnandemål är på så vis en funktion av de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda brott och vad det arbetet utmynnar i när det gäller antalet misstänkta respektive målsägande som behöver offentlig försvarare eller målsägandebiträde.

Utvecklingen av antalet förundersökningar och hur många personer som förekommer i utredningar om brott är i sin tur sammanhängande med bl.a. den allmänna brottsutvecklingen, antalet anmälda brott och de brottsbekämpande myndigheternas resurser och möjligheter att utreda och lagföra brott. Vi kommer därför i det följande att redovisa viss statistik om utvecklingen av antalet anmälda brott och statistik från de brottsbekämpande myndigheterna om handlagda brott m.m.

Eftersom ett förordnandemål förutsätter att brottmålet skrivs av till följd av att förundersökningen avslutats utan att åtal väckts påverkas antalet förordnandemål av i vilken utsträckning brottsutredningar leder till åtal. Således har det beslut som en åklagare eller en annan förundersökningsledare fattar beträffande en viss brottsmisstanke betydelse för antalet förordnandemål. Att en förundersökning avslutas utan att åtal väcks kan ha flera förklaringar. Det kan bero på att förundersökningen lagts ned, att den misstänkte godkänt ett strafföreläggande eller att förundersökningen i annat fall avslutats utan att åtal väckts, t.ex. när åklagaren beslutat om åtalsunderlåtelse. Huruvida en förundersökning leder fram till ett beslut att väcka åtal beror i sin tur på flera olika faktorer, såsom bevisläget, preskription eller andra omständigheter. Den vanligaste motiver-



ingen som åberopas när en förundersökning läggs ned är bevisproblem. Den motiveringen åberopades i 59 procent av alla beslut om nedlagd förundersökning under 2024.<sup>11</sup> Vidare kan användningen av förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande påverka i vilken utsträckning åtal väcks. Således kan andelen förundersökningar som leder fram till åtal påverkas av ett antal olika faktorer som kan variera över tid och utifrån olika omständigheter, såsom brottslighetens karaktär, myndigheternas arbetsmetoder och tillgängliga resurser m.m.

## Materiella och processuella förutsättningar för ett förordnande

Eftersom rätten att få en offentlig försvarare respektive ett målsägandebiträde inte är undantagslös har de materiella och processuella förutsättningarna för att förordna försvarare eller biträde betydelse för antalet förordnandemål.

De materiella förutsättningarna för ett förordnande av offentlig försvarare respektive målsägandebiträde redovisas på annat håll i betänkandet och kommer därför inte närmare att gås igenom här (se kapitel 8 för offentlig försvarare och kapitel 10 för målsägandebiträde).

När det gäller de processuella förutsättningarna är det gemensamt för rättens förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde att frågan om förordnande ska tas upp av rätten när en framställning om det görs till rätten eller det annars finns anledning till det. I det ligger att frågan ska prövas så snart den har väckts eller annars har uppkommit. Ett förordnandemål inleds vanligtvis genom att det till rätten inkommer en anmälan om offentlig försvarare eller målsägandebiträde från en åklagare eller en annan förundersökningsledare. Undersökningsledaren har nämligen en skyldighet att göra en anmälan om försvarare eller målsägandebiträde när det finns anledning till det, se 23 kap. 5 § rättegångsbalken.

Rätten till en offentlig försvarare för den som misstänks för brott uppstår först när en utredning kommit så långt att det finns någon som skäligen kan misstänkas för brottet och personen under rättats om brottsmisstanken. Det innebär att rätten ska förordna en offentlig försvarare åt den som är skäligen misstänkt för ett brott, om

---

<sup>11</sup> Se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2024.

förutsättningarna för ett förordnande i övrigt är uppfyllda. Antalet förordnanden av offentlig försvarare beror således på i vilken utsträckning förundersökningar ger upphov till skäligen misstankar mot de personer som förekommer i brottsutredningarna.

Ett målsägandebitråde ska förordnas av rätten på begäran av en målsägande eller när det annars finns anledning till det. Ett sådant förordnande ska ske när en förundersökning inletts och övriga förutsättningar för ett förordnande är uppfyllda. Ett målsägandebitråde kan således förordnas i ett tidigare skede under förundersökningen än en offentlig försvarare. När det gäller en brottsmisstanke om sexualbrott har förundersökningsledare sedan juli 2018 en skyldighet att göra en anmälan om målsägandebitråde omedelbart när förundersökningen har inletts.<sup>12</sup>

## Straffrättsliga och straffprocessuella reformer

En omständighet som är av betydelse för rättens ställningstagande till om en offentlig försvarare eller ett målsägandebitråde ska förordnas är vilket brott som förundersökningen avser. I allmänhet är brottets allvar en omständighet som rätten har att beakta vid prövningen av behovet av försvarare eller biträde. Generellt gäller att den enskildes behov av försvarare eller biträde är större när det är fråga om allvarligare brott.

Under de senaste åren har straffen skärpts för flera olika brotts typer. Detta gäller exempelvis allvarliga våldsbrott (inbegripet rån och utpressning),<sup>13</sup> de olika graderna av vapenbrott<sup>14</sup> samt olika sexualbrott.<sup>15</sup> Vidare har nya brott kriminaliserats, t.ex. olovlig identitetsanvändning,<sup>16</sup> och det har införts nya brottsbeteckningar, exempelvis sabotage mot blåljusverksamhet<sup>17</sup> och inbrottsstöld,<sup>18</sup> varigenom redan kriminaliserade gärningar har hänförs till en strängare straffskala. Dessutom har det skett en utökad kriminalisering av osjälvständiga brottsformer, dvs. försök, förberedelse och stämpling till brott.<sup>19</sup>

---

<sup>12</sup> Se prop. 2017/18:177.

<sup>13</sup> Se prop. 2009/10:147 och prop. 2016/17:108.

<sup>14</sup> Se prop. 2017/18:26 och prop. 2023/24:33.

<sup>15</sup> Se prop. 2021/22:231.

<sup>16</sup> Se prop. 2015/16:150.

<sup>17</sup> Se prop. 2018/19:155.

<sup>18</sup> Se prop. 2020/21:52.

<sup>19</sup> Se prop. 2015/16:113.

De senaste årens straffskärpningar och straffrättsliga reformer har inneburit en ökning av antalet utdömda fängelseår, den s.k. straffmassan. Mellan 2017–2022 ökade straffmassan med omkring 63 procent (från omkring 8 000 fängelseår till 13 000 fängelseår). Även om ökningen i straffmassan främst beror på att längden på fängelsestraffen ökat beror ökningen också på att antalet utdömda fängelsestraff har ökat.<sup>20</sup> Mot den bakgrunden är det ett rimligt antagande att straffskärpningarna i förening med övriga straffreformer har haft en viss påverkan på antalet förordnanden av offentlig försvarare. Även när det gäller målsägandebiträde är det rimligt att anta att de straffrättsliga reformerna kan ha bidragit till att målsägandebiträde förordnas i fler fall än tidigare. Införandet av brottsbeteckningen inbrottsstöld torde t.ex. ha bidragit till att målsägandebiträde förordnas vid den typen av brottslighet i något större utsträckning än tidigare.

De straffrättsliga reformerna kan även påverka antalet förordnanden på så vis att strängare straffskalor ger de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda sig av straffprocessuella tvångsmedel för att utreda brott. Exempel på sådana tvångsmedel är husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag, gripande, anhållande och häktning. Möjligheten att använda t.ex. anhållande och häktning begränsas utifrån den straffskala som gäller för brottet, se 24 kap. 1 och 6 §§ rättegångsbalken. Vid särskilt allvarliga brott föreligger en presumtion för häktning. I juli 2023 ändrades gränsen för häktningspresumtionen till att gälla vid misstanke om brott med ett minimistraff om fängelse i ett år och sex månader eller mer, i stället för den tidigare gränsen om brott med minimistraff om minst två års fängelse.<sup>21</sup> I och med att straffskalorna för olika brott skärpts och att häktningspresumtionen utvidgats har det inneburit ökade möjligheter att använda frihetsberövande tvångsmedel, vilket i sin tur kan ha bidragit till fler försvararförordnanden.

Förutom ovan nämnda tvångsmedel finns även s.k. hemliga tvångsmedel. Exempel på hemliga tvångsmedel är hemlig avlyssning, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning. Under vissa förutsättningar får brottsbekämpande myndigheter använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, avslöja eller förhindra brottslig verksamhet utan att förundersökning har inletts,

---

<sup>20</sup> Se SOU 2024:48 s. 164 f. och där gjorda hänvisningar.

<sup>21</sup> Se prop. 2022/23:53.

dvs. redan i underrättelseverksamhet. Detta görs då i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna har på senare tid fått utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att bl.a. förhindra och utreda allvarliga brott.<sup>22</sup> Lagändringarna har bidragit till att hemliga tvångsmedel används i större utsträckning än tidigare.<sup>23</sup> Det har sannolikt lett till att fler förundersökningar genererar fler skäliga misstankar mot fler personer, vilket leder till fler förordnanden. Eftersom sådana misstankar inte alltid leder till åtal bör den ökade användningen av hemliga tvångsmedel också vara en faktor av betydelse för ökningen av antalet förordnanden och förordnandemål.

### **Information till enskilda om rätten till försvarare och målsägandebitråde m.m.**

Tingsrättens beslut om ett förordnande är i praktiken beroende av att rätten får in en anmälan om försvarare eller biträde från polis eller åklagare. Det innebär att de anmälade myndigheterna i stor utsträckning styr över när frågan om ett förordnande aktualiseras hos domstolen. I vilket skede förordnande sker påverkar också den totala kostnaden för förordnandet, eftersom tidpunkten för förordnandet påverkar den totala debiterade tiden för förordnandet. Polisens och åklagares skyldigheter och arbetsrutiner när det gäller att lämna information till enskilda om rätten till försvarare respektive målsägandebitråde och att göra anmälningar om försvarare eller biträde till tingsrätten kan alltså bidra till i vilket skede under brottmålsprocessen som tingsrätten beslutar om ett förordnande. Enskilda tjänstemäns bedömningar i fråga om ett visst förhör kan hållas utan en försvarare kan därför i praktiken få betydelse för om en anmälan om försvarare ska göras eller inte och i förlängningen om ett förordnandemål kommer att registreras hos domstolen.

Skyldigheten att underrätta den som skäligen misstänks för brott om rätten till offentlig försvarare regleras i 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK). Motsvarande skyldighet att underrätta en målsägande om möjligheten att i vissa fall få ett målsägandebitråde regleras i 13 a § FUK.

---

<sup>22</sup> Se prop. 2022/23:126 och prop. 2023/24:117.

<sup>23</sup> Se regeringens skrivelse Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2023, skr. 2024/25:64.

Inom Åklagarmyndigheten har det vidtagits åtgärder för att skapa rutiner för att tillgodose misstänkts rätt till försvarare vid förhör. Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten tog 2017 fram ett gemensamt rutindokument beträffande uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare inför ett inledande förhör med en frihetsberövad misstänkt. I dokumentet klarläggs vilka åtaganden respektive myndighet har för att tillgodose en misstänkts rätt till försvarare vid ett sådant inledande förhör.<sup>24</sup> Vidare har Riksåklagaren i november 2017 antagit särskilda riktlinjer beträffande hur en åklagare ska tillgodose en misstänkts rätt till försvarare (RÅR 2017:3). Riktlinjerna behandlar rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt över 18 år särskilt när den misstänkte är frihetsberövad. I riktlinjerna konstateras bl.a. att rätten att biträdas av en försvarare vid en rättegång inför domstol och under en förundersökning är en grundläggande mänsklig rättighet som bl.a. fastslås i Europakonventionen. Därtill anförs att ett tidigt förordnande av en försvarare och att försvararen närvarar vid de förhör som hålls under utredningen även är av betydelse för brottsutredningens kvalitet, genom att relevanta invändningar kan komma fram i ett tidigt skede. I riktlinjerna konstateras att JO vid flera tillfällen riktat kritik mot att förhör hållits utan närvaro av försvarare och att åklagare inte varit tillräckligt aktiva för att tillgodose misstänkts rätt till försvarare. JO har då uttalat sig om vikten av att försvarare är närvarande vid förhör under förundersökningen och att den misstänkte, om möjligt, biträdas av försvarare redan vid det första förhöret.

Det är ett rimligt antagande att Riksåklagarens riktlinjer och Åklagarmyndighets arbete för att tillgodose misstänkts rätt till försvarare redan vid ett inledande polisförhör har bidragit till fler tidiga förordnanden. Denna bild bekräftas av vad vi erfarit i våra kontakter med åklagare och domare. Flera åklagare och domare har påtalat att det förr i tiden var vanligare att rätten förordnade en offentlig försvarare först efter att åtal väckts. Det sker mer sällan i dag eftersom den misstänkte oftast redan har en försvarare förordnad för sig när en stämningsansökan kommer in till domstolen. Det är sannolikt att utvecklingen mot att fler försvararförordnanden beslutas redan inför det inledande polisförhöret har bidragit till en ökning av antalet förordnandemål, eftersom det inte är ovanligt att en brottsmiss-

---

<sup>24</sup> Se Överenskommelse om åklagarkontakt inför förhör med gripnen m.m. ÅM2017-2028.

tanke kan försvagas eller helt bortfalla efter att det inledande förhöret genomförts.

Någon domare vi talat med har beträffande förordnande av målsägandebitråde påtalat att det, särskilt vid vissa sexualbrott över internet där gärningsmannen är okänd, har blivit vanligare att ett målsägandebitråde förordnas inför ett inledande förhör med målsäganden och att förundersökningen läggs ned kort därefter, t.ex. på grund av bevisproblem. Det förhållandet att en anmälan om målsägandebitråde sedan 2018 ska göras omedelbart när en förundersökning om sexualbrott inletts (se 23 kap. 5 § rättegångsbalken) kan ha bidragit till ökningen av antalet förordnanden av målsägandebitråde i utredningar som inte leder till åtal.

### **Strafförelägganden**

En förundersökning avslutas ibland genom att åklagaren utfärdar ett strafföreläggande. Föreläggandet utfärdas gentemot den misstänkte, som genom att godkänna föreläggandet gör att det får samma verkan som en lagakraftvunnen brottmålsdom. Det är alltså fråga om en summarisk process där en åklagare kan lagföra vissa brott som hör under allmänt åtal. Hanteringen innebär att en rättegång i domstol inte behöver hållas. Strafföreläggandet kan avse bötesstraff och i vissa fall villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter.

Det är således främst brott av mindre allvarligt slag som kan beivras genom förfarandet med strafföreläggande. Det förekommer emellertid att misstänkta som är gripna eller anhållna – och som då regelmässigt har en offentlig försvarare – får ett strafföreläggande. När strafföreläggandet godkänts ska åklagaren underrätta den domstol som förordnat den offentlige försvararen, se 12 b § strafföreläggandekungörelsen. Fram till 2023 gällde att åklagare som huvudregel skulle underrätta den misstänkte om ett utfärdat strafföreläggande vid ett personligt sammanträffande, om strafföreläggandet avsåg villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. Kravet på personligt sammanträffande togs bort den 1 januari 2023.<sup>25</sup> Det har från åklagarhåll framförts att det är tänkbart att denna ändring har lett till en viss ökning av utfärdade strafförelägganden i sådana fall där den misstänkte har en offentlig försvarare förordnad för sig,

---

<sup>25</sup> Se SFS 2022:1502.

vilket kan ha bidragit till en ökning av antalet förordnandemål i stället för att åtal väcks för brottsmisstanken.

## Befolkningsutvecklingen

Statistiska centralbyrån, SCB, står för Sveriges officiella befolkningsstatistik avseende bl.a. utvecklingen av folkmängden i landet. Statistiken baseras på uppgifter ur Skatteverkets folkbokföringsregister. Enligt befolkningsstatistiken uppgick Sveriges folkmängd till cirka 10,58 miljoner personer år 2024. Det innebär en ökning med drygt åtta procent eller cirka 830 000 personer från år 2014, då folkmängden uppgick till 9,75 miljoner personer.

Sveriges befolkning har alltså under den senaste tioårsperioden ökat med cirka 830 000 personer. Utvecklingen av befolkningsmängden i landet bör ha haft en viss påverkan på antalet förordnanden. Det är ett rimligt antagande att en ökning av befolkningsmängden påverkar utvecklingen av kostnaderna för rättsväsendet i stort, vilket även omfattar utvecklingen av antalet förordnanden av rättsliga biträden.

## Övriga faktorer

En utgångspunkt för ett förordnande som offentlig försvarare är att försvararuppdraget ska omfatta samtliga de brottsmisstankar som riktas mot en viss person och som kan föranleda ett förordnande. Det är dock inte ovanligt att en och samma person samtidigt kan förekomma i flera förundersökningar om olika brott. Enligt vad vi erfarit är det inte alltid som samtliga brottsmisstankar mot en viss person samlas i ett och samma ärende. Det kan leda till att polis och åklagare beträffande en viss person gör flera anmälningar om offentlig försvarare, ibland till olika domstolar. Det kan därför inträffa att en misstänkt person kan ha flera offentliga försvarare förordnade i olika ärenden. Detta förhållande upptäcks vanligen i samband med att åtal väcks. Då kan tingsrätten besluta att en försvarare ska kvarstå medan den andra entledigas och tillerkänns ersättning för sitt arbete. I den utsträckning det inträffar att flera förordnanden beslutas för en och samma person kan det således påverka antalet förordnandemål.

#### **4.4.5 Officiell kriminalstatistik – anmälda och handlagda brott m.m.**

##### **Om Sveriges officiella kriminalstatistik**

Brottsförebyggande rådet, Brå, ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Kriminalstatistiken belyser olika delar inom brottmålsprocessen; från registrering och utredningen av brott och brottsmisstankar, till lagföring, domslut och andra rättsliga följder gällande personer som begår brott. Statistiken bygger på de uppgifter som rättsväsendets myndigheter registrerar i sina administrativa system och beskriver den brottslighet som kommer till rättsväsendets kännedom. Eftersom vårt uppdrag går ut på att klarlägga ökningen av förordnandemålen är det främst de brott som utreds av rättsväsendet och som genererar förordnanden och som inte leder till åtal som är av intresse för vår undersökning. I det följande redovisas därför vissa delar av kriminalstatistiken beträffande anmälda och handlagda brott.

##### **Utvecklingen av anmälda brott**

Statistiken över anmälda brott visar antalet händelser som har anmälts och registrerats som brott hos de brottsbekämpande myndigheterna. Uppgifterna ger en övergripande bild av inflödet av ärenden till dessa myndigheter. Enligt Brås statistik över anmälda brott framgår att antalet anmälda brott per år ökade mellan 2015 och 2020. År 2021 och 2022 minskade antalet anmälda brott till ungefär samma nivå som 2014 för att därefter återigen öka 2023. År 2023 anmäldes drygt 1,51 miljoner brott till polis, tull eller åklagare, vilket innebar en ökning med 64 412 anmälningar (fyra procent) i förhållande till 2022. Under 2024 anmäldes strax under 1,49 miljoner brott till polisen, Tullverket eller Åklagarmyndigheten, vilket innebar en minskning med 22 563 brott (en procent) jämfört med 2023. År 2020 anmäldes 1,56 miljoner brott, vilket var den högsta noteringen under den redovisade perioden. Utvecklingen av anmälda brott per år framgår av tabellen nedan.



Tabell 4.20 Anmällda brott per år 2015–2024

År	Anmällda brott
2015	1 503 399
2016	1 510 197
2017	1 514 902
2018	1 550 626
2019	1 548 406
2020	1 566 872
2021	1 480 557
2022	1 447 470
2023	1 511 882
2024	1 489 319

Källa: Brå.

Utvecklingen av handlagda brott

Ett sätt att överblicka de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förbygga och bekämpa brottslighet är att granska statistiken över handlagda brott per år. Statistiken omfattar samtliga anmällda brott för vilka de brottsbekämpande myndigheterna under ett visst år har fattat ett beslut som innebär att handläggningen av brottet avslutas. Statistiken redovisas efter två övergripande indelningar, dels baserat på om brottet har direktavskrivits eller om det har inletts en utredning, dels baserat på om det funnits en skäligen misstänkt för brottet eller inte. Direktavskrivna brott är handlagda brott för vilka beslut om brottet har fattats under redovisningsåret utan att en utredning har inletts. Nästan hälften (49 procent) av alla handlagda brott 2024 direktavskrevs. Av intresse för denna granskning är dock främst de brott som faktiskt utretts och där det förekommit skäligen misstänkta personer. Utvecklingen av samtliga handlagda brott, brott med misstänkt person samt personupplärade brott framgår av tabellen nedan.

**Tabell 4.21 Handlagda och personuppklarade brott 2016–2024**

År	Samtliga handlagda brott	Brott med misstänkt person <sup>1</sup>	Personuppklarade brott <sup>2</sup>	Personuppklaringsprocent
2016	1 492 905	449 775	197 479	13 %
2017	1 520 527	465 552	202 851	13 %
2018	1 553 662	485 759	210 652	14 %
2019	1 567 654	515 510	211 890	14 %
2020	1 615 176	566 669	224 061	14 %
2021	1 517 083	532 893	201 664	13 %
2022	1 457 533	492 647	182 209	13 %
2023	1 517 059	497 157	183 710	12 %
2024	1 515 586	527 214	188 407	12 %

<sup>1</sup> Handlagda brott för vilka minst en person med misstankegraden skäligen misstänkt (eller högre) är registrerad vid tidpunkten för beslutet.

<sup>2</sup> Handlagda brott där ett lagföringsbeslut har fattats om minst en person som är misstänkt för brottet. Med lagföringsbeslut avses beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse eller straffvarning.

Källa: Brå.

Av Brås statistik över handlagda brott kan utläsas att mellan 2016–2020 ökade det totala antalet handlagda brott, antalet brott med en misstänkt person och antalet personuppklarade brott.

Av de ovan redovisade uppgifterna framgår att det finns ett tydligt samband mellan ökningen av antalet anmälda brott och antalet handlagda brott. Personuppklaringsprocenten, dvs. andelen personuppklarade brott i förhållande till samtliga handlagda brott, har legat relativt stabil över tid. Det kan vidare utläsas att antalet handlagda brott med misstänkt person mellan 2016–2020 ökade i större utsträckning än ökningen av antalet personuppklarade brott under samma period. Under perioden ökade antalet brott med misstänkt person med cirka 26 procent medan antalet personuppklarade brott ökade med drygt 13 procent. Detta följer till viss del det mönster som redovisats ovan beträffande ökningen av antalet avgjorda förordnandemål i förhållande till det totala antalet avgjorda brottmål under samma period. Härigenom framgår det samband som finns mellan ökningen av förordnandemålen och utvecklingen av antalet misstänkta personer som förekommer i förundersökningar som avslutas utan att åtal väcks.

## Covid-19-pandemins påverkan på flödet i rättsväsendet

Av den statistik som redovisats ovan framgår att det under 2020 registrerades toppnoteringar beträffande antalet förordnanden, anmälda och handlagda brott, handlagda brott med misstänkt person samt personuppklarade brott. Varför antalet anmälda brott ökade så mycket det året är svårt att svara på. När det gäller den nämnda statistiken i övrigt kan den sägas återspegla en markant ökning av rättsväsendets ”produktion” under det året. Det är därför intressant att titta på förklaringar till ökningen av antalet handlagda brott m.m. under 2020.

Covid-19-pandemin bröt ut i Sverige i mars 2020 och fick stora konsekvenser för samhället, inte minst genom att många drabbades av sjukdomen, men också genom att olika restriktioner infördes för att begränsa smittspridningen. Regler och rekommendationer om social distansering infördes, vilket ledde till minskad rörelse och aktivitet i samhället. Pandemin fortsatte att prägla hela samhället under året, även om restriktionerna minskade något under sommaren och början av hösten. Efter ökad smittspridning skärptes dock restriktionerna åter i månadskiftet oktober–november.

Brå har granskat och analyserat pandemins påverkan på brottsligheten och på rättsväsendets förutsättningar att utreda och lagföra brott.<sup>26</sup> När det gäller anmälda brott har Brå konstaterat att antalet anmälningar under 2020 ökat i vissa brottskategorier och minskat i andra i förhållande till föregående år. I de kategorier där anmälningarna minskat finns ett samband med de två pandemi-vågorna, där minskningarna i stor utsträckning tycks hänga samman med förändringar i samhället till följd av pandemin. Till exempel minskade antalet anmälningar om misshandel mellan obekanta, vilket Brå angett troligen är en följd av ett minskat nöjesliv. Det finns dock även brottstyper där minskningarna kan förklaras av förändrade rutiner hos polisen. Exempelvis minskade antalet anmälningar om rattfylleri under 2020, eftersom polisen i mars beslutade att inte göra planlagda kontroller på grund av risken för smitta. De brottstyper där anmälningarna ökade som mest var skadegörelse och narkotikabrott. Brå har anfört att den högre anmälningsnivån beträffande dessa brott främst förklaras av att polisen fått mer tid att upptäcka och registrera sådana brott.

---

<sup>26</sup> Se Brås rapport 2021:4.

När det gäller rättsväsendets arbete under 2020 har Brå konstaterat att antalet avslutade ärenden hos Polismyndigheten ökade. Detsamma gällde antalet lagförda brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten och avgjorda brottmål hos Sveriges Domstolar. Den huvudsakliga förklaringen är att samtliga myndigheter har haft mer resurser än vanligt för att handlägga ärenden. En förklaring till det, som framförs från samtliga myndigheter, är att en stor del av all utbildning för personalen ställts in på grund av pandemin, vilket har ökat utrymmet för att utreda och lagföra brott och bearbeta ärenden. Polismyndighetens bedömning är att antalet möten minskat och även blivit kortare. För polisen handlar det också om en minskning av vissa typer av arbetsuppgifter, som kommenderingar vid sportevenemang och statsbesök. Även gränspolisernas arbetsbelastning har minskat och ansökningarna om pass har blivit färre. Totalt sett har detta gett polisen utrymme för annat arbete, som att registrera och utreda brott. Detta har medfört att såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten och domstolarna har kunnat öka sin produktion. Polisen har under pandemin haft mer resurser för att bearbeta ärenden och redovisa dem till åklagare. Åklagarmyndigheten har kunnat lagföra fler brottsmisstankar och minskat sina ärendebalanser jämfört med 2019 och domstolarna har avgjort fler brottmål än tidigare år.

Utifrån de slutsatser som framkommit i Brås rapport bedömer vi att pandemins inverkan på rättsväsendet har varit en bidragande orsak till den ökning av antalet förordnanden och förordnandemål som noterades 2020. Med tanke på att pandemin fortsatte att påverka samhället under stora delar av 2021 kan det antas att pandemin hade liknande effekter på myndigheternas arbete och antalet förordnandemål det året.

Brås rapport synliggör ytterligare en faktor av betydelse för antalet förordnandemål som under ett visst år registreras i domstolarna. De brottsbekämpande myndigheternas förmåga att hantera inflödet av ärenden och brottsmisstankar kan variera från år till år inte bara beroende på sådana faktorer som resurstilldelning utan även till följd av externa händelser som påverkar hur resurserna används. Av rapporten framgår att polisens ändrade arbetssätt och omfördelning av resurser under pandemin påverkade antalet redovisade ärenden till åklagare. Hur ärendebalanserna ser ut ett visst år kan påverkas av olika avarbetningsinsatser eller liknande, vilket kan bidra till utfallet

avseende antalet förordnandemål i domstolarna under det aktuella året.

4.4.6 Statistik från Polismyndigheten samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Inledning

I det föregående har framgått att inflödet av anmälda brott till rättsväsendet och antalet brott som handlagts av de brottsbekämpande myndigheterna har ökat mellan 2016–2024. Ökningen av antalet handlagda brott beror förutom på ökningen av antalet anmälda brott sannolikt också på att de brottsbekämpande myndigheterna har fått ökade resurser under de senaste åren. I det följande redovisas därför några översiktliga uppgifter om hur resurserna till de brottsbekämpande myndigheterna har utvecklats de senaste åren.

Polismyndighetens utredningsresurser har ökat

Polismyndighetens anslag har ökat betydligt under de senaste åren. Ramanslaget för myndigheten uppgick år 2024 till 41,1 miljarder kronor. År 2016 uppgick anslaget till cirka 21,6 miljarder kronor. Under perioden har anslaget alltså nästan fördubblats. Utvecklingen av Polismyndighetens ramanslag framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.22 Ramanslaget för Polismyndigheten 2016–2024

Utveckling av anslag 2016–2024 (miljoner kr)								
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
21 559	22 620	24 715	26 105	28 545	30 987	33 836	37 042	41 163

Källa: Regleringsbrev för Polismyndigheten 2016–2024.

Polismyndighetens uppdrag är brett och omfattar i flera avseenden brottsbekämpande verksamhet. Myndigheten har bl.a. i uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott. När det gäller uppdraget att utreda brott m.m. återspeglas de ökade anslagen bl.a. i att antalet årsarbetskrafter i utredningsverksamheten har ökat. År 2024 uppgick den tillgängliga

personalresursen till 11 968 årsarbetskrafter, vilket är en ökning med 10 procent i förhållande till 2023. Som framgår av tabellen har antalet årsarbetskrafter inom Polismyndighetens utredningsverksamhet ökat mellan 2019–2024.<sup>27</sup> Ökningen av utredningsresurserna har under perioden ökat med drygt 34 procent.

**Tabell 4.23 Årsarbetskrafter i utredningsverksamheten 2019–2024**

2019	2020	2021	2022	2023	2024
8 900	9 819	10 795	10 876	10 908	11 968

*Källa:* Polismyndighetens årsredovisningar 2019–2024.

### Resurserna till åklagarväsendet har ökat

Under de senaste åren har regeringen ökat anslagen för såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten. Anslaget för Åklagarmyndigheten har ökat med drygt 852 miljoner kronor från 2016 till 2024, vilket är en ökning med cirka 81 procent. Under samma period har anslaget till Ekobrottsmyndigheten ökat med 442 miljoner kronor, vilket innebär en ökning med 69 procent.

**Tabell 4.24 Anslagen för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten**

Utveckling av anslag 2016–2024 (miljoner kr)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ÅM	1 450	1 473	1 519	1 610	1 698	1 808	2 073	2 302	2 633
EBM	636	648	697	693	736	774	855	952	1 078

*Källa:* Regleringsbrev för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten 2016–2024.

Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens ökade resurser återspeglas i utvecklingen av antalet anställda åklagare vid respektive myndighet. Antalet åklagare vid Åklagarmyndigheten har ökat med drygt 42 procent mellan 2016 och 2024, från 959 till 1 367. Vid Ekobrottsmyndigheten har antalet åklagare ökat med 35 procent under samma period.

<sup>27</sup> Uppgift om årsarbetskrafter inom utredningsverksamheten finns inte redovisad i Polismyndighetens årsredovisningar för 2016–2018, varför det här redovisas uppgifter fr.o.m. 2019.

**Tabell 4.25 Antal anställda åklagare per den 31 december 2016–2024**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ÅM	959	962	948	992	1 032	1 133	1 173	1 269	1 367
EBM	108	113	105	108	106	112	128	137	146

*Källa: Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar 2016–2024.*

## Utveckling av utrednings- och lagföringsverksamheten

Åklagarmyndigheten för statistik över myndighetens utrednings- och lagföringsverksamhet. Åklagarmyndighetens arbete med att utreda och lagföra brott är beroende av inflödet från Polismyndigheten samt andra myndigheter och aktörer.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2024 konstateras att de brottsutredande myndigheterna under flera år i större utsträckning har fokuserat på att utreda brott som har en god möjlighet att leda till lagföring. Denna strategi innebär bl.a. ett ökat fokus på de brott och brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och en ökad användning av möjligheten till förundersökningsbegränsning för brottsmisstankar som inte förväntas ha någon påverkan på påföljden. Fokus har alltså skiftat från att lagföra fler brott, till att lagföra fler personer. Enligt Åklagarmyndigheten har denna strategi visat resultat i flera avseenden, bl.a. gällande en ökad användning av polisiär förundersökningsbegränsning, vilket bidragit till ett minskat inflöde av brottsmisstankar fram till 2023, vilket också gett bättre förutsättningar för ett ökat antal lagförda personer.

Av tabellen nedan framgår hur antalet inkomna ärenden och brottsmisstankar utvecklats hos Åklagarmyndigheten de senaste åren. Ett ärende omfattar en eller flera misstänkta personer som var och en misstänkts för ett eller flera brott. En brottsmisstanke avser en koppling mellan ett brott och en misstänkt person.

Tabell 4.26 Inkomna ärenden och brottsmisstankar

Åklagarmyndigheten 2016–2024

År	Ärenden	Brottsmisstankar
2016	162 743	408 744
2017	164 797	422 452
2018	166 940	437 226
2019	171 908	436 717
2020	181 394	457 244
2021	182 734	428 671
2022	176 530	390 012
2023	177 889	388 381
2024	191 606	400 494

Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2016–2024.

Antalet inkomna ärenden och brottsmisstankar ökade mellan 2016 och 2020. Ökningen avstannade under 2021, då antalet ärenden ökade något medan antalet brottsmisstankar minskade. Under 2022 och 2023 fortsatte antalet brottsmisstankar att minska. Även antalet ärenden minskade i förhållande till 2021 års nivå. Under 2024 ökade antalet inkomna ärenden med 8 procent jämfört med föregående år.

Ökningen av inkomna ärenden och de ökade resurserna till åklagarväsendet återspeglas i utflödet av hanterade ärenden. Utflödet mäts med måtten avslutade ärenden och beslutade brottsmisstankar per år. Av tabellen nedan framgår att antalet beslutade brottsmisstankar ökade främst under perioden 2016–2020.

Tabell 4.27 Avslutade ärenden och beslutade brottsmisstankar

Åklagarmyndigheten 2016–2024

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Avslutade ärenden	170 211	166 705	168 893	176 246	186 498	189 034	185 426	187 066	199 339
Beslutade brottsmisstankar	425 265	422 719	436 956	445 384	472 398	439 654	397 804	393 663	408 471
FU inleds inte	6 292	6 002	5 972	6 119	6 235	6 808	5 613	5 264	6 796
FU läggs ned	110 276	110 076	113 737	118 689	129 243	123 619	116 875	117 559	125 784
Åtal väcks inte	16 864	18 740	17 306	18 089	23 710	22 111	16 441	13 636	14 096
Lagföring <sup>1</sup>	227 802	221 628	235 155	236 708	249 674	227 825	204 630	204 240	208 217
Övriga beslut <sup>2</sup>	64 031	66 273	64 786	65 779	63 536	59 291	54 245	52 963	53 578

<sup>1</sup> I lagföringsbeslut ingår åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och företagsbot som ersätter personligt straffansvar.

<sup>2</sup> I övriga beslut ingår beslut att överlämna förundersökningsledning till utredande myndighet, brottsmisstanke avslutas och andra administrativa beslut som avslutar åklagarhandläggningen.

Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2016–2024.



#### 4.4.7 Varför har förordnandemålen ökat?

**Bedömning:** Utvecklingen av antalet förordnandemål påverkas av flera olika faktorer. Det går inte att säga att det finns någon enskild faktor som kan förklara ökningen av förordnandemålen mellan 2016–2024. Eftersom utvecklingen av antalet förordnandemål främst är beroende av resultatet av de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda brott måste ökningen av antalet förordnandemål huvudsakligen ses som en ofrånkomlig följd av de satsningar som gjorts på rättsväsendet – och då särskilt på brottsbekämpande myndigheter – under senare år.

#### Skälen för utredningens bedömning

Antalet förordnandemål påverkas av en rad olika faktorer, som i olika grad påverkar utvecklingen av förordnandemålen. Nedan följer en sammanfattning av de faktorer som vi bedömer har störst betydelse för utvecklingen:

- Antalet anmälda brott.
- Antalet skäligen misstänkta personer och målsägande som förekommer i förundersökningar om brott.
- De brottsbekämpande myndigheternas förmåga att utreda och lagföra brott utifrån bl.a. resurstilldelning och möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel.
- De materiella och processuella förutsättningarna att förordna offentlig försvarare respektive målsägandebiträde.
- Polisers och åklagares rutiner och arbetssätt i fråga om att ge enskilda information om rätten till försvarare respektive biträde, och i fråga om att göra anmälningar till rätten enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken.
- Befolkningsutvecklingen.

Listan är inte uttömmande. De olika faktorernas inverkan på utvecklingen av förordnandemålen varierar säkerligen också inbördes och över tid. Det går därmed inte att säga att det finns någon enskild

faktor som kan förklara varför förordnandemålen ökat på det sätt som skett mellan 2016–2024.

Eftersom antalet förordnandemål främst är beroende av de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda och lagföra brott samt de brottsmisstankar som det arbetet ger upphov till torde dock den enskilt viktigaste faktorn som påverkat ökningen av förordnandemålen vara de betydande satsningar som under senare år gjorts på de brottsbekämpande myndigheterna, främst vad gäller ökad resurstilldelning, men också utökade möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel för att utreda brott. Som framgått ovan följer utvecklingen av förordnandemålen från 2016 till och med 2024 till stor del samma mönster som utvecklingen av anmälda och handlagda brott under samma period. Utvecklingen av anmälda brott per år och de resurstillskott som främst Polis- och Åklagarmyndigheten har fått senare år har genererat fler handlagda brott och har inneburit att antalet skäligen misstänkta som förekommer i förundersökningar ökat. Det har genererat fler förordnanden av offentlig försvarare. På liknande sätt torde resursökningarna ha medfört att fler målsägandebrott har utretts, vilket har genererat fler förordnanden av målsägandebiträde i förundersökningar som inte har lett till åtal. Att andelen avgjorda förordnandemål ökat i förhållande till antalet avgjorda brottmål totalt sett kan delvis förklaras av antalet personupplärade brott inte ökat i samma takt som antalet handlagda brott med en skäligen misstänkt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ökningen av förordnandemålen beror på flera olika faktorer. Eftersom antalet förordnandemål är beroende av resultatet av de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda brott måste dock ökningen av antalet förordnandemål huvudsakligen ses som en ofrånkomlig följd av de satsningar som gjorts på rättsväsendet under senare år och då främst de ökade resurser som tilldelats de brottsbekämpande myndigheterna.

## 5 Regelverket om ersättning till rättsliga biträden

### 5.1 Inledning

Den som förordnats som ett rättsligt biträde och som utfört arbete med anledning av uppdraget har rätt till ersättning för uppdraget. För en offentlig försvarare och ett juridiskt biträde enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot (den s.k. förfarandelagen) gäller reglerna om ersättning till offentlig försvarare i 21 kap. 10 § rättegångsbalken. För ett målsägandebiträde, ett rättshjälpsbiträde, ett offentligt biträde och en särskild företrädare för barn tillämpas reglerna om ersättning till rättshjälpsbiträde i 27 § rättshjälpslagen. En god man och ett rättegångsbiträde enligt föräldrabalken har rätt till ersättning enligt 20 kap. 2 b § föräldrabalken.

De grundläggande ersättningsreglerna för sådana rättsliga biträden som bekostas av allmänna medel ser i stor utsträckning likadana ut oavsett vilket biträde det är fråga om. Av den centrala materiella ersättningsregleringen framgår att ett rättsligt biträde har rätt till skäligen ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. För de rättsliga biträden som har rätt till ersättning enligt reglerna i rättegångsbalken eller rättshjälpslagen gäller vidare att 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. Eftersom de grundläggande ersättningsreglerna i allt väsentligt är likalydande kommer vi att här redogöra för dem i ett sammanhang. I det fall någon särskild skillnad förekommer i bestämmelserna anges detta särskilt.

Enligt våra direktiv ska vi se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden och föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden.

Med rättsliga biträden avses i detta sammanhang sådana juridiska biträden som bekostas av allmänna medel. I kapitel 4 har vi redogjort översiktligt för statens utgifter för rättsliga biträden. Som framgått där är statens kostnader för rättsliga biträden beroende av dels antalet förordnanden, vilket har samband med i vilken omfattning enskilda har rätt till ett statligt finansierat biträde, dels den ersättning som betalas ut per förordnande, vilket i sin tur påverkas av timkostnadsnormen och debiterad tid per förordnande. I detta kapitel redogör vi översiktligt för de centrala reglerna om de rättsliga biträden som finansieras genom anslaget för rättsliga biträden i statsbudgeten och de centrala materiella ersättningsreglerna som tillämpas vid bestämmandet av ersättning till ett rättsligt biträde.

## 5.2 Olika former av statligt finansierade rättsliga biträden

### 5.2.1 Allmänt om rätten till juridiskt biträde

I svensk rätt finns det inget generellt s.k. ombuds- eller biträdes-tvång. Det innebär att en part i en domstolsprocess i princip alltid har möjlighet att föra sin egen talan. I de processrättsliga regelverken uttrycks detta genom stadganden om att en part *får* anlita ombud, försvarare eller biträde vid utförande av sin talan. Enskilda parter får fritt välja att själv anlita och bekosta ett ombud i en process. I vissa fall har enskilda dock rätt till ett juridiskt biträde som bekostas av allmänna medel, t.ex. en offentlig försvarare, ett målsägandebiträde, ett offentligt biträde eller ett rättshjälpsbiträde. Sådana statligt finansierade juridiska biträden syftar ytterst till att tillgodose den enskildes rätt till en rättvis rättegång. Det finns därför också, främst i brottmål och i vissa förvaltningsmål där intresset av rätts-säkerhet är särskilt framträdande, möjlighet att förordna en offentlig försvarare eller ett offentligt biträde åt en enskild mot dennes vilja.

En enskilds möjligheter att få ett juridiskt biträde som bekostas av staten ser olika ut beroende på vad den rättsliga angelägenheten gäller. I princip finns en möjlighet att få ett juridiskt biträde såväl i allmän domstol som i allmän förvaltningsdomstol. I allmän domstol förekommer rättsliga biträden både i brottmål och tvistemål. I allmän förvaltningsdomstol har en enskild rätt till statligt finansierat biträde i mål som rör enskildas personliga frihet eller integri-

tet, dvs. mål om avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt utlänningslagstiftningen samt mål om administrativa frihetsberövanden, dvs. tvångsvårdsfall.

Frågor om under vilka förutsättningar och i vilket skede i en process som en enskild har rätt till ett rättsligt biträde på statens bekostnad har stor betydelse för statens utgifter för rättsliga biträden i sin helhet. Ju fler biträden som förordnas och ju mer tid som debiteras per förordnande desto större blir kostnaderna. En domstols eller en myndighets beslut att förordna ett rättsligt biträde kan därmed i vid bemärkelse anses vara en del av ersättningssystemet, eftersom det är förordnandebeslutet som ger upphov till utgifter för staten. I det följande lämnas en kort redogörelse för de olika former av rättsliga biträden som kan förordnas åt enskilda och som finansieras genom anslaget för rättsliga biträden m.m. i statsbudgeten. Det bör dock redan här påpekas att frågor om rätten till biträde i någon utsträckning skulle kunna begränsas i syfte att dämpa kostnadsutvecklingen på anslaget faller utanför vårt uppdrag. Våra överväganden såvitt gäller åtgärder för en ökad kostnadskontroll omfattar alltså inte frågor om ändringar i de materiella bestämmelserna om enskildas rätt till rättsliga biträden. Däremot tar vi på andra ställen i betänkandet upp vissa frågor om en utökad rätt till juridiskt biträde. Det gäller rätten till målsägandebiträde (kapitel 10 och 11) och rättshjälpsbiträde (kapitel 13).

## 5.2.2 Offentlig försvarare

Den som misstänks för brott har rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan. Utgångspunkten enligt rättegångsbalken är att den misstänkte ska utse en försvarare på egen hand. I vissa fall kan dock en offentlig försvarare förordnas för den misstänkte. När den misstänkte är anhållen eller häktad eller om misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än sex månaders fängelse, ska en försvarare förordnas om den misstänkte begär det. I övriga fall kan en offentlig försvarare förordnas för den misstänkte utifrån en behovsprövning i det enskilda fallet. Det är en domstol som beslutar om att förordna en offentlig försvarare och i så fall vem som ska utses. Till offentlig försvarare ska som huvudregel utses en advokat.

En offentlig försvarare har till uppgift att ta till vara den misstänktes intressen under en förundersökning och en rättegång.

För sitt arbete har en offentlig försvarare rätt till ersättning från staten. Den som döms för ett brott ska i vissa fall betala tillbaka åtminstone en del av statens kostnader för den offentliga försvararen.

### 5.2.3 Målsägandebiträde

Den som har blivit utsatt för brott har i vissa fall rätt att biträddas av ett särskilt juridiskt biträde under en förundersökning och en rättegång, ett s.k. målsägandebiträde. Ett målsägandebiträdes huvudsakliga uppgift är att ta till vara en målsägandes intressen i ett brottmål och att lämna stöd och hjälp till målsäganden. Målsägandebiträdet ska bistå en målsägande med juridisk hjälp och ska föra målsägandens talan om enskilt anspråk i anledning av brottet. Till ett målsägandebiträde förordnas som huvudregel en advokat eller en biträdande jurist på advokatbyrå. Ett målsägandebiträde kan förordnas av en domstol på begäran av en målsägande eller när det annars finns anledning till det.

Liksom gäller för en offentlig försvarare har ett målsägandebiträde rätt till ersättning från staten för uppdraget. Även när det gäller kostnaderna för ett målsägandebiträde är utgångspunkten att den som döms för ett brott ska betala tillbaka åtminstone en del av statens kostnader för biträdet.

### 5.2.4 Särskild företrädare för barn

Om en person under 18 år har utsatts för ett brott kan en särskild företrädare för barnet förordnas. En sådan företrädare kan förordnas om det inletts en förundersökning om ett brott som kan leda till fängelse och barnets vårdnadshavare kan misstänkas för brottet eller om det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt. En särskild företrädare har till uppgift att överta barnets vårdnadshavares befogenheter att ta till vara barnets rätt under en förundersökning och en rättegång. En särskild företrädare för barn har att utföra delvis samma uppgifter som ett målsägandebiträde, t.ex. att föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Den

särskilde företrädaren ska därutöver tillvarata barnets rätt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brotts-skadeersättning.

En särskild företrädare har rätt till ersättning av allmänna medel på motsvarande sätt som gäller för ett målsägandebitråde. Liksom gäller en offentlig försvarare och ett målsägandebitråde kan den som döms för brottet åläggas att betala tillbaka åtminstone en del av statens kostnader för den särskilda företrädaren.

### 5.2.5 Offentligt bitråde

Ett offentligt bitråde kan förordnas åt enskilda i vissa ärenden som har anknytning till brottmålsprocessen. Ett offentligt bitråde kan förordnas bl.a. i ett ärende om förverkande av villkorligt medgiven frihet samt i vissa kontaktförbudsärenden, och ärenden om omvandling av livstidsstraff. Ett offentligt bitråde kan även förordnas i vissa andra ärenden, t.ex. i vissa ärenden om preventiva vistelseförbud.

Offentligt bitråde kan vidare förordnas i vissa mål som handläggs av allmän förvaltningsdomstol eller ärenden hos Migrationsverket. Rätt till offentligt bitråde finns i avvisnings- och utvisningsärenden enligt utlänningslagstiftningen samt i mål om administrativa frihetsberövanden (tvångsvård), t.ex. tvångsvård av barn och unga eller tvångsvård i anledning av psykisk sjukdom eller missbruk.

Det finns inga generella bestämmelser om vilka uppgifter ett offentligt bitråde har. I praktiken har ett offentligt bitråde i stort sett samma uppgifter som andra rättsliga biträden, dvs. att tillvarata sin huvudmans intressen i en process. Det är den domstol eller myndighet som handlägger ett mål eller ärende som beslutar om förordnande av ett offentligt bitråde.

Ett offentligt bitråde har rätt till ersättning av allmänna medel för sitt arbete enligt samma regler som gäller för rättshjälpsbiträden.

### 5.2.6 Rättshjälpsbitråde

I vissa fall kan enskilda få ett statligt finansierat rättsligt bitråde genom det statliga rättshjälpsystemet. Rättshjälp kan beviljas i olika rättsliga angelägenheter om den rättssökande behöver juridiskt bitråde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat

sätt. När rättshjälp har beviljats betalar staten kostnaderna för ett rättshjälpsbiträde, som förordnas åt den enskilde i enlighet med reglerna i rättshjälpslagen. Rätten till rättshjälp är inkomstprövad, dvs. rättshjälp kan inte beviljas för en person vars inkomster överstiger ett visst belopp. Syftet med rättshjälpslagstiftningen är att enskilda inte av ekonomiska skäl ska tvingas att avstå från att göra sin rätt gällande eller få sin sak prövad. Den som beviljas rättshjälp ska efter sin förmåga bidra till att betala kostnaderna för rättshjälpen genom att betala en rättshjälpsavgift.

Ett rättshjälpsbiträde har rätt till ersättning av allmänna medel för uppdraget.

### **5.2.7 God man eller rättegångsbiträde enligt föräldrabalken**

I ärenden om förvaltarskap enligt föräldrabalken ska en domstol förordna antingen en god man eller ett rättegångsbiträde åt den enskilde. God man kan vidare förordnas enligt föräldrabalken för en part som vistas på okänd ort. Såväl en god man som ett rättegångsbiträde har till uppgift att bevaka den enskildes rätt i ärendet. Till god man eller rättegångsbiträde bör det utses en juridiskt kunnig och i övrigt lämplig person. Vanligtvis brukar rätten förordna en advokat eller en biträdande jurist vid advokatbyrå till ett uppdrag som god man eller rättegångsbiträde.

En god man och ett rättegångsbiträde enligt föräldrabalken har rätt till ersättning från staten för uppdraget. Huvudregeln är att kostnaden ska stanna på staten, såvida inte motparten till den, för vilken god man eller rättegångsbiträde har förordnats, skäligen bör åläggas att ersätta staten kostnaden.

### **5.2.8 Juridiskt biträde för särskilt unga lagöverträdare**

Den som är under 15 år och begår ett brott kan inte dömas till någon påföljd. I vissa fall kan dock polis eller åklagare ändå utreda om den unge har begått ett brott, bl.a. om det behövs för att ge socialtjänsten underlag för att kunna sätta in stöd- eller vårdinsatser för den unge. Vid särskilt allvarliga brott kan en åklagare begära att en domstol prövar skuldfrågan genom en så kallad bevistalan. Regler om utredningar mot barn under 15 år finns i lagen (1964:167) med särskilda



bestämmelser om unga lagöverträdare ("LUL"). Vid sådana utredningar ska det under vissa förutsättningar förordnas ett juridiskt biträde åt barnet. Ett juridiskt biträde har rätt till ersättning för uppdraget enligt samma ersättningsregler som gäller för en offentlig försvarare.

### **5.2.9 Juridiskt biträde enligt den s.k. förfarandelagen**

I ett brottmål kan en domstol pröva frågor om förverkande av egendom och företagsbot som en del av frågan om ansvar för brott. Enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot (förfarandelagen) kan dock frågor om förverkande av egendom eller åläggande av företagsbot i vissa fall prövas i en särskild rättegång utan samband med en talan om ansvar för brott. En sådan särskild rättegång inleds enligt en särskild talan av en åklagare och handläggs enligt de särskilda handläggningsregler som finns i förfarandelagen och enligt brottmålsreglerna i rättegångsbalken.

I ett mål om förverkande eller företagsbot enligt förfarandelagen kan ett särskilt juridiskt biträde förordnas för den som ett beslut eller en talan om förverkande eller företagsbot kan komma att riktas mot. För sådana juridiska biträden gäller det som föreskrivs i 21 kap. och 31 kap. rättegångsbalken om offentliga försvarare och kostnaderna för offentliga försvarare. Det innebär att bestämmelserna om förordnande av och ersättning till offentlig försvarare samt reglerna om återbetalningsskyldighet ska tillämpas på ett juridiskt biträde som förordnas enligt förfarandelagen, se 6 kap. 1 § förfarandelagen.

## **5.3 Ersättningen till rättsliga biträden för arbete, tidsspillan och utlägg**

### **5.3.1 Ersättning för arbete**

För flertalet av de rättsliga biträden som nämnts ovan ska ersättningen för det arbete som uppdraget krävt bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm, se 21 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen. För en

god man eller ett rättegångsbiträde enligt föräldrabalken finns inga ytterligare bestämmelser utöver att det föreskrivs en rätt till skäligen ersättning för det arbete som uppdraget har krävt, se 20 kap. 2 b § föräldrabalken.

Ersättningen för den tidsåtgång som är rimlig ska bestämmas med utgångspunkt i den s.k. timkostnadsnormen. Som huvudregel gäller att det belopp som motsvarar timkostnadsnormen ska betalas för varje ersättningsgill timme. Timersättningen får dock sättas lägre eller högre än timkostnadsnormen om arbetet har utförts mindre skickligt eller om det har utförts med särskilt stor skicklighet.

För år 2025 uppgår timkostnadsnormen till 1 586 kronor exklusive mervärdesskatt för rättsliga biträden som innehar F-skattsedel och 1207 kronor exklusive mervärdesskatt för den som inte innehar F-skattsedel. Det innebär att ett biträde normalt får debitera angivna belopp för varje timme han eller hon har lagt ned på uppdraget. Timkostnadsnormen för den som saknar godkännande för F-skatt har tillkommit framför allt på grund av att timkostnadsnormen tillämpas vid ersättning till offentliga ombud som utses i ärenden om hemliga tvångsmedel.

En första fråga vid bestämmande av ersättningen för arbete är om visst utfört arbete har rymts inom biträdets uppdrag. Det är endast åtgärder som varit nödvändiga för uppdragets fullgörande som är ersättningsgilla och som ska ligga till grund för prövningen av vad som utgör skäligen ersättning.

Vid prövningen av skäligheten i yrkad ersättning för arbete ska rätten utgå från det arbete som faktiskt lagts ned på uppdraget och den tid som kan anses rimlig att lägga ned med hänsyn till uppdragets art och omfattning. Anser rätten att biträdet har lagt ned för mycket tid med hänsyn till uppdragets art eller omfattning ska det yrkade beloppet sättas ned med utgångspunkt i den tidsåtgång som bedöms som rimlig. Detsamma gäller om en viss del av arbetet inte kan anses ersättningsgillt. Rimlighetskriteriet innebär att en värdering ska göras av hur många timmar en ”normalskicklig” advokat behöver för ett motsvarande uppdrag. Ersättning ska inte lämnas för fler timmar än vad en normalskicklig advokat kan antas behöva ta i anspråk för uppdraget.<sup>1</sup>

Prövningen av rimlig tidsåtgång för uppdraget är alltså av stor betydelse för skälighetsbedömningen. Som huvudregel ska den till-

---

<sup>1</sup> Se prop. 1994/95:150.

lämpliga timkostnadsnormen betalas för varje ersättningsgill arbetstimme. Det balanseras dock av att hänsyn även ska tas till den skicklighet och omsorg som biträdet har visat vid utförandet av uppdraget samt andra relevanta omständigheter. De olika faktorerna tidsåtgång samt skicklighet och omsorg ska prövas var för sig. Syftet är att gynna effektivitet och skicklighet eftersom domstolarna får avvika från timkostnadsnormen både i höjande och sänkande riktning beroende på den skicklighet som biträdet har visat. Också andra omständigheter av betydelse i det enskilda fallet kan beaktas både i sänkande och höjande riktning. En omständighet som kan beaktas i höjande riktning kan vara att ett biträde i ett omfattande mål är bunden under en lång tid. Regleringen medger dock inte att timersättningen höjs eller sänks på den grunden att en advokat har särskilt höga eller låga omkostnader för sitt kontor eller liknande.

För offentliga försvarare och målsägandebiträden finns särskilda brottmålstaxor som ska användas för att bestämma ersättningen i vissa fall. Brottmålstaxorna tillämpas främst i vissa mindre omfattande mål och i s.k. förordnandemål, se 21 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken och även nedan i avsnitt 5.5.

### 5.3.2 Ersättning för tidsspillan

Ett biträde har rätt till skälig ersättning för den tidsspillan som uppdraget har krävt. Det finns varken i lag eller annan författning någon särskild definition av vad som avses med tidsspillan. I praxis brukar anges att med tidsspillan avses i allmänhet sådan tid då ett biträde inte kan utföra något produktivt arbete med något uppdrag, trots att biträdets arbetstid tas i anspråk. Vanliga typer av spiltid är res-tid och väntetid, men det får från fall till fall avgöras vad som kan anses utgöra ersättningsgill tidsspillan.<sup>2</sup> Det är dock inte en undantagslös förutsättning för rätten till ersättning att det är just arbetstid som tas i anspråk. Av Högsta domstolens praxis framgår att även annan tid som tas i anspråk i anledning av ett uppdrag, t.ex. semester-tid eller annan ledig tid, kan grunda rätt till ersättning för tidsspillan.<sup>3</sup>

På motsvarande sätt som gäller för arbete ska ersättning för tidsspillan bara lämnas för sådan spiltid som varit nödvändig för att

---

<sup>2</sup> Se NJA 2004 s. 549 och NJA 2021 s. 520.

<sup>3</sup> Se NJA 2017 s. 441 p. 11 med där gjorda hänvisningar.

fullgöra uppdraget. För att tidsspillan ska vara ersättningsgill måste den ligga inom ramen för uppdraget och avse kostnader som är nödvändiga för att ta till vara klientens intressen.

Den grundläggande regleringen om rätten till ersättning för tidsspillan finns i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen. I de bestämmelserna föreskrivs – förutom en rätt till skälig ersättning för tidsspillan – att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkning av ersättningen för tidsspillan. Sådana bestämmelser finns i Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2024:15) om tidsspillan. Av föreskrifterna framgår att tidsspillan ersätts för tid mellan kl. 07.00 och kl. 22.00. Om övernattning sker på annan ort än där den ersättningsberättigade har sitt tjänsteställe, ersätts tidsspillan mellan kl. 18.00 och kl. 22.00 endast om den avser restid. Normal måltidspaus utgör inte tidsspillan (2 och 3 §§ DVFS 2024:15). Ersättning för tidsspillan betalas ut med ett visst belopp per timmes spilltid under vardagar mellan kl. 08.00 och kl. 18.00 (1 450 kronor år 2025). För spilltid som inträffar annan tid betalas ett lägre belopp per timme (951 kronor år 2025). Ersättningsbeloppen är angivna exklusive mervärdesskatt (4 och 5 §§ DVFS 2024:15).

I brottmål är rätten till ersättning för tidsspillan beroende av om ersättningen i målet ska bestämmas enligt taxa eller inte. För offentlig försvarare och målsägandebiträde finns, i mål där ersättning ska bestämmas enligt brottmåls- eller förordnandetaxan, en begränsningsregel som innebär att tidsspillan bara ersätts till den del sammanlagd tidsspillan överstiger en timme. Med andra ord omfattar schablonersättningen enligt taxorna en timmes tidsspillan.<sup>4</sup>

När tidsspillan uppstår åligger det ett biträde att i möjligaste mån ta till vara de möjligheter som står till buds att begränsa kostnaderna för det allmänna. I det kravet ligger en skyldighet för ett biträde att planera sitt arbete så att t.ex. väntetid kan utnyttjas som arbetstid. Eftersom arbete då som utgångspunkt inte kan bedrivas med samma effektivitet och omfattning som om biträdet befunnit sig på sitt kontor kan ersättning för tidsspillan utgå för viss del av tiden.<sup>5</sup> Om ett biträde begär ersättning för tidsspillan för en sammanhängande

---

<sup>4</sup> Se 1 § andra stycket DVFS 2024:15, 8 § DVFS 2024:16, 6 § DVFS 2024:17 och 5 § DVFS 2024:21.

<sup>5</sup> Se NJA 1985 s. 91 I.

period om flera timmar bör i vissa fall avdrag för lunch eller middagsmål göras.<sup>6</sup>

Enligt Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis ska tidsspillan ersättas om den inte anses obetydlig.<sup>7</sup> I ett mål där brottmålstaxan inte är tillämplig krävs att den sammanlagda tidsspillan i en och samma instans uppgår till minst 20 minuter för att inte anses obetydlig. Sammanlagd tidsspillan som uppnår gränsen är då ersättningsgill i sin helhet.

Ersättning för tidsspillan lämnas inte för ”inbokad tid” om en förhandling har ställts in eller kunnat genomföras betydligt snabbare än planerat. I stället kan ersättning för arvode i vissa fall utgå om ett beslut att ställa in eller korta en förhandling får omfattande verkningar för ett biträde. Som riktmärke ska detta anses vara fallet om en försvarares närvaro i förhållande till domstolens kallelse minskas med åtminstone fem hela förhandlingsdagar och, med undantag för mycket långa förhandlingar, att så sker mindre än en vecka i förväg. Den ersättning som lämnas är alltså inte ersättning för tidsspillan eftersom biträdets tid inte tas i anspråk. I stället ska ersättningen ses som ett slags avbeställningsersättning som får anses utgöra arvode. Ersättningen ska ta sikte på den tid som behövs för att ställa om till andra arbetsuppgifter.<sup>8</sup>

### 5.3.3 Ersättning för utlägg

Med utlägg avses kostnader som ett biträde haft för t.ex. resa och uppehälle, utomprocessuell tolkning och översättning samt folkbokföringsbevis. Kostnader för telefon, kopiering och andra normala kontorskostnader ingår i arvodet och ersätts inte som utlägg. I den mån sådana kostnader ligger utanför det normala kan de dock ersättas som utlägg. Kostnader för bevisning, t.ex. i form av läkarintyg, är i princip att se som en rättegångskostnad som en part kan begära ersättning för.<sup>9</sup>

Ersättning för utlägg lämnas endast för kostnader som har varit nödvändiga för att ta till vara klientens intressen. Ett biträde behöver normalt inte styrka sina kostnader för utlägg. En domstol eller myn-

---

<sup>6</sup> Se NJA 1976 s. 213 och 699.

<sup>7</sup> Se NJA 2004 s. 549 och HFD 2011 ref. 41.

<sup>8</sup> Se NJA 1976 s. 455 och NJA 2010 s. 206.

<sup>9</sup> Se NJA 1980 s. 468.

dighet ska vid en granskning av ett biträdes kostnadsräkning bedöma om kostnaderna för utlägg kan anses rimliga utifrån förhållandena i målet. Om det finns anledning att ifrågasätta den begärda ersättningen får verifikationer som styrker utlägg begäras in.

Enligt brottmålstaxan gäller att ersättningsanspråk för utlägg som avser kostnader för resa med bil eller allmänna kommunikationsmedel eller kostnader för hotell ersätts med högst de belopp som anges i de avtal om reseförmåner vid tjänsteresa som gäller inom Domstolsverkets verksamhetsområde. De avtal som avses är avtal mellan staten och de statsanställda, Villkorsavtal/Villkorsavtal-T, (villkorsavtalen, främst 10 kap.) samt Lokalt reseavtal för Sveriges Domstolar (främst 2 kap.). Som utgångspunkt tillämpas principerna i brottmålstaxan för att beräkna utlägg för resekostnader m.m. även i mål som inte omfattas av taxan.

Reseersättning betalas i princip för resor med allmänna kommunikationsmedel. Om ett biträde genom att använda bil gör en sådan tidsvinst att kostnaden för tidsspillan och resekostnaden blir lägre än om allmänna kommunikationer används, betalas bilersättning.<sup>10</sup> För resa med egen bil betalas 37 kronor per mil (år 2025). Är biträdet berättigat till bilersättning betalas även kostnad för parkeringsavgift. Har ett biträde haft gemensamma kostnader för resa och tidsspillan för två eller flera förhandlingar i olika mål ska kostnaden fördelas mellan målen.<sup>11</sup>

I den utsträckning som följer av mervärdesskattelagen (2023:200) ska ett biträde som begär ersättning för utlägg göra tillägg för mervärdesskatt. Kostnaderna ska tas upp exklusive mervärdesskatt och mervärdesskatt ska därefter debiteras på samtliga kostnader för utförande av tjänsten med skattesatsen 25 procent.<sup>12</sup> Det innebär att den mervärdesskatt som ingår i faktiska utlägg – exempelvis parkeringsavgift, tågbiljett eller tolkkostnad – måste räknas av innan mervärdesskatt om 25 procent debiteras. Om någon sådan avräkning inte görs blir debiteringen för mervärdesskatt felaktig.

---

<sup>10</sup> Se RH 70:81.

<sup>11</sup> Se NJA 1979 s. 646.

<sup>12</sup> Se NJA 2005 s. 606.

## 5.4 Timkostnadsnormen

### 5.4.1 Timkostnadsnormens utveckling

Av ersättningsbestämmelserna i rättegångsbalken och rättshjälpslagen framgår att ersättningen för den tidsåtgång som bedöms rimlig ska bestämmas med utgångspunkt i den s.k. timkostnadsnormen. Timkostnadsnormen motsvarar den ersättning per timme som rättsliga biträden i normalfallet får för sitt arbete. Timkostnadsnormen ligger även till grund för den s.k. brottmålstaxan (se avsnitt 5.5).

Timkostnadsnormen infördes i samband med 1972 års rättshjälpsreform, då det även infördes ett nytt system för beräkning av arvode som byggde på taxor. I samband med rättshjälpsreformen tog staten över de befintliga rättshjälpsanstalterna som dittills drivits av vissa kommuner och landsting. Syftet med det var att tillgodose det ökade biträdesbehov som reformen skulle medföra. Ett ytterligare syfte var att staten skulle få insyn i kostnaderna att bedriva advokatverksamhet och därmed få underlag för att beräkna taxor avseende biträdestjänster inom rättshjälpsområdet. Rättshjälpsanstalterna kom att bli grunden för de allmänna advokatbyråerna.

Timkostnadsnormen togs fram för att användas som grund för ersättningsnivåerna i den nya brottmålstaxan. Syftet var att få fram en skälig ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål. Taxan skulle ses som ett normalarvode, som skulle kunna frångås såväl i höjande som i sänkande riktning. En utgångspunkt för normalarvodet var den arbetstid som en genomsnittsadvokat hade att lägga ner i ett genomsnittsärende och en skälig ersättning per timme. När det gällde att fastställa skälig timersättning anfördes att de allmänna advokatbyråernas självkostnader skulle tillmätas stor betydelse.<sup>13</sup> Den första timkostnadsnormen fastställdes år 1973 till 138 kronor, med utgångspunkt i de kalkylerade självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna. Timkostnadsnormen motsvarade den ersättning per timme som ansågs skälig.

Inledningsvis tillämpades timkostnadsnormen uteslutande inom det taxesatta området. Timkostnadsnormen utgjorde grunden för taxan i brottmål men kom efter ett beslut i Besvärnämnden för rättshjälp redan i december 1973 att få genomslag utanför det taxesatta området. Efter en dom från Högsta domstolen några år senare kom

---

<sup>13</sup> Se prop. 1972:4 s. 174 ff.

timkostnadsnormen att bli vägledande även i mål utanför det taxesatta området.<sup>14</sup> Därmed kom självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna att få stor betydelse för att bestämma skälig ersättning till rättsliga biträden.

Det riktades senare kritik mot den metod som användes för att bestämma ersättning inom rättshjälpsområdet. Kritiken avsåg att tidsfaktorn fick för stor betydelse för ett arvodes storlek och att det inte togs tillräcklig hänsyn till ett uppdrags svårighetsgrad och till den skicklighet varmed uppdraget utförts. Bestämmelserna om hur ersättningen ska beräknas ändrades därför år 1981 genom ett tillägg om att uppdragets art och omfattning samt även andra omständigheter av betydelse skulle beaktas vid bedömningen, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med. I förarbetena underströks att tidsåtgången alltid måste vara en viktig faktor vid arvodesbestämningen men att det var angeläget att myndigheterna ägnade avsevärt större uppmärksamhet än tidigare åt de övriga faktorer som borde avgöra arvodets storlek. Det fanns anledning att fästa större vikt vid uppdragets art och omfattning, den skicklighet och omsorg som uppdraget har utförts med samt övriga omständigheter.<sup>15</sup>

1981 års reform ledde inte till det eftersträlvade resultatet att låta tidsåtgången få mindre tyngd vid arvodesbestämningen. Vid en lagändring år 1995 uttalade regeringen att tidsåtgången tvärtom i praktiken hade kommit att bli den viktigaste faktorn vid prövningen av ersättning för arbete. Regeringen ansåg att den betydelse som tidsåtgången kommit att få i praxis borde komma till uttryck i lagtexten. Sedan denna lagändring uttrycks det direkt i lagtexten att ersättning till offentliga försvarare samt till rättshjälpsbiträden m.fl. ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som kan anses rimlig och med tillämpning av den timkostnadsnorm som fastställs av regeringen.<sup>16</sup>

De allmänna advokatbyråerna avvecklades 1999. Den timkostnadsnorm som fastställdes för år 1999 blev därmed den sista som grundades på kostnadsläget i de allmänna advokatbyråerna. De allmänna advokatbyråerna användes dock i flera år därefter som grund för att beräkna timkostnadsnormen. De allmänna advokatbyråernas själv-

---

<sup>14</sup> Se rättsfallet NJA 1976 s. 640.

<sup>15</sup> Se prop. 1981/82:28.

<sup>16</sup> Se prop. 1994/95:150 bilaga 3.



kostnader till och med den 30 juni 1998 och med en andel debiterbar tid på 72,5 procent av en heltid skulle användas som bas för beräkningen.<sup>17</sup> Dessa kostnader räknades sedan upp med kostnadsutvecklingen för löner inom åklagar- och domstolsväsendet, ändringar i lagstadgade arbetsgivaravgifter, utvecklingen för hyreskostnader samt prisutvecklingen generellt, dvs. efter KPI.

#### 5.4.2 Nuvarande regler om timkostnadsnormen

Timkostnadsnormen anger den ersättning per arbetad timme som ett rättsligt biträde har rätt till och ligger även till grund för beräkning av brottmålstaxan (se avsnitt 5.5). En och samma timkostnadsnorm tillämpas för offentliga försvarare och andra rättsliga biträden. Det görs alltså inte någon differentiering av timkostnadsnormen beroende på uppdragstyp eller utifrån biträdets erfarenhet eller kompetens.

Regeringen fastställer årligen det belopp som timkostnadsnormen ska uppgå till genom ändringar i förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet. Enligt samma förordning ska Domstolsverket, före utgången av juni månad varje år, ge in underlag till regeringen för beräkningen av nästkommande års timkostnadsnorm.

Timkostnadsnormen har genom åren beräknats på olika sätt. Före år 2018 beräknades timkostnadsnormen utifrån en genomsnittlig kostnadsutveckling under de tre senast föregående åren av ett antal olika parametrar, såsom lönekostnader, kontorskostnader och andra kostnader för driften av en advokatbyrå.

Den nuvarande beräkningsmodellen infördes 2018. Beräkningen av timkostnadsnormen grundas på Statistiska centralbyråns, SCB, tjänsteprisindex för tjänster inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik. Indexet används med två års eftersläpning som underlag för regeringens beslut om timkostnadsnormen. Den nya beräkningsmodellen avser att följa prisutvecklingen av priset för tjänster, vilket skiljer sig från den tidigare modellen som försökte återspegla kostnader för rättsliga biträden.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> En heltid definieras som 1 656 timmar per år. Debiteringsgraden sänktes år 1993 till 72,5 procent från 75 procent.

<sup>18</sup> Se promemorian Förenklad modell för beräkning av timkostnadsnorm (Ju2017/06941/DOM).

Utvecklingen av timkostnadsnormen de senaste åren framgår av tabellen nedan.

**Tabell 5.1 Utveckling av timkostnadsnormen**

År	Med F-skatt*	Utan F-skatt*
2021	1 425 kr	1 084 kr
2022	1 442 kr	1 097 kr
2023	1 476 kr	1 123 kr
2024	1 531 kr	1 165 kr
2025	1 586 kr	1 207 kr

\* Beloppen är angivna exklusive mervärdesskatt.

## 5.5 Taxa i brottmål

### 5.5.1 Inledning

Som framgått ska ersättningen till en offentlig försvarare och ett målsägandebiträde i vissa fall bestämmas enligt en taxa. Att ersättningen bestäms enligt en taxa innebär att det för uppdraget utgår en schablonersättning som ska täcka allt arbete som ett biträde utfört i ett mål. Brottmålstaxorna används främst i brottmål av mindre omfattning.

I ett mål där en taxa inte gäller eller om taxan frångås i det enskilda fallet bestäms ersättningen i stället med utgångspunkt i timkostnadsnormen och rimlig tidsåtgång för uppdraget. Det har tidigare visats att det generellt innebär att ersättningen till biträdet blir högre än om taxa hade använts.<sup>19</sup> Därtill har utvecklingen gått mot att brottmålstaxorna tillämpas alltmer sällan. Av en undersökning som genomfördes av Riksrevisionen år 2020 har framkommit att det året utgjorde ersättningsbeslut som grundats i brottmålstaxan endast 13 procent av de totala utgifterna för rättsliga biträden i brottmål.

### 5.5.2 Bakgrund till införandet av brottmålstaxan

En brottmålstaxa för offentliga försvarare infördes i samband med 1973 års rättshjälpsreform. I samband med tillkomsten av rättshjälpslagen förutsåg den föredragande departementschefen att reformen

<sup>19</sup> Se SOU 2014:86 avsnitt 9.4.

skulle medföra en väsentlig ökning av antalet rättshjälpsärenden och av det allmännas utgifter för rättshjälpen. Det ansågs därför nödvändigt från såväl statens som den enskildes synpunkt att det nya rättshjälpsystemet innefattade en så effektiv kontroll över kostnaderna som möjligt. I propositionen med förslag till rättshjälpslag m.m. anfördes att samhällets kostnader för den processuella rättshjälpen hade ökat mycket kraftigt under senare år och att en effektiv kostnadskontroll förutsatte ett annat system än det dåvarande systemet för beräkning av arvode till biträden och offentliga försvarare och att det nya systemet borde bygga på taxor.

När det gällde arvoden till biträden och offentliga försvarare ansågs att de tidigare materiella ersättningsreglerna alltså skulle tillämpas. Det hade emellertid riktats kritik mot den metod som användes vid arvodesprövningen. På grundval av en i allmänhet kortfattad kostnadsräkning och sin kunskap om biträdets arbetsinsats skulle domstolen göra en skönsmässig bedömning av om det begärda beloppet var skäligt. Värderingen av biträdets arbete försvårades av att en betydande del av biträdets arbete inte kunde iakttas direkt av den som hade att bestämma arvodet. Dessa svårigheter i bedömningen ansågs leda till ett betydande mått av osäkerhet, som i sin tur medförde att den prövande domstolen blev benägen att godta det begärda arvodet.

Departementschefen förordade därför en annan metod för arvodesprövningen, som i praktiken skulle ålägga den som begärde ersättning att visa att det begärda arvodet var skäligt. En sådan metod ansågs förutsätta ett taxesystem som komplement till de gällande ersättningsreglerna. Taxorna skulle ses som utgångspunkter eller riktpunkter vid arvodesprövningen och bestå i s.k. normalarvoden som skulle kunna frångås såväl i höjande som sänkande riktning. Avvikelse i höjande riktning skulle kunna ske i den mån den arvodesberättigade visade att det var befogat. Genom dessa möjligheter till avvikelser i höjande eller sänkande riktning ansågs att biträdets arbetsinsats skulle kunna beaktas i skälig omfattning. Taxesystemet kunde på så vis förenas med principen om skälig ersättning för utfört arbete. Med taxesystemet förväntade man sig också kunna uppnå en större enhetlighet i arvodesprövningen.<sup>20</sup>

I propositionen diskuterades olika typer av taxor, dvs. saktaxor, värdetaxor och tidstaxor. Med saktaxor avsågs att normalarvoden

---

<sup>20</sup> Se prop. 1972:4 s. 273 ff.

skulle bestämmas för sådana grupper av mål och ärenden som normalt krävde en tidsmässigt begränsad och på förhand förutsebar arbetsinsats av biträdet. Värdetaxor innebar att arvodet skulle ställas i relation till den rättssökandes ekonomiska intresse i sakens utgång. Med tidtaxa avsågs att arvodet skulle bestämmas efter tidsåtgången i det enskilda fallet. Departementschefen uttalade sig därvid emot renodlade timtaxor. Skälet till detta var att den individuella arbetsprestationen skulle skjutas i bakgrunden. Det biträde som arbetade snabbare och som var kunnigare skulle missgynnas jämfört med den långsammare och mindre kunniga. Det ansågs också finnas en risk för att biträdet skulle lägga ned onödigt arbete på sina ärenden. Dock framhölls att tidsåtgången givetvis var en faktor som måste tillmätas stor betydelse vid alla former av prestationsmätning. Ett system med värdetaxor ansågs inte heller lämpligt.

I stället ansåg departementschefen att saktaxor så långt som möjligt borde tillämpas. För att fastställa lämpliga saktaxor uttalade departementschefen att utgångspunkten borde vara den arbetstid som en genomsnittsadvokat lägger ned på ett genomsnittsärende av den målkategori som skulle taxesättas. Fördelen med en saktaxa ansågs vara att man fick en bestämd riktpunkt för arvodesprövningen. I den mån avvikelse skulle ske från normalarvodet var det upp till den som begärde ersättning att visa att det aktuella målet eller ärendet medfört väsentligt mer arbete än normalt eller varit särskilt komplicerat eller besvärligt. Genom saktaxor skulle också de biträden som var skickligare än genomsnittet att gynnas jämfört med mindre skickliga jurister. Ett system med renodlade saktaxor ansågs emellertid kunna användas endast i sådana grupper av mål och ärenden där bitrådets arbetsprestationer normalt kunde förutses. Om saktaxorna skulle ges ett för vitt tillämpningsområde fanns en risk för att det alltför ofta skulle göras avvikelser från normalbeloppen, vilket avsevärt skulle minska värdet av taxesystemet.

En taxa fastställdes först för ersättning till offentlig försvarare i vissa brottmål i tingsrätt. Senare infördes en gemensam taxa för brottmål i tingsrätt och hovrätt med en förhandlingstid om högst 3 timmar och 45 minuter. Brottmålstaxan bestod av ett grundarvode och påslag per huvudförhandlingstimme samt, i förekommande fall, ett tillägg för vissa tillkommande omständigheter såsom om häktningförhandling eller annan särskild förhandling hållits i målet.

När taxan konstruerades användes resultaten från tre omfattande statistiska undersökningar av arvoden till offentliga försvarare (se *bilaga 3*). Undersökningarna visade att det fanns ett starkt samband mellan arvode och förhandlingstid i domstol, åtminstone i mål med en förhandlingstid av högst fyra timmar. I sådana mål ansågs det finnas goda möjligheter att sätta en taxa där ersättningen i princip ställdes i relation till förhandlingstiden vid domstolen. Det framgick dock av undersökningarna att sambandet blev betydligt svagare när målet avsåg flera tilltalade eller när förhandlingstiden översteg fyra timmar. Mot denna bakgrund begränsades taxans tillämpningsområde i angivna hänseenden.<sup>21</sup>

I början av 2000-talet infördes en brottmålstaxa för målsägandebiträden. En taxa likt den som fanns för offentliga försvarare ansågs underlätta hanteringen av ersättningsfrågor till målsägandebiträden och bidra till en bättre kontroll över kostnadsutvecklingen. Taxan för målsägandebiträden baserades på samma principer som brottmålstaxan för offentlig försvarare. Taxan utgick alltså från timkostnadsnormen och byggde på ett grundbelopp med påslag för den sammanlagda huvudförhandlingstid vid vilken målsägandebiträdet närvarat. Taxeersättningen fastställdes till samma belopp som basarvudet enligt brottmålstaxan för offentliga försvarare.<sup>22</sup>

### 5.5.3 Gällande reglering om brottmålstaxan

I rättegångsbalken anges beträffande ersättning till offentlig försvarare att det i vissa fall ska tillämpas en taxa när ersättningen bestäms. Vidare anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om taxan och om beräkningen av ersättningen för tidsspillan, se 21 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken. För målsägandebiträde tillämpas de ersättningsregler som gäller för rättshjälpsbiträde enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619), se 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Av 27 § femte stycket rättshjälpslagen framgår att det i vissa fall ska användas en taxa och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om taxan.

<sup>21</sup> Se prop. 1972:4 s. 277. För grunden för brottmålstaxan, se bilaga 4 i a. prop. samt TSA 1973 s. 236 ff.

<sup>22</sup> Se Domstolsverkets rapport 2002:3, Reglering av ersättning till målsägandebiträde i en särskild taxa.

Domstolsverket fastställer den taxa som avses i rättegångsbalken och rättshjälpslagen med timkostnadsnormen som utgångspunkt, se 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. och 3 § förordningen (1997:408) om målsägandebiträde. Domstolsverket har fastställt taxor genom föreskrifter om brottmålstaxa för offentlig försvarare respektive målsägandebiträde i tingsrätt och hovrätt.<sup>23</sup>

Brottmålstaxorna för offentlig försvarare och målsägandebiträde är i allt väsentligt likalydande. Brottmålstaxan för offentlig försvarare är tillämplig i brottmål med en tilltalad och en offentlig försvarare med en sammanlagd huvudförhandlingstid om högst 3 timmar och 45 minuter. För målsägandebiträde gäller på motsvarande sätt att taxan är tillämplig i mål med en tilltalad och ett målsägandebiträde, som biträder en målsägande, och där den sammanlagda tiden för huvudförhandling som målsägandebiträdet närvarat vid inte överstiger 3 timmar och 45 minuter. För målsägandebiträde är taxan inte tillämplig om målsägandebiträdet i berörd instans närvarat vid andra förhandlingar i målet än huvudförhandling.

Brottmålstaxan för offentlig försvarare är inte tillämplig vid mål om undanröjande av påföljd.<sup>24</sup>

Som förhandlingstid räknas tiden från det att målet ropas på till dess att förhandlingen avslutas. Till förhandlingstiden räknas varje uppehåll som inte överstiger 15 minuter samt längre uppehåll, om försvararen under denna tid utfört arbete i målet, t.ex. konfererat med sin huvudman.

När taxan är tillämplig bestäms ersättningen enligt de belopp som finns i tabeller i bilagorna till föreskrifterna. För offentliga försvarare är taxan differentierad i fyra nivåer, varav en grundnivå, en nivå när andra förhandlingar hållits såsom exempelvis häkttingsförhandling och den sammanlagda förhandlingstiden inte överstiger tidsgränsen, en nivå när rätten förordnat om rättspsykiatrisk undersökning och en när såväl andra förhandlingar som en rättspsykiatrisk undersökning förekommit. För målsägandebiträdenas del finns endast en nivå på taxan. Beloppen i taxorna, som inte inkluderar mervärdesskatt, förnyas årligen utifrån timkostnadsnormens utveckling.

Ersättning enligt taxa omfattar allt arbete som den offentlige försvararen eller målsägandebiträdet utfört i målet. För de taxereglerade målen gäller att arvodet enligt taxan omfattar ersättning för en tim-

---

<sup>23</sup> Föreskrifterna för 2025 finns i DVFS 2024:17 och DVFS 2024:21.

<sup>24</sup> Se rättsfallet RH 2010:60.

mes tidsspillan i aktuell instans. Taxan omfattar även ersättning för normala kostnader för telefon, fotokopiering och liknande allmänna kontorskostnader. Kostnader för resa, logi och uppehålle ersätts enligt taxan högst med de belopp som anges i de avtal om reseförmaner vid tjänsteresa som gäller inom Domstolsverkets område.

Saknar försvararen eller målsägandebiträdet F-skattsedel sker en reducering av ersättningen. Reduceringen beräknas så att ersättningsbeloppet enligt taxan ska multipliceras med en viss kvot som motsvarar timkostnadsnormen utan F-skatt genom timkostnadsnormen med F-skatt.

Taxan får överskridas i särskilda fall. Om skälig ersättning i målet överstiger den gräns för överskridande av taxan som anges i bilagan till föreskrifterna (i praktiken mer än cirka 50 procent av taxebeloppet) anses målet ha krävt avsevärt mer arbete än normalt. Taxan får då frångås. Taxan får också överskridas om arbete varit påkallat och utförts kvälls- eller nattetid på vardagar eller under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton. Den omständigheten att det har skett en substitution innebär inte att taxan inte ska tillämpas och medför inte i sig att taxan får överskridas.<sup>25</sup>

Taxan får frångås nedåt om försvararen varit vårdslös, försumlig eller visat oskicklighet vid utförandet av uppdraget genom att exempelvis förbereda målet otillräckligt eller onödigtvis dra ut på förhandlingen. Enbart den omständigheten att ett mål varit av enkel beskaffenhet medför inte att taxebeloppen ska frångås.

I hovrätt är taxorna tillämpliga endast om den offentliga försvararen eller målsägandebiträdet biträtt den tilltalade respektive målsäganden i tingsrätten. För en offentlig försvarare gäller detta även om försvararen i tingsrätten inte var förordnad som offentlig försvarare.<sup>26</sup> Har målet i tingsrätten omfattat två eller flera tilltalade men avser målet i hovrätten bara en av dem är utgångspunkten att taxan gäller i hovrätten.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Se rättsfallet NJA 2005 s. 137.

<sup>26</sup> Se RH 2000:44.

<sup>27</sup> Se NJA 1987 s. 332.

#### 5.5.4 Tidigare överväganden om brottmålstaxan

I betänkandet *Rättvisans pris* (SOU 2014:86) övervägde Biträdeskostnadsutredningen vissa frågor om en utökad användning av taxa i brottmål.

Utredningen ansåg att en heldagstaxa kunde övervägas om nya undersökningar beträffande grunderna för taxan genomförs. Enligt utredningen borde det inte komma i fråga att utvidga brottmålstaxan utan förnyade undersökningar om grunderna för taxesystemet. Utredningen konstaterade att den befintliga taxan baseras på de undersökningar och beräkningar som genomfördes på 1970-talet och tar sin utgångspunkt i tiden för huvudförhandling. Utredningen ansåg att de förändringar som skett inom rättsväsendet sedan dess, inte minst genom EMR-reformen, innebar att det fanns skäl att överväga förnyade undersökningar om taxans konstruktion och innehåll. Sådana undersökningar låg emellertid utanför ramen för utredningens uppdrag. Det ansågs mot den bakgrunden inte möjligt att föreslå en utökning av taxan till att omfatta heldagsförhandlingar.

Utredningen föreslog vidare att den befintliga taxan skulle utökas till att gälla två tilltalade med samma eller varsin försvarare och/eller två målsägande med samma eller varsitt biträde. Utredningen ansåg att uppdraget att se över genomförandet av en utvidgning av taxan i det föreslagna avseendet skulle lämnas till Domstolsverket. Under remissbehandlingen lämnades utredningens förslag i stor utsträckning utan erinran eller tillstyrktes utan närmare kommentar. Fackförbundet Jusek avstyrkte dock förslaget mot bakgrund av den försöksverksamhet som genomfördes 2003 i Hovrätten för Västra Sverige, som gick ut på att brottmålstaxan inte skulle tillämpas under en viss period och som resulterade i högre ersättningar än vad som följde av taxan. Enligt Jusek visade försöksverksamheten att taxesystemet inte fungerade tillfredsställande.

Utredningens förslag om utökning av brottmålstaxan har inte lett till någon ändring i brottmålstaxornas tillämpningsområde.



### 5.5.5 Förordnandetaxan

#### Rättslig reglering

Sedan juni 2023 gäller en särskild taxa för ersättning till offentlig försvarare och målsägandebiträde i s.k. förordnandemål, dvs. sådana brottmål där en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde har förordnats och målet ska skrivas av på grund av att förundersökningen lagts ned, den misstänkte godkänt ett strafföreläggande eller förundersökningen i annat fall avslutats utan att åtal väckts.<sup>28</sup> En förutsättning för att ersättning ska bestämmas enligt förordnandetaxan är att försvararen eller målsägandebiträdet närvarat vid förhör på vardagar kl. 07.00–18.00 och den sammanlagda förhörstiden inte överstiger 3 timmar och 45 minuter, se 3 § DVFS 2024:16. Förordnandetaxan gäller också om det finns fler än en misstänkt eller fler än en målsägande i målet.

Förordnandetaxan är inte tillämplig om det rättsliga biträdet har förordnats att företräda fler än en person i samma mål eller om biträdet närvarat vid en domstolsförhandling i målet. Taxan gäller inte heller om det rättsliga biträdet närvarat vid ett förhör som helt eller delvis har förekommit under annan tid än den som anges i 3 §, se 4 § DVFS 2024:16.

Ersättning enligt förordnandetaxan bestäms utifrån den sammanlagda förhörstiden under en förundersökning där det rättsliga biträdet närvarat. Som förhörstid räknas tiden från det att förhørsledaren inleder förhöret till dess förhöret förklaras avslutat. Kortare uppehåll än 15 minuter i förhöret räknas in i förhörstiden, se 5 § DVFS 2024:16.

Förordnandetaxan gäller även vid bestämmande av ersättning i sådana förordnandemål där något förhör i närvaro av det rättsliga biträdet inte har förekommit. I sådana fall har det rättsliga biträdet rätt till ersättning i enlighet med det lägsta beloppet som följer av taxan, se 6 § DVFS 2024:16.

Liksom brottmålstaxorna omfattar förordnandetaxan ersättning för allt arbete i målet, en timmes tidsspillan och normala kostnader för telefon, fotokopiering och liknande allmänna kontorskostnader, se 7–9 §§ DVFS 2024:16.

---

<sup>28</sup> Se 2 § DVFS 2024:16.

Förordnandetaxan får vidare frångås, t.ex. om målet krävt avsevärt mer arbete än normalt eller om arbete som inte avser närvaro vid förhör har varit nödvändigt att utföra vardagar under kvälls- och nattid samt under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, se 10 § DVFS 2024:16. Taxan får också frångås om biträdet varit vårdslöst, försumligt eller visat oskicklighet vid utförandet av uppdraget, se 11 § DVFS 2024:16.

## Utvärderingar av förordnandetaxan

Domstolsverket redovisade i februari 2024 en uppföljning av tillämpningen av förordnandetaxan. Granskningen avsåg drygt 1 100 ersättningsbeslut i förordnandemål vid åtta tingsrätter. Myndighetens sammantagna bedömning är att förordnandetaxans tillämpningsområde, möjligheter till frångående samt ersättningsbelopp framstår som väl avvägda. Uppföljningen visar att taxan har varit tillämplig i de flesta förordnandemålen, eller 88 procent av de granskade målen. I de mål där taxan varit tillämplig har biträdet begärt och tillerkänts ersättning enligt taxan i 73 procent av målen. I 19 procent av målen har biträdet fått bifall till en begäran att taxan ska frångås. I åtta procent av målen har en sådan begäran avslagits. Sammantaget innebär det att ersättning beslutades enligt taxan i fyra av fem förordnandemål som föll inom taxans tillämpningsområde. Domstolsverket har angett att de redovisade siffrorna ligger i linje med en önskvärd tillämpning av en taxa. Förordnandetaxans tillämpningsområde och beloppsgränser träffar flertalet fall men ger samtidigt ett utrymme att frångå den.<sup>29</sup>

Även advokatsamfundet har utvärderat förordnandetaxan och har i sin utvärdering lyft fram viss kritik som från advokathåll har riktats mot taxan. Flera advokater har kritiserat taxans tillämplighet i vissa måltyper, t.ex. ungdomsmål och mål som rör våld i nära relationer. Kritiken grundar sig i att dessa måltyper ofta kräver en betydligt mer omfattande arbetsinsats, särskilt vad gäller klientkontakter, än vad taxan tar hänsyn till. En annan kritik rör att ersättningen är kopplad till förhörstid, eftersom det saknas enhetliga principer för att beräkna förhörstider. Många advokater har också påtalat att sådan tid som ligger utanför den strikta förhörsramen, så som inled-

---

<sup>29</sup> Se Domstolsverkets PM om uppföljning av förordnandetaxan, dnr DOV 2024/225.

ande samtal och avslutande frågor, bör ingå i den ersättningsgrundande tiden. Även övrigt arbete som utförs i anslutning till förhören bör kunna ersättas. Det har vidare framförts en oro hos advokater att taxan resulterar i betydligt lägre ersättning för utfört arbete.<sup>30</sup>

Domstolsverket redovisade i februari 2025 en ny utvärdering av förordnandetaxan. Sammanfattningsvis har myndigheten anført att utvärderingen visat att taxan är väl avvägd i fråga om tillämpningsområdet och att den gett önskade effekter. Förordnandetaxan har av domstolarna upplevts som enkel att tillämpa och dess införande anses ha underlättat hanteringen av ersättningsanspråken. Det har vidare anförts att förordnandetaxan sannolikt har bidragit till en bättre kostnadskontroll och att den haft en kostnadsdämpande effekt.<sup>31</sup>

## 5.6 Ersättning till distansbiträden

### 5.6.1 Inledning

När det gäller ersättning för tidsspillan och utlägg finns det en särskild begränsning i rätten till ersättning för sådana rättsliga biträden som har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen (s.k. distansbiträden). För offentlig försvarare framgår denna undantagsregel i 21 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken. Där anges att ersättningen till en offentlig försvarare inte utan särskilda skäl får 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. En i huvudsak motsvarande regel gäller för rättshjälpsbiträden, offentliga biträden och målsägandebiträden, se 27 § rättshjälpslagen.

### 5.6.2 Bakgrund

År 2010 ändrades bestämmelserna om förordnande av och ersättning till offentlig försvarare respektive rättshjälpsbiträde i 21 kap. 5 § och 10 §§ rättegångsbalken samt 26 och 27 §§ rättshjälpslagen. Det övergripande syftet med lagändringarna var att förbättra den

---

<sup>30</sup> Se Advokatsamfundets utvärdering av taxan i förordnandemål – granskning av ersättningsbeslut under perioden 1 juni–31 december 2023.

<sup>31</sup> Se Domstolsverket, Utvärdering av förordnandetaxan, dnr 2024/937.

enskildes möjligheter att välja biträde utan att öka statens kostnader. Enligt den tidigare ordningen skulle den försvarare eller det biträde som den enskilde hade föreslagit förordnas, om inte förordnandet medförde avsevärt ökade kostnader för staten. Det var typiskt sett fallet när försvararen eller biträdet hade sin verksamhet långt ifrån domstolsorten. Regleringen avsåg att tillgodose två motstående intressen. För det första skulle den enskilde ha rätt att själv välja biträde i en rättslig angelägenhet. För det andra skulle staten endast i rimlig omfattning behöva stå för kostnaderna för ett rättsligt biträde. Avvägningen mellan dessa två intressen beaktades alltså på så sätt att den enskilde i princip förfogade över valet av biträde så länge den enskildes val inte blev för dyrt för staten.

Genom 2010 års lagändringar flyttades begränsningen av statens kostnadsansvar så att de merkostnader som kan uppstå om en enskild väljer ett biträde på långt avstånd från domstolen inte längre skulle beaktas vid förordnandet. I stället skulle merkostnaderna beaktas vid bestämmandet av ersättning till biträdet. Den tidigare begränsningen i reglerna om förordnande, dvs. att rätten inte skulle förordna en försvarare eller ett biträde om det medförde avsevärt ökade kostnader för staten, togs bort. I stället infördes i ersättningsreglerna begränsningar i rätten till ersättning för sådana merkostnader som uppstår på grund av avståndet.<sup>32</sup>

### 5.6.3 Distansbiträdens rätt till ersättning för merkostnader

En offentlig försvarare har som huvudregel rätt till skäligen ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Sedan lagändringarna år 2010 gäller dock att ersättningen endast om det finns särskilda skäl får 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. Motsvarande begränsning gäller enligt rättshjälpslagen för merkostnader som har uppstått på grund av att ett rättshjälpsbiträde har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. Kravet på särskilda skäl utgör på så vis ett undantag från huvudregeln om skäligen ersättning för den tidsspillan och de utlägg som

---

<sup>32</sup> Se prop. 2008/09:232.

uppdraget har krävt, se 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rätts-hjälpslagen.

Ersättningsbestämmelserna för distansförsvarare och distans-biträden är såvitt avser nu aktuella frågeställningar i allt väsentligt desamma. När det i det följande talas om distansförsvarare avses således även distansbiträde, om inte något annat följer av sammanhanget.

När det gäller vad som utgör särskilda skäl för att bevilja ersättning för merkostnader är det i huvudsak fråga om situationer där kostnaderna för försvaret ändå inte blir avsevärt högre än för en försvarare på närmare avstånd. Så kan vara fallet när det på orten inte finns någon med särskilda kunskaper på det aktuella området eller när försvararen redan är väl insatt i ärendet.<sup>33</sup>

Den försvarare som omfattas av begränsningsregeln i fråga om merkostnader brukar kallas för distansförsvarare. En försvarare som har sin verksamhet mer än 10 mil – eller i mindre tätbebyggda områden 20 mil – från domstolen eller utanför domstolens domkrets anses ha sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen. En advokat som har sin verksamhet inom domstolens egen domkrets bör inte ses som en distansförsvarare. För rättshjälpsbiträden är det avståndet från den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats som är avgörande.<sup>34</sup> I praxis har det utvecklats olika principer för att bestämma om ett visst biträde är att anse som distansbiträde. För ett målsägandebiträde är det i princip avståndet mellan verksamhetsorten och den ort där domstolen är belägen som är avgörande för om målsägandebiträdet ska anses falla under begränsningsregeln.<sup>35</sup> För ett rättshjälpsbiträde i ett familjemål är det däremot avståndet mellan verksamhetsorten och den rättssökandes bostadsort som är avgörande.<sup>36</sup>

När det i fråga om en distansförsvarare talas om ”merkostnader” ska kostnaderna ses i relation till vilken ersättning en lokalt verksam försvarare skulle vara berättigad till. För att bestämma vad som ska anses utgöra en merkostnad har det i praxis utvecklats olika schabloner. En distansförsvarare som inte har rätt till ersättning för merkostnader på grund av avståndet har rätt till skälig ersättning för tids-spillan och utlägg upp till en nivå som en lokalt verksam försvarare,

<sup>33</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 31.

<sup>34</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 22 och rättsfallet NJA 2011 s. 291.

<sup>35</sup> Se NJA 2016 s. 414 II p. 8. Jfr även offentligt biträde i HFD 2016 ref. 30.

<sup>36</sup> Se NJA 2017 s. 629.

dvs. en försvarare med verksamhet 10 mil eller, i mindre tätbebyggda områden, 20 mil från domstolsorten hade kunnat få. Denna schablon är tillämplig både i tingsrätt och i hovrätt.<sup>37</sup> För offentliga biträden tillämpas en motsvarande schablon.<sup>38</sup> Enligt schablonen ska en jämförelse göras mellan distansförsvararens faktiska tidsspillan och utlägg för de arbetsuppgifter som uppdraget har krävt och vad en lokal försvarare skulle ha rätt till vid utförande av dessa arbetsuppgifter. Jämförelsen ska avse tidsspillan och utlägg för varje arbetsuppgift som distansförsvararen har utfört, exempelvis deltagande i en förhandling. Det är alltså inte fråga om att göra en samlad jämförelse för uppdraget sett som en helhet.

Följande exempel kan illustrera schablonen. Om en distansförsvarare begär ersättning för tidsspillan och utlägg i samband med deltagande i en förhandling gäller enligt schablonen att han eller hon har rätt till ersättning med högst ett belopp som motsvarar vad en lokalt verksam försvarare skulle haft rätt till för inställelse till förhandlingen. Enligt schablonen skulle en lokalt verksam försvarare för sitt deltagande vid förhandlingen ha rätt till ersättning för bilresatur och retur till domstolsorten, vilket för en försvarare på 10 mils avstånd från domstolsorten motsvarar tre timmars tidsspillan och utlägg motsvarande 20 mil. Är distansförsvararens faktiska kostnad för tidsspillan och utlägg lägre än vad som följer av schablonen har ingen merkostnad uppstått, vilket innebär att försvararen har rätt till ersättning för den faktiska kostnaden. Är distansförsvararens faktiska kostnad högre ska i stället ersättning lämnas med det belopp som följer av schablonen. En distansförsvarares ersättning kan därmed inte bli högre än vad som följer av faktiskt vidtagna arbetsuppgifter.<sup>39</sup>

Enligt en annan schablonregel, tillämplig enbart i hovrätt, kan en försvarare som biträdde sin huvudman redan vid tingsrätten få högre – men inte lägre – ersättning för tidsspillan och utlägg än vad som följer av den första schablonregeln; försvararen har då rätt till ersättning för faktisk tidsspillan och faktiska utlägg upp till ett belopp som motsvarar vad som hade utgått för resa mellan tingsrättsorten och hovrättsorten.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Se NJA 2012 s. 914.

<sup>38</sup> Se HFD 2016 ref. 30.

<sup>39</sup> Se NJA 2022 s. 749.

<sup>40</sup> Se NJA 2017 s. 652.

Som huvudregel får en offentlig försvarare inte förbehålla sig eller ta emot ersättning av den misstänkte. En distansförsvarare får dock förbehålla sig och ta emot skälig ersättning för sådana merkostnader för tidsspillan och utlägg som inte omfattas av försvararens rätt till ersättning av allmänna medel.

#### 5.6.4 Förhandsbesked till distansbiträden

##### Rättslig reglering

På begäran av den enskilde eller den föreslagne distansförsvararen ska rätten lämna ett förhandsbesked i fråga om försvararen har rätt till ersättning av allmänna medel för sådana merkostnader för tidsspillan och utlägg som uppstår på grund av avståndet, se 21 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken. Motsvarande regel gäller för distansbiträden som har rätt till ersättning enligt 27 § rättshjälpslagen.

I förarbetena anges att ett övergripande syfte med lagändringarna beträffande distansförsvarare är att stärka den enskildes rätt att välja rättsligt biträde. Samtidigt skulle de ekonomiska konsekvenserna av reglerna kunna bli svåra att förutse för den misstänkte eller försvararen, om det under uppdragets gång var oklart i vilken utsträckning merkostnaderna skulle betalas av allmänna medel. Regeringen uttalade i propositionen att omfattningen av statens kostnadsansvar i många fall får antas ha avgörande betydelse för såväl den enskildes önskemål om ett specifikt biträde som den föreslagna försvararens möjlighet och intresse att åta sig uppdraget. För att en försvarare i ett tidigt skede ska kunna få ett besked om statens kostnadsansvar infördes en möjlighet att få ett förhandsbesked.<sup>41</sup>

Förhandsbeskedet ska alltså göra det möjligt för den misstänkte och för den föreslagna offentlige försvararen att förutse om ersättningen av allmänna medel kommer att omfatta merkostnaderna. Ett positivt förhandsbesked är därför bindande vid den efterföljande prövningen av försvararens anspråk på ersättning. Domstolens slutliga prövning av vad som utgör skälig ersättning för uppdraget ska i sådana fall göras med den utgångspunkten att den offentlige försvararen har rätt till ersättning för de merkostnader som uppstår på grund av avståndet mellan domstolsorten och försvararens verksamhetsort. Det ska dock påpekas att ett förhandsbesked, likt andra er-

<sup>41</sup> Se prop. 2008/09:232.

sättningsbeslut, kan överklagas inte bara av den enskilde och försvararen utan också av Justitiekanslern. Högsta domstolen har mot denna bakgrund slagit fast att ett positivt förhandsbesked är bindande också när en högre rätt ska ta ställning till försvararens ersättningsanspråk för uppdraget i högre rätt, om dennes uppdrag som offentlig försvarare består där.<sup>42</sup>

Ett positivt förhandsbesked innebär inte att domstolen i förväg godtar all tidsspillan och utlägg som uppstår på grund av avståndet. Det åligger alltså försvararen att i möjligaste mån begränsa sina kostnader. Domstolen har sedan, i samband med prövningen av försvararens yrkande om ersättning, att ta ställning till i vilken utsträckning ersättningen är skälig med hänsyn till vad uppdraget har krävt. Det krävs dock inte att domstolen har lämnat ett positivt förhandsbesked för att en distansförsvarare ska ha rätt till ersättning av allmänna medel för merkostnader. Det förhållandet att ett förhandsbesked inte har begärts eller att domstolen lämnat ett negativt förhandsbesked utesluter inte att merkostnader kan ersättas vid en senare prövning på grund av ett mer fullständigt beslutsunderlag. Om domstolen vid en slutlig prövning av försvararens ersättningsanspråk beslutar att ersätta merkostnaderna binder det emellertid inte högre rätt vid en prövning av distansförsvararens ersättningsanspråk i den högre rätten när det inte finns något positivt förhandsbesked.<sup>43</sup>

Ett förhandsbesked kan begäras av den misstänkte eller den person som föreslagits som offentlig försvarare. Det naturliga är att begäran och prövning görs i samband med förordnandet. Om en begäran om förhandsbesked framställs är det lämpligt att den misstänkte eller den föreslagne försvararen också framför de omständigheter som kan utgöra särskilda skäl för ett förhandsbesked. Rätten bör i samband med en begäran klargöra om den misstänktes förslag till försvarare är avhängigt utgången i förhandsbeskedet. Det kan annars inträffa att förordnande sker i enlighet med den misstänktes förslag men att denne sedan begär byte av försvarare på den grunden att merkostnaderna enligt meddelat förhandsbesked inte omfattas av rätten till ersättning av allmänna medel.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 25 och NJA 2012 s. 262.

<sup>43</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 32 och NJA 2012 s. 262.

<sup>44</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 32.



## Prövningen i högre rätt av positiva förhandsbesked

Högsta domstolen har i avgörandet ”Distansförsvararen från Stockholm I” NJA 2019 s. 271 uttalat sig om prövningen i högre rätt av ett överklagat positivt förhandsbesked. I avgörandet slog Högsta domstolen fast att prövningen av ett positivt förhandsbesked ska grundas på de omständigheter som är aktuella vid tidpunkten för den högre rättens prövning. Det innebär att om en distansförsvarare har hunnit sätta sig in i ett ärende och de totala kostnaderna för försvaret inte kan förväntas bli avsevärt högre än de redan uppkomna 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.

En konsekvens av Högsta domstolens avgörande är att en högre rätt som prövar ett överklagat positivt förhandsbesked kan komma att avstå från att ändra ett förhandsbesked som meddelats på felaktiga grunder eller trots att det saknats särskilda skäl att bevilja förhandsbeskedet, om biträdet vid tidpunkten för den högre rättens prövning har hunnit sätta sig in i ärendet.

## Genomgång av överklagade positiva förhandsbesked

Vi har inom ramen för utredningen gått igenom 130 beslut från samtliga sex hovrätter där Justitiekanslern har överklagat ett positivt förhandsbesked som meddelats av en tingsrätt.<sup>45</sup> Syftet med genomgången har varit att undersöka hur handläggningstiden i hovrätt av överklagade positiva förhandsbesked sett ut och i vilken omfattning hovrätten har låtit ett positivt förhandsbesked bestå trots att hovrätten ansett att det saknats förutsättningar för tingsrätten att meddela ett sådant förhandsbesked.

Av de 130 granskade besluten har hovrätten avslagit Justitiekanslerns överklagande i 23 fall. Justitiekanslern har fått bifall till sitt överklagande i 86 fall. I 21 fall har överklagandet återkallats och målet skrivits av.

När det gäller handläggningstiden i hovrätt har vi granskat de 23 fall där Justitiekanslern fått avslag på överklagandet. Det kan

---

<sup>45</sup> Samtliga granskade beslut har meddelats i tiden efter Högsta domstolens avgörande NJA 2019 s. 271.

konstateras att Justitiekanslern, med hänsyn till NJA 2019 s. 271, regelmässigt har begärt en skyndsam handläggning i hovrätten. Den genomsnittliga handläggningstiden i de 23 granskade målen har varit 22,4 dagar. Genomsnittstiden mellan tidpunkten för tingsrättens beslut och hovrättens avgörande har varit 28,6 dagar. Handläggnings-tiden har påverkats av att hovrätterna, i samtliga mål som granskats, förelagt motparten att yttra sig över Justitiekanslerns överklagande. I vissa mål har hovrätten därutöver beslutat om ytterligare skrift-växling eller anstånd, vilket har påverkat handläggningstiden. Slut-ligen har handläggningstiden påverkats av att hovrätten i vissa fall inte prövat överklagandet innan tiden för överklagande av tings-rättens beslut löpt ut.

Hovrättens beslutsskäl har varierat från fall till fall. Det kan dock konstateras att i 15 av de granskade fallen har hovrätten hänvisat till att försvararen eller biträdet vid tidpunkten för hovrättens prövning varit väl insatt i målet. I ett av de granskade fallen har hovrätten ut-tryckligen uttalat att omständigheterna vid tingsrättens prövning varit sådana att tingsrätten inte borde ha meddelat ett förhands-besked, men att förhållandena vid hovrättens prövning inneburit att förhandsbeskedet ändå skulle bestå.

## **5.7 Hanteringen av rättsliga biträdens ersättningsanspråk**

### **5.7.1 Formerna för ersättningsyrkandet**

Ett rättsligt biträde brukar vanligtvis framställa sitt ersättnings-anspråk genom att ge in en kostnadsräkning till domstolen. Det sker vanligen i samband med att ett mål ska företas till avgörande i sak, dvs. antingen när en huvudförhandling avslutats eller, om hand-läggning sker skriftligen, i samband med att biträdet slutför sin klients talan i målet.

Kostnadsräkningen ges in antingen i pappersform eller per mejl. I taxemål förekommer det att ett biträde vid huvudförhandlingen uppger sitt kostnadsyrkande muntligen för att sedan komplettera med en skriftlig räkning i efterhand. Ibland lämnas yrkandet munt-ligen utan att biträdet därefter ger in någon skriftlig kostnadsräk-ning. I övriga fall lämnas kostnadsräkningen in till domstolen inför att ersättningen ska bestämmas i samband med att ett biträdes upp-

drag avslutas av någon annan anledning, t.ex. när ett biträde ska entledigas eller när ett mål ska skrivas av från fortsatt handläggning.

Kostnadsräkningen registreras i aktuellt mål i domstolarnas målhanteringssystem. Om kostnadsräkningen ges in i pappersform skannas den in och omvandlas till en PDF-fil medan räkningar som mejlas in som PDF-fil direkt kan registreras i målet. Om räkningen ges in i ett annat format görs den om till en PDF-fil inför registreringen i målet.

### 5.7.2 Tidpunkten för framställande av ersättningsanspråket

Det finns inga uttryckliga bestämmelser som anger när ett rättsligt biträde ska framställa sitt ersättningsanspråk. Av praxis följer emellertid att denna fråga hanteras genom en analog tillämpning av bestämmelsen i 31 kap. 9 § rättegångsbalken såvitt gäller offentliga försvarare. En offentlig försvarare ska, enligt grunderna för den nämnda bestämmelsen, göra en framställning om ersättning innan handläggningen av målet avslutas. Detsamma gäller för ett rättshjälpsbiträde enligt grunderna för 18 kap. 14 § rättegångsbalken. Motsvarande regel tillämpas för målsägandebiträde. Den som inte i tid framställt något kostnadsyrkande får inte senare föra talan om den kostnad som uppkommit vid den instans det gäller. Från den huvudregeln har ibland vissa avsteg gjorts i rättspraxis när försvararen eller biträdet har ansetts ha giltig ursäkt för sin underlåtenhet att i tid inkomma med yrkande om ersättning (se bl.a. NJA 2007 s. 839 med där gjorda hänvisningar).

För rättsliga biträden är alltså huvudregeln att ett ersättningsanspråk ska framställas innan handläggningen av ett mål avslutas. För rättshjälpsbiträden finns en särskild bestämmelse som anger att om ett biträde inte begärt ersättning i rätt tid och därigenom förlorat rätten att få ersättningen fastställd av domstolen, får Rättshjälpsmyndigheten fastställa ersättningen under förutsättning att biträdet inte kände till att angelägenheten var anhängig vid domstolen eller att underlåtenheten beror på något annat ursäktligt misstag, se 28 § andra stycket rättshjälpslagen.

### 5.7.3 Kostnadsräkningens innehåll

#### Författningsreglerade krav

Den domstol som beslutar om ersättning till ett rättsligt biträde ska göra en noggrann prövning av ersättningsanspråket. Det förutsätter att domstolen har ett tillräckligt beslutsunderlag för prövningen. Det har därför ställts upp särskilda krav på den kostnadsräkning som ett rättsligt biträde ska ge in till domstolen.

De rättsliga krav som ställs på en kostnadsräkning framgår av 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404). Enligt första stycket i den bestämmelsen ska biträdet i skilda poster redovisa den ersättning som begärs för arbete, tidspillan och utlägg. Bestämmelsen innehåller även en hänvisning till mervärdesskattelagens bestämmelser om fakturering. Den timkostnadsnorm som regeringen fastställt och beloppen i taxorna gäller exklusive mervärdesskatt. Ett rättsligt biträde som är skyldigt att redovisa mervärdesskatt ska därför göra tillägg för mervärdesskatt och redovisa det i kostnadsräkningen.

Kraven på en kostnadsräkning ser olika ut beroende på om ersättning begärs enligt taxa eller inte. Om ersättning begärs enligt taxa räcker det i princip att biträdet anger det belopp som anges i taxan.

Om ersättningen inte ska bestämmas enligt taxa eller om den begärda ersättningen avviker från fastställd taxa, ska kostnadsräkningen innehålla en arbetsredogörelse, se 20 § andra stycket rättshjälpsförordningen. Arbetsredogörelsen ska vara så utförlig att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas. Arbetsredogörelsen ska innefatta uppgift om tidsåtgången för varje åtgärd som inte är rutinmässig. Om den som begär ersättning vill åberopa några särskilda omständigheter, såsom att uppdraget varit särskilt svårt eller krävande, ska dessa anges. Av kostnadsräkningen ska även framgå den tid som har lagts ned på uppdraget och när arbetet påbörjades. Enligt tredje stycket i 20 § rättshjälpsförordningen ska det vidare framgå av kostnadsräkningen om ett biträde har satt en advokat eller en biträdande jurist i sitt ställe.

Bestämmelsen i 20 § rättshjälpsförordningen innehåller inget uttryckligt skriftlighetskrav, annat formkrav eller krav på undertecknande av kostnadsräkningen. Inte heller någon annanstans finns någon reglering om det.

## Förarbetsuttalanden om kostnadsräkningar

Vilka krav som bör ställas på en arbetsredogörelse har behandlats i förarbetena till den gamla rättshjälpslagen.<sup>46</sup> Där påpekas att det är angeläget att kostnadsräkningar har en lämplig utformning och att räkningen bör innehålla den arbetsredogörelse som behövs för rättens prövning. Kraven på redogörelsen skiftar beroende på ärendets karaktär. I enkla och mindre tidskrävande ärenden kan det räcka med en redogörelse för olika arbetsmoment såsom sammanträden och telefonsamtal, medan det generellt sett bör ställas avsevärt högre krav på en arbetsredogörelse om ärendet är mer omfattande och det begärda arvodet är högre. Som exempel på situationer där det är särskilt befogat att ställa högre krav på arbetsredogörelsen nämns de delar av biträdets arbete som den prövande myndigheten inte själv vid förhandling eller på något annat sätt kan bilda sig en uppfattning om eller fall där den begärda ersättningen avviker från vad som kan betraktas som normal debitering för ett uppdrag av det aktuella slaget.

De omständigheter som visar att arbetet varit påkallat för att tillvarata huvudmannens rätt eller i övrigt nödvändigt för att fullgöra uppdraget bör anges i redogörelsen. Som exempel nämns att biträdet kan, utan att åsidosätta eventuell tystnadsplikt, utveckla vad som har förekommit vid överläggningar och telefonsamtal. Om ärendet har inneburit särskilda svårigheter i juridiskt hänseende eller på något annat sätt, framhålls att orsakerna till detta bör anges i redogörelsen.

Sedan 2005 gäller att ett biträde i arbetsredogörelsen ska ange tidsåtgången för varje åtgärd som inte är rutinmässig, se 20 § andra stycket rättshjälpsförordningen. I samband med den ändringen uttalade regeringen att de då rådande kraven på utformningen av kostnadsräkningar ansågs vara tydliga i sig och att det egentligen vore tillräckligt om de redan befintliga kraven efterlevdes på ett bättre sätt. Regeringen fann trots det skäl för en viss uppstramning av reglerna såvitt avsåg redovisning av tidsåtgång för olika åtgärder. Det övergripande syftet angavs vara att förbättra kontrollmekanismerna i det statliga ersättningssystemet. Samtidigt framhöll regeringen att det var viktigt att kraven på en kostnadsräkning inte detaljreglerades onödigt mycket, eftersom en sådan reglering skulle kunna bli omotiverat betungande för det rättsliga biträdet och inte leda till

---

<sup>46</sup> Se prop. 1981/82:28 s. 18.

några större fördelar för staten. Det ansågs för långtgående att kräva en redovisning av varje arbetsmoment oavsett dess längd eller hur allmänt förekommande det var. Det ansågs därför lämpligt att införa ett krav om att arbetsredogörelsen ska innehålla uppgift om tidsåtgången för åtgärder som inte är rutinmässiga, specificerat på varje åtgärd för sig.

När det gäller definitionen av rutinmässiga åtgärder uttalade regeringen att kortare telefonsamtal och meddelanden med e-post eller brev även fortsättningsvis borde kunna slås samman till en post med angivande av antal åtgärder och total tidsåtgång. I fråga om inlagor till rätten och brev till exempelvis motpartsombud ansågs dock att sådana åtgärder som huvudregel bör redovisas med tidsåtgång var och en för sig, om det inte är fråga om rena rutinåtgärder såsom begäran om anstånd och bekräftelse av mottagna handlingar. Slutligen anfördes att det varken var möjligt eller lämpligt att ställa upp någon absolut tidsgräns för vad som avses med rutinmässiga åtgärder. Det ansågs dock att åtgärder som tar mindre än 20 minuter i anspråk regelmässigt bör kunna bedömas vara av sådan art att de inte behöver särredovisas.<sup>47</sup>

## Rättsfall från Högsta domstolen

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2008 s. 223 uttalat sig om kraven på vad en kostnadsräkning ska innehålla. I avgörandet konstaterade Högsta domstolen att kraven på en kostnadsräkning får bedömas från fall till fall och måste ställas i relation till målets och uppdragets karaktär. Generellt sett bör högre krav ställas på en arbetsredogörelse när målet är omfattande och det begärda arvudet är högt. Att i sådana fall enbart ange olika arbetsmoment och beskriva arbetet med standarduttryck utan klagörande kommentarer kan vara otillräckligt för att domstolen ska kunna göra en egen bedömning av om den yrkade ersättningen är skälig, bl.a. med hänsyn till nedlagd tid och till om arbetet omfattas av det aktuella uppdraget. Det behövs inte någon utförlig redogörelse för sådana förhållanden som är kända för den domstol där arbetet utförts. Redogörelsen bör i stället koncentreras till de delar av arbetet som den beslutande domstolen inte själv kan bilda sig en uppfattning om. Vägledande vid

---

<sup>47</sup> Se prop. 2004/05:41.

utformningen och bedömningen av arbetsredogörelsen bör således vara vilka upplysningar som den beslutande domstolen – med beaktande också av övrigt tillgängligt underlag – behöver för sin prövning. Det bör emellertid vid utformningen av arbetsredogörelsen beaktas att ersättningen kan bli föremål för överklagande och för överprövning i högre instans.

Högsta domstolen har i ett senare rättsfall, NJA 2010 s. 19, uttalat att syftet med bestämmelserna rörande kostnadsräkningar utformning är att förse domstolen, och i förekommande fall Justitiekanslern och den överprövande domstolen, med ett fullgott underlag för prövningen av ersättningsfrågan samt för att åstadkomma en effektiv kostnadskontroll. I rättsfallet poängterade Högsta domstolen att kraven på kostnadsräkningen och arbetsredogörelsen ställs relativt högt, särskilt i fråga om de delar av arbetet som domstolen saknar egentlig inblick i, eftersom det förutsätts att den domstol som ska bestämma ersättningen gör en noggrann prövning av kostnadsanspråket.

## 5.8 Rättens prövning av ersättningsanspråk

Ersättningen till ett rättsligt biträde bestäms i varje instans för det arbete som utförts där samt för tidsspillan och utlägg. Som utgångspunkt måste därför ett rättsligt biträde som vill ha ersättning av allmänna medel för sitt uppdrag göra en framställning om ersättning hos rätten innan handläggningen av målet avslutas (se avsnitt 5.7.2).

Beslut om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden m.fl. är slutliga beslut som meddelas i samband med dom. Om ett slutligt beslut meddelas i samband med dom ska det tas in i domen, se 17 kap. 12 § och 30 kap. 10 § rättegångsbalken.

För rättshjälpsbiträden och offentliga biträden tillämpas en särskild bestämmelse i 28 § rättshjälpslagen som slår fast att ersättning till ett rättshjälpsbiträde ska fastställas i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs slutligt, dvs. genom det avgörande med vilket domstolen eller Rättshjälpsmyndigheten skiljer målet eller ärendet ifrån sig.

Vanligtvis sker prövningen av ett ersättningsanspråk i samband med att målet avgörs slutligt, dvs. i samband med överläggning efter avslutad förhandling eller föredragning. Om det rättsliga biträdet

har entledigats under målets handläggning kan dock ersättningsfrågan prövas i ett tidigare skede, vilket normalt sker i samband med entledigandet. En förutsättning för det är dock att domstolen har tillräckligt underlag för bedömningen av skäligheten av den begärda ersättningen.<sup>48</sup> När ett ersättningsanspråk inte prövas i samband med en huvudförhandling fattas beslut i ersättningsfrågan utan medverkan av nämndemän.

När överläggning hålls efter en huvudförhandling behandlas av naturliga skäl de frågor som rör huvudsaken först. Ersättningsfrågorna behandlas regelmässigt sist. Det har påtalats att denna ordning kan göra att tidspress uppstår under överläggningen och att kostnadsräkningarna därför inte granskas så noggrant som är önskvärt. Denna problematik har belysts av Riksrevisionen i en granskning av tingsrätternas hantering av ersättning till rättsliga biträden i brottmål.<sup>49</sup> Enligt Riksrevisionens rapport, som bygger på intervjuer med domare, är det ovanligt att rätten väntar med att meddela dom endast för att mer noggrant kunna gå igenom ersättningsyrkandet. Nämndemännen ska vara delaktiga i ersättningsbeslutet och i brottmål ska rätten som huvudregel avkunna dom direkt efter överläggningen, vilket gör att domaren ofta är förhindrad att skjuta upp prövningen av ersättningsfrågan till ett senare tillfälle.

### Tidigare överväganden om tidpunkten för rättens prövning av ersättningsanspråk

I betänkandet *Rättvisans pris* (SOU 2014:86) tog Biträdeskostnadsutredningen upp frågan om rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden skulle kunna skjutas upp till en senare tidpunkt i stället för att ersättningsbeslutet ska fattas i samband med dom eller beslut i sak. Utredningen ansåg att en sådan ordning skulle medföra att ersättningsfrågan blir huvudfrågan för prövningen, vilket skulle kunna leda till både en noggrannare behandling av frågan och till att betydelsen av en kritisk granskning av biträdens kostnadsräkningar lyfts fram. Utredningen ansåg att en sådan uppskjuten prövning måste kombineras med lagändringar som skulle ge rättens ordförande, eller i förekommande fall samtliga juristdomare, rätt att fatta beslut om ersättning utan nämndemännens medverkan. Utredningen ansåg

---

<sup>48</sup> Se NJA 1982 s. 845.

<sup>49</sup> Se RiR 2021:27.



dock att en sådan uppskjuten prövning av ersättningsbeslutet var förenad med vissa olägenheter. En separat prövning av ersättningsfrågan skulle innebära ett avsteg från en central processrättslig princip, dvs. att rätten ska pröva alla yrkanden som framställs i ett mål innan den skiljer målet ifrån sig. Det skulle också komplicera rättens ställningstagande till återbetalningsskyldigheten för den tilltalade i brottmål, eftersom den påverkas av storleken på ersättningen till det rättsliga biträdet. En annan nackdel ansågs vara att det skulle gälla olika överklagandefrister för avgörandet i ersättningsfrågan och i huvudsaken. Därtill ifrågasattes om en uppskjuten prövning skulle leda till en kvalitativt bättre prövning av ersättningsanspråken. Utredningen hade invändningar mot argumentet att engagemanget hos rätten mattades av i slutet av en längre överläggning. Vidare menade utredningen att de bästa förutsättningarna för en kritisk granskning av ett ersättningsanspråk finns i nära anslutning till förhandlingen, vilket är skälet till att överläggningen ska inledas omedelbart efter en huvudförhandling. Utredningen föreslog därför ingen ändring såvitt avsåg tidpunkten för beslut om ersättning.<sup>50</sup>

## **5.9 Extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål**

### **5.9.1 Det externa kontrollsystemet**

I brottmål sker kontrollen av ett rättsligt biträdes ersättningsanspråk av den domstol som förordnat biträdet. Rätten ska, inför ett beslut om ersättning till ett biträde, göra en noggrann kontroll av skäligheten av och riktigheten i anspråket. Det är alltså rätten som har ansvaret för kontrollen av rättsliga biträdens ersättningsanspråk i brottmål.

Utöver rättens prövning av ersättningsanspråk finns flera mekanismer som syftar till att bidra till en bättre kontroll över biträdeskostnader i brottmål. Dessa kontrollmekanismer benämns som externa i förhållande till den kontroll som sker genom rättens prövning av ett ersättningsanspråk, men ingår i den statliga kostnadskontrollen i vid bemärkelse.

Det externa kontrollsystemet består av tre delar. Till att börja med är en åklagare skyldig att yttra sig till rätten över ett biträdes

---

<sup>50</sup> Se SOU 2014:86 s. 337 ff.

ersättningsanspråk när den yrkade ersättningen uppgår till minst 100 000 kronor. Vidare har Justitiekanslern, som ett led i sin tillsyn över rättshjälppssystemet, rätt att överklaga en domstols beslut om ersättning till bl.a. försvarare och målsägandebiträde. För att Justitiekanslern på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sin tillsyn har tingsrätterna en skyldighet att underrätta Justitiekanslern om ersättningsbeslut som överstiger 150 000 kronor. Slutligen har rätten en skyldighet att i vissa fall anmäla till advokatsamfundet om ett ersättningsanspråk har satts ned med ett betydande belopp eller med minst 50 000 kronor. Nedan följer en närmare redogörelse för de olika delarna i det externa kontrollsystemet.

### **5.9.2 Åklagares skyldighet att yttra sig över ersättningsanspråk**

En åklagare har i princip alltid en möjlighet att i ett brottmål yttra sig över ett biträdes ersättningsanspråk. I vissa fall har en åklagare också en författningsreglerad skyldighet att yttra sig över sådana anspråk. Åklagares yttrandeskyldighet regleras i förordningen (2005:77) om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.

Enligt 1 § första stycket i förordningen ska rätten höra en åklagare över ett ersättningsanspråk om en offentlig försvarare, ett målsägandebiträde eller annat rättsligt biträde yrkar ersättning med 100 000 kronor eller mer. Åklagaren ska då yttra sig över bitrådets ersättningsanspråk, och särskilt i fråga om yrkad ersättning för det arbete som biträdet utfört under förundersökningen.

Det finns inga särskilda formkrav för en åklagares yttrande. Det innebär att yttrandet kan lämnas antingen muntligen, vilket brukar ske vid slutet av en huvudförhandling, eller skriftligen efter avslutad förhandling.

Syftet med en åklagares yttrande är att det ska underlätta för en domstol att bedöma skäligheten av och riktigheten i ett framställt ersättningsanspråk. Domstolen ska därigenom uppmärksammas på om åklagaren anser att anspråket avsevärt avviker från dennes uppfattning om omfattningen av och kvaliteten på bitrådets arbetsinsats. Åklagares yttrandeskyldighet innebär dock inte att åklagaren måste kommentera ersättningsanspråket i detalj. Åklagaren behöver endast uttala sig om skäligheten av det totala arvodesanspråket. Någon egen uppfattning om vad som bör utgöra skäligt belopp behöver inte pre-

senteras. För att bedöma om ett arvodesanspråk är skäligt bör åklagaren i de flesta fall kunna förlita sig på sina egna erfarenheter av vad som är ett normalt ersättningsanspråk för en viss typ av mål av en viss omfattning.

När yttrandeskyldigheten infördes påtalade regeringen att det var viktigt att skyldigheten att yttra sig inte skulle påverka åklagarens sedvanliga arbete negativt. Därför ansåg regeringen att det fanns skäl att begränsa yttrandeskyldigheten till situationer där det sammanlagda anspråket på ersättning av allmänna medel uppgick till ett betydande belopp. Beloppsgränsen sattes därför till 100 000 kronor. Det diskuterades en lägre beloppsgräns, 50 000 kronor, som dock ansågs medföra en risk för att yttrandeskyldigheten skulle komma att uppta en alltför stor del av den normala verksamheten hos ett inte obetydligt antal åklagare. Antalet ersättningsanspråk som uppgick till 100 000 kronor eller mer ansågs vara av sådan begränsad omfattning att yttrandeskyldigheten inte i för stor utsträckning skulle påverka åklagarnas normala arbetsrutiner.<sup>51</sup>

År 2021 utvidgades åklagares yttrandeskyldighet till att även omfatta vissa ersättningsanspråk som framställs i förordnandemål. Enligt 1 § andra stycket i förordningen gäller att om ett biträde framställer ett ersättningsanspråk i ett brottmål där åtal inte väckts ska rätten inhämta ett yttrande från åklagaren – eller en annan undersökningsledare – om ersättningsanspråket uppgår till minst 30 000 kronor eller om det annars behövs för att bedöma skäligheten i anspråket. I sådana fall ska yttrandet avse den yrkade ersättningen för arbete. Yttrandeskyldigheten i förordnandemålen infördes bl.a. mot bakgrund av att antalet förordnandemål ökat och att tingsrätterna har sämre möjligheter att kontrollera ersättningsanspråken i sådana mål. Det fanns därför ett behov av att utvidga yttrandeskyldigheten för att åstadkomma en mer enhetlig och ändamålsenlig kostnadskontroll i förordnandemålen.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Se prop. 2004/05:41.

<sup>52</sup> Se Justitiedepartementets promemoria Förbättrad kontroll av ersättningsanspråk i brottmål där åtal inte har väckts (Ju2020/03627).

### 5.9.3 Justitiekanslerns rätt att överklaga domstolars beslut i ersättningsfrågor

Av 1 § 2 lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut framgår att Justitiekanslern har rätt att överklaga ett beslut av domstol i fråga om ersättning av allmänna medel till bl.a. försvarare och målsägandebiträde.

När det gäller beslut om ersättning till rättshjälpsbiträde respektive offentligt biträde har Justitiekanslern rätt att föra talan mot sådana beslut enligt regler i rättshjälpslagen och lagen om offentligt biträde.

Lagen om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut infördes år 2005 samtidigt som ändringar genomfördes i rättshjälpslagen och lagen om offentligt biträde. Lagändringarna innebar att talerätten i fråga om beslut om ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden överflyttades från Domstolsverket till Justitiekanslern. Det huvudsakliga syftet med att flytta över talerätten till Justitiekanslern var att öka effektiviteten i den statliga granskningen av ersättningsbeslut m.m. Genom flytten av talerätten avsåg man att åstadkomma en bättre statlig kontroll över ersättningsbeslut än vad som var tidigare varit fallet.

Justitiekanslerns talerätt över ersättningsbeslut har både en kontrollerande och en fiskal funktion. Den får primärt anses påkallad från rättssäkerhetssynpunkt, men kan dessutom bidra till en effektiv kostnadskontroll och enhetlig praxis hos domstolarna. Den kontrollerande funktionen förutsätter att Justitiekanslern får del av en stor mängd beslut som fattas vid domstolarna. Syftet med granskningen är att hitta de beslut som är värda att överklaga.

För att Justitiekanslern ska få del av ersättningsbesluten har domstolarna och myndigheter en skyldighet att i vissa fall underrätta Justitiekanslern. När talerätten övertogs av Justitiekanslern ansåg regeringen att denna rapporteringsskyldighet skulle omfatta fall som är av principiellt intresse och fall där den beslutade ersättningen uppgick till minst 100 000 kronor inklusive mervärdesskatt. Beloppsgränsen syftade till att Justitiekanslerns granskning skulle kunna inriktas på de riktigt kostnadskrävande målen, eftersom det skulle ge en mer koncentrerad, ändamålsenlig och effektiv kontroll.

Beloppsgränsen för när domstolarna har rapporteringsskyldighet till Justitiekanslern har senare justerats till ersättningsbeslut som

uppgår till 150 000 kronor inklusive mervärdesskatt. Rapporteringsskyldigheten gäller för ersättningsbeslut i första instans. Liksom tidigare gäller att principiellt intressanta beslut ska rapporteras.

#### **5.9.4 Domstolars skyldighet att underrätta advokatsamfundet om vissa ersättningsbeslut**

En domstol som beslutar om ersättning av allmänna medel till en advokat som förordnats till offentlig försvarare, målsägandebiträde eller något annat uppdrag som rättsligt biträde, är skyldig att rapportera till advokatsamfundet om den yrkade ersättningen sätts ned med en betydande del. Rapportering ska alltid ske om den yrkade ersättningen sätts ned med 50 000 kronor eller mer, se 2 § förordningen om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.

En advokat har enligt det advokatetiska regelverket en skyldighet att se till att det arvode som debiteras alltid är skäligt. Syftet med domstolens rapporteringsskyldighet är att uppmärksamma advokatsamfundet på de omständigheter som föranlett att domstolen satt ned ersättningen, vilket i sin tur ska möjliggöra för samfundet att vidta disciplinära åtgärder. Därigenom ska advokater motiveras att känna ett större ansvar för sina kostnadsräkningar och ersättningsanspråk. Det ska i sin tur främja yrkesetiken.<sup>53</sup>

Rättens rapportering till advokatsamfundet tjänar alltså främst som ett incitament för advokater att vara noggranna vid utformningen av en kostnadsräkning för att undvika större nedsättningar av ersättningsyrkandet och disciplinära påföljder. Däremot kan rapporteringsskyldigheten inte anses ha någon egentlig inverkan på rättens kontroll av ett ersättningsanspråk i ett enskilt fall.

#### **5.9.5 Tidigare överväganden om ändringar i det externa kontrollsystemet**

Biträdeskostnadsutredningen övervägde i *Rättvisans pris* (SOU 2014:86) om det borde genomföras ändringar i beloppsgränserna för när åklagare ska yttra sig och för när Justitiekanslern ska underrättas om ersättningsbeslut. I fråga om åklagarens yttrandeskyldighet anförde utredningen att en sänkning av beloppsgränsen visser-

---

<sup>53</sup> Se prop. 2004/05:41.

ligen skulle kunna innebära att domstolarnas beslutsunderlag i ersättningsfrågor skulle kunna förbättras i flera fall, men att en utökad yttrandeplikt riskerade att ta upp för stor del av åklagares normala verksamhet. Det ansågs att det skulle kunna bli alltför betungande i förhållande till de positiva effekter som skulle kunna uppnås.

När det gällde beloppsgränsen för underrättelse till Justitiekanslern, som vid den tidpunkten låg på samma nivå som åklagarens yttrandeplikt (dvs. 100 000 kronor), ansåg utredningen att en sänkning riskerade att medföra att mängden mål skulle kunna bli så betungande att Justitiekanslerns granskning skulle riskera att bli mindre effektiv och koncentrerad, vilket inte skulle gynna staten. Utredningen föreslog därför ingen sänkning av beloppsgränsen. Därtill pekade utredningen på att såväl domstolar som andra aktörer har en möjlighet att på eget initiativ kommunicera icke rapporteringspliktiga ersättningsbeslut till Justitiekanslern och att denna möjlighet borde utnyttjas i större utsträckning.<sup>54</sup>

## **5.10 Substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde**

### **5.10.1 Inledning**

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

Med substitution avses alltså att en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde, utan att själv frånträda sitt uppdrag, tillfälligt sätter någon annan i sitt ställe. Substitutionen kan gälla arbete under en viss tid eller avse vissa åtgärder, som t.ex. deltagande vid ett förhör under förundersökningen eller en förhandling inför domstolen. Syftet är att ett biträde ska kunna överlåta sådant arbete som kräver bitrådets personliga inställelse till någon annan om han eller hon under en kortare tid, till exempel på grund av sjukdom, dubbelbokning eller annan omständighet är förhindrad att själv utföra uppgiften. Tanken med substitution är att den ska möjliggöra att handlägg-

---

<sup>54</sup> Se SOU 2014:86 s. 341 ff.

ningen av ett mål kan fortsätta utan hinder av att ett biträde tillfälligt inte kan delta i processen. När det är fråga om mer långvariga eller permanenta förhinder bör i stället ett biträdesbyte ske.

Reglerna om substitution syftar alltså primärt till att underlätta en effektiv handläggning av ett brottmål. Bestämmelserna kan i snäv mening inte sägas vara en del av det statliga ersättningssystemet vad gäller ersättning till rättsliga biträden. Däremot kan ett beslut om substitution leda till merkostnader eftersom substitution kan medföra att ett biträde måste utföra ett visst dubbelarbete med uppdraget. Av den anledningen är det angeläget att substitution inte används i större utsträckning än vad som är nödvändigt.

I det följande ger vi en översikt av reglerna om substitution och vissa tillhörande frågor.

### **5.10.2 Regler om substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde**

#### **Offentlig försvarare**

Uppdraget som offentlig försvarare är som nämnts av personlig natur. Till offentlig försvarare ska förordnas en viss utpekad advokat och inte en advokatbyrå. Det hänger samman med principen om det fria advokatvalet och vikten av det finns en förtroendefull relation mellan advokaten och den misstänkte. Av det följer också att en misstänkt inte utan vidare ska behöva acceptera att någon annan person än den som förordnats som försvarare utför den misstänktes försvar. I 21 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken föreskrivs därför att en offentlig försvarare inte utan rättens tillstånd får sätta annan i sitt ställe. Rättens tillstånd ska inte vara generellt utan ska avse en viss person som rätten godkänner.<sup>55</sup> Möjligheten till substitution har, bortsett från språkliga ändringar, varit oförändrad sedan rättegångsbalken infördes.

Rättens tillstånd till substitution krävs under hela den tid som uppdraget pågår, det vill säga både under förundersökningen och under handläggningen i domstol efter att åtal väckts. Det är dock inte ovanligt att en offentlig försvarare låter sig biträdas av en annan advokat eller en biträdande jurist under arbetet med försvararuppdraget. Även om uppdraget är av personlig natur betyder det alltså inte att försvararen själv måste utföra alla åtgärder som hör till upp-

---

<sup>55</sup> Se NJA II 1943 s. 285.

draget. Försvaren kan således utan rättens medgivande ge en biträdande jurist i uppdrag att vidta vissa åtgärder. Denna möjlighet får dock anses vara begränsad till uppgifter att just biträda den offentliga försvararen. Detta anses vara ett viktigt led i att kunna upprätthålla kompetensförsörjningen och se till att yngre jurister får inblick i och erfarenhet av arbetet för att senare själva kunna få egna förordnanden. Den biträdande juristen agerar då inte självständigt utan enligt försvararens instruktioner och under dennes tillsyn och ansvar. Den biträdande juristens uppgifter bör vara begränsade och inte avse sådant som typiskt sett kräver den offentliga försvararens personliga insats, t.ex. en förhandling inför domstol.<sup>56</sup>

### Målsägandebiträde

För målsägandebiträde gäller i allt väsentligt samma regler som för offentlig försvarare. Enligt 4 § tredje stycket lagen (1988:609) om målsägandebiträde får ett målsägandebiträde inte utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. Bestämmelsen är utformad med regleringen om substitution för offentlig försvarare som förebild. Det betonas i förarbetena att uppdraget som målsägandebiträde är av personlig natur och bygger på ett förtroende mellan biträdet och målsäganden. Det anges också att det medför en extra belastning för målsäganden om biträdet byts ut under processens gång. Det är därför en självklar utgångspunkt att det målsägandebiträde som förordnats ska fullgöra sitt uppdrag.

Rättens tillstånd till substitution får inte vara generellt utan måste avse en viss person. Om ett målsägandebiträde får förhinder ska biträdet så snart som möjligt underrätta domstolen och samtidigt ange vem som ska ersätta biträdet. Ersättaren måste uppfylla samma behörighets- och lämplighetskrav som det förordnade målsägandebiträdet.<sup>57</sup>

Liksom för offentlig försvarare krävs rättens tillstånd till substitution såväl under förundersökningen som när handläggningen i domstol pågår efter att åtal väckts. Ett målsägandebiträde har på motsvarande sätt som en offentlig försvarare möjlighet att låta sig biträdas av annan, till exempel en biträdande jurist eller annan kol-

---

<sup>56</sup> Se rättsfallen NJA 1967 s. 385 och RH 1989:81.

<sup>57</sup> Se prop. 2017/18:86.



lega, för vissa begränsade åtgärder som inte kräver målsägandebiträdets personliga insats.

### 5.10.3 Substitutionsregler för andra rättsliga biträden

#### Offentligt biträde och rättshjälpsbiträde

Bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen om offentligt biträde. I den lagen finns inte några regler om substitution. I stället hänvisas till bestämmelserna om byte av rättshjälpsbiträde i rättshjälpslagen.

Ett offentligt biträde och ett rättshjälpsbiträde får sätta en advokat eller en biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution) om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution ske endast efter särskilt tillstånd, se 5 § lagen om offentligt biträde jämförd med 26 § tredje stycket rättshjälpslagen. Ett biträde har alltså rätt att, utan tillstånd, själv anlita en advokat eller en biträdande jurist på advokatbyrå som substitut så länge detta inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I det fall ett offentligt biträde har för avsikt att sätta någon annan än en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe krävs däremot ett särskilt tillstånd från den myndighet eller domstol som handlägger ärendet.

Justitiedepartementet har i en promemoria utarbetat ett förslag om att införa en generell regel om substitution i lagen om offentligt biträde (Ds 2023:14). Enligt förslaget ska ett offentligt biträde inte utan tillstånd få sätta någon annan i sitt ställe. Enligt förslaget ska det alltså gälla ett generellt krav på tillstånd för substitution för samtliga offentliga biträden, oavsett vilken sorts ärende eller mål biträdet förordnats i. Förslaget har utformats efter mönster av de bestämmelser som gäller för offentlig försvarare och målsägandebiträde. Regeringen har i en lagrådsremiss lämnat ett förslag till en regel om substitution som i huvudsak överensstämmer med promemorians förslag.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Se Regeringens lagrådsremiss Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden (24 april 2025).

## Offentligt biträde enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Ett offentligt biträde som förordnas i s.k. säkerhetsärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar får inte sätta någon annan i sitt ställe, se 6 kap. 8 § tredje stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. I förarbetena till bestämmelsen anförde regeringen att det inte borde införas någon möjlighet till substitution med hänsyn till de säkerhetsaspekter som aktualiseras och de känsliga uppgifter som kan förekomma i den aktuella typen av ärenden. Ett fåtal remissinstanser hade påtalat att denna ordning kunde medföra att ett offentligt biträde kunde behöva entledigas och bytas ut, exempelvis vid sjukdom. Regeringen ansåg att det var en godtagbar ordning eftersom det handlade om endast ett fåtal mål och ärenden per år.<sup>59</sup>

## Särskild företrädare för barn

Det finns enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn inte någon möjlighet för en särskild företrädare att tillfälligt sätta någon annan i sitt ställe. Eftersom det ställs betydande krav på ett uppdrag som särskild företrädare med avseende på bl.a. kunskaper, erfarenheter och mer personliga förutsättningar hos företrädaren, och med hänsyn till barnets särskilda intresse av förtroende och kontinuitet, har det ansetts att det inte är lämpligt att ge en särskild företrädare möjlighet att tillfälligt sätta någon annan i sitt ställe.<sup>60</sup>

### 5.10.4 Handläggningen av substitutionsfrågor

När ett behov av substitution uppkommer ska försvararen eller målsägandebiträdet, i så god tid som möjligt före den planerade aktivitet som kräver biträdets närvaro eller arbetsinsats, underrätta rätten om det förhinder som uppstått och samtidigt föreslå en lämplig ersättare. Den som begär substitution bör även ha inhämtat godkännande av substitutionen från sin klient. Den domstol som har att besluta i frågan får därefter ta ställning till om substitutionen ska godtas.

---

<sup>59</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 193.

<sup>60</sup> Se prop. 1998/99:133.

Rent praktiskt hanteras det förfarande som beskrivs ovan ofta förhållandevis informellt. Det biträde som vill substituera skickar normalt en förfrågan om substitution per mejl till domstolen, som svarar på samma sätt. Såväl begäran som rättens ställningstagande i substitutionsfrågan ska dokumenteras i målet så att det i efterhand går att kontrollera hur frågan hanterats. Det vanliga är att rätten skriver ett kortfattat beslut om substitution i dagboksbladet i målet eller diariet för det svarsmejl som skickas till biträdet.

Det kan emellertid också förekomma att en fråga om substitution uppkommer först när rätten ska inleda en förhandling. I dessa fall har biträdet inte anmält i förväg att han eller hon avser att sätta någon annan i sitt ställe vid förhandlingen, utan i stället är det en ersättare som inställer sig till förhandlingen med en transportfullmakt från det förordnade biträdet. Rätten får då vanligtvis godta substitutionen så att förhandlingen kan genomföras som planerat. Det brukar då framgå av anteckningarna från förhandlingen att substitution har skett.

### **5.10.5 Advokatsamfundets disciplinnämnds beslut i frågor om substitution**

I det följande redogörs för ett antal beslut från advokatsamfundets disciplinnämnd där nämnden prövat om disciplinpåföljd bör åläggas en advokat på grund av advokatens användning av substitution.

Disciplinnämnden har i flera fall tilldelat en erinran till olika advokater som vid uppdrag som offentlig försvarare utan rättens tillstånd satt en biträdande jurist i advokatens ställe vid polisförhör under förundersökning. Disciplinnämnden har i besluten uttalat att sådan substitution kan ske enbart till annan advokat. Enligt disciplinnämnden innebär det ett åsidosättande av god advokatsed att en advokat utan rättens tillstånd sätter en biträdande jurist i sitt ställe vid polisförhör.<sup>61</sup>

I ett fall har disciplinnämnden utdelat en varning till en advokat med anledning av att denne åtagit sig ett uppdrag som offentlig försvarare utan att i vart fall inledningsvis ha haft möjlighet att fullgöra uppdraget samt att advokaten förtigit det förhållandet. Advokaten hade även utan rättens tillstånd satt en biträdande jurist, som inte

---

<sup>61</sup> Se advokatsamfundets disciplinnämnds beslut den 26 juni 2024 (22/1170), den 10 oktober 2023 (23/0031) och den 30 juni 2023 (22/1235).

var behörig att utföra uppdraget, i sitt ställe vid ett polisförhör. Disciplinnämnden ansåg att advokaten genom sitt agerande allvarligt åsidosatt god advokatsed.<sup>62</sup>

I ett annat fall har disciplinnämnden utdelat en varning till en advokat på grund av dennes hantering av ett uppdrag som offentlig försvarare. Advokaten hade åtagit sig uppdraget och därefter gett in en transportfullmakt till tingsrätten enligt vilken advokaten tills vidare satte en annan advokat i sitt ställe. Under den tid som målet behandlades i tingsrätten, cirka fem månader, hade den förordnade advokaten förhinder att biträda sin klient vid samtliga polisförhör och rättegångstillfällen, dvs. både häktningsförhandlingar och huvudförhandlingen, som förekommit i målet. Disciplinnämnden uttalade att advokaten, redan när denne åtagit sig uppdraget eller i nära anslutning därtill, borde ha insett att advokaten inte skulle kunna tillvarata klientens intressen på ett lojalt sätt och fullfölja försvararuppdraget. Advokaten borde ha avböjt uppdraget eller begärt sitt entledigande. Disciplinnämnden ansåg att det därför saknade betydelse att advokaten senare kunde ha uppfattat att tingsrätten genom sitt handlande godtagit substitutionen. Advokaten ansågs ha allvarligt åsidosatt god advokatsed.<sup>63</sup>

I ett ärende från 2022 uteslöts en advokat från advokatsamfundet mot bakgrund av att advokaten på flera olika sätt allvarligt åsidosatt god advokatsed. Beslutet grundades delvis på att advokaten utan rättens tillstånd låtit sig substitueras av en biträdande jurist vid ett förhör under förundersökning. Advokaten hade även låtit sig substitueras av två relativt oerfarna biträdande jurister vid en huvudförhandling. Därtill konstaterade disciplinnämnden att advokaten hade tagit på sig fler uppdrag än vad denne klarade av. Disciplinnämnden anförde bl.a. att advokaten inte skulle ha tagit på sig nya uppdrag när advokaten redan vid antagandetidpunkten borde ha insett att det förelåg en påtaglig risk för att det inte skulle finnas tid för advokaten att handlägga uppdragen på ett godtagbart sätt.<sup>64</sup>

I disciplinnämndens praxis finns det även exempel på situationer där nämnden ansett att substitution utan rättens tillstånd har varit förenlig med god advokatsed. I ett fall hade en advokat som var utsedd till offentlig försvarare utan rättens tillstånd låtit en annan advo-

---

<sup>62</sup> Se advokatsamfundets disciplinnämnds beslut den 4 augusti 2020.

<sup>63</sup> Se advokatsamfundets disciplinnämnds beslut den 13 april 2021.

<sup>64</sup> Se advokatsamfundets disciplinnämnds beslut den 26 februari 2022 (2022/0710).

kat besöka klienten på anstalt. Advokaten hade därefter inkommit med en kostnadsräkning utan att redogöra för substitutionen. Disciplinnämnden konstaterade att besöket hos klienten som den substituerande advokaten vidtagit inte var något förhör utan ett besök i s.k. kurativt syfte, för vilket det inte behövdes något godkännande av domstol. Nämnden uttalade därtill att substitutionen borde ha framgått av kostnadsräkningen. Anmälan föranledde i övrigt ingen disciplinåtgärd mot advokaten.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Se advokatsamfundets disciplinnämnds beslut den 5 juni 2024 (23-1144).



## 6 Åtgärder för en mer ändamålsenlig kontroll över statens utgifter för rättsliga biträden

### 6.1 Inledning

Vårt uppdrag har gått ut på att göra en översyn av regelverket för ersättning till rättsliga biträden och föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Tyngdpunkten i uppdraget har avsett åtgärder som tar sikte på kostnaderna för rättsliga biträden i brottmål i allmän domstol. Det beror på att merparten av statens utgifter för rättsliga biträden är hänförliga till brottmålen. Tingsrätterna, som står för nästan 80 procent av det totala beloppet transfereringar till rättsliga biträden, har fått kritik för att i flera avseenden brista i hanteringen av ersättning till rättsliga biträden.<sup>1</sup>

Uppdraget i denna del bör ses mot bakgrund av att statens utgifter för rättsliga biträden, särskilt i brottmålen, har ökat under de senaste åren och förväntas göra det även framöver. Det är sammantaget fråga om betydande utgifter för staten. Samhällets resurser ska användas där de bäst behövs och en god hushållning med statens medel är grundläggande för legitimiteten och förtroendet för all statlig verksamhet, vilket givetvis inkluderar rättsväsendet. Även om kostnadsökningarna i stor utsträckning beror på de satsningar som gjorts på rättsväsendet under senare år är det viktigt att ersättningsregelverket säkerställer en betryggande hantering av allmänna medel. Om kontrollen av de statliga medel som betalas i ersättning

---

<sup>1</sup> Se Riksrevisionens rapport RiR 2021:27.

till rättsliga biträden upplevs som bristfällig riskerar det att skada allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Vår ambition har därför varit att lämna kostnadseffektiva förslag som kan dämpa kostnadsutvecklingen eller som kan skapa bättre förutsättningar för en betryggande kostnadskontroll. Samtidigt måste vi säkerställa att våra förslag bidrar till att upprätthålla en effektiv och rättssäker domstolsprocess med en hög legitimitet hos allmänheten.

## 6.2 Översyn av de grundläggande materiella ersättningsreglerna

**Bedömning:** De grundläggande materiella ersättningsreglerna bör inte ändras. Ett rättsligt biträde som ska få ersättning av staten ska även fortsättningsvis ha rätt till skälig ersättning för det arbete samt den tidsspillan och de utlägg som uppdraget har krävt.

### Skälen för utredningens bedömning

Som ett led i vår översyn av regelverket för ersättning till rättsliga biträden har vi granskat utformningen av de centrala materiella ersättningsbestämmelserna i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen. Av dessa bestämmelser framgår att ett rättsligt biträde har rätt till skälig ersättning för det arbete, den tidsspillan och de 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. Vid bestämmandet av skälig ersättning ska hänsyn tas till uppdragets svårighetsgrad liksom till den omsorg och den skicklighet som uppdraget har utförts med samt övriga omständigheter.<sup>2</sup>

Inledningsvis finns det anledning att kort beröra några utgångspunkter kring ersättning till advokater och andra rättsliga biträden. Den ersättning som en advokat får för ett visst uppdrag är inte att jämföras med lön. Ersättningen är i stället att se som en rörelseintäkt som ska täcka både advokatens driftkostnader, såsom kostnader för kontor och personal m.m. samt lön till advokaten. Det är

<sup>2</sup> Se prop. 1981/82:28 och 1994/95:150 bilaga 3.



värt att ha i åtanke vid fortsatta överväganden om hur rätten till ersättning bör vara utformad.

Den kritik som riktats mot det nuvarande ersättningssystemet tar till stor del sikte på att det finns brister i domstolarnas kostnadskontroll av rättsliga biträdens ersättningsanspråk. Ett problem som identifierats är att domstolarna av olika skäl inte gör sådana noggranna kostnadskontroller som förutsätts. En orsak till det är att en betydande del av ett biträdes arbete ofta inte kan iakttas direkt av den som ska besluta om ersättning. En annan orsak är att det kan uppstå tidsnöd när ett ersättningsanspråk ska prövas, t.ex. i slutet av en överläggning. Dessa förhållanden bidrar till att en domstol kan vara benägen att godta den begärda ersättningen och att nedläggning sker först om domstolen anser att anspråket är oskäligt. Kritiken är således inriktad på metoden för att pröva ersättningsanspråken. Det finns dock enligt vår uppfattning inget som talar för att utformningen av de materiella reglerna om rätten till ersättning i sig bidrar till en bristande kostnadskontroll. Det framstår således som tveksamt om det på något verkningsfullt sätt går att åstadkomma en bättre kostnadskontroll genom en annan utformning av de materiella reglerna om rätten till ersättning.

Vi anser således att det inte finns något att invända mot utformningen av de materiella ersättningsreglerna när det gäller rätten till ersättning som sådan. En förutsättning för att bibehålla en acceptabel nivå på de rättsliga biträden som förordnas för offentliga uppdrag att är biträdena får rimlig ersättning för sitt arbete. Om så inte är fallet riskerar det att negativt påverka biträdenas villighet att åta sig sådana uppdrag, vilket i slutändan går ut över enskildas tillgång till kvalificerade biträden.

Sammantaget anser vi att det inte finns skäl att ändra utformningen av de grundläggande materiella ersättningsreglerna. Huvudregeln bör därför även fortsättningsvis vara att ett rättsligt biträde som har rätt till ersättning från staten ska få skälig ersättning för det arbete samt den tidsspillan och de utlägg som uppdraget har krävt.

### 6.3 Modernare regler om ersättning för tidsspillan

**Bedömning och förslag:** Begreppet tidsspillan ska definieras i lag. Med tidsspillan ska avses tid då den ersättningsberättigades arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras.

Det saknas skäl att i övrigt förändra den grundläggande rätten till ersättning för tidsspillan eller bestämmelserna om beräkning av ersättning för tidsspillan.

#### Skälen för utredningens bedömning och förslag

##### *Bakgrunden till uppdraget*

I våra direktiv anges att domstolarnas och de rättsliga biträdenas arbetssätt har förändrats på grund av den tekniska utvecklingen och med anledning av den s.k. EMR-reformen<sup>3</sup> och covid-19-pandemin. Vi ska därför ta ställning till om regleringen om ersättning för tidsspillan bör förändras. Vi tolkar direktiven så att den nämnda utvecklingen har lett till att rättsliga biträdens möjligheter till mobilt arbete och distansnärvaro vid förhandlingar inför domstol och andra sammanträden har ökat och att det borde ha påverkat biträdenas behov av att få ersättning för tidsspillan. Vilken effekt denna utveckling kan tänkas ha när det gäller uppkomsten av tidsspillan är dock inte given. Domstolsverket har i en rapport om statens utgifter för rättsliga biträden anfört att det kan tyckas förvånande att andelen utbetald ersättning som avser tidsspillan inte har minskat i förhållande till den totala ersättningen till rättsliga biträden trots den tekniska utvecklingen. I rapporten anføres att detta kan förklaras inom allmän förvaltningsdomstol bl.a. genom att en större andel av biträdenas resor kräver resa med egen bil, vilket medför att arbete inte kan utföras under restiden. Vidare anføres att det inom allmän domstol är svårare att förklara varför mobil och digital teknikutveckling inte fått större påverkan på utgifterna för tidsspillan. Mot den bakgrunden har Domstolsverket rekommenderat en översyn av regelverket om tidsspillan och grunderna för beräkning av tidsspillan. I samband med det har myndigheten hänvisat till den reform av rätten

<sup>3</sup> Om reformen En modernare rättegång, se prop. 2004/05:131.

till ersättning för tidsspillan som infördes i Norge år 2017.<sup>4</sup> Vi kommer därför i det följande att kortfattat redogöra för denna reform.

### *Den norska reformen av rätten till reseersättning*

I norsk rätt finns de grundläggande reglerna om ersättning till rättsliga biträden i den norska straffprocesslagen (straffeprossessloven) och i rättshjälpslagen (rettshjelploven). Offentliga försvarare, biståndsadvokater (målsägandebiträden) och rättshjälpsbiträden har enligt ovan nämnda lagar rätt till ersättning från staten. De närmare bestämmelserna om beräkning av ersättningen framgår dock inte i lag utan meddelas av regeringen i föreskriften om arvoden från det offentliga till advokater m.m., den s.k. arvodesföreskriften.<sup>5</sup>

Enligt arvodesföreskriften gäller att advokater som tar offentliga uppdrag ersätts för sitt arbete med utgångspunkt i ett timpris. Timpriset uppgår för närvarande till 1 315 NOK (2025 års nivå).

Motsvarigheten till ersättning för tidsspillan benämns i norsk rätt som ersättning för resefrånvaro. Av arvodesföreskriften framgår att ersättning lämnas för restid och annan frånvaro. Mellan kl. 08.00–16.00 på vardagar lämnas ersättning såväl för restid som för annan frånvaro. För övrig tid ersätts endast restid. Ersättning lämnas endast för sammanhängande frånvaro som överstiger 30 minuter. Timersättningen för resefrånvaro m.m. uppgår till 0,7 gånger det ovan nämnda timpriset för arbete.

Före 2017 lämnades ersättning för restid och annan frånvaro enligt samma timpris som för arbete. År 2017 sänktes dock ersättningen för restid och annan frånvaro till hälften av timpriset som gällde ersättning för arbete. Syftet med ändringen var att minska advokaternas resande och att stimulera dem till att arbeta under resorna.

Vid en utvärdering av följderna av reformen konstaterades att sänkningen av reseersättningen hade fått oavsiktliga och negativa konsekvenser. Utvärderingen visade visserligen att halveringen av reseersättningen fått önskad effekt när det gällde besparingar av offentliga medel. Enligt utvärderingen hade reformen dock inte lett till några större beteendeförändringar när det gällde advokaternas resefrekvens och benägenheten att arbeta under resor. Dessutom

<sup>4</sup> Se Domstolsverket, Regeringsuppdrag om rättsliga biträden - Uppdragsredovisning, dnr 2021/503.

<sup>5</sup> Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v. (Salærforskriften).

hade reformen fått oönskade geografiska fördelningseffekter. Halveringen av ersättningen hade fått till följd att många advokater minskat sin reseverksamhet och börjat avstå från uppdrag som krävde resor. Detta ansågs medföra en risk för att tillgången på advokater begränsades på vissa platser i landet, eftersom specialistkompetens i huvudsak fanns i de större städerna.<sup>6</sup>

Mot bakgrund av det som framkommit i utvärderingen av höjdes ersättningsnivån för resefrånvaro m.m. år 2022 till 0,7 gånger timpriset för arbete.

### *Rätten till ersättning för tidsspillan*

Vi har i det föregående gjort bedömningen att det inte finns skäl att förändra de materiella ersättningsreglerna (se avsnitt 6.2). Det ställningstagandet gäller även den grundläggande rätten till ersättning för tidsspillan. Det finns här anledning att göra några ytterligare påpekanden såvitt gäller behovet av att rättsliga biträden ska kunna få ersättning för tidsspillan. Oavsett om den tekniska utvecklingen och förändrade arbetssätt har möjliggjort att rättsliga biträden oftare kan utföra arbete på distans, är det vår uppfattning att det alltså är nödvändigt att rättsliga biträden ska kunna få ersättning för tidsspillan. Det beror på att det – trots ökade möjligheter till distansarbete m.m. – ofta är oundvikligt att tidsspillan uppstår för att ett rättsligt biträde ska kunna utföra sitt uppdrag. Vanligtvis uppstår tidsspillan när ett biträde av olika anledningar måste vidta resor inom ramen för uppdraget. Det kan handla om resor för inställelse till förhandling inför domstol, polisförhör eller möten med frihetsberövade klienter som sitter i häkte eller på anstalt. I samband med sådana inställelser uppstår det inte sällan väntetid, t.ex. vid inpassering till häkte eller i samband med försenade förhandlingar. Det är givet att sådan res- och väntetid, som vanligen sker under normal arbetstid, ofta är nödvändig för att ett biträde ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Det saknas förhållandevis ofta förutsättningar att under sådan tid utföra något produktivt arbete. När det särskilt gäller restid kan det visserligen hävdas att ökade möjligheter till distansarbete innebär att ett biträde under resan borde kunna utnyttja tiden till arbete. Detta bör i vart fall gälla längre resor med tåg. Även vid tågresor kan

<sup>6</sup> Se rapport från Vista Analyse, *Evalueringsrapport om ändring i godtgöringsreglerna vid resefrånvaro*, 2020.

dock förutsättningarna att utföra produktivt arbete vara begränsade t.ex. med hänsyn till intresset av konfidentialitet eller sekretess. Dessutom måste resor inte sällan företas med bil, vilket medför att res-tiden inte kan nyttjas för arbete.

Mot den bakgrunden är det inte realistiskt att begränsa den grundläggande rätten till tidsspillan med hänsyn till den tekniska utvecklingen eller liknande. Så länge ett biträde måste inställa sig fysiskt till olika möten och sammanträden är det oundvikligt att tidsspillan i form av restid och väntetid uppstår. Ett sätt att minska uppkomsten av tidsspillan med anledning av resor skulle därför kunna vara att betydligt minska antalet tillfällen där ett biträde förutsätts närvara fysiskt vid ett sammanträde. Eftersom det av rättssäkerhetsskäl ofta krävs att ett biträde befinner sig på samma plats som sin klient skulle sådana förändringar i kraven på fysisk närvaro innebära genomgripande ändringar av formerna för domstolsprocessen. Det kräver överväganden som inte kan göras inom ramen för denna utredning.

### *Bestämmelserna om beräkning av ersättning för tidsspillan*

Den grundläggande rätten till ersättning för tidsspillan regleras i rättegångsbalken och rättshjälpslagen. Regleringen kompletteras av Domstolsverkets föreskrifter om tidsspillan (DVFS 2024:15), som gäller vid beräkning av ersättning för tidsspillan. Vi har övervägt om det finns anledning att i något avseende föreslå ändringar i bestämmelserna om beräkning av tidsspillan enligt dessa föreskrifter.

Domstolsverkets föreskrifter innehåller en bestämmelse om under vilken tid på dygnet som ersättningsgill tidsspillan kan uppstå, dvs. mellan kl. 07.00 och kl. 22.00, samt föreskrift om att normal måltidspaus inte utgör tidsspillan. Vi har övervägt om det skulle vara lämpligt att begränsa under vilken tid som tidsspillan ersätts. Det skulle kunna argumenteras för att det är för generöst att tidsspillan ersätts för kvällstid från kl. 18.00 fram till kl. 22.00. Eftersom det inte sällan förekommer att sådan tid tas i anspråk med anledning av ett uppdrag och eftersom denna tid ersätts enligt ett lägre timpris framstår emellertid regleringen som väl avvägd. Mot de nämnda bestämmelserna finns det alltså inget att invända.

Frågan är då om det finns anledning att föreslå ändringar i nivåerna på den ersättning per timme som lämnas för tidsspillan. Enligt

2025 års föreskrifter utgår ersättning för tidsspillan med 1 450 kronor per timme under vardagar mellan kl. 08.00 och kl. 18.00 och med 951 kronor per timme för annan tid.

Det står klart att en kostnadsdämpande effekt när det gäller statens utgifter för tidsspillan skulle uppnås om timersättningen justerades nedåt. Utöver att man skulle uppnå en kostnadsbesparande effekt skulle syftet med en sådan ändring vara att skapa incitament för rättsliga biträden att begränsa uppkomsten av tidsspillan genom att minska antalet resor eller arbeta mer under de resor som vidtas.

Med beaktande av erfarenheterna från den norska reformen av rätten till ersättning för resefrånvaro framstår det dock som tveksamt om en sådan ändring skulle förverkliga det angivna syftet. Som konstaterats är det ofta nödvändigt att ett biträde vidtar resor för olika möten som kräver fysisk närvaro. Det är långt ifrån alla dessa möten som är lämpliga eller möjliga att genomföra med biträdet närvarande på digital väg. En sänkning av timersättningen för tidsspillan skulle således sannolikt inte leda till någon betydande minskning av restid. Det framstår vidare som tveksamt om en sänkning av timersättningen skulle medföra någon större beteendeförändring när det gäller biträdens benägenhet att utnyttja restid till arbete. Det beror på att det redan finns tydliga incitament för ett biträde att använda så stor del av sin tid som möjligt till produktivt arbete. Detta med hänsyn dels till att det enligt gällande praxis redan åligger ett biträde att så långt som möjligt utnyttja res- och väntetid för arbete<sup>7</sup>, dels till att arbetssituationen för många biträden är sådan att det i allmänhet alltid är rationellt att utnyttja så mycket av arbetstiden som möjligt till arbete. Vi bedömer därför att en sänkning av timersättningen sannolikt inte skulle stärka incitamenten för rättsliga biträden att begränsa uppkomsten av tidsspillan. För att minska behovet av resor m.m. i anledning av uppdraget är det sannolikt en betydligt mer verkningsfull åtgärd att domstolarna i större utsträckning låter rättsliga biträden närvara på digital väg vid förhandlingar och andra sammanträden.

Det är i och för sig tänkbart att en sänkning av timersättningen för tidsspillan generellt skulle kunna minska rättsliga biträdens benägenhet att ta på sig uppdrag som kräver resor. På så vis skulle uppkomsten av tidsspillan generellt sett kunna minska. En tänkbar konsekvens av en sådan ändring är också att vissa distansbiträdens

---

<sup>7</sup> Se t.ex. NJA 1985 s. 91 I.

villighet att ta uppdrag som kräver inställelse till domstolar på långa avstånd ifrån den egna verksamhetsorten skulle minska. Om det är önskvärt eller inte kan diskuteras. Eftersom distansbiträden som utgångspunkt inte har rätt till ersättning av staten för de merkostnader som uppstår på grund av avståndet torde den eventuella kostnadsbesparande effekten inte bli särskilt stor. I den mån en sådan effekt ändå uppstår måste den vägas mot risken för negativa konsekvenser, såsom att enskildas möjlighet att fritt välja rättsligt biträde försämras och att tillgången till kvalificerade rättsliga biträden minskar på vissa ställen i landet.

Med hänsyn till det sagda bedömer vi att en sänkning av timersättningen för tidsspillan inte skulle vara en ändamålsenlig åtgärd för att styra rättsliga biträdens beteenden i syfte att minska uppkomsten av tidsspillan. En sådan sänkning kan därför i princip motiveras endast av statsfinansiella skäl, dvs. med hänsyn till den kostnadsbesparande effekt som i sig skulle uppstå. En sådan reform torde alltså i övrigt inte innebära några fördelar och kan därtill ha negativa konsekvenser vad gäller tillgången till rättsliga biträden och det fria biträdesvalet. Med hänsyn till vikten av att rättsliga biträden erhåller rimlig ersättning framstår det inte som motiverat att sänka timersättningen endast med statsfinansiella skäl som motivering. Vi avstår därför från att lämna ett sådant förslag.

Sammanfattningsvis bedömer vi att bestämmelserna om beräkning av ersättning för tidsspillan framstår som väl avvägda. Det finns därför inte skäl att föreslå några ändringar i det hänseendet.

### *Begreppet tidsspillan bör definieras i lag*

Det finns ingen definition i lag av begreppet tidsspillan. Begreppet får sin närmare innebörd genom praxis och Domstolsverkets föreskrifter om tidsspillan. I praxis brukar det anföras att med tidsspillan avses tid då produktivt arbete med något uppdrag inte kan utföras trots att den ersättningsberättigades arbetstid – eller i vissa fall annan tid – tas i anspråk. Ytterst får det avgöras från fall till fall vad som utgör ersättningsgill tidsspillan vid utförande av ett visst uppdrag.<sup>8</sup>

Vi har övervägt om begreppet tidsspillan bör definieras i lag. Ett skäl för att införa en legaldefinition är att avsaknaden av en lagstad-

<sup>8</sup> Se t.ex. rättsfallen NJA 2017 s. 441 och NJA 2021 s. 520.

gad definition av begreppet i vissa fall kan antas leda till osäkerhet i rättstillämpningen om vilken typ av tid som är ersättningsgill. Det kan i sin tur leda till att ersättning yrkas och utbetalas för sådan tid som staten inte rimligen bör lämna ersättning för. Syftet med reglerna om tidsspillan är att ersätta sådan tid då ett biträdes arbetstid tas i anspråk i anledning av ett uppdrag och som inte kan – men annars hade kunnat – användas till produktivt arbete. En legaldefinition bör kunna få en handlingsdirigerande verkan och tydliggöra att ersättning för tidsspillan inte ska utgå för sådan tid som tas i anspråk i samband med ett uppdrag men där biträdet hade kunnat utföra produktivt arbete med något uppdrag eller med någon annan uppgift. Rätten till ersättning bör således förutsätta att det faktiskt finns ett pågående uppdrag som biträdet hade kunnat arbeta med om han eller hon hade befunnit sig på sin ordinarie arbetsplats.

En definition i lag av begreppet tidsspillan är önskvärd även av den anledningen att en sådan definition ska knyta an till vårt förslag om att skärpa kraven på en kostnadsräknings innehåll när ersättning för tidsspillan begärs. Enligt vårt förslag ska en kostnadsräkning då innehålla en förklaring om varför arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte har kunnat utföras under den tid för vilken ersättning begärs (se avsnitt 6.7.1).

Den beskrivning av begreppet tidsspillan som förekommer i rättspraxis är väl inarbetad och fångar på ett bra sätt upp vad som avses. Utgångspunkten för en definition av begreppet tidsspillan bör således vara den formulering som vanligtvis förekommer i praxis (se t.ex. NJA 2004 s. 549 och NJA 2017 s. 441). Det bör emellertid förtydligas att rätten till ersättning även förutsätter att ett biträde inte kunnat utföra arbete med någon annan uppgift än ett uppdrag. Mot den bakgrunden föreslår vi att det i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen ska tas in bestämmelser som fastslår att med tidsspillan avses sådan tid då den ersättningsberättigades arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras. Vårt förslag avser därmed att tydliggöra att det förutsätts att biträdet inte kan utföra vare sig debiterbart arbete inom ramen för något pågående uppdrag eller arbete med någon annan uppgift, t.ex. administrativa arbetsuppgifter eller liknande. Denna definition bör i viss mån innebära en begränsning av vad som kan utgöra ersättningsgill tidsspillan i förhållande till i dag. Med hänsyn härtill, och till att definitionen kan antas få en viss handlingsdiriger-



ande effekt, bör ett genomförande av förslaget ha en viss kostnadsdämpande effekt när det gäller statens utgifter för tidsspillan till rättsliga biträden.

Begreppet arbetstid bör förstås i vidsträckt mening. Det innebär att även sådan tid som typiskt inte brukar ses som arbetstid, t.ex. när ett biträdes tid tas i anspråk i anledning av uppdraget vid avbruten semester, helgdag eller annan ledig tid, i vissa fall kan vara att se som arbetstid (se rättsfallet NJA 2017 s. 441). En förutsättning för att sådan tid ska ersättas som tidsspillan bör vara att biträdet under den lediga tiden kan anses ha trätt i tjänst grund av uppdraget.

### *Något om schablonen i fråga om ersättning till distansförvarare*

När det gäller reglerna om tidsspillan har vi under arbetets gång särskilt diskuterat den schablonersättning som gäller för distansförvarare enligt Högsta domstolens praxis. Enligt denna schablon ska ersättning för den tidsspillan och de utlägg som är hänförliga till en resa för en distansförvarare utgå med högst samma belopp som en förvarare med verksamhet 10 mil från domstolsorten skulle ha tillerkänts när det är fråga om tätbebyggda områden och 20 mil när det är fråga om mindre tätbebyggda områden.<sup>9</sup>

Schablonen har sin grund i den begränsning i rätten till ersättning för merkostnader avseende tidsspillan och utlägg som gäller för distansförvarare och distansbiträden (se 21 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken och 27 § andra stycket rättshjälpslagen). Regleringen syftar i allt väsentligt till att tillgodose enskildas rätt att själv välja rättsligt biträde och samtidigt begränsa statens kostnader för rättsliga biträden.<sup>10</sup>

Vi anser att det finns goda skäl att begränsa statens kostnadsansvar för sådana merkostnader avseende tidsspillan och utlägg som uppstår för rättsliga biträden som befinner sig på ett långt avstånd från den ort där domstolen är belägen eller där uppdraget i övrigt huvudsakligen ska hanteras. Begränsningsregeln syftar till att hålla statens kostnader på en rimlig nivå och har således en kostnadsdämpande effekt. Det finns enligt vår mening inget att invända mot syftet bakom begränsningsregeln och dess utformning.

---

<sup>9</sup> Se rättsfallet NJA 2012 s. 914.

<sup>10</sup> Se prop. 2008/09:232.

En begränsning av rätten till ersättning för merkostnader förutsätter att det går att fastställa vad som ska anses utgöra en merkostnad på grund av avståndet. I förarbetena anges att en distansförsvarare ska ha rätt till skälig ersättning för tidsspillan och utlägg upp till en normal nivå, dvs. för sådana kostnader som uppstår även för en lokalt verksam försvarare.<sup>11</sup> Det är här som Högsta domstolens praxis om en schablonersättning kommer in i bilden. Schablonen har utarbetats för att underlätta domstolarnas hantering av ersättningsfrågan.<sup>12</sup> Genom att den ersättning som en lokal försvarare skulle ha varit berättigad till bedöms enligt en schablon är tanken att det ska vara enkelt att avgöra om en distansförsvarares faktiska kostnad är att se som en merkostnad. Om den ersättning för tidsspillan och utlägg som en distansförsvarare begär inte överstiger vad som följer av schablonen ska ersättningen inte anses som en merkostnad på grund av avståndet.<sup>13</sup>

Det finns – med hänsyn till utformningen av regleringen om ersättning till distansförsvarare – i och för sig goda skäl för att tillämpa en schablon för att avgöra vad som ska ses som en merkostnad. Det kan dock invändas att schablonen i vissa fall leder till att en distansförsvarare överkompenseras i förhållande till en lokalt verksam försvarare. Det hänger samman med att jämförelsen med en lokal försvarare ska göras med utgångspunkt i att den lokalt verksamme försvararen ska anses vara en person som har sin verksamhet på längsta möjliga avstånd från domstolen utan att räknas som en distansförsvarare. Det kan illustreras av hur ersättning enligt schablonen bestäms vid resor till en huvudförhandling som pågår i flera dagar. Om en distansförsvarare medverkar i en sådan förhandling ska den yrkade ersättningen för faktisk tidsspillan och faktiska utlägg jämföras med den ersättning för tidsspillan respektive utlägg som en lokalt verksam försvarare skulle ha varit berättigad till för dagliga bilresor tur och retur till domstolsorten. Enligt schablonen skulle en lokal försvarare för varje inställelse ha rätt till ersättning för en och en halv timmes bilresa till och från domstolen. Det motsvarar tre timmars tidsspillan och utlägg motsvarande 20 mil.<sup>14</sup> Detta trots att en lokalt verksam försvarare som hade utfört samma uppdrag i många fall sannolikt hade varit en advokat med verksamhet

---

<sup>11</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 31.

<sup>12</sup> Se NJA 2012 s. 914 p. 7–10.

<sup>13</sup> Se NJA 2022 s. 749 p. 7.

<sup>14</sup> Se NJA 2022 s. 749.

på samma ort som domstolen och i nära anslutning till domstolens lokaler. Det sagda innebär att en distansförsvareare många gånger kan räkna med att få ersättning med ett belopp som överstiger vad en lokal försvareare med verksamhet i närheten av domstolen skulle ha rätt till.

Det kan därför hävdas att en distansförsvareares rätt till schablonersättning – i relation till att en jämförelse i stället skulle göras med en lokalt verksam försvareare på betydligt närmare avstånd från domstolen – leder till ökade kostnader för staten. Med hänsyn till det sagda skulle möjligtvis vissa kostnadsdämpande effekter kunna uppnås om ersättningen till distansbiträden begränsades på något annat sätt. Det är emellertid viktigt dels att begränsningar i statens kostnadsansvar inte leder till negativa konsekvenser för enskilde ur rättssäkerhetssynpunkt, dels att det finns en tydlig ordning som är enkel att tillämpa. Vi har inom ramen för denna utredning inte kunnat hitta något tydligt alternativ till den nuvarande ordningen och har därför inget förslag i frågan. Om denna fråga ska tas upp i ett annat sammanhang måste ytterligare begränsningar i statens kostnadsansvar för merkostnader vägas mot vilka konsekvenser det skulle få för principen om det fria biträdesvalet.

## 6.4 En differentierad timkostnadsnorm

**Förslag:** Ersättning för arbete som utförs av en biträdande jurist på advokatbyrå eller en annan person som inte är advokat ska bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm som uppgår till 80 procent av den timkostnadsnorm som ska gälla för advokater.

### Skälen för utredningens förslag

*Det finns skäl att differentiera timkostnadsnormen beroende på om det rättsliga biträdet är advokat eller annan jurist*

För de flesta rättsliga biträden som förordnas av domstol gäller att ersättningen ska bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm. Timkostnadsnormen, som bestäms av regeringen, tillämpas vid ersättning till bl.a. offentlig försvareare, målsägandebiträde, särskild företrädare för barn, rättshjälpsbiträde och offentligt biträde.

Timkostnadsnormen är densamma oavsett om det rättsliga biträdet är en advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller annan jurist. Vi har i uppdrag att ta ställning till om timkostnadsnormen bör differentieras beroende på om det rättsliga biträdet är advokat.

Det finns enligt vår uppfattning både för- och nackdelar med att införa en differentiering av timkostnadsnormen. Det huvudsakliga argumentet för en differentiering är att timersättningen till advokater bör vara högre i förhållande till andra jurister eftersom advokater har en särskild ställning och ett särskilt ansvar i rättssamhället. Det ställs höga krav på advokater vad gäller yrkesskicklighet och yrkesetik. Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå är skyldiga att följa god advokatsed. Den som vill bli advokat måste avlägga en särskild advokatexamen och uppfylla särskilda utbildningskrav. Advokatkåren står också under advokatsamfundets tillsyn. Mot den bakgrunden anses advokattiteln vara en slags kvalitetsstämpel när det gäller kompetens och erfarenhet hos ett rättsligt biträde. Generellt kan en advokat således förväntas utföra ett uppdrag på ett mer skickligt och effektivt sätt än vad som kan förväntas av en förhållandevis nyutexaminerad biträdande jurist eller en annan jurist. Det är därför rimligt att detta förhållande också återspeglas i timersättningen. Det bör dock påpekas att det självfallet finns andra jurister som inte är advokater och som besitter lång erfarenhet eller specialkunskaper inom ett visst område och som därför kan utföra ett visst uppdrag på ett väl så skickligt och effektivt sätt.

Biträdande jurister och andra jurister har normalt en lägre lön eller ersättning än en advokat och kostar därmed mindre per timme än vad en advokat gör. Inom den privata sektorn debiterar advokater regelmässigt ett högre timpris för sitt arbete jämfört med timpriset för arbete som utförts av en biträdande jurist. Det är alltså vanligt i juristbranschen att timersättningen varierar utifrån erfarenhet och kompetens. Även inom andra områden tillämpas differentierade ersättningsnivåer utifrån kompetensnivå, t.ex. för tolkar som har offentliga uppdrag eller för revisorer.

Det kan även anföras statsfinansiella skäl för att införa en differentierad timkostnadsnorm för andra jurister än advokater, i vart fall om differentieringen innebär att timkostnadsnormen för den som inte är advokat sätts till en lägre nivå än den nuvarande timkostnadsnormen. Med tanke på den påverkan som den årliga utvecklingen av timkostnadsnormen har på kostnadsutvecklingen av anslaget för

rättsliga biträden är det tydligt att besparingar i fråga om statens utgifter för rättsliga biträden kan uppnås genom en differentierad timkostnadsnorm.

Ett argument som anförts mot att införa en differentierad timkostnadsnorm är att en differentiering skulle kunna innebära en risk för att enskilda av kostnadsskäl vänder sig till en ”billigare” jurist i stället för en advokat för att sänka sina kostnader. Mot detta kan anföras att en advokat vanligtvis har mer erfarenhet och i normalfallet kan förväntas utföra ett uppdrag på ett mer skickligt och effektivt sätt än vad en nyutexaminerad biträdande jurist eller en annan jurist kan förväntas göra. Att det skulle bli billigare med annat biträde än advokat är således inte givet.

Ett annat argument mot en differentiering av timkostnadsnormen, i vart fall om timersättningen sänks för biträdande jurister, är att det skulle kunna försvåra för humanjuridiska advokatbyråer att anlita biträdande jurister, vilket vore negativt för återväxten av humanjurister. Det argumentet har dock främst att göra med den övergripande nivån på ersättningen och inte den mer principiella frågan om det ska finnas olika ersättningsnivåer utifrån erfarenhet och kompetens. En biträdande jurist på advokatbyrå kan ansöka om att bli advokat efter minst tre års arbete på advokatbyrå, eller kortare tid om juristen kan tillgodoräkna sig arbetad tid från annan anställning. Det är således en förhållandevis kort tid som en biträdande jurist skulle ersättas enligt en lägre timkostnadsnorm.

Det har vidare anförts att differentierade timkostnadsnormer skulle kunna försvåra domstolarnas arbete vid hanteringen av ersättningsfrågor. Om olika normer används innebär det en ökad risk för tillämpning av felaktiga ersättningsnivåer t.ex. vid beräkning av ersättning när substitution skett till annan än advokat. En praktisk fördel med en enhetlig timkostnadsnorm är alltså att det minskar det administrativa arbetet och att misstag undviks vid beräkningen av ersättning.

Ytterligare ett argument mot en differentierad timkostnadsnorm är att biträdande jurister eller andra jurister som förordnas av domstol har bedömts lämpliga för uppdraget och att de därför förväntas utföra uppdraget med tillräcklig skicklighet. Slutligen kan det framhållas att redan enligt dagens reglering är utgångspunkten att advokater och biträdande jurister inte alltid ska ersättas med samma belopp per arbetad timme. När rätten fastställer vad som utgör skälig

ersättning för uppdraget ska rätten ta hänsyn till att en advokat ofta kan utföra en viss arbetsuppgift, t.ex. upprättande av en inläga, snabbare än vad en biträdande jurist kan. Att ersättningen ska vara skälig och att hänsyn ska tas till biträdets skicklighet innebär att den tid som faktiskt har lagts ned på uppdraget inte utan vidare ska ligga till grund för ersättningen. I stället är det den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning som bildar utgångspunkt för rätten till ersättning. Domstolen ska bedöma hur många timmar en normalskicklig advokat skulle behöva för ett motsvarande uppdrag och inte ge ersättning för fler timmar.<sup>15</sup> Det ska i princip medföra att ersättningen per faktisk arbetad timme inte blir lika hög för en biträdande jurist som för en advokat.

Vi kan konstatera att det finns skäl både för och emot att införa en differentierad timkostnadsnorm. Vi bedömer att det främst av principiella skäl är rimligt att advokater inte ska ersättas med samma belopp per arbetad timme som andra jurister. Skillnaden i erfarenhet och kompetens m.m. bör återspeglas i timersättningen. Även om det enligt gällande rätt finns möjligheter för en domstol att sänka eller höja timersättningen utifrån ett biträdes skicklighet är det vår erfarenhet att det sällan sker. För att skillnader i ett biträdes kompetens och erfarenhet ska få större genomslag på ersättningens storlek finns det således skäl att tillämpa olika ersättningsnivåer för olika jurister. Det kan även anföras statsfinansiella skäl för att införa en sänkt timkostnadsnorm för andra jurister än advokater.

Vår sammantagna bedömning är att argumenten för att differentiera timkostnadsnormen väger tyngre än argumenten mot. Vi föreslår därför att timkostnadsnormen ska differentieras beroende på om det rättsliga biträdet är advokat eller annan jurist. Vi har stannat för att en lämplig nivå på den timkostnadsnorm som ska gälla för en biträdande jurist eller annan jurist än advokat bör motsvara 80 procent av den timkostnadsnorm som ska gälla för advokater. Vi har utformat vårt förslag så att den nuvarande timkostnadsnormen ska gälla för advokater och den föreslagna lägre timkostnadsnorm för biträdande jurister och andra jurister (se avsnitt 1.21).

Vårt förslag innebär att jurister som inte är advokater kommer att få en lägre timersättning än advokater. Det gäller alltså inte bara biträdande jurister på advokatbyrå utan även andra personer som bedriver juridisk verksamhet utanför en advokatbyrå. Som nämnts

<sup>15</sup> Se prop. 1994/95:150.

finns det jurister med lång erfarenhet eller specialistkompetens och som kan utföra ett uppdrag med samma effektivitet och skicklighet som en advokat. En invändning mot vårt förslag skulle därför kunna vara att det inte är rimligt att dessa personer ska ersättas enligt samma nivå som en nyutexaminerad biträdande jurist. Mot det kan anföras att en biträdande jurist på advokatbyrå står under tillsyn och ledning av en advokat och har på samma sätt som en advokat en skyldighet att iakttäta det advokatetiska regelverket. Mot den bakgrunden framstår det som rimligt att andra jurister som utgångspunkt inte ska ersättas enligt en högre nivå än den som gäller för biträdande jurister. Det kan här också anföras att de jurister som har särskild erfarenhet eller specialistkompetens inom ett visst område bör kunna tillgodoses genom den möjlighet som finns att avvika från timkostnadsnormen i höjande riktning, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det. Denna möjlighet till avvikelser bör kunna tillämpas för att motverka risken för att vissa jurister missgynnas till följd av att timkostnadsnormen differentieras.

### *Regleringen av en differentierad timkostnadsnorm*

Enligt gällande regler föreskrivs att ersättningen till rättsliga biträden ska bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm och att regeringen meddelar föreskrifter om timkostnadsnormen. Vidare anges att timersättningen i vissa fall får avvika från timkostnadsnormen, se 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen. Lagtextens utformning indikerar att det finns endast en timkostnadsnorm. Av 2 § förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet framgår emellertid att det finns två separata timkostnadsnormer, dvs. en norm för den som är godkänd för F-skatt och en lägre norm för den som inte är godkänd för F-skatt. Det sagda innebär att utformningen av nuvarande lagreglering om timkostnadsnormen inte har ansetts hindra att regeringen meddelar föreskrifter om differentierade timkostnadsnormer.

Vi bedömer mot bakgrund av det anförda att den differentiering av timkostnadsnormen som vi föreslår i och för sig borde kunna införas i förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet utan att det behövs några ändringar av lagbestämmel-

serna om timkostnadsnormen. Det är emellertid angeläget att det av lag tydligt följer att det kan finnas olika nivåer på timersättningen. Vi föreslår därför att det i 21 kap. 10 § rättegångsbalken respektive 27 § rättshjälpslagen förtydligas att regeringen kan meddela föreskrifter om timkostnadsnormer i plural.

Vi föreslår vidare att den differentierade timkostnadsnormen formuleras så att timkostnadsnormen för biträdande jurist på advokatbyrå, eller någon annan än advokat, ska uppgå till ett belopp som motsvarar 0,8 gånger den timkostnadsnorm som ska gälla för advokater. Beloppet bör sedan avrundas till närmaste hela krona (se avsnitt 1.21).

#### *Vissa konsekvenser av förslaget*

Vårt förslag om en differentierad timkostnadsnorm innebär – utifrån den nuvarande timkostnadsnormen – att timersättningen för arbete som utförts av biträdande jurister m.fl. kommer att understiga den timersättning som lämnas för tidsspillan. Mot den bakgrunden finns det anledning för Domstolsverket att i föreskrifterna om beräkning av ersättning för tidsspillan införa en differentiering av timersättningen för sådan tidsspillan som ska lämnas till biträdande jurist eller annan jurist än advokat. Av samma anledning finns det skäl att differentiera ersättningsbeloppen enligt brottmålstaxorna när den ersättningsberättigade inte är advokat.

Om en biträdande jurist blir advokat under tiden som ett uppdrag pågår innebär det att han eller hon ska ersättas enligt olika timkostnadsnormer för arbetet med uppdraget. Det arbete som utförts i tiden innan juristen blev advokat ska då ersättas enligt den lägre normen.



## 6.5 En utvidgad brottmålstaxa

**Bedömning:** En utvidgning av brottmålstaxorna såvitt gäller huvudförhandlingstid bör inte genomföras utan att det genomförs mer omfattande statistiska undersökningar som underlag för att konstruera lämpliga beloppsnivåer i taxorna.

**Förslag:** Brottmålstaxorna för offentlig försvarare respektive målsägandebitråde ska utökas på så vis att begränsningen i taxornas tillämpningsområde såvitt avser antalet tilltalade, målsäganden samt offentliga försvarare och målsägandebiträden i målet ska tas bort. Brottmålstaxorna ska därmed tillämpas på alla brottmål i tingsrätt och hovrätt där den sammanlagda huvudförhandlingstiden i berörd instans inte överstiger 3 timmar och 45 minuter, oavsett antalet parter och biträden som förekommer i målet. Det bör överlämnas till Domstolsverket att införa en utvidgning av taxorna.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

*Vilken kostnadsdämpande effekt kan en utvidgad brottmålstaxa förväntas få?*

Brottmålstaxan för offentlig försvarare är tillämplig i brottmål med en tilltalad och en offentlig försvarare med en sammanlagd huvudförhandlingstid om högst 3 timmar och 45 minuter. För målsägandebitråde gäller på motsvarande sätt att taxans tillämplighet begränsas till mål med en tilltalad och ett målsägandebitråde, som biträder en målsägande, och där den sammanlagda huvudförhandlingstiden som målsägandebiträdet närvarat vid inte överstiger 3 timmar och 45 minuter.

Begränsningarna i brottmålstaxornas tillämpningsområde såvitt gäller huvudförhandlingstid samt antalet parter och biträden i målet innebär att taxorna kommer till användning främst i brottmål av mindre omfattning. Av en undersökning som genomförts av Riksrevisionen har framkommit att år 2020 utgjorde ersättningsbeslut

som grundats i brottmålstaxan endast 13 procent av de totala utgifterna för rättsliga biträden i brottmål.<sup>16</sup>

Det finns flera skäl som talar för att en utvidgning av brottmålstaxornas tillämpningsområde skulle få en kostnadsdämpande effekt. Flera av de argument som kan anföras till stöd för denna slutsats bygger på de allmänna syften som ligger bakom användningen av taxor. Den främsta fördelen med taxor är att de förenklar hanteringen av ersättningsanspråk. Den ersättning som utgår enligt taxa utgör ett slags normalbelopp eller schablonersättning som presumeras motsvara skälig ersättning i det enskilda fallet. Med denna utgångspunkt krävs ingen ingående granskning av arvodet från rättsens sida. Taxebeloppen ska ses som riktmärken som kan frångås både i höjande och sänkande riktning om det finns skäl till det. Genom möjligheten till avvikelser åt båda hållen kan det enskilda biträdets arbetsinsats beaktas i skälig omfattning. Härigenom åstadkoms en ordning där den som begär en högre ersättning än vad som följer av taxan har att visa att den begärda ersättningen är skälig. En taxa med normalbelopp ska även bidra till ökad förutsebarhet för det enskilda biträdet, som med ledning av normalbeloppen lättare ska kunna planera och begränsa sitt arbete till en rimlig nivå. Denna handlingsdirigerande verkan bör därför kunna ha en indirekt kostnadsdämpande effekt.

Genom att en taxa förenklar arvodeshanteringen på angivna sätt blir kostnadskontrollen mindre tidskrävande, vilket innebär att domstolarna i större utsträckning kan ägna tid åt verksamhetens kärnfrågor. Användningen av taxor anses även av den anledning ha en kostnadsdämpande effekt. Eftersom arbetet i större utsträckning ersätts till ett fast pris kan också en ökad användning av taxa leda till att den allmänna kostnadsutvecklingen i brottmål bättre kan förutses.

I de brottmål där taxa inte gäller, eller om taxan frångås, bestäms ersättningen i stället med utgångspunkt i rimlig tidsåtgång och med tillämpning av timkostnadsnormen. Erfarenheterna från tidigare undersökningar visar att när ersättningen bestäms på detta sätt blir den generellt högre än om taxa hade använts. Det framgår av den försöksverksamhet beträffande ersättning till offentlig försvarare och målsägandebiträde som genomfördes år 2003 i de domstolar

---

<sup>16</sup> Se RiR 2021:27.

som ingick i Hovrätten för Västra Sveriges domkrets.<sup>17</sup> Resultatet av undersökningen visade en generell kostnadsökning i förhållande till det annars tillämpliga taxebeloppet.

Resultaten av försöksverksamheten från år 2003 bekräftas i allt väsentligt av den undersökning av beslut om ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden som vi gjort inom ramen för denna utredning. Vi har därvid inhämtat cirka 1 600 ersättningsbeslut till offentlig försvarare och målsägandebiträde i huvudförhandlingsmål. Vid merparten av de granskade ersättningsbesluten har ersättning beslutats utan tillämpning av taxa. Inom samtliga de tidsintervall som omfattas av den nuvarande brottmålstaxan uppgår såväl medelvärdet som medianvärdet för respektive intervall till högre belopp än de grundbelopp som följer av taxorna (se *bilaga 3*). Det indikerar att ersättningen blir högre när den inte bestäms med tillämpning av taxorna.

Även den utvärdering som Domstolsverket genomfört beträffande den s.k. förordnandetaxan talar för att användning av taxor generellt har en kostnadsdämpande effekt (se avsnitt 5.5.5). Enligt den utvärderingen har Domstolsverket bedömt att det är sannolikt att förordnandetaxan har bidragit till att den genomsnittliga ersättningen i samtliga förordnandemål minskat. Därtill har förordnandetaxan bedömts bidra till en bättre kostnadskontroll och till att ersättningshanteringen effektiviserats. En annan fördel med förordnandetaxan har angetts vara att den gör att utgiftsutvecklingen bättre kan förutses.<sup>18</sup>

Sammantaget bedömer vi att en utvidgad användning av taxor generellt bör ha en kostnadsdämpande effekt. Hur stor den direkta kostnadsbesparingen kan förväntas bli om brottmålstaxornas tillämpningsområde utvidgas när det gäller huvudförhandlingstid eller antalet parter och biträden i målet är dock svårt att svara på, eftersom det förutsätter komplicerade beräkningar av vad ersättningen i de mål som skulle omfattas av de utvidgade taxorna skulle bli i jämförelse med om ersättningen i stället bestämdes enligt timkostnadsnormen. Eftersom transfereringar till offentliga försvarare och målsägandebiträden tillsammans står för nästan 70 procent av det sammanlagda beloppet för transfereringar till rättsliga biträden m.m. bör dock en

<sup>17</sup> Se Domstolsverkets rapport 2004:2, Försöksverksamhet utan taxa. Se även SOU 2014:86 avsnitt 9.4.

<sup>18</sup> Se Domstolsverkets utvärdering av förordnandetaxan, dnr 2024/937.

ökad användning av taxor få en betydande kostnadsdämpande effekt på anslaget för rättsliga biträden. Eftersom användning av taxor också innebär att ersättningen oftare bestäms till ett fast pris innebär en utökad användning av taxor att en bättre kontroll över kostnadernas utveckling kan uppnås.

### *Utvridning av taxorna beträffande antalet parter och biträden*

De nuvarande brottmålstaxorna tillämpas inte i mål med flera tilltalade och offentliga försvarare eller mål där det förekommer flera målsägandebiträden eller ett målsägandebiträde som biträder flera målsägande. Begränsningen av tillämpningsområdet när det gäller antalet tilltalade infördes mot bakgrund av vad som framkom genom de statistiska undersökningar som användes för att skapa de ursprungliga taxorna (se *bilaga 3*). Av dessa undersökningar framgick i korthet att det fanns ett starkt samband mellan utdömt arvode och förhandlingstid vid domstol i mål med en tilltalad och med en förhandlingstid om högst fyra timmar. Spridningen i utdömt arvode blev dock större när målet omfattade flera tilltalade eller hade en längre förhandlingstid än fyra timmar. Mot den bakgrunden begränsades taxans tillämpningsområde i nämnda hänseenden.<sup>19</sup> När taxan för målsägandebiträde infördes ansågs det lämpligt att avgränsa tillämpningsområdet med ledning av brottmålstaxan för offentlig försvarare.<sup>20</sup>

Vi anser att det finns skäl att ifrågasätta om taxornas tillämpningsområde bör begränsas utifrån antalet parter eller biträden i målet. Våra erfarenheter av brottmål där det förekommer fler än en tilltalad och flera offentliga försvarare respektive fler än en målsägande och fler än ett målsägandebiträde är att arten och omfattningen av sådana mål inte sällan kan vara helt jämförbara med mål med endast en tilltalad och en målsägande. Även om fler inblandade aktörer generellt torde innebära att det krävs ett visst ytterligare förberedande arbete inför en förhandling är det inte sällan som utredningen i allt väsentligt är gemensam för samtliga parter i målet. När fler parter och biträden deltar i en förhandling bör också biträdena kompenseras för detta även med tillämpning av en taxa. Genom att för-

<sup>19</sup> Se prop. 1972:4.

<sup>20</sup> Se Domstolsverkets rapport 2002:3.

handlingstiden kan bli längre kan det generera högre ersättning enligt taxan. Det framstår därför inte som motiverat att utesluta mål med flera parter och biträden från det taxesatta området. Vad som ytterligare talar för att utvidga taxan i dessa fall är vad vi anfört i det föregående om att en utökad användning av taxa sannolikt skulle kunna ha en kostnadsdämpande effekt.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att brottmålstaxorna för offentlig försvarare och målsägandebitråde utökas genom att begränsningen i taxornas tillämpningsområde såvitt avser antalet tilltalade, målsägande samt offentliga försvarare och målsägandebiträden i målet ska tas bort. Brottmålstaxorna bör enligt vår uppfattning därmed kunna tillämpas på alla brottmål i tingsrätt och hovrätt där den sammanlagda huvudförhandlingstiden i berörd instans inte överstiger 3 timmar och 45 minuter, oavsett antalet parter och biträden som förekommer i målet. Det bör överlämnas till Domstolsverket att införa en utvidgning av taxorna i enlighet med det sagda.

### *Utvidgning av taxorna beträffande huvudförhandlingstid*

Vi har haft i uppdrag att genomföra de undersökningar som behövs för att fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa. Vi har tolkat uppdraget så att beloppsnivåerna ska avse en utvidgad taxa såvitt gäller huvudförhandlingstid. Vi har haft som utgångspunkt att en utvidgad taxa skulle kunna omfatta mål med en huvudförhandlingstid om högst sex timmar. Med denna avgränsning skulle cirka 93 procent av alla huvudförhandlingsmål i tingsrätt och 83 procent av alla huvudförhandlingar i hovrätt kunna omfattas av brottmålstaxans tillämpningsområde.

Utformningen av de nuvarande brottmålstaxorna och avgränsningen av taxornas tillämpningsområde till mål med en huvudförhandlingstid om högst 3 timmar och 45 minuter på omfattande statistiska undersökningar som genomfördes av Justitiedepartementet och Domstolsväsendets organisationsnämnd (DON) under åren 1969–1972 (se *bilaga 3*).

För att kunna fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa har vi bedömt att det har varit nödvändigt att genomföra nya undersökningar av samma slag som tidigare undersökningar, dvs. avseende sambandet mellan förhandlingstid i domstol och storleken

på utbetald ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden. Det har därför varit nödvändigt att samla in uppgifter om ersättningsbeslut i brottmål som avgörs vid huvudförhandling. För det ändamålet har vi inhämtat och sammanställt uppgifter om drygt 1 600 ersättningsbeslut till offentliga försvarare och målsägandebiträden i cirka 1 200 brottmål som avgjorts under våren 2024. Insamlingen av ersättningsbeslut har inte kunnat ske på något automatiserat eller systematiskt sätt. Datainsamlingen har därför skett på manuell väg genom att domar från sex olika tingsrätter har hämtats ur rättsdatabaser och genom att uppgifter om förhandlingstid m.m. har begärts ut från tingsrätterna. Om de insamlade uppgifterna kan i korthet sägas följande.

Merparten av de ersättningsbeslut vi granskat har fattats i brottmål med en huvudförhandlingstid om högst fyra timmar (1 289 ersättningsbeslut, dvs. cirka 79 procent av alla beslut). Endast ett begränsat antal ersättningsbeslut har avsett brottmål med en förhandlingstid som överstiger fyra timmar och som högst uppgår till sex timmar, dvs. det tidsintervall som en utvidgad brottmålstaxa skulle kunna omfatta (238 beslut, dvs. cirka 14 procent av alla beslut). Det innebär att antalet ersättningsbeslut inom respektive 15-minutersintervall från 3 timmar och 46 minuter upp till 6 timmar är få till antalet. Av underlaget kan i och för sig skönjas ett visst samband mellan förhandlingstid och utbetald ersättning. Spridningen av utbetald ersättning för arbete, särskilt inom de tidsintervall som skulle kunna omfattas av en utvidgad brottmålstaxa, är emellertid betydande (se *bilaga 3*). Den begränsade omfattningen av materialet, särskilt när det gäller antalet ersättningsbeslut i mål med en huvudförhandlingstid som överstiger 3 timmar och 45 minuter, har på ett avgörande sätt begränsat möjligheterna att använda materialet som underlag för beräkning av lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa.

Med hänsyn till att det underlag vi kunnat inhämta är av sådan begränsad omfattning bedömer vi att underlaget inte är tillräckligt statistiskt tillförlitligt för att beräkna de normalbelopp som ska antas motsvara skälig ersättning enligt en utvidgad taxa. Av den anledningen har det inte framstått som praktiskt meningsfullt att på det befintliga underlaget försöka beräkna hur lämpliga beloppsnivåer i en tidsmässigt utvidgad brottmålstaxa skulle kunna se ut.

Det framstår inte heller som lämpligt att bygga ut de befintliga taxorna med nya tidsintervall och beloppsnivåer utan att samtidigt göra förnyade beräkningar av beloppsnivåerna för redan befintliga tidsintervall. För att taxorna ska vara sammanhängande och uppnå en hög grad av legitimitet anser vi att det är nödvändigt att samtliga beloppsnivåer i en taxa bygger på samma empiriska underlag och beräkningsmodeller. Det skulle inte vara fallet om de befintliga taxornas tillämpningsområde skulle utvidgas med nya tidsintervall och beloppsnivåer samtidigt som nuvarande beloppsnivåer behövs för befintliga tidsintervall.

Sammantaget har de undersökningar som vi kunnat genomföra inom ramen för denna utredning inte försett oss med det underlag som behövs för att fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa. Vi kan därmed inte lämna något förslag i det avseendet. För att det ska vara realistiskt att utsträcka taxorna såvitt gäller förhandlingstid behövs det sannolikt förnyade statistiska undersökningar och analyser av liknande slag och omfattning som de undersökningar som ursprungligen låg till grund för taxorna. Det bör dock framhållas att vår undersökning inte ger några tydliga indikationer om att det är lämpligt att utvidga taxornas tillämpningsområde när det gäller huvudförhandlingstid.

## 6.6 En digital hantering av kostnadsräkningar

**Förslag:** Offentliga försvarare, målsägandebiträden, offentliga biträden, rättshjälpsbiträden och särskilda företrädare för barn ska vara skyldiga att använda sig av en elektronisk tjänst för att lämna in sin kostnadsräkning till domstol, eller i förekommande fall till Rättshjälpsmyndigheten, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Detsamma ska gälla den nya biträdesformen målsägandestöd (se avsnitt 10.6.2) och juridiska biträden som förordnas enligt den s.k. förfarandelagen eller enligt LUL.

## Skälen för utredningens förslag

### *Några utgångspunkter*

Vi ska ta ställning till om det bör införas ett krav på att kostnadsräkningar ska ges in digitalt. Domstolsverket har parallellt med vår utredning fått i uppdrag av regeringen att förbereda inrättandet av en digital process för kostnadsräkningar.<sup>21</sup> I Domstolsverkets uppdrag anges bl.a. att den digitala processen ska möjliggöra för rättsliga biträden att ge in kostnadsräkningar på ett standardiserat, strukturerat och användarvänligt sätt samt att processen ska underlätta granskningen och på så vis förbättra domstolarnas kontroll av kostnadsräkningar och möjliggöra att fel och dubbeldebitering kan motverkas.

I sin enklaste form innebär ett krav på att kostnadsräkningar ska ges in digitalt inget mer än ett förbud mot att räkningen ges in som en fysisk handling. Redan i dag är det mycket vanligt förekommande att kostnadsräkningar ges in på digital väg. Det sker vanligtvis genom att ett biträde mejlar sin kostnadsräkning till domstolen, varpå handlingen registreras i målet. Denna digitala hantering är i viss mån arbetsbesparande för domstolarna, som inte behöver hantera någon fysisk handling. Hanteringen innebär i sig inga ökade möjligheter till kostnadskontroll i jämförelse med fysiska handlingar. Ett allmänt formulerat krav på att kostnadsräkningar ska ges in digitalt skulle alltså inte i sig medföra någon förbättring såvitt avser rättens möjlighet till kostnadskontroll i förhållande till den nu gällande ordningen och ger i princip inga andra positiva effekter utöver att hanteringen av fysiska handlingar kan undvikas.

En utgångspunkt för en digital hantering av kostnadsräkningar bör vara att en sådan ordning ska öka kvaliteten i kostnadsräkningar och leda till fördelar i hanteringen av dem för såväl biträden som domstolarna samt möjliggöra en förbättrad kostnadskontroll. Sådana positiva effekter bör kunna uppnås genom att biträden åläggs att ge in kostnadsräkningar i en särskild elektronisk tjänst för kostnadsräkningar.

---

<sup>21</sup> Se regeringens beslut den 11 april 2024 (Ju2021/03425).



*En elektronisk tjänst för kostnadsräkningar kommer att bidra till en bättre hantering av ersättningsanspråk*

Nyttan med att införa en digital hantering av kostnadsräkningar beror på hur en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar utformas. Vårt uppdrag går dock inte ut på att ta ställning till hur en sådan elektronisk tjänst bör utformas. Det finns ändå anledning att kort beröra frågan, eftersom utformningen av en elektronisk tjänst har betydelse för bedömningen av vilka fördelar som kan uppnås när det gäller en digital hantering av ersättningsanspråk.

En elektronisk tjänst för kostnadsräkningar kan utformas på olika sätt och innehålla mer eller mindre avancerade funktioner. En grundläggande förutsättning för att det ska vara realistiskt att införa ett krav på att kostnadsräkningar ska lämnas in genom en sådan tjänst är att den elektroniska tjänsten medför fördelar i hanteringen av kostnadsräkningar i förhållande till den nuvarande ordningen. Det är därför nödvändigt att klargöra vissa grundkrav som en elektronisk tjänst måste uppfylla för att sådana fördelar ska uppnås. Vi har därvid tagit vår utgångspunkt i en av de e-tjänster som i dag tillhandahålls av Domstolsverket.

Domstolsverkets e-tjänst för inlämnande av digitala handlingar, ”Signera och skicka handlingar digitalt”, är ett exempel på en elektronisk tjänst som i och för sig möjliggör en digital hantering av kostnadsräkningar. I den e-tjänsten kan ett rättsligt biträde ladda upp elektroniska handlingar, t.ex. en kostnadsräkning med arbetsredogörelse, och lämna in dem i ett pågående mål. E-tjänsten medför dock inga fördelar för vare sig domstolar eller rättsliga biträden när det gäller hanteringen av kostnadsräkningar och kan dessutom i viss mån anses försvåra hanteringen. För att använda e-tjänsten krävs att ett biträde har en e-legitimation och att biträdet signerar sin kostnadsräkning elektroniskt. Sådana krav ställs i dag inte på kostnadsräkningar som ges in per mejl. Dessutom har e-tjänsten inga funktioner för att säkerställa att kostnadsräkningar utformas på ett enhetligt och korrekt sätt eller att de i övrigt uppfyller de rättsliga krav som ställs, exempelvis vad gäller innehållet i en arbetsredogörelse.

En elektronisk tjänst för kostnadsräkningar måste alltså innehålla mer avancerade funktioner än Domstolsverkets befintliga e-tjänst för att den ska medföra några fördelar i hanteringen. Vi har därför utgått från att en e-tjänst för kostnadsräkningar åtminstone måste

innehålla de funktioner som Domstolsverket angett kan byggas in i en formulärbaserad e-tjänst. En formulärbaserad e-tjänst kan innehålla fördefinierade fält med anvisningar om vilka uppgifter som behövs för att kostnadsräkningen ska vara komplett. En sådan e-tjänst kan också innehålla ett inbyggt räkneverktyg som automatiskt summerar yrkandet utifrån tillämplig timkostnadsnorm eller taxa. Genom en sådan formulärbaserad elektronisk tjänst kan användaren vägledas i hur kostnadsyrkandet och arbetsredogörelsen bör utformas. E-tjänsten kan vidare utformas så att all nödvändig information för utbetalning måste vara ifylld innan kostnadsräkningen kan skickas in till domstolen.

En tydlig fördel med en formulärbaserad e-tjänst med ovan nämnda funktioner är att det går att uppnå en större enhetlighet i utformningen av biträdens kostnadsräkningar och att de kostnadsräkningar som skickas in till domstolarna alltid kommer att innehålla kompletta uppgifter och den information som en domstol behöver för att ta ställning till ett ersättningsanspråk. Den ökade enhetligheten skulle främja en bättre kostnadskontroll samtidigt som en ökad kvalitet i räkningarna skulle minska behovet av tidskrävande kompletteringar och andra kontrollåtgärder. Sammantaget skulle det effektivisera hanteringen av kostnadsräkningar betydligt och minska risken för felaktiga kostnadsyrkanden och utbetalningar. Med hänsyn till det anförda finns det flera fördelar med att kostnadsräkningar ges in genom en elektronisk tjänst med ovan nämnda funktioner.

*Kostnadsräkningar ska lämnas in genom en e-tjänst  
om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande*

Med hänsyn till att en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar kan förväntas medföra flera förbättringar i hanteringen av ersättningsanspråk finns det goda skäl som talar för att det bör införas en sådan elektronisk tjänst.

En förutsättning för att en elektronisk tjänst ska medföra de ovan beskrivna fördelarna är att nyttjandegraden av tjänsten är hög. Om inte merparten av biträdena använder den elektroniska tjänsten begränsas värdet av tjänsten eftersom den enhetlighet som eftersträvas i kostnadsräkningar inte kommer att uppnås. Mot den bakgrunden bedömer vi att införandet av en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar i princip måste förenas med ett krav på att alla rättsliga biträ-

den ska vara skyldiga att ge in kostnadsräkningar genom den elektroniska tjänsten.

Frågan är dock om det är motiverat att upprätthålla ett sådant obligatorium i alla situationer. En nackdel med att ha ett undantagslöst krav på att kostnadsräkningar ska lämnas in genom en elektronisk tjänst kan vara att tjänsten inte går att använda vid oförutsedda driftstopp eller andra tekniska problem. Särskilt i sådana mål där ett ersättningsbeslut ska avkunnas direkt efter en förhandling kan sådana driftstopp medföra betydande olägenheter i handläggningen. För att handläggningen i sådana fall ska kunna fortskrida bör det alltså finnas en möjlighet att undantagsvis lämna in kostnadsräkningen på annat sätt än genom den elektroniska tjänsten.

Vi bedömer sammanfattningsvis att de fördelar som kan uppnås med en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar i princip förutsätter att så många rättsliga biträden som möjligt använder tjänsten. Vi föreslår därför att det som utgångspunkt ska vara obligatoriskt att kostnadsräkningar ska ges in genom en elektronisk tjänst. Ett strikt upprätthållande av ett krav på att kostnadsräkningar ska ges in genom en elektronisk tjänst riskerar dock i vissa fall att medföra en mindre effektiv hantering av ett ersättningsanspråk. Vi tänker här särskilt på situationer där det på grund av tekniska problem inte går att använda tjänsten. Mot den bakgrunden bör det finnas en möjlighet att i sådana situationer göra undantag från skyldigheten att använda den elektroniska tjänsten. Vi föreslår därför att kostnadsräkningar ska ges in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande.

### *Den närmare utformningen av regelverket*

Det finns enligt gällande rätt inga allmänna bestämmelser som reglerar i vilken form en handling får ges in till en domstol. Den processrättsliga regleringen är i huvudsak teknikneutral. Det innebär att handlingar kan ges in antingen i fysisk eller elektronisk form.<sup>22</sup> En domstol eller myndighet kan enligt gällande rätt i princip inte vägra att ta emot en handling i en viss form.<sup>23</sup> Den reglering vi föreslår innebär att det som utgångspunkt krävs att kostnadsräkningar

<sup>22</sup> Se prop. 2019/20:189.

<sup>23</sup> Se JO:s beslut 2013-02-22, dnr 446-2012. I beslutet riktade JO kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att en part nekades att ge in ljudfiler via e-post.

ska ges in genom en e-tjänst. Det innebär en begränsning i rättsliga biträdens möjlighet att ge in fysiska handlingar. Det talar för att det behövs ändringar i den befintliga lagregleringen. Eftersom domstolarnas hantering av ersättningsanspråk sker inom ramen för domstolarnas mål- och ärendehantering bör den nu aktuella regleringen också omfattas av lagkravet enligt 11 kap. 2 § regeringsformen. Således bör bestämmelser om att kostnadsräkningar ska lämnas in genom en elektronisk tjänst meddelas i lag.

Vi föreslår alltså att det i lag ska införas bestämmelser om att kostnadsräkningar ska ges in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. En bestämmelse om det bör såvitt gäller offentlig försvarare tas in i en ny paragraf i 21 kap. rättegångsbalken. Den nya bestämmelsen kommer därmed att bli tillämplig på offentliga försvarare och på juridiska biträden som förordnas enligt den s.k. förfarandelagen.<sup>24</sup> Vi anser att motsvarande krav bör gälla för juridiska biträden som förordnas enligt LUL. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.15.2.

När det gäller rättshjälpsbiträden bör den nya bestämmelsen tas in i ett nytt tredje stycke i 28 § rättshjälpslagen. I lagen om målsägandebiträde och lagen om särskild företrädare för barn bör det i ersättningsbestämmelserna tas in hänvisningar till det nya tredje stycket i 28 § rättshjälpslagen. När det sedan gäller offentligt biträde finns det i 5 § lagen om offentligt biträde en hänvisning till 28 § rättshjälpslagen. Det sagda innebär att den nya bestämmelsen i rättshjälpslagen kommer att träffa målsägandebiträden, rättshjälpsbiträden och offentliga biträden samt särskilda företrädare för barn och den nya biträdesformen målsägandestöd (se avsnitt 10.6.2). Skyldigheten för ett rättshjälpsbiträde respektive ett offentligt biträde att använda den elektroniska tjänsten bör gälla endast i sådana mål och ärenden som handläggs av en domstol eller myndighet som ligger inom Domstolsverkets verksamhetsområde. I den nya bestämmelsen i rättshjälpslagen bör det därför tydliggöras att skyldigheten att använda e-tjänsten omfattar kostnadsräkningar som ska ges in till Rättshjälpsmyndigheten eller till annan domstol än Arbetsdomstolen. Av det följer att offentliga biträden som uppträder inför andra myndigheter, t.ex. Migrationsverket eller en övervakningsnämnd, inte omfattas av skyldigheten att använda e-tjänsten.

<sup>24</sup> Se 6 kap. 1 § lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

Bestämmelserna om att kostnadsräkningar ska lämnas in genom en elektronisk tjänst behöver kompletteras med föreskrifter på lägre nivå än lag. Som tidigare nämnts har Domstolsverket fått i uppdrag att förbereda inrättandet av en digital process för kostnadsräkningar. Av den anledningen är det lämpligt att Domstolsverket meddelar föreskrifter om användande av en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar. Vi bedömer att sådana föreskrifter bör vara att se som verkställighetsföreskrifter. Det innebär att det inte behövs något bemyndigande i lag för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter. I de nya lagbestämmelserna bör det i stället tas in upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar. Därtill bör det i förordningarna om offentlig försvarare, målsägandebiträde, särskild företrädare för barn och offentligt biträde samt i rättshjälpsförordningen tas in bestämmelser om att Domstolsverket får meddela föreskrifter om användande av en elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar (se avsnitt 1.16–1.20). I rättshjälpsförordningen bör det förtydligas att föreskriftsrätten omfattar inlämning av kostnadsräkning till Rättshjälpsmyndigheten och till annan domstol än Arbetsdomstolen. För offentligt biträde bör föreskriftsrätten omfatta inlämning av kostnadsräkning till domstol.

## 6.7 Skärpta krav på kostnadsräkningar

### 6.7.1 Innehållet i kostnadsräkningar

**Förslag:** En arbetsredogörelse ska innehålla uppgifter om tidsåtgången per dag för varje åtgärd som inte är rutinmässig och uppgift om den tid som sammanlagt har lagts ned per dag på uppdraget.

Om ersättning för tidsspillan begärs ska kostnadsräkningen innehålla uppgift om varför arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte har kunnat utföras under den tid för vilken ersättning begärs.

Av kostnadsräkningen ska framgå vem som utfört det arbete som tas upp i räkningen.

## Skälen för utredningens förslag

Det är viktigt att uppgifterna i en kostnadsräkning är så pass detaljerade att den domstol som prövar ett ersättningsanspråk har förutsättningar att göra en noggrann kontroll av skäligheten i anspråket. De krav på kostnadsräkningars innehåll som anges i 20 § rättshjälpsförordningen syftar till att göra det möjligt för rätten att göra en sådan noggrann kostnadskontroll som förutsätts.

Utifrån vår genomgång av praxis i fråga om ersättning till rättsliga biträden samt utifrån vad vi erfarit från kontakter med domare m.fl. och våra egna erfarenheter av kostnadsräkningar, är vår uppfattning att det inte är ovanligt att en arbetsredogörelse kan innehålla brister som försvårar rättens kontroll av kostnadsanspråket. Det kan handla om svåröverskådliga arbetsredogörelser som innehåller redovisning av hopklumpade eller odaterade åtgärder, med standardiserade eller intetsägande uttryck som inte ger någon förklaring till varför en viss åtgärd varit nödvändig för att fullgöra uppdraget. Det kan också vara fråga om att tidsåtgången för genomgång av ett omfattande utredningsmaterial redovisas schabloniserat, eller att ett stort antal rutinartade poster, såsom mottagande av förordnanden, kallelser eller mejl, särredovisas med angivande av en tidsåtgång om 15 minuter per åtgärd, trots att respektive åtgärd inte rimligen kan ha tagit mer än ett par minuter.

Om en arbetsredogörelse innehåller de typer av brister som nämns ovan är det tveksamt om arbetsredogörelsen uppfyller de krav på utförlighet som ställs enligt 20 § rättshjälpsförordningen. Som tidigare uttalats skulle det därför räcka långt om dagens reglering efterlevdes på ett bättre sätt. Vi ser trots det ett behov av att i vissa avseenden skärpa reglerna för vad en kostnadsräkning ska innehålla. Samtidigt finns det en poäng med att inte ställa upp onödigt detaljerade krav som blir omotiverat betungande för rättsliga biträden.

När det gäller ersättning för arbete ställs det redan betydande krav på arbetsredogörelsen. För att ett rättsligt biträde ska vara säker på att undgå nedsättning av yrkat arvode på grund av brister i kostnadsräkningen måste han eller hon lägga ned tid och kraft på utformningen av arbetsredogörelsen. Detta gäller särskilt i de fall där den begärda ersättningen är hög eller överstiger vad som kan anses som normal ersättning för uppdrag av det aktuella slaget samt när den

avser arbete som den beslutande myndigheten inte kunnat bilda sig en uppfattning om eller arbete av mer kurativt slag.<sup>25</sup>

Enligt gällande rätt krävs att det av arbetsredogörelsen ska framgå den tid som har lagts ned på uppdraget och när arbetet påbörjades. Däremot finns inget krav på att det närmare ska framgå hur mycket tid som biträdet lagt ned per dag på en viss åtgärd eller hur mycket biträdet arbetat en viss dag. Vi bedömer att sådana uppgifter i många fall skulle vara av värde för att främja en bättre kostnadskontroll, eftersom det skulle tydliggöra om ett biträde under vissa perioder debiterat ett orimligt stort antal arbetstimmar.

Det finns således skäl att införa ett krav på att rättsliga biträden ska redovisa tidsåtgången *per dag* för varje åtgärd som inte är rutinmässig samt den tid som sammanlagt har lagts ned per dag på uppdraget. Ett sådant krav skulle innebära att ett biträde måste redovisa den tid som biträdet lagt ned på olika åtgärder för varje dag som biträdet arbetat med uppdraget. Det skulle visserligen kunna innebära en ökad administrativ börda för de biträden som träffas av kravet. Med de moderna tekniska hjälpmedel som biträden kan använda sig av, dvs. olika tidredovisningsprogram, torde det dock vara förhållandevis enkelt för ett biträde att uppfylla ett sådant krav. Vår uppfattning är också att det redan i dag är förhållandevis vanligt att det av arbetsredogörelsen framgår vilket datum en viss åtgärd vidtagits och tidsåtgången för åtgärden, vilket tyder på att ett krav av det nu diskuterade slaget är realistiskt att ställa.

Vi har också övervägt ett ännu strängare krav, dvs. att ett biträde ska redovisa exakt vid vilka klockslag som varje åtgärd utförts. Ett sådant krav har av Domstolsverket lyfts fram som en tänkbar åtgärd för att främja bättre kontroller av oegentligheter i biträdens ersättningsanspråk, t.ex. i form av dubbeldebitering (se närmare därom nedan i avsnitt 6.7.3). Domstolsverket har pekat på att en skyldighet för ett biträde att redovisa detaljerade uppgifter om vid vilka klockslag som denne utfört vidtagna åtgärder skulle kunna skapa bättre förutsättningar för rätten att bedöma rätten till ersättning. Vi instämmer i och för sig i att mer detaljerade uppgifter om klockslag skulle kunna främja en bättre kontroll av ersättningsanspråk, så till vida att det därigenom skapas bättre förutsättningar att kontrollera om ett biträde begärt ersättning för samma tid i mer än ett mål, dvs. dubbeldebitering. För att sådana kontroller ska bli verknings-

---

<sup>25</sup> Se prop. 2004/05:41 s. 18.

fulla krävs emellertid också att det på ett enkelt och snabbt sätt går att jämföra redovisade åtgärder i det aktuella målet med den tid som biträdet redovisat i andra mål. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.7.3. I korthet kan dock redan nu sägas att vi bedömer att det inte nu finns tillräckliga skäl att föreslå åtgärder för att möjliggöra den typen av jämförelser. Detta talar mot att införa ett krav på redovisning av exakta klockslag.

En detaljnivå i redovisningen av vidtagna åtgärder som sträcker sig ner till exakta klockslag framstår vidare som ett mycket betungande krav att uppfylla för den redovisningsskyldige. Vi bedömer att det är tveksamt om det är realistiskt att ställa så höga krav på biträden. Det kan också ifrågasättas hur stor nytta ett sådant krav skulle ha när det gäller att motverka fusk i form av dubbeldebitering. Sammantaget bedömer vi att ett krav på redovisning av exakta klockslag för vidtagna åtgärder inte bör införas.

En rimlig avvägning kan uppnås genom vårt förslag om att rättsliga biträden ska redovisa den tid som har lagts ned per dag på varje åtgärd som inte är rutinmässig och sammanlagd arbetad tid per dag. Av dessa krav följer att biträdet måste redovisa när han eller hon påbörjade arbetet med uppdraget. Det nu gällande kravet i 20 § rätts-hjälpsförordningen om att det ska framgå när arbetet påbörjades behövs därför inte och bör således tas bort.

När det sedan gäller ersättning för tidsspillan anser vi att kraven på vad en kostnadsräkning ska innehålla bör stramas upp. I dagsläget anges i 20 § rättshjälpsförordningen att den ersättning som begärs för tidsspillan ska tas upp i en separat post. Det finns inget krav på att ett biträde förklarar varför han eller hon inte kunnat utföra arbete med något uppdrag eller annan uppgift under den tid för vilken ersättning begärs. Vi bedömer att ett krav på att en kostnadsräkning ska innehålla sådana förklaringar bör bidra till att en domstol får bättre möjligheter att kontrollera ett biträdes anspråk om ersättning för tidsspillan. Vi föreslår därför att det ska införas ett krav av nu redovisat slag i 20 § rättshjälpsförordningen.

Slutligen anser vi att det finns skäl att skärpa kraven på innehållet i kostnadsräkningar när det gäller arbete som utförts av någon annan än den ersättningsberättigade. Enligt gällande bestämmelse krävs att det ska framgå av kostnadsräkningen att substitution har skett. Eftersom vi föreslår att arbete som utförts av advokat respektive biträdande jurist ska ersättas enligt olika timkostnadsnormer (av-



snitt 6.4) är det nödvändigt att det tydligt framgår av kostnadsräkningen vem som utfört de åtgärder som ersättning begärs för oavsett om substitution har förekommit eller inte. Även när substitution till annan advokat skett är det värdefullt för rätten att känna till vem som utfört arbetet. Vi föreslår därför att det ska införas ett krav på att det av kostnadsräkningen ska framgå vem som har utfört det arbete som tas upp i räkningen. I det kravet ligger att biträdet måste redovisa om substitution förekommit. Det gällande kravet på redovisning av substitution kan därför tas bort.

### 6.7.2 Bör utlägg styrkas genom verifikationer?

**Bedömning:** Det bör inte införas ett krav på att utlägg ska styrkas genom verifikationer.

#### Skälen för utredningens bedömning

Det finns i dag inga regler om att ett rättsligt biträde ska styrka sina utlägg genom verifikationer. Rätten har dock alltid möjlighet att begära in underlag som styrker utlägg, om rätten anser att det behövs. Frågan om utlägg bör styrkas genom verifikationer har behandlats i ett tidigare lagstiftningsärende (se prop. 2004/05:41 s. 20 f.). Det ansågs då inte finnas skäl att införa ett krav på att det till kostnadsräkningar ska bifogas verifikationer för utlägg. Regeringen uttalade då bl.a. att domstolarnas huvudsakliga uppgift är att avgöra mål. Om domstolarna skulle åläggas att granska varje kvitto som bifogas en kostnadsräkning skulle det innebära ett mycket tidskrävande kontrollarbete som markant skulle öka arbetsbördan för domstolarna, vilket skulle kunna leda till att antalet avgjorda mål minskade. Regeringen hänvisade också till att advokater enligt lag ska handla redbart och iaktta god advokatsed och att de måste ha verifikationer för samtliga utlägg i den interna bokföringen. Det påtalades också att den advokat som medvetet försöker få ersättning för utlägg som den inte haft riskerar såväl straffrättsliga sanktioner som disciplinär påföljd (sannolikt uteslutning).

Vår uppfattning är att de skäl som tidigare åberopats mot att införa ett krav på att utlägg ska styrkas med verifikationer i och för sig

äger giltighet än i dag. De domare vi talat med har inte heller ansett att det finns något egentligt behov av ett sådant krav. En vanligt förekommande uppfattning bland domare är att utlägg inte upplevs som problematiska ur kostnadskontrollsynpunkt och att den möjlighet som redan finns att begära in verifikationer är tillräcklig för att åstadkomma en tillfredställande kostnadskontroll.

Mot bakgrund av det anförda framstår behovet av att införa ett sådant krav inte som särskilt framträdande. Mot det måste ställas den kritik som på senare år riktats mot att domstolarna inte utövar en betryggande kontroll över de allmänna medel som utbetalas till rättsliga biträden. Av statsfinansiella skäl finns det befogade krav på en förbättrad kostnadskontroll, särskilt med beaktande av hur anslaget för statens utgifter för rättsliga biträden utvecklats de senaste åren. Det är också angeläget att det vidtas ändamålsenliga åtgärder för att upprätthålla allmänhetens förtroende för att domstolarna hanterar utbetalningar av allmänna medel på ett betryggande sätt.

En skyldighet att redovisa underlag för begärda utlägg får i och för sig anses leda till bättre möjligheter för domstolarna att utöva kontroll över ersättningar för utlägg. För domstolarnas del torde inrättandet av en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar (se avsnitt 6.6) också underlätta kontrollarbetet såvitt gäller verifikationer. I en elektronisk tjänst skulle det kunna byggas in funktioner som innebär att verifikationer ska kopplas till en begäran om ersättning för utlägg. En elektronisk tjänst med sådana funktioner skulle således i viss mån underlätta för en domstol att kontrollera verifikationerna.

Trots det anförda bedömer vi att ett krav på att utlägg ska styrkas med verifikationer ändå skulle medföra ett betydande merarbete för domstolarna. Även med införandet av en elektronisk tjänst kommer ett sådant krav att leda till ett ökat kontrollarbete för domstolarna. Eftersom ersättningar för utlägg sällan upplevs som problematiska kan det också ifrågasättas om ett krav på verifikationer kommer att ha någon större kostnadsdämpande effekt.

Sammantaget anser vi att ett krav på att utlägg ska styrkas med verifikationer har en begränsad nytta och att ett sådant krav också skulle medföra ett förhållandevis betydande merarbete för biträden och domstolar. Vi bedömer därför att det saknas tillräckliga skäl att införa ett krav på att utlägg ska styrkas genom verifikationer. Efter-

som vi – oavsett ställningstagandet i sak – ska lämna författningsförslag i frågan återkommer vi med ett sådant förslag i kapitel 17.

### 6.7.3 Informationsutbyte mellan myndigheter i fråga om rättsliga biträdens ersättningsanspråk

**Bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl att föreslå åtgärder för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter i fråga om rättsliga biträdens ersättningsanspråk.

#### Skälen för utredningens bedömning

*Vad är syftet med ett ökat utbyte av information om ersättningsanspråk?*

Vi ska ta ställning till behovet av ett ökat informationsutbyte mellan olika myndigheter när det gäller rättsliga biträdens ersättningsanspråk. Uppdraget bör ses mot bakgrund av att det har lyfts fram som en brist i det nuvarande ersättningssystemet att det inte finns något enkelt sätt att kontrollera förekomsten av felaktig dubbeldebitering eller annat fusk. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att det behövs ett nytt system för hantering av rättsliga biträdens ersättningsanspråk med en utformning som gör att kontroll och granskning sker rutinmässigt och att det blir enkelt att upptäcka fusk och dubbeldebitering.<sup>26</sup>

Det finns inledningsvis anledning att beröra vad vi avser med dubbeldebitering och på vilket sätt ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter skulle kunna få betydelse för att motverka dubbeldebitering och annat fusk. Med dubbeldebitering menar vi att ett biträde yrkar och tillerkänns ersättning – utan att rätt till ersättning föreligger – genom att t.ex. redovisa samma tid flera gånger i olika mål. Det kan handla om att ersättning för tidsspillan begärs i flera mål för en och samma resa eller liknande. Domstolsverket har lyft fram att det inom ersättningssystemet kan förekomma sådana oegentligheter. Domstolsverket har dock anført att det är svårt att bedöma omfattningen av den typen av oegentligheter och att konsekvenserna

<sup>26</sup> Se bet. 2021/22:JuU19 p. 1, rskr. 2021/22:294.

av att oegentligheter förekommer bedöms vara större ur ett förtroendeperspektiv än ur ekonomisk synvinkel.<sup>27</sup>

Dubbeldebitering avser således att ett biträde anger oriktiga uppgifter i ett ersättningsanspråk om vidtagna åtgärder m.m. För att dubbeldebitering och liknande fusk ska kunna kontrolleras på ett systematiskt sätt skulle det behövas en ordning enligt vilken ett biträdes ersättningsanspråk i ett visst mål enkelt kan jämföras med biträdets övriga ersättningsanspråk i andra uppdrag som denne haft under den period som det aktuella uppdraget avser. Eftersom rättsliga biträden ofta har uppdrag inför flera domstolar och myndigheter förutsätter en verkningsfull kontroll av dubbeldebitering i princip att en jämförelse kan ske mot biträdets övriga anspråk i uppdrag inte bara vid en och samma domstol utan även vid andra domstolar och myndigheter. En kontroll av dubbeldebitering förutsätter att uppgifter om ett biträdes vidtagna åtgärder och nedlagd tid m.m. i olika uppdrag ska kunna jämföras mot varandra så att det enkelt ska gå att upptäcka om det förekommit dubbeldebitering eller annat fusk.

Den typ av jämförande kontroller som beskrivits ovan kan – åtminstone i teorin – i dag ske genom att en ersättningsprövande domstol gör manuella kontroller av andra uppdrag som ett visst biträde har vid den egna domstolen eller vid andra domstolar. Dagens reglering och system medger dock inte att en domstol får hämta uppgifter om rättsliga biträdens ersättningsanspråk direkt ur andra domstolars och myndigheters mål- och ärendehanteringssystem. Denna typ av kontroller förutsätter därför att beslutsfattaren på egen hand inhämtar ett visst biträdes ersättningsanspråk vid andra domstolar enligt de möjligheter som finns att begära ut allmänna handlingar. Eftersom den ersättningsprövande domstolen som utgångspunkt saknar kännedom om vilka uppdrag ett visst biträde har haft vid andra domstolar eller myndigheter är sådana kontroller svåra att genomföra. Mot den bakgrunden innebär den här typen av kontroller ett mycket tids- och resurskrävande arbete som är ineffektivt och som knappast förekommer i praktiken. Med tanke på att en domstol förväntas kunna lita på att ett rättsligt biträde sanningsenligt redovisar faktisk nedlagd tid och vidtagna åtgärder i ett mål torde det även av den anledning vara ovanligt att den typen av kontroller behövs.

<sup>27</sup> Se Domstolsverkets rapport, Regeringsuppdrag om rättsliga biträden, dnr 2021/503.

Vi kan dock konstatera att det under senare år i media har rapporterats om flera fall där det förekommit dubbeldebitering i form av att ett biträde begärt ersättning för deltagande en viss dag i ett mål vid en domstol trots att biträdet samma dag befunnit sig i en förhandling vid en annan domstol. Det är främst för att motverka förekomsten av sådan dubbeldebitering som ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter skulle kunna fylla en funktion. Med ökat informationsutbyte avser vi alltså i princip en ordning där information om rättsliga biträdens ersättningsanspråk i olika mål och ärenden vid olika myndigheter och domstolar kan delas mellan domstolar och myndigheter på ett sätt som gör att fusk och dubbeldebitering enkelt kan upptäckas.

### *Behovet av åtgärder för att motverka fusk och dubbeldebitering*

Som framgått syftar ett ökat informationsutbyte om ersättningsanspråk till att motverka dubbeldebitering och annat fusk. Informationsutbytet ska möjliggöra kontroller och jämförelser av ett biträdes redovisade åtgärder m.m. i olika uppdrag. För att kunna ta ställning till behovet av åtgärder för att åstadkomma ett utökat informationsutbyte vore det önskvärt att kartlägga omfattningen av det beskrivna problemet med dubbeldebitering och annat fusk. Det har inte funnits förutsättningar inom ramen för denna utredning att göra en sådan kartläggning. Vår allmänna uppfattning är emellertid att det är mycket ovanligt att biträden medvetet anger felaktiga uppgifter i kostnadsräkningar i syfte att lura till sig pengar från staten. Ett sådant agerande är brottsligt och utgör ett flagrant åsidosättande av god advokatsed och övriga normer om redbarhet och lämplighet som kringgärdar rättsliga biträden. Det finns inte belägg för att den typen av oredligt agerande skulle vara vanligt förekommande inom advokatkåren eller bland de rättsliga biträden som i övrigt förordnas av domstolar och myndigheter. Vår uppfattning får i viss mån stöd av att det finns relativt få ärenden som prövats av advokatsamfundets disciplinnämnd rörande misstänkta oegentligheter i ersättningsfrågor och som resulterar i allvarliga disciplinpåföljder. Antalet åtal avseende bedrägeri eller liknande är ännu färre.

Vi kan dock konstatera att det under de senaste åren uppmärksamrats ett antal fall där advokater lämnat felaktiga uppgifter i kost-

nadsräkningar. Det har varit fråga om olika advokater som begärt ersättning för åtgärder som inte ägt rum eller att ersättning för tids-spillan har begärts i olika mål avseende samma spilltid. I vilken mån det har varit fråga om medvetet fusk är inte en fråga för oss att besvara. Det bör dock noteras att flera av de advokater som i media har kritiserats eller anklagats för oegentligheter i kostnadsräkningar senare har uteslutits eller utträtt ur advokatsamfundet.

Som Domstolsverket pekat på bör förekomsten av dubbeldebitering och annat fusk ha större konsekvenser i förtroendehänseende snarare än i kostnadshänseende. Oaktat att problemet med medvetet fusk och dubbeldebitering sannolikt inte är vanligt förekommande anser vi att redan förekomsten av felaktiga yrkanden och uppgifter i kostnadsräkningar riskerar att medföra negativa konsekvenser för rättsväsendet. Medvetet fusk riskerar att allvarligt skada förtroendet för rättsliga biträden, ersättningssystemet och i förlängningen för rättsväsendet i stort. Felaktiga uppgifter innebär också i sig en risk för att allmänna medel betalas ut felaktigt och skapar ett behov av skärpta kontroller, vilket i sig är kostsamt. Det är därför angeläget att motverka alla former av fusk och felaktigheter i rättsliga biträdens ersättningsanspråk. Även om antalet konstaterade fall där oegentligheter förekommit är få bör det framhållas att det sannolikt finns ett mörkertal utifrån de svårigheter som finns att kontrollera och upptäcka dubbeldebitering. Det sagda talar för att det i och för sig kan finnas ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att motverka dubbeldebitering och annat fusk. Frågan är dock om ett ökat informationsutbyte är en ändamålsenlig åtgärd i det avseendet.

*Det finns inte tillräckliga skäl att föreslå åtgärder för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte*

En ordning där information om rättsliga biträdens ersättningsanspråk i olika mål och ärenden ska kunna delas mellan olika domstolar och myndigheter i syfte att kontrollera dubbeldebitering och annat fusk aktualiserar frågor om hur informationen ska användas för att åstadkomma en ändamålsenlig kontroll och vilken eller vilka myndigheter som ska stå för denna kontroll.

Eftersom dubbeldebitering i praktiken innebär att ett rättsligt biträde framställer ett felaktigt ersättningsanspråk ligger det nära till hands att det är den ersättningsprövande domstolen som ska göra

den jämförande kontroll av ett biträdes ersättningsanspråk som beskrivits ovan. Det finns dock enligt vår mening skäl som talar mot att domstolarna bör ha det huvudsakliga ansvaret att göra denna typ av kontroll.

En domstol som prövar ett biträdes ersättningsanspråk ska ta ställning till vad som utgör skälig ersättning för det aktuella uppdraget. Domstolen har god kännedom om vilken arbetsinsats som krävts i de delar av uppdraget som utförts inför rätten. I relativt stor utsträckning är emellertid domstolen beroende av att det rättsliga biträdet sanningsenligt redovisar den tid som lagts ned i anledning av uppdraget, särskilt i de delar som domstolen saknar egentlig inblick i. Ersättningssystemet bygger således på ett förtroende för de utgifter som biträdet lämnar. Till grund för detta förtroende ligger bl.a. de krav på redlighet och lämplighet som ställs på biträden i allmänhet och advokater i synnerhet. I allmänhet ska rätten därför kunna lita på att redovisningen av faktisk nedlagd tid och vidtagna åtgärder stämmer med verkliga förhållanden. Det är också mycket sällan som domstolen har anledning att ifrågasätta att en redovisad åtgärd faktiskt vidtagits. Med hänsyn till det blir prövningen av ersättningsanspråk i stället inriktad på frågan om vidtagna åtgärder och nedlagd tid skäligen har behövts för att fullgöra uppdraget. För den bedömningen är det inte relevant för domstolen att känna till hur mycket ett biträde har begärt i ersättning i andra mål vid andra domstolar. Det är alltså i princip endast när det finns anledning att ifrågasätta om redovisade åtgärder faktiskt stämmer överens med verkliga förhållanden som det kan finnas anledning att jämföra tidredovisningen med biträdets anspråk i andra uppdrag. Det bör här understrykas att behovet av sådana jämförelser uppstår mycket sällan.

Det är en självklarhet att det endast är åtgärder som faktiskt vidtagits och som har varit nödvändiga för att fullgöra ett uppdrag som kan grunda rätt till ersättning. I det ligger att ett biträde inte har rätt till ersättning för tidsspillan för en resa som biträdet vidtagit med anledning av ett annat uppdrag och som ersatts i ett annat mål. Får rätten kännedom om att biträdet begärt ersättning på det viset kan det föranleda fördjupade kontroller från rättens sida och påverka rättens ställningstagande till biträdets rätt till ersättning.

Mot bakgrund av det anförda kan det ifrågasättas om rätten vid sin prövning av vad som utgör skälig ersättning för ett visst uppdrag bör vara skyldig att jämföra redovisad tidsåtgång i målet med

ett biträdes ersättningsyrkanden i andra mål. Domstolens uppgift bör vara begränsad till att bestämma skälig ersättning för det aktuella uppdraget. Om ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter beträffande ersättningsanspråk syftar till att en ersättningsprövande domstol ska få tillgång till rättsliga biträdens ersättningsanspråk vid andra domstolar för att göra jämförande kontroller av nu diskuterat slag måste det tydliggöras i lagstiftningen att rättens skyldighet att kontrollera ett biträdes ersättningsanspråk också omfattar att jämföra nedlagd tid m.m. med biträdets övriga ersättningsanspråk i andra mål.

För att det ska vara realistiskt att kräva att domstolarna regelmässigt ska beakta vad ett biträde begärt i ersättning i andra mål vid prövningen av ett visst anspråk är det av betydelse hur ett ökat informationsutbyte kan skapa förutsättningar för en enkel och snabb kontroll av dubbeldebitering. En åtgärd för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte och som skulle syfta till att möjliggöra jämförande kontroller skulle kunna vara att ändra de dataskyddsrättsliga reglerna om direktåtkomst, så att en ersättningsprövande domstol får direktåtkomst till de mål och ärenden i andra domstolar där ett rättsligt biträde framställt sina övriga ersättningsanspråk.<sup>28</sup> En sådan ändring leder dock inte i sig till en effektiv kontroll av dubbeldebitering. Att en ersättningsprövande domstol får tillgång till övriga domstolars mål- och ärendehanteringssystem och biträdens ersättningsanspråk i andra mål innebär nämligen inte någon garanti för en effektiv kontroll. Även om en domstol skulle få sådan direktåtkomst skulle det krävas ett betydande manuellt arbete för att ta fram biträdets ersättningsanspråk i de övriga målen och göra en jämförelse av dem med det ersättningsanspråk som ska prövas. Uppgiften att jämföra ersättningsanspråken skulle alltså även med direktåtkomst till andra domstolars system bli mycket tids- och resurskrävande. Det finns därvid en uppenbar risk att kontrollen antingen inte kommer att utföras alls eller att den blir så tidskrävande att det kraftigt försämrar domstolens möjlighet att fullgöra sitt kärnuppdrag, dvs. att avgöra mål. Det är inte önskvärt. Mot bakgrund av det

<sup>28</sup> Direktåtkomst är ett dataskyddsrättsligt begrepp som innebär att en utomstående mottagare av uppgifter (exempelvis en domstol) har direkt tillgång till och möjlighet att själv hämta ut personuppgifter som behandlas hos den utlämnande myndigheten. Vid direktåtkomst fattas beslutet om överföring i varje enskilt fall av mottagaren. I begreppet ligger att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av (se Ds 2017:41).



anförda bedömer vi att ett ökat informationsutbyte mellan ersättningsprövande domstolar i den bemärkelsen att domstolar ska få direktåtkomst till varandras mål- och ärendehanteringssystem inte är en ändamålsenlig åtgärd för att motverka dubbeldebitering och annat fusk.

För att åstadkomma en effektiv kontroll av dubbeldebitering måste således ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter utformas på något annat sätt. Om information om ett rättsligt biträdes ersättningsanspråk i andra mål ska vara av någon egentlig nytta för en ersättningsprövande domstol krävs i princip att domstolen kan få tillgång till redan kontrollerade uppgifter om biträdets olika ersättningsanspråk, dvs. att den jämförande kontrollen har skett i ett tidigare led.

Det sagda innebär enligt vår bedömning att den jämförande kontrollen måste ske automatiserat. En effektiv kontroll av dubbeldebitering m.m. förutsätter därför att det införs en centraliserad och automatiserad hantering av ersättningsanspråk. Till att börja med krävs då att rättsliga biträden redovisar samtliga ersättningsanspråk för olika uppdrag i ett och samma system och att detta system automatiskt kan samköra och jämföra ett visst biträdes redovisade åtgärder och tidsåtgång m.m. i olika uppdrag, så att systemet direkt kan flagga för att ett biträde tagit betalt för samma tid i olika uppdrag eller debiterat orimligt mycket för en viss tidsperiod. Införandet av en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar skulle därför kunna vara ett steg på vägen för att åstadkomma ett sådant system, förutsatt att det i e-tjänsten kan byggas in ett verktyg som möjliggör sådana automatiserade kontroller.

Det är emellertid inte tillräckligt att systemet innehåller en funktion för automatiserade jämförelser av biträdens arbetsredogörelser m.m. i olika mål. Det som är avgörande för att uppnå en effektiv kontroll av dubbeldebitering m.m. är hur den information som finns i systemet kan användas för att åstadkomma den kontroll som eftersträvas. Informationen kan antingen användas av domstolarna vid prövningen av ersättningsanspråk eller på något annat sätt. Ett alternativ är att domstol skulle få direkt tillgång till de samkörda uppgifterna i systemet inför ett ställningstagande till ett visst ersättningsanspråk. Ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter skulle således kunna avse att den myndighet som administrerar ett sådant system direkt kunde dela de samkörda uppgifterna med den ersätt-

ningsprövande domstolen. Om sådan information kunde användas av domstolarna skulle det innebära att risken för felaktiga utbetalningar på grund av dubbeldebitering minskar. Ett problem med denna ordning är dock att det kan vara svårt för domstolen att i ett enskilt fall rätta till ett konstaterat fall av dubbeldebitering. Om domstolen konstaterar att en viss åtgärd vidtagits i det uppdrag som domstolen har att utbetala ersättning för och att samma åtgärd även har redovisats i ett helt annat mål framstår det som tveksamt att domstolen skulle kunna besluta att inte bevilja ersättning för åtgärden om den varit nödvändig för fullgörande av uppdraget med motiveringen att biträdet gjort fel i ett helt annat mål.

Ett annat alternativ är därför att den myndighet som har att administrera ett centraliserat system för rättsliga biträdens ersättningsanspråk också ska ha i uppdrag att ta ställning till anspråken. Genom att koncentrera prövningen av alla rättsliga biträdens ersättningsanspråk till en enda myndighet skulle det kunna skapas förutsättningar för den myndigheten att på ett mer rutinmässigt sätt kontrollera och hantera dubbeldebiteringar m.m. Denna lösning skulle alltså innebära att frågor om ersättning till rättsliga biträden flyttas från domstolarna till att prövas i en egen ordning av en särskild myndighet. Det framstår emellertid inte som realistiskt.

Ytterligare ett alternativ är att den myndighet som hanterar systemet får i uppdrag att göra efterhandskontroller av förekomsten av dubbeldebiteringar m.m. Det skulle då vara fråga om kontroller som görs utanför ramen för en prövning av ett ersättningsanspråk i ett enskilt fall. Stickprovskontroller eller särskilda granskningar av vissa biträden skulle då kunna ligga till grund för eventuella återkrav eller åtalsanmälningar om misstanke om bedrägligt agerande uppstår.

De olika alternativen som nu redovisats aktualiserar flera tekniska och rättsliga frågor som vi inte har kunnat ta ställning till inom denna utredning. Vår sammantagna bedömning är dock att problemet med dubbeldebiteringar och annat fusk sannolikt inte är av sådan omfattning att det är motiverat att vidta så genomgripande åtgärder som nu diskuterats. Det bör särskilt beaktas att kostnaderna för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte om rättsliga biträdens ersättningsanspråk som på ett effektivt sätt motverkar dubbeldebitering och annat fusk kan inte anses överväga den förväntade nyttan. Vi bedömer vidare att våra förslag om skärpta krav på vad en kostnadsräkning ska innehålla, i förening med förslaget om en definition

av begreppet tidsspillan och en skyldighet för biträden att använda en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar, kan förväntas leda till en förbättrad kostnadskontroll. Det bör i sig på ett verkningsfullt sätt kunna minska riskerna för felaktiga ersättningsyrkanden och annat fusk. Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå åtgärder för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter i fråga om rättsliga biträdens ersättningsanspråk. Självfallet finns det dock anledning för domstolarna och advokatsamfundet att alltjämt vara uppmärksamma på förekomsten av dubbeldebitering och andra oegentligheter i kostnadsräkningar. Om sådant agerande möts med kännbara konsekvenser bör det kunna ha en nog så effektiv allmänpreventiv verkan.

## 6.8      Tidpunkten för att framställa ersättningsanspråk i brottmål

**Bedömning:** Det bör inte införas ett krav på att ersättningsanspråk i brottmål ska framställas löpande eller vid vissa särskilt angivna tidpunkter.

### Skälen för utredningens bedömning

#### *Några utgångspunkter*

Vi ska ta ställning till om det i alla eller vissa brottmål bör införas ett krav på att ersättningsanspråk ska framställas löpande eller vid vissa särskilt angivna tidpunkter. Ett rättsligt biträde framställer som regel sitt ersättningsanspråk innan handläggningen av målet avslutas genom att ge in en kostnadsräkning till rätten, vilket i regel sker efter att huvudförhandlingen genomförts eller i övrigt i samband med att biträdet slutför sin klients talan i målet. Vi har mot den bakgrunden tolkat uppdraget så att vi ska ta ställning till om det bör införas en skyldighet för ett rättsligt biträde att delredovisa sitt ersättningsanspråk under en pågående handläggning av ett brottmål genom att ge in en kostnadsräkning, t.ex. i samband med att åtal väcks eller före huvudförhandlingen, över dittills upparbetade kostnader, eller att på ett mer löpande sätt redovisa det arbete som utförs i målet.

Enligt direktiven ska vi oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag. I denna del har vi tolkat uppdraget så att vi kan avgränsa vårt förslag till den lösning som vi anser är mest ändamålsenlig.

*Flera kostnadsräkningar – flera ersättningsbeslut?*

En ordning som innebär att ett biträde ska ge in fler än en kostnadsräkning i ett brottmål skulle kunna förenas med regler om att rätten ska fatta ett beslut om ersättning beträffande varje separat kostnadsräkning. Oavsett om det införs ett krav på att ersättningsanspråk ska framställas löpande eller att kostnadsräkningar ska delredovisas vid vissa särskilt angivna tidpunkter bedömer vi att en sådan skyldighet inte bör förenas med ett krav på att rätten ska meddela fler än ett beslut i ersättningsfrågan. Det ställningstagandet bygger på uppfattningen att en noggrann prövning av ett ersättningsanspråk bäst kan göras efter att rätten gått igenom ett mål i sak. Det är vid den tidpunkten som rätten har bäst förutsättningar att bilda sig en uppfattning om vilken arbetsinsats som uppdraget rimligen har krävt med hänsyn till målets art och omfattning. Det är en annan sak att en kostnadsräkning som lämnas in före huvudförhandlingen kan hjälpa rätten att bilda sig en preliminär uppfattning om skäligheten i ett ersättningsanspråk. Även effektivitetsskäl talar för att rätten bör pröva ett biträdes hela ersättningsanspråk i ett sammanhang. En ordning enligt vilken rätten har att fatta flera separata ersättningsbeslut skulle innebära ett betydande merarbete, vilket inte är önskvärt. Mot bakgrund av det anförda anser vi att rätten även fortsättningsvis bör pröva ett biträdes ersättningsanspråk i ett sammanhang oavsett om biträdet åläggs att framställa sitt ersättningsanspråk vid fler än ett tillfälle.

*Det bör inte införas ett krav på att ersättningsanspråk ska framställas löpande*

Det är skillnad på att ett ersättningsanspråk ska framställas löpande och att anspråket ska framställas vid vissa särskilt angivna tidpunkter. Med det förstnämnda kravet måste avses att ett biträde regelbundet ska lämna in redogörelser för upparbetade kostnader till rätten eller

att rätten i realtid ska ha tillgång till den löpande redovisningen, medan det senare kravet kan begränsas till att ett biträde under målets handläggning ska ge in en kostnadsräkning vid vissa särskilt angivna tidpunkter. En skyldighet att löpande redovisa utfört arbete måste anses medföra en större administrativ börda för den redovisningsskyldige i förhållande till att ersättningsanspråket ska redovisas vid endast ett eller två tillfällen. Den sistnämnda skyldigheten kan utformas så att en kostnadsräkning ska ges in i samband med att åtal väcks, alternativt att den ska ges in strax före huvudförhandlingen, med en redogörelse för dittills upparbetade kostnader.

Det huvudsakliga syftet med ett krav på att löpande redovisa ersättningsanspråk bör vara att främja en ökad noggrannhet och detaljnivå i biträdets redovisning av vidtagna åtgärder. Om redovisningen måste göras i nära anslutning till att arbetet utförts får det anses underlätta en korrekt redovisning av det arbete som utförts en viss dag och av den tid som lagts på en viss arbetsuppgift. Löpande redovisning skulle alltså i viss mån kunna motverka att ett biträde, ibland lång tid efter att arbetet utförts, gör mer eller mindre osäkra uppskattningar av tidsåtgången av sådana arbetsuppgifter som sammantaget kan uppgå till ett stort antal timmar. Av det skälet har ett krav på löpande redovisning störst betydelse i mål som pågår under en längre tid och där arbete med uppdraget utförs kontinuerligt, t.ex. i större mål med frihetsberövade parter. I andra mål, även om de pågår en längre tid, kan uppdraget vara sådant att det under vissa perioder kräver en mycket liten eller ingen arbetsinsats. I sådana mål fyller ett krav på löpande redovisning ingen egentlig funktion.

Ett krav på löpande redovisning av nedlagt arbete m.m. skulle kunna innebära en betydande administrativ börda för både biträden och domstolarna, i vart fall om en sådant krav innebär att redovisningen regelbundet ska ges in till rätten. Alternativet vore att domstolen i realtid hade tillgång till den löpande redovisningen. Det är enligt vår uppfattning tveksamt om något av dessa alternativ skulle främja en mer effektiv och noggrann kostnadskontroll. Som redan framhållits anser vi att rätten bör pröva ett biträdes ersättningsanspråk i ett sammanhang, dvs. i anslutning till prövningen av målet i sak. Inte minst av effektivitetsskäl är det önskvärt att rätten kan ta ställning till i princip hela eller i vart fall huvuddelen av ersättningsanspråket vid ett och samma tillfälle. Det är således inte aktuellt att rätten kontinuerligt ska ta ställning till ett löpande ersättningsanspråk i

takt med att den löpande redovisningen görs tillgänglig för rätten. För rättens del uppnås inte några fördelar genom att rätten får tillgång till en löpande redovisning. En löpande redovisning som ges in genom flera olika handlingar skulle också kunna försvåra för rätten att överblicka det underlag som ligger till grund för ersättningsanspråket. Nyttan med löpande redovisning överväger således inte nackdelarna med det merarbete som det skulle innebära för biträden och domstolarna.

Vi anser mot den bakgrunden att vid valet mellan ett krav på löpande redovisning och att ersättningsanspråk ska framställas vid vissa särskilt angivna tidpunkter framstår det senare alternativet som mer ändamålsenligt. Det finns därför inte skäl att föreslå ett krav på att ersättningsanspråk i brottmål ska framställas löpande.

*Det bör inte införas ett krav på att ersättningsanspråk ska framställas vid vissa särskilt angivna tidpunkter*

Enligt gällande rätt ska ett ersättningsanspråk i brottmål framställas innan handläggningen av målet avslutats. I praktiken innebär det att kostnadsräkningen ska lämnas in i samband med att ett rättsligt biträde slutför sin klients talan i ett mål. Frågan är vilka fördelar det finns med en ordning enligt vilken kostnadsräkningen i stället ska ges in tidigare under målets handläggning.

De fördelar som kan finnas med att ersättningsanspråk delas upp och redovisas vid olika tidpunkter gäller inte generellt i alla brottmål. Särskilt i brottmål som avgörs på handlingarna (dvs. utan huvudförhandling) ser vi inga fördelar med att ett biträde ska delredovisa sitt ersättningsanspråk. I sådana mål är kostnaderna ofta begränsade och det finns ingen risk för att det uppstår tidsbrist vid en överläggning på motsvarande sätt som i ett mål som avgörs efter en huvudförhandling. I ett mål som avgörs på handlingarna finns det alltså inget behov för rätten att ta del av ett ersättningsanspråk innan biträdet slutfört talan och målet företas till avgörande. En reglering om att tidigarelägga inlämnandet av kostnadsräkningar i brottmål bör därför inte gälla i mål som avgörs utan huvudförhandling.

I ett huvudförhandlingsmål kan det däremot finnas fördelar med att ett rättsligt biträde ska ge in fler än en kostnadsräkning. Om biträdet innan huvudförhandlingen ger in en kostnadsräkning med en redovisning av det arbete som dithills utförts kan det hävdas att doma-

ren skulle få mer tid att kontrollera anspråket. Domaren skulle då kunna bilda sig en preliminär uppfattning av ersättningsanspråket – och vid behov ställa kontrollfrågor under förhandlingen – för att sedan slutligt kunna ta ställning till anspråket i ljuset av vad som förekommit vid förhandlingen. Dessutom skulle rätten vid behov kunna höra åklagaren om anspråket. Åklagaren skulle då få mer tid på sig att avge ett skriftligt yttrande, alternativt bättre förutsättningar att lämna ett välmotiverat muntligt yttrande vid huvudförhandlingen. Syftet är att denna ordning ska främja en bättre kostnadskontroll.

En reglering om att tidigare lägga inlämnandet av kostnadsräkningar i huvudförhandlingsmål kan utformas på olika sätt. Ett alternativ vore att en kostnadsräkning ska ges in förhållandevis kort inpå huvudförhandlingen med en redogörelse för dittills upparbetade kostnader. För brottmål som avgörs i tingsrätt är ett annat alternativ att ett biträde i samband med att åtal väcks ska ge in en kostnadsräkning avseende nedlagt arbete m.m. under förundersökningen. En regel av det slaget skulle av naturliga skäl bara gälla i brottmål som avgörs i tingsrätt.

Vi förordar det första alternativet. Särskilt i större brottmål är det vanligt att en förhållandevis stor arbetsinsats läggs ned av biträdet efter att åtal väckts avseende förberedelse inför huvudförhandlingen. Om domstolen och åklagare vid separata tillfällen skulle behöva granska dels en kostnadsräkning avseende arbete under förundersökningen, dels en räkning avseende handläggningen efter åtalet väckts uppstår ett inte obetydligt merarbete eftersom granskningen inte kan ske i ett sammanhang. En sådan ordning är enligt vår mening inte effektiv. Det talar mot att en kostnadsräkning bör ges in i samband med att åtal väcks.

Genom att en kostnadsräkning ska ges in nära inpå huvudförhandlingen i stället för när åtal väcks kommer rätten och åklagaren att ha tillgång till ett mer fullständigt underlag att granska. Denna ordning kan vidare tillämpas i såväl tingsrätt som hovrätt.

Oavsett vilket av de två ovan redovisade alternativen som väljs bedömer vi att ett krav på att ett biträde ska ge in en kostnadsräkning före huvudförhandlingen torde ha störst betydelse i mål av större omfattning, t.ex. där en försvarare företrätt en klient som varit frihetsberövad en längre tid. I den typen av mål uppgår biträdeskostnaderna ofta till betydande belopp och en stor del av det

arbete som biträdet tar betalt för avser åtgärder som vidtagits under förundersökningen eller i övrigt i tiden före huvudförhandlingen. I ett mindre omfattande mål finns inte samma behov av att kunna granska ersättningsanspråket på förhand. Det gäller särskilt i mål där ersättningen ska bestämmas enligt taxa. Taxeersättningen omfattar allt arbete i målet och någon särskild granskning av anspråket behövs inte. Även i andra mål av mindre omfattning, där det går kort tid mellan ett förordnande och huvudförhandlingen, är behovet av en förhandsgranskning mindre framträdande. Det gäller t.ex. mål som avgörs vid en gemensam häktnings- och huvudförhandling eller genom s.k. snabbare lagföring. De fördelar som kan finnas med att delredovisa en kostnadsräkning gäller alltså främst mer omfattande mål där en förundersökning pågått under en längre tid och där personer suttit frihetsberövade under längre perioder.

Syftet med en delredovisning av en kostnadsräkning före huvudförhandlingen är alltså att åstadkomma en bättre kostnadskontroll i vissa huvudförhandlingsmål. Det finns dock flera invändningar som kan riktas mot införandet av ett sådant krav.

Utifrån vad vi erfarit i våra kontakter med domare och åklagare är en regel om att en kostnadsräkning ska ges in före huvudförhandlingen inte något som efterfrågas. Både domare och åklagare har pekat på att det är tveksamt om det finns utrymme att närmare granska en kostnadsräkning före en huvudförhandling. Det har särskilt påtalats att arbetssituationen ofta är ansträngd och att det huvudsakliga fokuset inför förhandlingen ska vara att förbereda sig inför prövningen av målet i sak. Vi instämmer i dessa synpunkter. Det finns alltså effektivitetsskäl som talar för att rätten bör granska biträdets hela ersättningsanspråk vid ett och samma tillfälle. Därtill anser vi att de bästa förutsättningarna att göra en noggrann granskning generellt finns när anspråket kan bedömas i ljuset av målets karaktär, dvs. i anslutning till prövningen av målet i sak.

En synpunkt vi fått från advokathåll är att vissa anser att det är olämpligt att redovisa en kostnadsräkning innan uppdraget har slutförts. Det kan nämligen finnas uppgifter om vidtagna åtgärder som advokaten anser är känsliga att redovisa under tiden som uppdraget pågår, t.ex. vad gäller kontakter med huvudmannen. Det har lyfts fram som ett argument mot en skyldighet att lämna in kostnadsräkningar under en pågående handläggning av ett mål.



Det finns alltså både fördelar och nackdelar med ett krav på att kostnadsräkningar ska ges in tidigare under handläggningen. Vår sammantagna bedömning är att nackdelarna väger tyngre än fördelarna. Att fler än en kostnadsräkning ska ges in till rätten innebär ett merarbete både för biträden och domstolarna. Med hänsyn till att det i praktiken finns ett begränsat utrymme att göra en noggrann förhandsgranskning av den kostnadsräkning som ges in före huvudförhandlingen har vi svårt att se att en sådan ordning i någon väsentlig mån kommer att bidra till en bättre kostnadskontroll. Vår bedömning är därför att det inte bör införas ett krav på att ersättningsanspråk ska framställas vid särskilda tidpunkter. Vi ska dock – oavsett vårt ställningstagande – lämna ett författningsförslag i frågan. Vårt förslag i denna del finns i kapitel 17.

## 6.9      Bör rättsens ersättningsbeslut              särskiljas från domen?

**Bedömning:** Rättsens beslut om ersättning till rättsliga biträden bör även fortsättningsvis meddelas i samband med dom.

### Skälen för utredningens bedömning

I samband med våra överväganden i fråga om nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut och i fråga om tidpunkten för när ersättningsanspråk ska framställas i brottmål har vi även diskuterat om rättsens ersättningsbeslut bör tas in i domen eller om beslutet bör meddelas separat från domen, eventuellt vid en senare tidpunkt. Syftet med en sådan ordning skulle vara att skapa förutsättningar för en noggrannare prövning av ersättningsanspråk och att motverka den tidspress som kan uppstå vid en överläggning, särskilt i de fall där rätten ska avkunna dom efter förhandlingen. En uppskjuten prövning skulle möjliggöra att granskningen kan ske vid ett senare tillfälle och leda till att ersättningsfrågan blir den huvudfråga som rätten ska ta ställning till. Det skulle kunna leda till både en noggrannare behandling av dessa frågor och till att betydelsen av en kritisk granskning av kostnadsräkningar lyfts fram. Det skulle också ge rätten bättre möjligheter att begära in kompletterande underlag, om det behövs

för att fatta ett välgrundat ersättningsbeslut. Om ersättningsbeslutet särskiljs från domen skulle alltså möjligheterna till en noggrann kostnadskontroll kunna förbättras.

Det finns dock även nackdelar med att särskilja ersättningsbeslutet från domen. En sådan ordning skulle komplicera prövningen av dömda personers återbetalningsskyldighet, som enligt nuvarande ordning ska avgöras i samband med ansvarsfrågan i brottmål. Det belopp som den dömda ska betala ska bestämmas med beaktande av bl.a. den dömdes personliga och ekonomiska förhållanden och vilken påföljd m.m. som utdömts. Det finns därför goda skäl för att frågan om återbetalningsskyldighet bör prövas i samband med ansvarsfrågan och att beslutet om betalningsskyldighet tas in i domen. För att rätten ska kunna ta ställning till återbetalningsskyldigheten, som ofta bestäms till en del av biträdeskostnaderna, är det lämpligt att rätten har klart för sig vilket belopp som ska utbetalas till de biträden som förekommit i målet. Om ersättningsfrågan i stället skulle prövas i ett separat beslut vid ett senare tillfälle skulle storleken på den tilltalades återbetalningsskyldighet inte slutligt kunna fastställas i domen, vilket gör det svårare för den tilltalade att överblicka konsekvenserna av domen. Visserligen skulle rätten i domen kunna ta ställning till återbetalningsskyldigheten som sådan för att sedan, i samband med prövningen av frågan om ersättning till biträdena, bestämma det slutliga belopp som den tilltalade ska betala. En sådan ordning blir dock med nödvändighet mer komplicerad, såväl för dem som handlägger besluten som för de enskilda som berörs av besluten. Det bör därvid särskilt framhållas att parterna har ett berättigat intresse av att i ett sammanhang kunna överblicka konsekvenserna av utgången i brottmålsprocessen för att bedöma om rättens avgörande ska överklagas.

En uppskjuten prövning medför också den nackdelen att olika tider för överklagande kommer att gälla för domen och ersättningsbeslutet, vilket är ägnat att skapa förvirring främst hos parter och biträden som har att iakttä de olika tidsfristerna.

Det kan också ifrågasättas i vilken mån en senarelagd prövning av ersättningsanspråk leder till en bättre kostnadskontroll. Som påpekats av Biträdeskostnadsutredningen kan det hävdas att rätten har bäst förutsättningar att göra en kritisk granskning av anspråket i nära anslutning till förhandlingen.<sup>29</sup> Med en möjlighet att senare-

<sup>29</sup> Se SOU 2014:86 s. 339.

lägga prövningen finns det en risk för att prövningen fördröjs, om domaren nedprioriterar prövningen av ersättningsanspråket till förmån för andra mer brådskande arbetsuppgifter. Även för domstolarnas del finns det alltså fördelar med att alla frågor i ett mål kan avgöras i ett sammanhang. En ordning med separata ersättningsbeslut skulle också tynga arbetet till följd av en ökning av antalet beslut som ska expedieras och det efterarbete som följer därav.

En uppskjuten prövning av ersättningsanspråk medför enligt vår uppfattning sådana nackdelar att vi inte kan förespråka en sådan ordning. Vi föreslår därför ingen ändring i fråga om när och hur ersättningsbeslut ska meddelas. Rättens beslut om ersättning bör alltså alltjämt tas in i den dom varigenom rätten avgör huvudsaken i målet.

## 6.10 Extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål

**Bedömning:** De nuvarande beloppsgränserna för när en åklagare ska yttra sig över ett ersättningsanspråk bör behållas. Det bör inte heller införas ett krav på att en åklagare ska yttra sig skriftligen över ett ersättningsanspråk.

Det finns inte skäl att förändra Justitiekanslerns roll i det statliga kontrollsystemet. Den nuvarande beloppsgränsen för när Justitiekanslern ska underrättas om ett ersättningsanspråk bör inte ändras.

Skyldigheten för en domstol eller någon annan myndighet att rapportera till advokatsamfundet när ett ersättningsyrkande sätts ned bör behållas i oförändrat skick.

### Skälen för utredningens bedömning

*Bakgrunden till uppdraget – Riksrevisionens kritik mot det externa kontrollsystemet*

Vi har i avsnitt 5.9 redogjort för systemet för extern kontroll av ersättningsanspråk i brottmål. Riksrevisionen har i en rapport från 2021 riktat kritik mot det externa kontrollsystemet. Riksrevisionen har därvid bedömt att de kontroller som görs via åklagare, Justitiekanslern och advokatsamfundet inte är effektivt utformade. Enligt rapporten har det externa kontrollsystemet inte en sådan utformning

och omfattning att en god hushållning med statliga medel säkerställs. Riksrevisionen har därför rekommenderat att det görs en översyn av den externa författningsstyrda kontroll som Justitiekanslern och Åklagarmyndigheten ska stå för.

Riksrevisionen har pekat på flera brister när det gäller åklagares yttrande till rätten över ersättningsanspråk. Riksrevisionen har anfört att yttrandena inte hanteras på ett systematiskt sätt, bl.a. eftersom åklagarna saknar vägledande dokument som hjälp för att bedöma skäligheten av ett anspråk. Vidare anses förutsättningarna för åklagare att göra en ingående analys brista, eftersom incitamenten att lägga tid på yttrandet är svaga. Yttrandet blir ofta av rutinartad karaktär med kommentar om att det inte finns något att erinra mot anspråket. Särskilt när en åklagare ombeds att yttra sig muntligen blir bedömningen relativt ytlig. Riksrevisionen har vidare pekat på att en åklagares yttrandeplikt omfattar endast en mindre del av den totala kostnadsmassan. Enligt Riksrevisionen faller nästan två tredjedelar av den totala kostnadsmassan utanför åklagarnas yttrandeskyldighet. Slutligen har Riksrevisionen pekat på att den åklagare som har att yttra sig inte alltid har varit förundersökningsledare i ärendet, vilket begränsar åklagarens insyn i målet. I det här sammanhanget kan också nämnas att Justitiekanslern i en granskning har noterat att det förekommer brister i efterlevnaden av bestämmelsen. Det händer alltså att rätten missar att begära in yttrande från åklagare (se Justitiekanslerns granskning av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden, dnr 2020/6592).

När det gäller Justitiekanslerns rätt att överklaga domstolars ersättningsbeslut har Riksrevisionen konstaterat att den nuvarande beloppsgränsen för när rätten ska underrätta Justitiekanslern om ett ersättningsbeslut (150 000 kronor) innebär att Justitiekanslern underrättas om endast två procent av det totala antalet utbetalningar från tingsrätt till offentlig försvarare och målsägandebiträde och 26 procent av den totala kostnadsmassan. Med andra ord står cirka tre fjärdedelar av den totala kostnadsmassan för offentlig försvarare och målsägandebiträde i praktiken utanför Justitiekanslerns kontroll. Riksrevisionen har vidare pekat på att tingsrätterna brister i att underrätta Justitiekanslern, att det från Justitiekanslern inte sker någon återkoppling till tingsrätterna av utfallet av en prövning i högre rätt och att Justitiekanslern inte förmedlar till vare sig tingsrätt eller åklagare vilka bedömningar som ligger till grund för ett

överklagande. Detta innebär enligt Riksrevisionen att Justitiekanslerns kontroll inte bidrar till någon förbättring av tingsrätternas interna kontroll.

Slutligen har Riksrevisionen beträffande advokatsamfundets roll konstaterat att tingsrättens underrättelseskyldighet dit visserligen kan ha en avskräckande och skärpande effekt, men att den ändå inte bidrar till någon förbättring i tingsrättens interna kontroll. Advokatsamfundets disciplinära tillsyn knyter i sig inte an till de risker som Riksrevisionen identifierat kring tingsrätternas beslut om ersättning, utan avser primärt frågan om god advokatsed. Det förhållandet att ett ersättningsanspråk satts ned innebär inte nödvändigtvis att en advokat åsidosatt god advokatsed. Riksrevisionen har vidare pekat på att tingsrätterna brister i efterlevnaden av rapporteringsskyldigheten.<sup>30</sup>

### *Åklagares yttrandeskyldighet*

En åklagares yttrande över ett biträdes ersättningsanspråk utgör ett bra stöd för en domstol när den ska ta ställning till skäligheten av ett visst anspråk. Denna bild bekräftas inte minst av en granskning som genomförts av Justitiekanslern.<sup>31</sup> Enligt den granskningen har det visat sig att när en åklagare yttrat sig skriftligen leder det ofta till att domstolen mer ingående har motiverat sitt beslut i ersättningsfrågan. Det är alltså tydligt att en åklagares yttrande, särskilt när det sker skriftligen, kan bidra till att ge rätten bättre förutsättningar att göra en noggrann prövning av ett biträdes ersättningsanspråk. Enligt vad vi erfarit i kontakter med Justitiekanslern har även Justitiekanslern stor nytta av ett yttrande från en åklagare när myndigheten ska ta ställning till vilka ersättningsbeslut som ska överklagas.

Mot bakgrund av det ovanstående har vi övervägt om en åklagare bör åläggas dels att fullgöra yttrandeskyldigheten skriftligen, dels att yttra sig i fler fall än vad som gäller i dag.

När det gäller ett skriftlighetskrav kan vi konstatera att det skulle medföra ett inte obetydligt merarbete för förhållandevis många åklagare. Det ska ställas mot den nytta som ett skriftlighetskrav

---

<sup>30</sup> Se RiR 2021:27.

<sup>31</sup> Se Justitiekanslerns granskning av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden, dnr 2020/6592.

skulle kunna medföra. Av Justitiekanslerns granskning framgår att muntliga yttranden från en åklagare i princip alltid går ut på att åklagaren inte har någon erinran mot anspråket. När en åklagare yttrat sig skriftligen är det dock vanligare att åklagaren mer utförligt utvecklar sina synpunkter på anspråket. Det skulle därför kunna antas att ett skriftlighetskrav skulle leda till fler utförligare yttranden, vilket i sin tur skulle ge rätten ett bättre beslutsunderlag.

Skillnaden i utförlighet vid muntliga och skriftliga yttranden kan dock ha olika förklaringar. Det kan inte uteslutas att vissa åklagare på grund av ett pressat arbetsläge inte vill lägga tid på ett skriftligt yttrande och därför väljer att yttra sig muntligen direkt i samband med förhandlingen. Om yttrandet lämnas muntligen främst i syfte att undvika merarbete kan det förstås ifrågasättas om åklagaren övervägt ersättningsanspråket med den noggrannhet som förutsätts. Vi vill dock här framhålla att åklagare lämnar sitt yttrande till rätten på sitt tjänsteansvar, vilket gäller oavsett i vilken form yttrandet avges. När huvudförhandlingen avslutas bör en åklagare ha en god uppfattning om målets omfattning samt biträdets arbetsinsats under såväl förundersökning som rättegång. Även om det inte kan uteslutas att det förekommer att en åklagare ibland yttrar sig muntligen ”av lättja” framstår det som mer sannolikt att en åklagare som faktiskt anser sig ha något att invända mot ett ersättningsanspråk väljer att göra detta skriftligen för att kunna lämna ett välmotiverat yttrande. Av Justitiekanslerns granskning framgår också att även när en åklagare yttrar sig skriftligen har åklagaren i majoriteten av fallen ingen erinran mot anspråket. Det kan därmed ifrågasättas om skriftliga yttranden skulle leda till fler utförligare yttranden från åklagare. Vi anser därför att nyttan med ett formaliserat skriftlighetskrav inte överväger det merarbete detta skulle innebära för åklagare. Vi avstår därför från att lämna ett sådant förslag.

När det sedan gäller beloppsgränserna för en åklagares yttrandeskyldighet måste det beaktas att en sänkning skulle medföra ett inte obetydligt merarbete för ett stort antal åklagare. Det gäller om beloppsgränserna sänks för yttranden såväl i mål där åtal väckts som i förordnandemålen. Beloppsgränserna bör således sänkas endast om nyttan med fler yttranden överväger den ökade arbetsbörda som det medför för åklagare och andra förundersökningsledare.

Inledningsvis ska nämnas att flera av de brister som Riksrevisionen och Justitiekanslern identifierat gällande åklagares yttrande-

skyldighet gäller rutiner för yttrandets utformning m.m. och att yttrande inte alltid inhämtas trots att en sådan skyldighet föreligger. En utökad yttrandeskyldighet kan inte avhjälpa dessa brister, som i stället främst bör åtgärdas genom att tingsrätterna och Åklagarmyndigheten arbetar med att förbättra sina rutiner i fråga om när yttrande ska inhämtas och utformningen av yttrandena. I detta sammanhang kan nämnas att vi erfarit att det inom Åklagarmyndigheten pågår ett arbete med att ta fram en vägledning för åklagares yttranden över kostnadsräkningar.

När det sedan gäller kritiken mot att en åklagares yttrandeskyldighet omfattar en begränsad del av den totala kostnadsmassan för offentliga försvarare och målsägandebiträden vill vi framföra följande. En åklagares yttrandeskyldighet bör koncentreras till de mest kostnadskrävande målen. De skäl som tidigare anförts mot att sänka beloppsgränsen i mål där åtal väckts är därför enligt vår uppfattning fortfarande relevanta.<sup>32</sup> Om beloppsgränsen sätts för lågt finns det en risk för att yttrandeplikten kommer att uppta en alltför stor del av den normala verksamheten hos ett inte obetydligt antal åklagare. Yttrandeplikten skulle då kunna bli alltför betungande i förhållande till de positiva effekter den skulle medföra. Den beloppsgräns som gäller i mål där åtal inte väckts framstår av samma skäl som väl avvägd.

Slutligen bör framhållas att en åklagares yttrande ska ses som ett komplement till rättens prövning av ett ersättningsanspråk. Det är domstolen som ansvarar för att granskningen av ersättningsanspråk utförs grundligt och på bästa sätt. En utökad yttrandeplikt kan därför inte ersätta den noggranna prövning som rätten alltid ska göra och bör således inte användas för att kompensera eventuella brister i rättens prövning av ersättningsanspråk. Det bör också nämnas att rätten alltid är oförhindrad att, även beträffande anspråk som ligger under de föreskrivna beloppsgränserna, begära in ett yttrande om det behövs för att bedöma skäligheten av anspråket.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att utöka en åklagares yttrandeplikt genom en sänkning av beloppsgränserna.

---

<sup>32</sup> Se SOU 2014:86 s. 342 ff.

*Justitiekanslerns roll i det statliga kontrollsystemet*

Vi har i denna del övervägt dels om Justitiekanslerns uppgifter inom ramen för det statliga kontrollsystemet bör förändras, dels om det finns skäl att sänka beloppsgränsen för när domstolar och myndigheter ska underrätta Justitiekanslern om ersättningsbeslut.

Till att börja med har vi konstaterat att den kritik som Riksrevisionen riktat mot Justitiekanslerns roll i det externa kontrollsystemet delvis tar sikte på brister i tingsrätternas efterlevnad av underrättelseskyldigheten. Det är alltså främst andra insatser än författningsändringar som behövs för att komma till rätta med sådana brister.

När det sedan gäller kritiken om att Justitiekanslern inte återkopplar sina bedömningar och utfallet av prövningar i högre rätt till tingsrätterna vill vi framhålla följande. Vår uppfattning är att varje domare på sitt tjänsteansvar är skyldig att följa med i rättsutvecklingen, vilket bl.a. inkluderar att beakta prejudikat och praxis från högre rätt. Vi anser också att det i princip ligger på den enskilde domarens ansvar att bevaka hur dennes beslut står sig vid en prövning i högre rätt. Enligt våra erfarenheter är det också en vanligt förekommande rutin på många tingsrätter att avgöranden från högre rätt skickas till den tingsrättsdomare som beslutat i målet. I stor utsträckning ligger värdet i Justitiekanslerns talerätt i att myndigheten därigenom kan verka för en enhetlig rättstillämpning genom att föra upp principiellt intressanta beslut till högre rätts prövning. Den praxisbildning som sker genom att Justitiekanslern utnyttjar sin talerätt kommer således tingsrättsdomarna till godo som en rättskälla som domarna har att beakta i sitt dömande. Vi ser mot den angivna bakgrunden inget behov av att Justitiekanslern ska åläggas att återkoppla till tingsrätterna utfallet av en prövning i högre rätt.

Det finns inte heller skäl att ålägga Justitiekanslern att förmedla till domare eller åklagare vilka bedömningar som ligger till grund för ett överklagande, eftersom dessa bedömningar alltid framgår av överklagandet som sådant. Överklagandet finns tillgängligt för den domare som beslutat i målet. Det är också vanligt förekommande att tingsrätter regelmässigt uppmärksammar den domare som dömt i ett visst mål när ett överklagande har kommit in. Dessutom har Justitiekanslern ställning som part när myndigheten utövar sin talerätt. Det skulle stämma illa överens med den funktionsfördelning som gäller mellan part och domstol om den part som överklagar



rättens beslut även skulle bedriva en informerande eller utbildande verksamhet gentemot domstolen. Sammantaget anser vi därför att det inte finns skäl att föreslå ändringar i Justitiekanslerns roll i det externa kontrollsystemet.

När det gäller den beloppsgräns som styr när Justitiekanslern ska underrättas om ersättningsbeslut i första instans finns det skäl att upprätthålla en gräns som gör att granskningen kan inriktas på de mest kostnadskrävande målen. Redan med den nuvarande beloppsgränsen om 150 000 kronor får Justitiekanslern varje år in ett stort antal ersättningsbeslut, varav endast ett fåtal överklagas. År 2024 inkom drygt 2 800 rättshjälpsbeslut till myndigheten. Under samma år överklagade Justitiekanslern 89 beslut.<sup>33</sup> Om beloppsgränsen sätts lägre skulle det kunna medföra att Justitiekanslern kommer att delges en sådan stor mängd ersättningsbeslut att det skulle försvåra ett ändamålsenligt utövande av talerätten, vilket inte skulle gynna effektiviteten i praxisbildningen. För att upprätthålla en effektiv granskning skulle det med en sänkt beloppsgräns sannolikt också vara nödvändigt att tillföra myndigheten ytterligare resurser, eftersom Justitiekanslern är en förhållandevis liten myndighet med många olika uppdrag. Även i denna del finns det anledning att framhålla att tyngdpunkten i det statliga kontrollsystemet ligger – och bör ligga – hos den domstol eller myndighet som beslutar om utbetalning av ersättning. Vi anser således att beloppsgränsen inte bör ändras.

### *Rapporteringsskyldighet till advokatsamfundet*

Skyldigheten för domstolar att underrätta advokatsamfundet om vissa ersättningsbeslut syftar primärt inte till att tillgodose statens intresse av kontroll över systemet för ersättning till rättsliga biträden. Syftet är i stället att uppmärksamma advokatsamfundet på de omständigheter som föranlett att domstolen satt ned ersättningen, vilket i sin tur ska möjliggöra för samfundet att vidta disciplinära åtgärder. Rapporteringsskyldigheten bidrar i sig inte till tingsrätternas interna kontroll över ersättningsanspråk. Rapporteringsskyldigheten

<sup>33</sup> Se Justitiekanslerns årsredovisning 2024. Siffran om inkomna rättshjälpsbeslut innefattar inte bara ersättningsbeslut utan även t.ex. beslut om förhandsbesked till distansbiträde och beslut om byte av biträde.

utgör således en begränsad del av det externa kontrollsystemet. Det nuvarande kravet på att rapportering ska ske när ett ersättningsyrkande satts ned med en betydande del eller med minst 50 000 kronor framstår som väl avvägt och skapar ett incitament för advokater att utforma sina ersättningsanspråk med omsorg, vilket i sig främjar en högre kvalitet i de kostnadsräkningar som advokater ger in till en domstol eller myndighet. Eftersom en utökad rapporteringsskyldighet inte i sig skulle medföra någon förbättring i tingsrätternas interna kontroll av ersättningsanspråk bedömer vi att det inte finns något behov av att föreslå ändringar i rapporteringsskyldigheten till advokatsamfundet. Den nuvarande regleringen bör alltså behållas som den är.

En del av Riksrevisionens kritik tar även i denna del sikte på att rapporteringsskyldigheten inte efterlevs. Det finns därför anledning för domstolar och andra myndigheter att uppmärksamma sin personal på vikten av att fullgöra rapporteringsskyldigheten.

## 6.11 Förordnande av offentlig försvarare m.m.

### 6.11.1 Vem ska besluta om förordnande av offentlig försvarare?

**Förslag:** En tingsrätts möjlighet att delegera beslutsrätten i fråga om förordnande av offentlig försvarare till annan anställd än domare ska begränsas. För att beslutsrätten ska få delegeras ska det krävas att en anställd har särskild kunskap om uppgiften.

## Skälen för utredningens förslag

### *Utgångspunkter för uppdraget*

Enligt direktiven ska vi ta ställning till om domstolarnas möjligheter att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare till andra domstolsanställda än domare bör begränsas eller tas bort. Inledningsvis kan vi konstatera att denna fråga främst berör tingsrätterna, eftersom den absoluta merparten av alla förordnanden beslutas i första instans. Vidare saknas det enligt gällande reglering möjlighet för hovrätterna att delegera beslutsrätt i denna fråga till domstolshand-

läggare. I Högsta domstolen får beslutsrätten inte delegeras bort från domare. Vi har mot denna bakgrund avgränsat uppdraget till att överväga ändringar i tingsrätternas möjligheter att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare till annan personal än domare.

### *Rättslig reglering*

I rättegångsbalken anges på flera ställen att olika åtgärder ska vidtas av *rätten*. Vad som närmare avses med det begreppet framgår av reglerna om domförhet i 1–3 kap. rättegångsbalken. För tingsrätterna gäller som huvudregel att rätten ska bestå av en lagfaren domare, se 1 kap. 3 § rättegångsbalken.

I en tingsrätt förekommer många arbetsuppgifter som utförs av annan personal än domare, t.ex. domstolshandläggare. En del av de arbetsuppgifter som utförs av domstolshandläggare är sådana som det enligt rättegångsbalken ankommer på rätten att besluta om, men där beslutsrätten delegerats från domare till domstolshandläggare. Möjligheten till delegering regleras för tingsrätternas del i 1 kap. 3 e § rättegångsbalken. Där föreskrivs att åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän domstol. Delegering får alltså avse endast beredande uppgifter. Genom denna formulering utesluts alla uppgifter som innebär att ett mål avgörs, t.ex. att fatta beslut om avvisning eller avskrivning.<sup>34</sup>

Närmare föreskrifter om när delegering får ske finns i 16 § tingsrättsinstruktionen (1996:381). Där anges bl.a. att lagmannen får förordna den som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol eller en hyresnämnd att på eget ansvar vidta åtgärder för beredningen av mål och ärenden och åtgärder som rätten är skyldig att utföra efter målets eller ärendets avgörande. I andra stycket listas olika uppgifter som inte får delegeras. I 16 § andra stycket 15 anges att ett förordnande inte får avse uppgiften att meddela vissa beslut som går att överklaga särskilt. Den begränsningen omfattar i och för sig beslut om förordnande av offentlig försvarare. Av 16 § tredje stycket

<sup>34</sup> Se prop. 1992/93:213 s. 19.

framgår dock att beslut om förordnande av offentlig försvarare undantogs från begränsningen i andra stycket 15. Det bör även noteras att det av 16 § andra stycket 16 följer att delegation inte får avse uppgiften att vidta andra åtgärder som innefattar frågor som är svåra, som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet eller som i övrigt är av sådant slag att de bör förbehållas domare.

Ett övergripande syfte med att delegera arbetsuppgifter från en domare till en annan anställd är att domarna i största möjliga utsträckning ska kunna ägna sig åt den dömande verksamheten. Delegeringen ska alltså möjliggöra att domarrollen renodlas och att domstolens resurser fördelas på ett rationellt sätt.<sup>35</sup>

*Det finns indikationer på att offentlig försvarare förordnas i större utsträckning än vad regelverket kräver*

I praktiken sker delegering av arbetsuppgifter till annan personal än domare genom att lagmannen eller en annan chefsdomare förordnar en anställd som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar utföra vissa arbetsuppgifter. I våra direktiv anges att det är tänkbart att möjligheten att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare till andra domstolsanställda än domare kan leda till att offentlig försvarare förordnas i något större utsträckning än vad regleringen kräver. Vi har därför undersökt vilket stöd det finns för det antagandet.

Vi har undersökt tingsrätternas rutiner i fråga om delegering av beslut om förordnande av offentlig försvarare. Vår undersökning har visat att de flesta tingsrätter delegerar beslutsrätt i fråga om försvararförordnanden till andra domstolsanställda än domare. Delegering sker främst till domstolshandläggare, som vid de flesta tingsrätter brukar få delegation att besluta om förordnande av offentlig försvarare oavsett om förordnandet sker med stöd av 21 kap. 3 a § första eller andra stycket rättegångsbalken eller enligt 24 § LUL. Vanligtvis får en domstolshandläggare delegation först efter att han eller hon genomgått de grundläggande utbildningar som hålls i Domstolsverkets regi och efter att handläggaren förvärvat tillräcklig erfarenhet och kunskap för att kunna utföra uppgiften på egen hand. Enligt vad vi erfarit finns det två tingsrätter som inte delegerar be-

<sup>35</sup> Se prop. 1992/93:213 s. 16.

slutsrätt till domstolshandläggare när det gäller förordnanden som beslutas med stöd av 21 kap. 3 a § andra stycket rättegångsbalken (Örebro och Kalmar tingsrätt). Örebro tingsrätt delegerar inte heller beslutsrätt för förordnanden som beslutas enligt 24 § LUL såvida inte förutsättningarna för ett förordnande enligt 21 kap. 3 a § första stycket även är uppfyllda.

Av den statistik beträffande försvararförordnanden som vi inhämtat framgår att det finns skillnader mellan tingsrätterna när det gäller i hur stor andel av de avgjorda brottmålen som det förekommer försvarare (se avsnitt 4.3.2, tabell 4.9). Det kan noteras att vid Örebro tingsrätt ligger andelen avgjorda brottmål med försvarare lägre än de flesta andra tingsrätter samt att motsvarande andel vid Kalmar tingsrätt ligger en bit över genomsnittet för samtliga tingsrätter. Skillnaderna mellan Örebro och Kalmar tingsrätt talar i viss mån mot att en mer begränsad användning av delegering av beslutsrätten leder till färre försvararförordnanden.

Skillnaderna mellan de olika tingsrätterna såvitt gäller andelen avgjorda brottmål med försvarare indikerar dock att domstolarnas tillämpning av 21 kap. 3 a § rättegångsbalken och 24 § LUL inte är enhetlig. Vi har inte kunnat fastslå vad skillnaderna beror på. Det finns dock olika tänkbara förklaringar. Eftersom tingsrätterna har olika rutiner när det gäller förordnande av offentlig försvarare och hur frågor om delegation hanteras finns en viss risk att regelverket kring rätten till offentlig försvarare tillämpas på olika sätt vid olika tingsrätter. Det kan inte uteslutas att tingsrätter med en högre andel avgjorda mål med försvarare tillämpar regelverket för generöst. Det kan även finnas andra förklaringar, som t.ex. att karaktären på brottmålen kan se olika ut vid olika tingsrätter. Exempelvis har vissa tingsrätter en större andel förtursmål i förhållande till det totala antalet brottmål än andra tingsrätter. Sådana skillnader skulle kunna påverka i vilken utsträckning offentlig försvarare förordnas vid respektive tingsrätt.

Vi har i våra kontakter med tingsrättslagmän och andra domare ställt frågor om förekomsten av s.k. ”onödiga förordnanden”, dvs. mål där tingsrätten förordnat en offentlig försvarare trots att förutsättningarna enligt 21 kap. 3 a § rättegångsbalken inte varit uppfyllda. Av de svar vi fått framgår att det visserligen ibland förekommer onödiga förordnanden, men att det är ovanligt och något som inte upplevs som ett egentligt problem i tingsrätternas verksamhet.

I de fall där det är tveksamt om en försvarare ska förordnas är det också typiskt sett fråga om enklare mål där brottmålstaxan är tillämplig. Det kan också vara så att brottsmisstanken förändrats efter förordnandet och att domstolen därefter missat att entlediga den offentliga försvararen trots att den förändrade misstanken är sådan att försvarare inte längre behövs. Det har också från flera domare påtalats att onödiga förordnanden inte kan kopplas till att det är någon särskild yrkeskategori som fattat beslutet om förordnande. De åklagare och advokater vi talat med har instämt i bilden att det är sällsynt att onödiga förordnanden förekommer.

En annan indikation på att offentliga försvarare förordnas i större utsträckning än vad regelverket kräver är att vi har sett exempel på domar där en offentlig försvarare förordnats trots att förutsättningarna för ett förordnande enligt vår bedömning inte varit uppfyllda. Det har då handlat om att en tidigare ostraffad tilltalad har fått en offentlig försvarare förordnad för sig trots att den tilltalade erkänt den gärning som han eller hon åtalats för och där brottet och omständigheterna i övrigt varit sådana att det i princip varit uppenbart att påföljden ska bestämmas till villkorlig dom i förening med dagsböter. Ett annat typexempel är mål där den tilltalade har erkänt ett brott av mindre allvarlig beskaffenhet och den tilltalades tidigare brottslighet är sådan att en annan påföljd än fängelse är helt utesluten. I sådana fall är det enligt nuvarande regelverk svårt att hävda att en försvarare behövs med hänsyn till utredningen av skuld- eller påföljdsfrågan. Vi har trots det sett exempel på sådana fall där en offentlig försvarare förordnats, utan att vi kunnat identifiera någon annan omständighet som motiverat förordnandet.

Sammantaget finns det indikationer på att det i viss mån förekommer att offentlig försvarare förordnas i större utsträckning än vad regelverket kräver. Det går dock inte att fastställa omfattningen av antalet beslutade förordnanden som kan betraktas som onödiga. Något belägg för att onödiga förordnanden är vanligt förekommande eller att sådana förordnanden skulle bero på att förordnandebesluten fattas av andra domstolsanställda än domare har vi inte kunnat hitta.

*Det saknas tillräckliga skäl att avskaffa möjligheten för en tingsrätt att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare*

Vi har övervägt vilka skäl som finns för och mot att ta bort eller begränsa tingsrätternas möjlighet att låta andra domstolsanställda än domare besluta om förordnande av offentlig försvarare. Det främsta argumentet för att ta bort möjligheten till delegation är att ett förordnande i så fall alltid kommer att beslutas av en domare, som är juridiskt skolad och därmed bättre lämpad än andra domstolsanställda att tolka rekvisiten i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken och bedöma behovet av en offentlig försvarare. Det gäller särskilt i de gränsfall där det är tveksamt om en försvarare ska förordnas eller inte. Ett förordnande av försvarare är ett viktigt beslut för enskilda ur rättssäkerhetssynpunkt och bedömningen av försvararbehovet i ett enskilt fall kan innefatta juridiska överväganden som inte alltid är av enkel beskaffenhet. Det kan handla om att bedöma omfattningen eller komplexiteten av en skuldfråga eller att göra en preliminär bedömning av vilken påföljd som kan bli aktuell vid en fällande dom. Den typen av bedömningar kan antas bli mer träffsäkra om beslutsfattaren har erforderlig kompetens av dömande verksamhet i brottmål. Det kan därför hävdas att rättssäkerheten främjas och onödiga förordnanden i någon mån skulle kunna motverkas om beslutsrätten i förordnandefrågan är förbehållen en lagfaren domare.

Mot den anförda ska ställas det som anförts ovan om att onödiga förordnanden inte är särskilt vanligt förekommande. Därtill finns det praktiska nackdelar med att ta bort möjligheten att delegera beslutsrätten. En ordning där endast domare får fatta beslut om förordnande av försvarare riskerar att bli resursineffektiv. Många förordnanden har karaktären av masshantering. När en domstol får in en anmälan om försvarare går det ofta omedelbart att konstatera att en försvarare ska förordnas. Om möjligheten att delegera beslut om försvararförordnanden avskaffas kommer domare att behöva lägga mer tid på enkla beslut som inte sällan kan vara av brådskande karaktär. Det skulle ta tid och fokus från mer kvalificerade arbetsuppgifter, vilket står i strid med tidigare ambitioner att renodla domarrollen. Av vad vi erfarit genom våra kontakter med tingsrättslagmän och andra domare uppfattas det som negativt för domaryrkets attraktivitet om förhållandevis okvalificerade arbetsuppgifter läggs över på domare. Till det kommer att kostnaden för arbetsmomen-

tet att förordna en offentlig försvarare kommer att öka om det är en domare som ska utföra uppgiften i stället för en domstolshandläggare. Därigenom uttraderas en del av den eventuella besparing i fråga om försvararkostnader som kan uppnås genom att avskaffa möjligheten att delegera beslutsrätten. Det är också osäkert hur stor besparing vad gäller försvararförordnanden som faktiskt kan uppnås. Flera domare vi talat med har uppgett att det snarare kan vara så att en domstolshandläggare i ett visst fall kan föreslå att en försvarare inte ska förordnas och att domaren sedan gör bedömningen att en försvarare ska förordnas. Det är således inte självklart att antalet förordnanden skulle minska om förordnande av offentlig försvarare får beslutas endast av domare.

Att ta bort tingsrätternas möjlighet till delegering får även konsekvenser för domstolshandläggare på så vis att det begränsar vilka arbetsuppgifter som en handläggare får utföra. En domstolshandläggares möjligheter att självständigt och på eget ansvar utföra beredningsåtgärder i olika mål har lyfts fram som en viktig del i att göra handläggarrollen mer attraktiv. Det är i sin tur viktigt för den långsiktiga försörjningen av kompetent personal till tingsrätternas kanslier. Det har också anförts att effektiviteten i beredningen av brottmål skulle minska om domare skulle behöva besluta om förordnanden. Eftersom det ofta är domstolshandläggare som sköter den övriga beredningen av brottmålen skulle beredningen stanna upp om domstolshandläggaren även i klara fall skulle behöva invänta en domares beslut i förordnandefrågan.

Många förordnanden har karaktären av enkla och snabba beslut, där behovet av försvarare kan konstateras i princip omgående. Det gäller särskilt de förordnanden som beslutas med stöd av 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken, dvs. när den misstänkte är frihetsberövad eller misstänkt för brott med ett straffminimum på minst sex månaders fängelse. Även när det gäller förordnande av försvarare för en misstänkt som är under 18 år är förordnandefrågan oftast mycket enkel att avgöra utifrån den starka presumtion som gäller för att försvarare ska förordnas för unga personer, se 24 § LUL. Vi anser mot den bakgrunden att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för tingsrätterna att delegera beslutsrätten från domare till annan anställd beträffande förordnanden enligt 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken och 24 § LUL. Möjligheten till delegering bör alltså behållas beträffande förordnande av offentlig försvarare



för en misstänkt som är under 18 år och för den som är häktad eller anhållen eller som är misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.

När det gäller förordnanden som beslutas enligt 21 kap. 3 a § andra stycket rättegångsbalken krävs vid dessa beslut ibland överväganden om skuld- och påföljdsfrågor som kan vara juridiskt komplicerade. Det är främst vid förordnanden enligt denna bestämmelse som det kan finnas en risk för att offentlig försvarare förordnas i större utsträckning än vad regelverket kräver. De exempel på onödiga förordnanden som vi sett har sannolikt beslutats med stöd av denna bestämmelse. Det skulle därför kunna finnas anledning att begränsa möjligheten att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare som fattas med stöd av andra stycket i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken.

Ett vägande skäl mot att införa en sådan begränsning är dock att en sådan ordning riskerar att leda till en ineffektiv resurshantering i tingsrätternas verksamhet. De skäl som anförts ovan mot att avskaffa möjligheten till delegation gör sig alltså gällande även beträffande en begränsning av nu diskuterat slag. Det ligger också i sakens natur att onödiga förordnanden ibland kan förekomma i vissa gränsfall där det är tveksamt om en offentlig försvarare verkligen behövs. Ofta är det då fråga om brottmål som är av enklare beskaffenhet såvitt gäller brottets allvar eller utredningens omfattning. Om målet avgörs vid en huvudförhandling är förhandlingstiden ofta kort vilket innebär att försvararen har rätt till ersättning enligt de lägre nivåerna i brottmålstaxan. Ett försvararförordnande i ett sådant mål genererar alltså i sig inte någon större kostnad för staten. Att det i tveksamma fall ibland förordnas offentlig försvarare i större utsträckning än vad regelverket kräver kan också sägas vara positivt ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är positivt för rättssäkerheten att personer som misstänkts för brott företräds av försvarare i så stor utsträckning som möjligt. Att försvarare någon gång förordnas för ofta är att föredra framför alternativet att rättstillämpningen är för restriktiv, eftersom det skulle innebära en risk för att det ibland inte förordnas en offentlig försvarare trots att den misstänkte har ett behov av det.

Vi anser därför att det inte heller finns skäl att ta bort möjligheten att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare enligt 21 kap. 3 a § andra stycket rättegångsbalken. Den eventuella

besparing som skulle kunna uppnås i fråga om kostnader för offentliga försvarare genom en ordning där domstolshandläggare inte skulle få förordna offentliga försvarare enligt den bestämmelsen överväger inte de negativa konsekvenser en sådan ordning får för tingsrätternas möjligheter att hantera brottmålen på ett resurseffektivt sätt.

*Beslut om förordnande av offentlig försvarare ska kunna delegeras till en anställd som har särskild kunskap om uppgiften*

Det är angeläget att de medarbetare som hanterar frågan om förordnande av offentlig försvarare har tillräcklig kompetens och den kunskap om bestämmelserna om offentlig försvarare som krävs. För att säkerställa att förordnanden av offentlig försvarare hanteras av personal med rätt kompetens för uppgiften bedömer vi att en ändamålsenlig lösning skulle kunna vara att reglerna om vilka anställda som kan förordnas att utföra uppgiften stramas upp. Enligt 16 § tingsrättsinstruktionen i dess nuvarande lydelse får uppgiften att förordna offentlig försvarare delegeras till en anställd som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Möjligheten att delegera uppgiften begränsas i viss mån av att det föreskrivs i 16 § andra stycket 16 tingsrättsinstruktionen att förordnandet inte får avse uppgiften att vidta åtgärder som innefattar frågor som är svåra, som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet eller som i övrigt är av sådant slag att de bör förbehållas domare.

Vi bedömer att den nuvarande utformningen av 16 § tingsrättsinstruktionen inte på ett tillräckligt tydligt sätt tar hänsyn till att uppgiften att förordna offentlig försvarare kan innefatta juridiskt komplicerade bedömningar som kräver särskild kunskap om regelverket. Ett beslut om förordnande av offentlig försvarare är också – till skillnad från många andra beredningsbeslut – något som ger upphov till kostnader för staten. Mot den bakgrunden föreslår vi att det ska förtydligas att uppgiften att förordna en offentlig försvarare ska kunna delegeras till en anställd som har särskild kunskap om uppgiften (se avsnitt 1.15). Vi bedömer att ett sådant krav bättre kan bidra till att säkerställa att den som ska fatta beslut i förordnandefrågan har tillräcklig erfarenhet och kompetens för uppgiften.

### 6.11.2 Förundersökningsledares anmälan om försvarare och målsägandebitråde

**Förslag:** En anmälan enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken eller enligt 24 § LUL ska innehålla en beskrivning av den brottsliga gärning som förundersökningen avser och undersökningsledarens uppfattning om de skäl som talar för eller emot ett förordnande av en försvarare eller ett målsägandebitråde. Gärningen behöver inte beskrivas, om det med hänsyn till att den misstänkte är anhållen eller häktad eller brottsmisstankens rubricering är uppenbart att försvarare eller biträde ska utses.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Några utgångspunkter*

Frågan om rätten ska förordna en försvarare eller ett målsägandebitråde uppkommer vanligtvis genom att det till rätten inkommer en anmälan om försvarare eller biträde från en åklagare eller en annan förundersökningsledare. Det beror på att undersökningsledare enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken och 24 § LUL har en skyldighet att göra sådana anmälningar till rätten. Skyldigheten att anmäla en fråga om försvarare föreligger när det finns anledning att förordna en offentlig försvarare för en misstänkt. En anmälan om målsägandebitråde ska göras om en målsägande begär att få ett sådant biträde eller om det annars finns anledning till det.

Det huvudsakliga syftet med anmälningsskyldigheten är att säkerställa att en prövning av förordnandefrågan aktualiseras i ett så tidigt skede som möjligt under förundersökningen. För att en domstol ska kunna bedöma om det finns förutsättningar att förordna en försvarare eller biträde är det angeläget att domstolen har ett tillräckligt underlag för prövningen. I nuläget saknas det närmare bestämmelser om vad en anmälan om offentlig försvarare eller målsägandebitråde ska innehålla. Vi har därför fått i uppdrag att föreslå krav på vad en sådan anmälan ska innehålla.

*Framställningar från åklagare och polisiära förundersökningsledare*

För att bilda oss en uppfattning om på vilket sätt innehållet i anmälningar om försvarare och målsägandebiträde bör regleras har vi tittat på hur anmälningar från åklagare och poliser brukar se ut i dagsläget. När en åklagare gör en framställan om offentlig försvarare eller målsägandebiträde till rätten görs den regelmässigt skriftligen. I en sådan framställan skriver åklagaren som regel att en förundersökning har inletts avseende ett visst brott. I förekommande fall anges även om den misstänkte är anhållen. I en framställan om målsägandebiträde är det brukligt att åklagaren anger om en målsägande har en personlig relation till den misstänkte eller om målsäganden på grund av andra omständigheter behöver ett biträde. Uppgifter om den misstänktes respektive målsägandens identitet antecknas i en bilaga som lämnas in tillsammans med framställan.

När det gäller framställningar om offentlig försvarare från polisiära förundersökningsledare har Polismyndigheten en särskild blankett för anmälan. Enligt blanketten ska en undersökningsledare ange det brott som förundersökningen avser avseende rubricering, tid och brottsplats samt en beskrivning av brottsmisstanken. Därtill ska anges uppgifter om den misstänktes namn och personnummer m.m. Det ska vidare anges om den misstänkte har begärt att rätten ska förordna en offentlig försvarare och om någon särskild advokat önskas eller om den misstänkte godtar den som rätten förordnar. Undersökningsledaren ska även ange sin bedömning i fråga om behovet av försvarare genom att kryssa i ett av två alternativ. Det ena alternativet är att den misstänkte är i behov av en offentlig försvarare. Det andra är att brottet är av sådan art att en offentlig försvarare inte behövs samt att det inte heller i övrigt föreligger sådana omständigheter att en försvarare behövs. Oavsett vilket alternativ som väljs finns utrymme för undersökningsledaren att i fritext ange sin motivering till bedömningen, dvs. skäl för eller emot förordnande av försvarare. En liknande blankett finns beträffande målsägandebiträde.

Enligt vad vi erfarit genom kontakter med domare i tingsrätt innehåller de anmälningar som görs av både åklagare och poliser i stor utsträckning den information som rätten behöver för att ta ställning till om en försvarare eller ett målsägandebiträde ska förordnas. Det förekommer emellertid att det såväl från åklagare som polis lämnas

in kortfattade, och i någon mån bristfälliga, anmälningar till rätten. En bristfällig anmälan kan se ut så att det i anmälan kortfattat anges att den enskilde har begärt att ett biträde ska förordnas med en upplysning om att en förundersökning har inletts för ett visst brott, t.ex. olaga hot eller misshandel, utan närmare beskrivning av brottsmisstanken eller omständigheter kopplade till den enskildes behov av biträde. I en sådan situation kan det vara svårt för rätten att ta ställning till den enskildes behov av biträde. Hur sådana anmälningar hanteras varierar. Rätten kan antingen fatta beslut utifrån den information som finns i anmälan, vilket ofta torde leda till att begäran avslås, eller förelägga förundersökningsledaren att komplettera anmälan med de uppgifter som behövs. Enligt vad vi erfarit förekommer båda handläggningssätten.

#### *Vad ska en anmälan innehålla?*

Vi bedömer att de anmälningar som åklagare och andra förundersökningsledare i dag gör till rätten i hög utsträckning är ändamålsenligt utformade och innehåller den information som rätten behöver för att kunna ta ställning till om en försvarare eller ett målsägandebiträde ska förordnas. Vi bedömer att de blanketter som Polismyndigheten använder sig av i sig är ändamålsenligt utformade. Det förekommer trots det att det till rätten inkommer anmälningar som är så kortfattade att rättens ställningstagande till förordnandefrågan försvåras. Det kan orsaka merarbete både för rätten och undersökningsledare, eller att ett förordnande inte beslutas trots att den enskilde egentligen har ett behov av biträde. En regel som tydliggör vad en anmälan ska innehålla kan därför vara av värde för att minska behovet av kompletteringar och skapa bättre förutsättningar för rätten att pröva behovet av försvarare eller målsägandebiträde.

För att rätten ska kunna ta ställning till behovet av en försvarare eller ett målsägandebiträde bör det framgå av en anmälan vilket brott som förundersökningen avser. I många fall är det inte tillräckligt att det bara anges en brottsrubricering. Inte sällan behövs en närmare beskrivning av omständigheterna kring den brottsliga gärningen. Enligt vad vi erfarit är det ofta beskrivningen av den brottsliga gärningen som är bristfällig. Vi bedömer därför att en anmälan som

utgångspunkt bör innehålla en beskrivning av den brottsliga gärning som förundersökningen avser.

Behovet av att närmare beskriva den brottsliga gärningen beror på vilket brott som utredningen avser. Om den misstänkte är anhållen eller häktad behövs ingen närmare beskrivning av brottet för att avgöra om en offentlig försvarare ska förordnas. Även i vissa fall där den misstänkte är på fri fot behövs ingen närmare beskrivning av den brottsliga gärningen, om rubriceringen direkt visar att den misstänkte har rätt till försvarare, t.ex. vid brott med ett minimi-  
straff om minst sex månaders fängelse. Detsamma gäller vid vissa förordnanden av målsägandebiträde, t.ex. om det är fråga om ett sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken. När det är fråga om brott av mindre allvarlig beskaffenhet, såsom olaga hot, ofredande eller vissa fall av misshandel, är det dock sällan tillräckligt att bara ange en brottsrubricering. En beskrivning av den brottsliga gärningen torde alltså främst behövas när det är fråga om brottslighet av mindre allvarlig beskaffenhet.

Mot bakgrund av det anförda bedömer vi att en anmälan bör innehålla en beskrivning av den brottsliga gärningen i de fall där det inte redan av brottsrubriceringen tydligt framgår att det finns ett behov av försvarare eller biträde.

Vi föreslår därför att en anmälan enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken eller enligt 24 § LUL ska innehålla en beskrivning av den brottsliga gärning som förundersökningen avser. Gärningen behöver inte beskrivas, om det med hänsyn till brottsmisstankens rubricering eller att den misstänkte är anhållen eller häktad är uppenbart att försvarare eller biträde ska utses.

Förutom information om den brottsliga gärningen kan det finnas andra omständigheter som rätten bör känna till inför ställningstagandet till behovet av försvarare eller biträde. Det gäller främst sådana personliga eller övriga omständigheter som är hänförliga till den enskilde och som kan ha betydelse för förordnandefrågan. Det kan t.ex. handla om att det finns en personlig relation mellan den misstänkte och målsäganden eller att den enskildes personliga förhållanden i övrigt gör att det finns ett behov av biträde. Även andra upplysningar kan vara av intresse, t.ex. om den misstänkte erkänt eller förnekat gärningen. Eftersom omständigheterna kan variera från fall till fall är det emellertid inte lämpligt att närmare reglera vad en anmälan ska innehålla i dessa avseenden. En förundersökningsledare

kan förväntas känna till om det föreligger sådana omständigheter som är relevanta för bedömningen av biträdesbehovet. Det är därför rimligt att denne i en anmälan ska ange sin uppfattning i fråga om den enskildes behov av biträde och en motivering till uppfattningen. Därigenom torde de omständigheter som är av relevans komma till rättens kännedom. Vi föreslår därför att en anmälan också ska innehålla undersökningsledarens uppfattning om de skäl som talar för eller emot ett förordnande av försvarare eller målsägandebiträde.

En bestämmelse om vad en anmälan ska innehålla utgör ett förtydligande av hur anmälningsplikten ska fullgöras och bör därför ses som en föreskrift om verkställighet av lag. Bestämmelsen bör därför placeras i förundersökningskungörelsen. Bestämmelsen får anses passa bäst under rubriken ”Allmänna föreskrifter om förundersökning”. Vi föreslår därför att det ska införas en ny paragraf i förundersökningskungörelsen, 14 f §, som reglerar innehållet i en anmälan om försvarare eller målsägandebiträde (se avsnitt 1.13).

## 6.12 Substitution av offentlig försvarare och målsägandebiträde

### 6.12.1 Bör möjligheten till substitution begränsas?

**Bedömning:** Det finns inte skäl att begränsa möjligheten för en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde att sätta någon annan i sitt ställe.

Det bör inte införas någon begränsning i antalet uppdrag som en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde kan åta sig.

### Skälen för utredningens bedömning

#### *Några utgångspunkter*

Det har i våra direktiv anförts att det förekommer att en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde ibland har så många förordnanden att han eller hon inte klarar av att hantera uppdragen på egen hand och i för stor utsträckning överlåter sitt arbete till andra personer. Vi ska därför ta ställning till om möjligheten för en offentlig

försvare eller ett målsägandebiträde att få sätta någon annan i sitt ställe bör begränsas.

Ett uppdrag som offentlig försvarare eller målsägandebiträde är personligt och det är viktigt att det finns ett förtroende mellan biträdet och den enskilde. Den enskilde har ett berättigat intresse av att den som förordnas kommer att biträda honom eller henne genom hela processen. Det kan medföra en belastning för den enskilde om ett biträde byts ut under rättsprocessen, inte minst i mål som är av känslig natur. Därför är det en självklar utgångspunkt att den person som förordnats också ska fullgöra uppdraget. Det är i allt väsentligt de skälen som ligger bakom kravet på att en försvarare eller ett målsägandebiträde inte får sätta någon annan i sitt ställe utan rättsens tillstånd (substitution). Samma skäl talar enligt vår mening för att substitution som utgångspunkt bör användas med försiktighet och för att det i vissa fall kan vara olämpligt att substitution sker.

Samtidigt är det i många fall nödvändigt att substitution sker för att processen inte ska stanna upp och försenas i onödan. Inte minst med hänsyn till att rättsliga biträdens arbetssituation i stor utsträckning styrs av händelser utanför biträdets kontroll är det naturligt att oförutsedda omständigheter kan föranleda ett behov av substitution. Ett biträde har normalt flera uppdrag samtidigt och det är knappast möjligt att alltid förutse när i tiden ett visst uppdrag kräver en större arbetsinsats, liksom det ibland inte går att undvika att ett biträde med kort varsel måste utebli från ett sammanträde på grund av sjukdom eller andra oförutsedda omständigheter. Det är alltså ibland oundvikligt att substitution måste ske när ett tillfälligt hinder uppstår. Inte sällan uppkommer behovet av substitution inför ett förhandlingstillfälle som ska bokas in med kort varsel. Särskilt i mål med frihetsberövade parter kan substitution vara nödvändigt för att en domstol ska kunna sätta ut en förhandling inom lagstadgade tidsfrister. Även i större mål där många aktörer är inblandade finns det ofta ett behov av att kunna besluta om substitution.

Mot bakgrund av det anförda har vi som utgångspunkt att möjligheten att besluta om substitution ofta är ett nödvändigt verktyg för att domstolarna ska kunna pröva brottmål inom skälig tid och upprätthålla en tillräcklig effektivitet i rättskipningen. Det kommer alltid att uppstå situationer där substitution behövs. Och med tanke på den förväntade tillströmningen av brottmål de kommande åren kan det antas att många domstolar kommer att se ett ökat behov av



att använda sig av substitution för att kunna sätta ut sina mål till förhandling inom rimliga tidsramar. Om möjligheten till substitution blir alltför begränsad skulle det medföra att domstolarna oftare skulle behöva entlediga och byta ut biträden. Det skulle kunna leda till att fler förhör och förhandlingar måste ställas in, vilket i sin tur skulle innebära längre handläggningstider och ökade kostnader för det allmänna. En alltför restriktiv reglering av möjligheten till substitution riskerar alltså att medföra flera negativa konsekvenser. Om möjligheten till substitution ska begränsas är det därför viktigt att regleringen ändå utformas så att den medger tillräcklig flexibilitet. Annars finns det en risk för att brottmålsprocessens effektivitet äventyras.

*En begränsning av möjligheten att besluta om substitution bör inte införas*

Enligt vad vi erfart i våra kontakter med tingsrättsdomare är det en relativt utbredd uppfattning bland domare att det finns ett problem med advokater som tar på sig för många förordnanden. Vi har fått liknande synpunkter från åklagare som vi haft kontakt med. När så sker torde det vanliga vara att en advokat i och för sig åtar sig ett uppdrag med avsikten att fullgöra uppdraget, men att han eller hon underskattar svårigheterna i att hinna med uppdraget med hänsyn till sin arbetssituation i övrigt. Det har därutöver framhållits att det finns ett fåtal personer som satt i system att acceptera ett uppdrag, för att sedan direkt överlämna uppdraget till en kollega.<sup>36</sup>

När det gäller missbruk av substitution, t.ex. i form av det sistnämnda beteendet, utgör det ett tydligt brott mot god advokatsed. Det får därför förutsättas att de domstolar som uppmärksammar ett sådant beteende också anmäler det till advokatsamfundets disciplinnämnd. De fåtal beslut som finns från disciplinnämnden i frågan tyder på att problemet inte är särskilt utbrett (se avsnitt 5.10.5). Vi vill ändå betona vikten av att domstolar och andra rättsliga aktörer som uppmärksammar när någon missbrukar möjligheten till substitution också anmäler det till advokatsamfundet för att det disciplinära systemet ska fungera tillfredsställande.

Det är svårt att få någon närmare uppfattning om hur utbrett problemet är med advokater som tar på sig fler uppdrag än de klarar

<sup>36</sup> Liknande synpunkter har framförts av Migrationsverket beträffande offentliga biträden i migrationsprocessen, se Ds 2023:14 s. 73 f.

av eller som mer systematiskt tar förordnanden utan att ha för avsikt att fullgöra uppdragen på egen hand. Enligt vad vi erfarit ser problemet något olika ut i olika delar av landet. Det har framhållits att det kan bero på att det finns en överetablering av advokater på vissa orter, och då främst i storstadsområdena. Det står i vart fall klart att flera domare och även åklagare upplever att det finns ett problem med att advokater begär substitution i för stor utsträckning. En alltför utbredd användning av substitution riskerar att påverka förtroendet mellan advokaten och klienten negativt och riskerar att urvattna principen om det fria advokatvalet. Vi har mot den bakgrunden övervägt om möjligheten för en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde att sätta någon annan i sitt ställe bör begränsas i något avseende.

En begränsning i möjligheten till substitution skulle ha som syfte att komma till rätta med det ovan beskrivna problemet och på så vis stärka den enskildes rätt att företrädas av den advokat som denne begärt. Ett biträde ska då i större utsträckning tänka igenom sin arbetsituation och fundera på utrymmet att ta ett nytt uppdrag innan han eller hon tackar ja till uppdraget. En begränsning i möjligheten till substitution skulle därtill syfta till att motverka de merkostnader som kan uppstå till följd av att fler än ett biträde måste sätta sig in i uppdraget.

Vi anser dock att det finns skäl som talar mot att begränsa möjligheten till substitution. Eftersom det enligt gällande rätt krävs rättens tillstånd för substitution kan en begränsning av möjligheten till substitution åstadkommas genom att begränsa utrymmet för rätten att lämna ett sådant tillstånd. Som nämnts ligger det många gånger i domstolarnas intresse att kunna använda sig av substitution för att brottmål ska kunna avgöras inom rimliga tidsramar. Vi bedömer att det är svårt att hitta en lösning som på ett lämpligt sätt begränsar möjligheten för ett rättsligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe och som samtidigt behåller den flexibilitet som krävs för att rätten ska kunna besluta om substitution i de fall det behövs. Nedan redogör vi för några tänkbara lösningar som illustrerar denna svårighet.

Ett alternativ är att införa ett krav på att det ska föreligga särskilda skäl för att rätten ska medge substitution. På så vis skulle det kunna förtydligas i motiven att särskilda skäl för substitution föreligger bara om biträdet tillfälligt fått förhinder på grund av vissa oförutsedda omständigheter. Särskilda skäl skulle kunna föreligga

om ett tillfälligt hinder beror på dubbelbokning som inträffat med kort varsel, sjukdom, vård av barn eller andra liknande oförutsedda omständigheter. En ytterligare förutsättning skulle vara att klienten godtar att substitution sker. Substitution skulle däremot inte godtas när ett biträde åtagit sig fler uppdrag än vad denne klarar av.

En regel av det skisserade slaget skulle enligt vår uppfattning inte göra någon egentlig skillnad i förhållande till hur det ser ut i dag. Ett krav på särskilda skäl när det gäller rättens beslut om tillstånd till substitution skulle sannolikt inte skapa några särskilda incitament hos ett rättsligt biträde att vara mer försiktig när det gäller hur många uppdrag denne åtar sig. Vi tror dessutom att många domare som skulle ställas inför valet att godta en förfrågan om substitution eller ställa in en förhandling regelmässigt skulle komma fram till att det föreligger särskilda skäl. Som framgår av uppräkningsen av de omständigheter som kan utgöra särskilda skäl är det för övrigt svårt att – i förhållande till vad som redan gäller – begränsa vilka omständigheter som kan godtas som ett tillfälligt hinder. Vi anser därför att det inte finns anledning att införa ett krav på att tillstånd till substitution ska kunna ges endast om det finns särskilda skäl.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att begränsa möjligheten för ett rättsligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe i det inledande skedet av en utredning. Den som tackat ja till ett uppdrag skulle alltså inte kunna begära substitution vid ett inledande förhör eller en häktesförhandling som planerats in antingen till samma dag som denne förordnats eller någon dag därefter. Biträdet skulle då vara tvungen att avböja uppdraget eller begära sitt entledigande om biträdet inte kan närvara vid det planerade förhöret eller sammanträdet, även om han eller hon har goda förutsättningar att fullgöra uppdraget i övrigt. Det framstår inte som önskvärt. Av vad vi erfarit i våra kontakter med advokater är det dessutom inte ovanligt att en advokat får besked om att ett förhör ska flyttas kort efter att advokaten åtagit sig uppdraget i tron att förhöret skulle hållas vid en annan tidpunkt. En sådan regel framstår därför som onödigt stelbent och skulle innebära en försämring av enskildas möjligheter att fritt välja advokat. En regel av det slaget bör därför inte införas.

Sammantaget anser vi att det inte finns skäl att begränsa möjligheten för ett biträde att sätta någon annan i sitt ställe genom att göra det svårare för rätten att besluta om substitution. En sådan ändring skulle medföra flera negativa konsekvenser och skulle sannolikt inte

heller lösa problemet med biträden som åtar sig för många uppdrag. För att åtgärda det problemet skulle ett annat alternativ möjligtvis kunna vara att begränsa antalet uppdrag som en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde kan åta sig samtidigt. Vi återkommer till den frågan i det följande.

*En begränsning i antalet uppdrag som ett biträde kan åta sig samtidigt bör inte införas*

Vi har valt att kort beröra frågan om det bör införas en begränsning i antalet uppdrag som en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde kan åta sig samtidigt. En sådan begränsning skulle kunna, i förhållande till att begränsa möjligheten till substitution, vara en mer effektiv åtgärd för att motverka att rättsliga biträden tar på sig för många uppdrag.

Det framstår dock inte som en framkomlig väg att införa en dylik begränsning. Det är mycket svårt att ange ett lämpligt antal uppdrag som ett biträde maximalt ska få åta sig. Hur många uppdrag som ett visst biträde klarar av samtidigt beror på flera faktorer, såsom biträdets arbetsförmåga och arbetsbelastning. Hur arbetskrävande ett visst uppdrag är kan också skilja sig från fall till fall, vilket gör att möjligheten att samtidigt hantera flera uppdrag kan variera kraftigt över tid utifrån uppdragens karaktär. Dessutom går det långt ifrån alltid att förutse när i tiden ett visst uppdrag kan komma att kräva en större arbetsinsats. En begränsning i antalet samtidiga uppdrag skulle inte heller i sig hindra att ett biträde begär substitution för ett eller flera av uppdragen. Mot bakgrund av det anförda framstår det inte som ändamålsenligt att begränsa antalet uppdrag som en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde ska kunna åta sig. En sådan begränsning bör därför inte införas.

## 6.12.2 Substitution under förundersökning

**Bedömning:** Åklagare eller andra förundersökningsledare bör inte kunna pröva frågor om substitution under förundersökning.

**Förslag:** En offentlig försvarare eller ett målsägandebitråde som är advokat ska utan rättens tillstånd få sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt.

### Skälen för utredningens bedömning och förslag

#### *Några utgångspunkter för uppdraget*

I våra direktiv anges att det under en förundersökning ibland kan uppstå ett behov av substitution med kort varsel eller utanför ordinarie kontorstid, vilket kan göra det svårt eller omöjligt för ett rättsligt bitråde att i tid få ett beslut i substitutionsfrågan. I direktiven anges vidare att advokatsamfundet i en begäran om författningsändring har framhållit att det bland landets domstolar förekommer skilda uppfattningar i fråga om rättens tillstånd till substitution krävs under en förundersökning, liksom vilken inverkan en substitution utan rättens tillstånd ska ha för möjligheten till ersättning. Enligt advokatsamfundet bör frågan därför klargöras i aktuell lagstiftning. Enligt advokatsamfundet vore det en lämplig ordning att rättens tillstånd till substitution under en förundersökning ska krävas endast vid en förhandling inför rätten. I övriga situationer bör en advokat som fått tillfälligt förhinder själv kunna sätta någon annan i sitt ställe, dvs. antingen en annan advokat eller en biträdande jurist.<sup>37</sup>

Vi ska mot denna bakgrund ta ställning till om frågan om en offentlig försvarare eller ett målsägandebitråde ska få sätta någon annan i sitt ställe under en förundersökning bör kunna prövas av någon annan än rätten, till exempel åklagaren eller förundersökningsledaren.

<sup>37</sup> Se advokatsamfundets hemställan (Ju2021/03502).

*Undersökning av tingsrätternas syn på substitution under förundersökning*

Mot bakgrund av att advokatsamfundet påtalat att frågor om substitution under förundersökning hanteras på olika sätt i landets tingsrätter har vi ställt ett antal frågor till tingsrätterna om hanteringen av frågor om substitution vid polisförhör under förundersökning. Av svaren framgår att reglerna om substitution inte tillämpas på ett helt enhetligt sätt. De flesta tingsrätter anser att rättens tillstånd krävs vid substitution inför polisförhör. I ett svar påtalas att det är upp till varje enskild domare att ta ställning till om tillstånd från rätten krävs och att tingsrätten därför inte har någon gemensam rutin i frågan. Några tingsrätter har pekat på att även om tillstånd krävs får rätten bara kännedom om sådana substitutioner när en försvarare eller ett biträde faktiskt begär rättens tillstånd. Därvid har ett antal tingsrätter uppgett att det från domstolens sida inte efterfrågas att biträden begär tillstånd till substitution inför polisförhör, men att frågan förstås prövas när en sådan begäran görs. I regel blir beskedet då jakande och någon reell prövning sker i princip inte.

Vi har vidare frågat hur tingsrätterna ställer sig till att det skulle införas en regel enligt vilken rättens tillstånd inte skulle behövas när en advokat vill sätta någon annan i sitt ställe vid ett polisförhör. Vi har efterfrågat synpunkter på att undantaget från tillståndskravet skulle gälla bara när den som träder i den förordnade advokatens ställe också är advokat, eller om även biträdande jurister bör kunna substitueras in utan rättens tillstånd.

Utfallet har varit blandat. Flera tingsrätter har uttryckt sig positiva till att kravet på att rätten ska ge tillstånd till substitution inför polisförhör mjukas upp. Enligt de svar som har varit positiva har det ansetts vara en lämplig avvägning mellan olika intressen om tillståndskravet tas bort för en advokat som vill sätta en annan advokat i sitt ställe. Några tingsrätter har dock ansett att det även är önskvärt att biträdande jurister får substitueras in utan rättens tillstånd. Enligt de svaren skulle en uppmjukning av tillståndskravet avlasta tingsrätterna. Några har anfört att det får förutsättas att de advokater som förordnas utför uppdraget i enlighet med advokatetiska regler och i övrigt på ett seriöst sätt. I vissa svar har anförts att eftersom substitution i princip alltid beviljas inför ett polisförhör sker ingen

faktisk prövning av lämpligheten av att substitution sker. Därmed har tillståndskravet inte ansetts fylla någon egentlig funktion.

Det är emellertid flera tingsrätter som har avstyrkt att kravet på rättens tillstånd skulle tas bort eller begränsas. I dessa svar har påtalats att hanteringen av substitutionsfrågor under en förundersökning inte är ett betungande arbete för tingsrätten. Flera har påpekat att det är principiellt olämpligt att ta bort kravet på tillstånd. I dessa svar har särskilt hänvisats till att ett uppdrag som försvarare eller målsägandebiträde är personligt. Om kravet på tillstånd tas bort eller begränsas innebär det en uppluckring av uppdragets personliga natur. Det har framförts att möjligheten till substitution kan komma att missbrukas och det har ifrågasatts om det advokatetiska regelverket utgör ett tillräckligt styrmedel för att begränsa sådant missbruk. Även om det är sällsynt att en begäran om substitution avslås har prövningen ansetts fylla en funktion dels för att förhindra att oerfarna biträdande jurister utför krävande uppgifter i omfattande eller komplicerade mål, dels för att motverka att substitution sätts i system genom att ett biträde tar på sig för många uppdrag. Domstolarna har i uppgift att förordna en person som är lämplig för uppdraget, vilket ytterst syftar till att enskilda ska få tillgång till ett tillräckligt kvalificerat biträde. Om ett biträde på egen hand får sätta en annan person i sitt ställe kan domstolarnas bedömningar i nämnt hänseende kringgå, vilket riskerar att medföra kvalitetsförsämringar och risk för rättsförlust för enskilda.

I något svar påtalas också att substitution vid polisförhör riskerar att medföra ökade kostnader eftersom en förordnad advokat som inte deltar vid ett förhör senare måste läsa in sig på vad som framkommit vid förhöret. Någon tingsrätt har också pekat på att rättens beslut om substitution behövs eftersom häktespersonal ofta efterfrågar någon form av dokumentation som styrker att en person är behörig att träffa och samtala med en intagen.

*Åklagare eller andra förundersökningsledare bör inte kunna pröva frågor om substitution under en förundersökning*

Vi ska ta ställning till om frågor om substitution under en förundersökning bör kunna prövas av någon annan än rätten. I våra direktiv nämns särskilt att beslutsrätten skulle kunna ligga på en åklagare eller en annan förundersökningsledare.

Vi anser att det finns starka principiella skäl mot att låta en åklagare eller en förundersökningsledare besluta om substitution av offentlig försvarare. Liksom framförts som skäl mot tidigare förslag om att låta åklagare fatta beslut om förordnande av offentlig försvarare finns det betänkligheter med att låta en åklagare förfoga över substitutionsfrågor.<sup>38</sup> Åklagaren och den misstänkte är motparter i ett brottmål och det är därav olämpligt att åklagaren ska fatta beslut om den misstänktes offentliga försvarare. Från den misstänktes perspektiv kan det vara svårt att förstå varför en åklagare ska förfoga över vem som får företräda den misstänkte vid ett förhör. Det kan inte heller hävdas att de principiella invändningarna inte är lika framträdande vid ett beslut om substitution som vid ett beslut om förordnande. När substitution begärs har försvararen visserligen ofta redan ett förslag på den person som ska sättas i försvararens ställe och brukligt är att försvararen anger att huvudmannen godkänner substitutionen. Åklagaren skulle alltså bara behöva ta ställning till om substitution ska ske eller inte. Den person som substitueras in måste dock precis som den förordnade försvararen uppfylla de lämplighetskrav som gäller. Att överlåta den prövningen till åklagare är av principiella skäl tveksamt. De nu nämnda argumenten är enligt vår uppfattning överförbara även på en annan förundersökningsledare.

Också när det gäller substitution av målsägandebiträde kan det invändas mot att en åklagare ska besluta om substitution, särskilt mot bakgrund av åklagarens roll i processen och dennes förhållande till målsäganden. Åklagaren har inte heller samma möjligheter som rätten att ta ställning till den föreslagne ersättarens lämplighet.

Sammantaget anser vi att det inte är lämpligt att en åklagare eller en förundersökningsledare ges inflytande över den misstänktes eller målsägandens rättsliga biträde. En sådan ordning skulle kunna skada allmänhetens förtroende både för advokaters oberoende och åklagarens objektivitet och bör därför inte införas.

<sup>38</sup> I betänkandet *Färre i båkete och minskad isolering* (SOU 2016:52) och i utredningspromemorian Ds 2017:53 lämnades förslag om att införa en rätt för åklagare att i vissa fall intermistiskt förordna offentlig försvarare. Förslaget kritiserades på grund av rättssäkerhetsskäl och av principiella skäl. Det ansågs inte lämpligt att en åklagare skulle vara involverad i vilken försvarare som utses åt en misstänkt. Regeringen lade i en proposition fram ett förslag om åklagares rätt att i vissa fall förordna offentlig försvarare. Riksdagen godtog inte förslaget med motiveringen att den av regeringen föreslagna ordningen kunde ifrågasättas både av principiella skäl och av rättssäkerhetsskäl (prop. 2018/19:432 samt bet. 2018/19:JuU20 och rskr 2018/19:160).



*Advokater bör i vissa fall kunna sätta annan advokat i sitt ställe utan rättens tillstånd*

Vi har i stället övervägt om offentliga försvarare och målsägande-biträden bör kunna sätta någon annan i sitt ställe under en förundersökning utan rättens tillstånd. Den främsta fördelen med en sådan ordning är att det skulle förenkla hanteringen av substitution vid polisförhör under en förundersökning. Det skulle innebära en inte obetydlig avlastning för såväl biträden som tingsrätter om frågor om substitution vid polisförhör kunde hanteras utan rättens inblandning. Härigenom skulle man också sannolikt komma till rätta med den motstridiga praxis som advokatsamfundet uppmärksammat i sin begäran om författningsändring.

Det huvudsakliga argumentet mot att ta bort kravet på rättens tillstånd är att en sådan ändring riskerar att urholka den personliga naturen av ett biträdes uppdrag. Det innebär att domstolarnas kontroll över vem som utför uppdraget minskar, vilket kan öka risken för att möjligheten till substitution missbrukas.

Som redovisats finns det alltså skäl både för och emot att ta bort kravet på rättens tillstånd. Vi bedömer att det kan uppnås en lämplig avvägning mellan de motstående intressena om ett undantag från tillståndskravet bara gäller för en advokat som ska sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör under en förundersökning. Både den förordnade och den substituerande advokaten är bundna av det advokatetiska regelverket och måste i varje enskilt fall noga överväga om substitutionen är förenlig med klientens bästa och god advokatsed. Syftet är att förenkla hanteringen av substitutionsfrågor under förundersökningen i de fall det uppstår ett behov för en advokat att tillfälligt sätta någon annan i sitt ställe. Avsikten är alltså inte att substitution ska användas i större utsträckning än tidigare. Liksom redan gäller ska utgångspunkten vara att uppdraget är personligt och att substitution ska användas endast när ett oförutsett och tillfälligt hinder uppstått. Missbruk av substitution under förundersökning bör alltså kunna strida mot god advokatsed och föranleda en disciplinåtgärd även om det införs en regel av nu diskuterat slag.

Vi föreslår därför att en offentlig försvarare eller ett målsägande-biträde som är advokat utan rättens tillstånd ska kunna sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet under en förundersökning. För att ytterligare markera

att substitution inte ska användas utan att det finns skäl för det bör det i den nya regeln tilläggas att advokaten får sätta en annan advokat i sitt ställe om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt. Genom ett sådant krav inskräps vikten av att den förordnade advokaten faktiskt överväger om substitution kan och bör användas utifrån de omständigheter som föreligger. Substitutionen får inte medföra en beaktansvärd ökning av kostnaderna. Hänsyn bör även tas till vad förhöret gäller och klientens inställning till substitutionen. En självklar utgångspunkt är också att den person som substitueras in ska uppfylla de behörighets- och lämplighetskrav som gäller för uppdraget.

### 6.13 Möjligheten för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut

**Förslag:** Justitiekanslern ska få överklaga en domstols beslut i frågor om entledigande eller avvisning av målsägandebiträde.

#### Skälen för utredningens förslag

*Justitiekanslerns talerätt beträffande frågor om avvisning och entledigande av försvarare*

Vi ska ta ställning till om Justitiekanslern bör ges en rätt att överklaga ett beslut av domstol i fråga om avvisning av målsägandebiträde, på motsvarande sätt som gäller för försvarare. Det finns därför anledning att först kort redogöra för Justitiekanslerns befintliga talerätt när det gäller beslut i frågor om avvisning av försvarare.

Justitiekanslerns talerätt regleras i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut. Enligt 2 § i denna lag har Justitiekanslern rätt att överklaga ett beslut av domstol om att

1. avvisa en försvarare eller ogilla en framställning om att avvisa en försvarare, och
2. återkalla ett förordnande av offentlig försvarare eller ogilla en framställning om att ett sådant förordnande ska återkallas.

När det gäller den språkliga utformningen av den andra punkten i bestämmelsen kan det noteras att det i rättegångsbalken numera inte talas om att rätten kan återkalla en offentlig försvarares förordnande. Den terminologi som numera används är att rätten kan entlediga en offentlig försvarare, se 21 kap. 6 § rättegångsbalken. Vid ändringen av lydelsen av 21 kap. 6 § uttalades att någon betydelseändring i förhållande till den tidigare formuleringen om återkallelse av ett förordnande inte var avsedd.<sup>39</sup>

När det gäller utformningen av Justitiekanslerns talerätt i fråga om avvisning av försvarare respektive återkallande av förordnande av offentlig försvarare (entledigande) grundar sig de olika uttrycks-sätten – avvisning respektive återkallelse av förordnande – i den åtskillnad som görs i rättegångsbalken mellan en privat och en offentlig försvarare. Regleringen i 21 kap. rättegångsbalken bygger på att en misstänkt själv ska utse sin försvarare, medan det i vissa fall ankommer på domstolen att förordna en offentlig försvarare. En försvarare som utses av den misstänkte förordnas som regel inte till offentlig försvarare utan anses i stället vara en privat försvarare.

En offentlig försvarare som inte uppfyller kraven på redbarhet och lämplighet eller annars missköter sitt uppdrag ska entledigas, se 21 kap. 6 § rättegångsbalken. En privat försvarare kan däremot inte entledigas eftersom en sådan försvarare inte har förordnats av domstolen. En privat försvarare kan i stället avvisas om försvararen inte uppfyller föreskrivna krav på redbarhet och lämplighet, se 21 kap. 3 § rättegångsbalken.

När Justitiekanslerns talerätt i fråga om avvisning av försvarare respektive entledigande av offentlig försvarare infördes anförde regeringen följande skäl för att införa talerätten. Det är ett viktigt allmänt intresse att försvararfunktionen i brottmål fullgörs på ett tillfredsställande sätt. I det ligger både den tilltalades intresse av att försvaret sköts så bra som möjligt och samhällets intresse av att utrednings- och domstolsförfarandet i brottmål inte försvåras eller fördröjas i onödan. Detta allmänna intresse utgjorde utgångspunkten för regleringen i rättegångsbalken om rättens möjlighet att avskilja en offentlig försvarare från sitt uppdrag, särskilt i de fall då en sådan försvarare uppvisat brister i lämplighet eller på annat sätt åsidosatt sina plikter (21 kap. 6 § rättegångsbalken). När en fråga uppkom-

---

<sup>39</sup> Regleringen om återkallande av förordnande av offentlig försvarare ändrades år 2018, se prop. 2017/18:86.

mer om att entlediga en offentlig försvarare på grund av att denne inte uppfyller kraven på redbarhet och lämplighet aktualiseras i regel principiellt betydelsefulla frågor om en försvarares befogenheter och skyldigheter. Därför ansågs att det allmänna hade ett intresse av att frågor om återkallelse av ett förordnande som offentlig försvarare skulle kunna ställas under högre rätts prövning. Justitiekanslern gavs därför rätt att överklaga rättens beslut om att återkalla ett förordnande av offentlig försvarare eller ogilla en framställning om att ett sådant förordnande ska återkallas. När det gällde privata försvarare ansåg regeringen att det var viktigt att även sådana försvarare fullgör sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det ansågs därför finnas principiella skäl för att det allmänna skulle ges talerätt även beträffande avvisning av en privat försvarare. Justitiekanslern gavs därför rätt att även överklaga ett beslut om att avvisa en försvarare eller ogilla ett yrkande om avvisande av en försvarare. Av förarbetena framgår alltså att domstolarna förutsattes använda avvisning för olämpliga privata försvarare och återkallelse av ett förordnande för en offentlig försvarare som misskött ett uppdrag.<sup>40</sup>

### *Entledigande och avvisning av målsägandebiträde*

Enligt 4 § andra stycket lagen om målsägandebiträde ska ett målsägandebiträde entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det. Enligt förarbetena kan ett entledigande vara påkallat med hänsyn till förhållandena i målet, t.ex. om en åklagare lägger ned åtalet i viss del eller om det visar sig att en målsägande, sedan åtal väckts, inte behöver höras vid huvudförhandlingen. Ett entledigande ska i övrigt ske om det finns skäl för det. Som exempel på en situation där ett entledigande ska ske nämns i förarbetena att ett målsägandebiträde missköter sitt uppdrag genom att störa ett förhör under en förundersökning på ett sätt som är till men för utredningen eller i övrigt uppträder olämpligt under en förundersökning eller en rättegång.<sup>41</sup> Det kan således konstateras att det vid införandet av lagen om målsägandebiträde förutsattes att ett olämpligt biträde skulle skiljas från uppdraget genom entledigande.

<sup>40</sup> Se prop. 1984/85:178.

<sup>41</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 39 f.

Av 4 § fjärde stycket lagen om målsägandebiträde framgår att rättegångsbalkens regler om rättegångsbiträde i övrigt ska tillämpas i fråga om målsägandebiträde. Den hänvisningen innebär bl.a. att rättegångsbalkens allmänna regler om behörighetskrav för rättegångsbiträden ska tillämpas även på ett målsägandebiträde, se 12 kap. 2–5 §§, 6 § andra stycket och 22 § rättegångsbalken. De nu nämnda reglerna innebär att rätten även har möjlighet att avvisa ett oredligt, oskickligt eller annars olämpligt målsägandebiträde.

### *Justitiekanslerns talerätt bör förtydligas och utvidgas*

Till grund för Justitiekanslerns talerätt i frågor om entledigande respektive avvisning av försvarare ligger det allmännas intresse av att försvarare uppfyller de krav som ställs på redbarhet och lämplighet. På motsvarande sätt anser vi att det finns ett allmänt intresse av att målsägandebiträden uppfyller lagstadgade krav på redbarhet och lämplighet m.m. Vi bedömer därför att det allmänna har ett intresse av att kunna ställa frågor om avvisning eller entledigande av ett målsägandebiträde under en högre rätts prövning. I dagsläget saknar Justitiekanslern möjlighet att överklaga en domstols beslut i fråga om entledigande respektive avvisning av ett målsägandebiträde. Av vad vi erfarit i våra kontakter med Justitiekanslern har det inträffat vid något enstaka tillfälle under de senaste åren att Justitiekanslern ansett att det funnits skäl att ifrågasätta en domstols beslut att inte avvisa ett målsägandebiträde.

Vi bedömer att det av principiella skäl är viktigt att Justitiekanslern kan föra talan mot denna typ av beslut, även om det kan förutses att talerätten kommer att utnyttjas förhållandevis sällan. Det finns alltså enligt vår bedömning skäl att utvidga Justitiekanslerns talerätt till att avse frågor om avvisning eller entledigande av målsägandebiträde. Det innefattar såväl beslut om att avvisa eller entlediga ett målsägandebiträde som beslut att inte göra det. Vi föreslår därför att regler härom ska tas in i 2 § lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.

## 6.14 Skyndsam handläggning av överklagade förhandsbesked till distansbiträden

**Förslag:** När ett positivt förhandsbesked till en distansförsvare eller ett distansbiträde överklagas till högre rätt ska den högre rätten skyndsamt pröva överklagandet.

### Skälen för utredningens förslag

Ett positivt förhandsbesked till ett distansbiträde innebär att de merkostnader för tidspillo och utlägg som uppstår på grund av avståndet till domstolsorten omfattas av rätten till ersättning av staten. Eftersom varje sådant förhandsbesked genererar en kostnad för staten är det angeläget att förhandsbesked inte beviljas i större omfattning än nödvändigt.

Som framgått i avsnitt 5.6.4 följer det av Högsta domstolens praxis att en högre rätt som prövar ett överklagat positivt förhandsbesked kan komma att avstå från att ändra ett beviljat förhandsbesked även om den högre rätten anser att den lägre rätten har meddelat beslutet på felaktiga grunder. Det kan ske om biträdet vid tidpunkten för den högre rättens prövning har hunnit sätta sig in i ärendet.<sup>42</sup> Som en konsekvens av det kan det inträffa att staten ibland måste ersätta ett distansbiträde för merkostnader trots att det egentligen från början saknats skäl för staten att stå för kostnaderna.

Av vår granskning av överklagade positiva förhandsbesked framgår att Justitiekanslern under en period om drygt fyra år i 15 fall har fått avslag på sina överklaganden av positiva förhandsbesked eftersom hovrätten bedömt att särskilda skäl förelegat vid tidpunkten för hovrättens prövning (se avsnitt 5.6.4). Det är tänkbart att utgången i några av dessa fall skulle ha blivit en annan om överklagandet hade kunnat prövas tidigare.

Vi bedömer att ett skyndsamhetskrav vid en högre rätts prövning av ett överklagat positivt förhandsbesked bör kunna bidra till en snabbare prövning. Med ett lagstadgat skyndsamhetskrav skulle vikten av en snabb handläggning tydliggöras, vilket skulle kunna leda till att den högre rätten sätter kortare yttrandefrister vid kommunikering av överklagandet och övrig skriftväxling och kortare an-

<sup>42</sup> Se NJA 2019 s. 271 p. 14.

ståndsfrister samt att överrätten i större utsträckning prövar Justitiekanslerns överklagande innan överklagandefristen går ut. Ett skyndsamhetskrav skulle på så vis kunna minska risken för att överrätten avstår från att ändra ett positivt förhandsbesked på grund av att biträdet vid tidpunkten för överrättens prövning hunnit sätta sig in i ärendet. Således skulle ett skyndsamhetskrav kunna motverka att staten betalar ut ersättning för merkostnader till distansbiträden i sådana fall där det från början inte funnits skäl att bevilja ett förhandsbesked.

Vi anser således att det bör införas ett skyndsamhetskrav i överrätt vid prövning av ett överklagat positivt förhandsbesked. Bestämmelser därom bör tas in i anslutning till den befintliga regleringen om distansbiträden i 21 kap. 10 § rättegångsbalken respektive 27 § rättshjälpslagen.

Vi har därutöver övervägt om det bör införas ett krav på skyndsamhet vid handläggning i överrätt även vid överklagade av negativa förhandsbesked. En regel om skyndsam handläggning när det gäller överklaganden av negativa förhandsbesked kan emellertid inte på samma sätt som när det gäller positiva förhandsbesked motiveras av statsfinansiella skäl. Däremot ligger det både i den enskildes och biträdets intresse att så snabbt som möjligt få ett besked i frågan om staten står för merkostnaderna. Behovet av ett tidigt besked är ju vad som ligger bakom möjligheten att begära ett förhandsbesked.<sup>43</sup> Därmed kan det sägas ligga i regleringens natur att frågor om förhandsbesked bör prövas skyndsamt. Vi har inte kunnat identifiera några särskilda problem med att överklaganden av negativa förhandsbesked inte handläggs med tillräcklig skyndsamhet. Vi bedömer därför att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå ett krav på skyndsam handläggning när det gäller överklaganden av negativa förhandsbesked.

---

<sup>43</sup> Se prop. 2008/09:232.

## 6.15 Andra åtgärder med kostnadsdämpande effekt

### 6.15.1 Ett tydligare bemyndigande till Domstolsverket att meddela föreskrifter om utlägg

**Förslag:** Domstolsverket ska få ett förtydligt bemyndigande att meddela föreskrifter om utlägg.

#### Skälen för utredningens förslag

Under utredningens gång har vi i våra kontakter med Domstolsverket fått veta att myndigheten arbetar med att ta fram en särskild föreskrift gällande utlägg. En ny utläggsföreskrift är enligt Domstolsverket tänkt att kunna tillämpas generellt, dvs. även utanför det taxesatta området, på motsvarande sätt som Domstolsverkets föreskrifter om tidsspillan. Utläggsföreskriften är tänkt att omfatta fler aktörer än de nuvarande föreskrifterna om utlägg och även träffa andra myndigheter (exempelvis när Migrationsverket ska besluta om ersättning till offentliga biträden).

I dag finns bindande föreskrifter om utlägg endast inom det taxesatta området. I praktiken tillämpas principerna angående utlägg också i de icke taxebundna målen. En nackdel med de nuvarande föreskrifterna om utlägg är att de hänvisar till ersättningsbeloppen för kostnader för resa, logi och uppehälle som anges i de avtal om reseförmåner vid tjänsteresa som gäller inom Domstolsverkets verksamhetsområde<sup>44</sup>, dvs. för dem som är anställda inom Sveriges Domstolar. Avtalen är förhandlade i förhållande till andra aktörer än rättsliga biträden och är således inte avsedda eller anpassade för dessa. Domstolsverket har pekat på att regleringen inte är särskilt användarvänlig och att den upplevs som svårtillämpad. Domstolsverket har därför gjort bedömningen att det finns ett behov av att se över regleringen och att en särskild utläggsföreskrift skulle kunna effektivisera och förenkla hanteringen av utlägg inom såväl det taxesatta som det icke taxesatta området.

Vi instämmer i Domstolsverkets bedömning att en föreskrift om utlägg bör kunna bidra till att förenkla och effektivisera hanteringen

<sup>44</sup> Se exempelvis 7 § andra stycket Domstolsverkets föreskrifter om brottmålstaxa för offentlig försvarare i tingsrätt och hovrätt (DVFS 2024:17).



av ersättning för utlägg. Med tanke på de fördelar som en schabloniserad ersättning generellt kan förväntas ha när det gäller kostnadskontroll m.m. bedömer vi att en föreskrift om utlägg bör kunna ha en viss kostnadsdämpande effekt på anslaget för rättsliga biträden såvitt gäller utlägg. Vi ställer oss därför positiva till att Domstolsverket skulle kunna införa en särskild utläggsföreskrift som omfattar även det icke taxesatta området samt fler rättsliga biträden.

Domstolsverkets nuvarande bemyndiganden att meddela föreskrifter om taxor m.m. regleras i rättegångsbalken och rättshjälpslagen samt tillhörande förordningar. I 21 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken anges att det i vissa fall ska tillämpas en taxa när ersättningen bestäms samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om taxan och om beräkning av ersättningen för tidsspillan. Motsvarande reglering finns i 27 § rättshjälpslagen. Bemyndigande för Domstolsverket att fastställa den taxa som avses i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen och att meddela föreskrifter om hur tidsspillan ska beräknas finns i 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. och i 19 § rättshjälpsförordningen (1997:404).

Domstolsverket har ansett sig ha bemyndigande att meddela föreskrifter om utlägg inom taxesatt område. Bemyndigandena är dock otydligt utformade och det kan ifrågasättas om dessa bemyndiganden till sin ordalydelse ger Domstolsverket rätt att meddela bindande föreskrifter om utlägg utanför det taxesatta området.<sup>45</sup> Domstolsverket har bedömt att det är angeläget att en ny föreskrift om utlägg grundas på tydliga bemyndiganden. Eftersom en sådan föreskrift är avsedd att tillämpas även utanför det taxesatta området och på fler rättsliga biträden än befintliga föreskrifter har myndigheten dessutom ansett att det behövs utökade bemyndiganden. Vi instämmer i denna bedömning.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att 21 kap. 10 § rättegångsbalken respektive 27 § rättshjälpslagen ska kompletteras med bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om utlägg. Ett bemyndigande för Domstolsverket att meddela föreskrifter om utlägg bör vidare tas in i rättshjälpsförordningen respektive förordningen om offentlig försvarare m.m. (se avsnitt 1.16 och 1.18). Förslaget till bemyndigande är utformat så att Domstolsverket ges möjlighet att meddela

---

<sup>45</sup> Se NJA 2008 N 15.

föreskrifter om både schablonbelopp och om de närmare förutsättningarna för när ersättning för utlägg kan utgå.

Vi föreslår vidare att lagtexten i 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen ska förtydligas så att det framgår att föreskrifträtten omfattar föreskrifter om taxor i plural (jfr motsvarande förslag till ändring i fråga om timkostnadsnormen, avsnitt 6.4). Motsvarande ändringar bör genomföras i 19 § rättshjälpsförordningen och 2 § förordningen om offentlig försvarare m.m.

### 6.15.2 Juridiskt biträde för unga lagöverträdare

**Förslag:** I fråga om ersättning till juridiska biträden enligt LUL och utformningen av kostnadsräkningar för dessa biträden ska 21 kap. 10 b § rättegångsbalken samt 2–4 §§ förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. tillämpas. Det som sägs i dessa bestämmelser om offentlig försvarare ska även gälla ett juridiskt biträde.

### Skälen för utredningens förslag

Vid utredningar om brott när den misstänkte inte har fyllt 15 år kan det under vissa förutsättningar förordnas ett juridiskt biträde för den unge. I fråga om juridiskt biträde tillämpas bestämmelserna om offentlig försvarare i rättegångsbalken när det gäller bl.a. behörighetskrav och rätten till ersättning för uppdraget. När det gäller rätten till ersättning tillämpas bestämmelserna om ersättning till offentlig försvarare i 21 kap. 10 § rättegångsbalken, se 32 a § LUL. Däremot är bestämmelserna om ersättning till offentlig försvarare i 2–4 §§ förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. inte tillämpliga på ett juridiskt biträde enligt LUL. Bestämmelserna om kostnadsräkningars innehåll och om att Domstolsverket fastställer hur ersättning för tidsspillan ska beräknas m.m. gäller alltså inte för juridiska biträden enligt LUL.

I det föregående har vi lämnat förslag om att rättsliga biträden ska lämna sin kostnadsräkning genom en elektronisk tjänst (se avsnitt 6.6). Vi anser att juridiska biträden enligt LUL bör omfattas av denna skyldighet och även av ovan nämnda ersättningsbestäm-

melser som gäller för offentliga försvarare. För att åstadkomma detta bör de ovan nämnda bestämmelserna i förordningen om offentlig försvarare m.m. göras tillämpliga på juridiska biträden enligt LUL (jfr motsvarande konstruktion för juridiska biträden enligt den s.k. förfarandelagen, se 43 § förordningen [2024:902] om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot). Detsamma gäller vårt förslag till ny bestämmelse i 21 kap. 10 b § rättegångsbalken.

Vi föreslår därför att det i 32 a § andra stycket LUL tas in en hänvisning till den nya bestämmelsen i 21 kap. 10 b § rättegångsbalken. Vi föreslår också att det tas in en hänvisning till 2–4 §§ förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. i en ny bestämmelse i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (se avsnitt 1.14). Härigenom kommer skyldigheten att använda en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar och de övriga ersättningsbestämmelserna som gäller för offentlig försvarare att bli tillämpliga på juridiska biträden enligt LUL.

### 6.15.3 Föräldrars ansvar att återbetala försvararkostnader m.m. i brottmål

**Bedömning:** En reglering som ålägger föräldrar till barn som döms för brott att ersätta staten för kostnader som staten haft för en offentlig försvarare som utsetts för barnet skulle kunna bidra till att dämpa den samlade kostnadsutvecklingen av anslaget för rättsliga biträden. Regeringen skulle därför kunna överväga att utreda om en sådan reglering bör införas.

### Skälen för utredningens bedömning

#### *Inledning*

Ersättning till en offentlig försvarare betalas av staten. Om den misstänkte åtalas och döms för brottet ska han eller hon som utgångspunkt ersätta staten för det som betalats i ersättning till den offentliga försvararen. Reglerna om återbetalningsskyldighet i brottmål bygger på tanken att det i de flesta fall är motiverat att ta dömda personers betalningsförmåga i anspråk för vissa typer av kostnader

som uppstår i brottmål. Återbetalningsskyldigheten kan även motiveras av statsfinansiella skäl. När regelverket om återbetalningsskyldighet i brottmål skärptes i mars 2024 uttalade regeringen bl.a. att det mot bakgrund av utvecklingen av statens utgifter för rättsliga biträden var angeläget att vidta åtgärder för att öka intäkterna till staten och på så sätt dämpa den totala kostnadsutvecklingen.<sup>46</sup>

När det gäller personer under 18 år som döms för brott är huvudregeln att dessa personer inte ska åläggas någon ersättningsskyldighet för försvararkostnader eller andra kostnader som uppstått i brottmålet. Barn som är under 18 år ska endast i undantagsfall åläggas återbetalningsskyldighet för kostnader enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken. Ett exempel på en situation där det kan komma i fråga att besluta om återbetalningsskyldighet är när en ung lagöverträdare har en inkomst eller en förmögenhet som klart överstiger vad som är normalt för dennes ålder.<sup>47</sup> Barnets föräldrar kan inte åläggas att ersätta dessa kostnader.

Eftersom vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som har en kostnadsdämpande effekt på anslaget för rättsliga biträden har vi valt att beröra frågan om det bör införas en skyldighet för föräldrar till barn som döms för brott att ersätta staten för de kostnader som staten haft för offentlig försvarare som utsetts för barnet. Antalet avgjorda ungdomsmål i tingsrätt med tilltalade i åldern 15–17 år uppgick år 2024 till 4 919 mål. I hovrätt uppgick motsvarande siffra till 1 042 mål.<sup>48</sup> I dessa mål har den tilltalade regelmässigt en offentlig försvarare (se 24 § LUL). Det står klart att statens sammanlagda utgifter för offentliga försvarare i dessa mål är betydande. Mot den bakgrunden skulle en skyldighet för föräldrar att ersätta sådana försvararkostnader kunna vara ett sätt att öka intäkterna till staten och på så sätt dämpa den totala kostnadsutvecklingen. En sådan skyldighet skulle även kunna ses som en handlingsdirigerande regel som syftar till att skapa ökade incitament för föräldrar att utöva tillsyn över sina barn. En liknande reglering finns i skadeståndsrättsliga sammanhang. Det finns därför anledning att kort redogöra för regleringen om den särskilda skadeståndsskyldighet som kan åläggas föräldrar till barn som vållar skada genom brott.

<sup>46</sup> Se prop. 2023/24:46.

<sup>47</sup> Se NJA 2020 s. 154 p. 8.

<sup>48</sup> Se Domstolsverkets årsredovisning 2024.

*Föräldrars skadeståndsansvar m.m. för skador orsakade av barn*

Ett barns vårdnadshavare kan under vissa förutsättningar åläggas skadeståndsskyldighet för skador som barnet vållat. Ett sådant skadeståndsansvar kan grunda sig på den allmänna culparegeln i 2 kap. 1 § skadeståndslagen, om vårdnadshavaren uppsåtligen eller av oaktsamhet har brustit i sitt tillsynsansvar på ett sådant sätt att vårdnadshavaren därigenom kan anses ha vållat den skada som barnet orsakat. Tillsynsansvaret regleras i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken, där det bl.a. framgår att vårdnadshavare ansvarar för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas för att hindra att barnet orsakar skada för någon annan. I tillsynsansvaret ligger att vårdnadshavaren, inom ramen för vad som är möjligt, ska vidta de åtgärder som behövs för att barnet inte ska orsaka skada. Vilka åtgärder som krävs beror på barnets ålder och mognad och vad barnet sysselsätter sig med. Tillsynsansvaret innebär inte att vårdnadshavaren ansvarar för barnets vållande, utan i stället är det en handlingsregel som – om den åsidosätts – kan leda till skadeståndsansvar grundat på eget vållande.<sup>49</sup>

I vissa fall är en vårdnadshavares försummelse att fullgöra sin tillsynsplikt straffsanktionerad. Enligt 23 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken kan föräldrar och andra uppfostrare eller förmyndare straffas, om de underlåter att hindra den som står under deras vård eller lydnad att begå brott. Det är dock i praktiken mycket ovanligt att ett skadeståndsanspråk eller en talan om straffansvar riktas mot föräldrar på någon de nu nämnda grunderna.<sup>50</sup>

År 2010 infördes ett särskilt skadeståndsansvar för föräldrar för skador som deras barn har orsakat genom brott, se 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Skadeståndsansvaret omfattar person- och sakskador, kränkningersättning samt särskild anhörigersättning och gäller för barnets vårdnadshavare. Skadeståndsansvaret är ett slags principalansvar, med vilket avses att vårdnadshavaren ansvarar för barnets vållande, oavsett om vårdnadshavaren själv har varit oaktsam. Beloppsmässigt är skadeståndsansvaret begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, gäller begränsningen för dem gemensamt. Undan-

<sup>49</sup> Se prop. 1993/94:57 s. 24 ff. Jfr rättsfallet NJA 2013 s. 145.

<sup>50</sup> Se SOU 2025:23 s. 282.

tagssvis går det att jämkas, dvs. sätta ned, ersättningsskyldigheten, se 3 kap. 6 § andra stycket och 6 kap. 2 § skadeståndslagen.

*Skälen bakom regleringen om föräldrars principalansvar*

Syftet med att införa principalansvaret var att skapa handlingsdirigerande regler som skulle ge föräldrar ett starkare incitament att utöva tillsyn över sina barn och tydliggöra för föräldrar att de bär huvudansvaret för sina barn och ungdomar. Tanken var att ett skärpt skadeståndsansvar – vid sidan av flera andra insatser – kunde bidra till att på sikt motverka ungdomsbrottslighet, bl.a. genom att medföra tydligare föräldrareaktioner vid brottsliga beteenden och öka engagemanget för barnens förhållanden. I förarbetena uttalades att barns och ungdomars familjesituation och föräldrarnas reaktioner – eller avsaknad av reaktioner – i förhållande till deras barns och ungdomars beteenden påverkar risken för ungdomsbrottslighet. En reform som gav föräldrar tydligare incitament till att skapa ökad insyn i deras barns och ungdomars liv och att reagera på antisociala beteendemönster ansågs därför kunna bidra till att minska risken för ungdomsbrottslighet.<sup>51</sup>

Regeringen konstaterade att det var omdiskuterat om ett skärpt skadeståndsansvar kunde påverka föräldrarnas agerande och att det uppenbarligen var möjligt att argumentera både för och emot att det fanns en sådan handlingsdirigerande effekt. Mot den bakgrunden återstod att falla tillbaka på politiska och mer allmänna överväganden att ett skärpt skadeståndsansvar bör kunna bidra till tydligare föräldrareaktioner vid stölder och liknande beteenden samt öka föräldrarnas engagemang i vilka deras barn och ungdomar umgås med och vad de gör på kvällar och helger. Ett annat viktigt argument för ett skärpt skadeståndsansvar för föräldrar ansågs vara att lagstiftningen skulle bli ett stöd för föräldrarna i diskussioner med barnen och ungdomarna kring de regler som gäller i familjen. Eftersom föräldrarna riskerade att bli personligen ansvariga för skador som orsakades av deras barn och ungdomar, fick de goda argument för att kräva ökad insyn i barnens och ungdomarnas liv utanför hemmet.

Vid sidan av de brottspreventiva skälen ansågs det även på ett mer allmänt plan finnas skäl att skärpa föräldrarnas skadeståndsansvar.

---

<sup>51</sup> Se prop. 2009/10:142 s. 20 ff. och 26.

De skador som uppkommer genom barns skadevällande handlingar måste nämligen, oavsett lagstiftningens utformning, bäras av någon. Kostnaderna kan bäras av den skadelidande, barnet, staten, kommunerna, försäkringsbolagen eller någon annan. I valet mellan olika bärare av dessa kostnader framstod det som rimligt att även föräldrarna hade någon form av ekonomiskt ansvar för skador som deras barn och ungdomar orsakat. Det konstaterades att det skulle komma att finnas vissa föräldrar som inte hade ekonomisk förmåga att faktiskt betala ett skadestånd. Enligt regeringen skulle det dock beaktas att ett skärpt skadeståndsansvar för föräldrar inte innebar att ekonomiskt svaga familjer ålades något ytterligare krav i förhållande till den tidigare ordningen, eftersom barnen enligt denna redan var skadeståndsskyldiga, utan i stället att även föräldrarna blev skyldiga att bidra till att täcka de kostnader som har uppkommit.<sup>52</sup>

### *Brås utvärdering av regleringen om föräldrars principalansvar*

År 2016 fick Brå i uppdrag att utvärdera skadeståndslagens regler om föräldrars principalansvar. I uppdraget ingick bl.a. att undersöka vilka konsekvenser skadeståndsansvaret hade fått för familjerna och i vilken utsträckning föräldrarnas och de ungas vilja att medverka i brottmålsprocessen hade påverkats. Vidare ingick det att undersöka om skadeståndsansvaret i något hänseende inte hade lett till avsedda effekter eller om det hade fått oönskade konsekvenser samt om reformen hade haft någon påverkan på ungdomsbrottsligheten.

Utvärderingen redovisades 2017 i rapporten *Föräldrars skadeståndsansvar för barnens brott – En utvärdering av 2010 års reform* (Rapport 2017:14). Utvärderingen är fokuserad på 15–17-åringar, dvs. den grupp av barn som är straffmyndiga.

Brås studie pekade på att det ur föräldrarnas perspektiv fanns vissa rättssäkerhetsproblem med regleringen. Problemen gällde för det första bristen på information, eftersom föräldrarna i stor utsträckning inte förstod vad principalansvaret innebar och mycket sällan kände till möjligheterna att begära jämkning. Ett annat problem var att föräldrarna ibland blev delgivna skadeståndskravet sent och att

<sup>52</sup> Se prop. 2009/10:142 s. 25.

det då kunde ifrågasättas om de fick skäligt rådrum för att sätta sig in i jämkningsreglerna.

Utifrån intervjuer med socialsekreterare och skadeståndsdömda föräldrar konstaterade Brå att det inte fanns något stöd för att föräldrarna skulle ha blivit mer engagerade i sina barns liv till följd av skadeståndsreformen. Tvärtom upplevde flera av de intervjuade socialsekreterarna att skadeståndet snarare kunde försämra relationen mellan föräldrar och barn samt försvåra möjligheterna till konstruktiva samtal som påverkar barnet i en positiv riktning. För ensamstående föräldrar och för ekonomiskt utsatta familjer ansågs den ytterligare ekonomiska bördan som skadeståndet innebär dessutom kunna få negativa konsekvenser för familjens övriga barn.

Av de enkätundersökningar som Brå vidtagit framgick att majoriteten av respondenterna i enkätmaterialet ansåg att skadeståndsansvaret varken hade haft positiv eller negativ påverkan på viljan hos föräldrarna att medverka i brottmålsprocessen eller närvara vid huvudförhandlingen. Enligt vad som framkom i intervjuerna slog reformen dock i praktiken hårdare mot mödrarna än mot fäderna. Uppfattningen var att i de fall det fanns två föräldrar som var vårdnadshavare, men endast en av dem kom till huvudförhandlingen, återkallades skadeståndskravet ofta mot den som inte närvarade, vilket oftare var fadern. Eftersom maxbeloppet per skadehändelse inte heller tar hänsyn till om det är en eller två föräldrar som har vårdnaden, blev den ekonomiska bördan också större för den som var ensamstående.

Brå kunde inte hitta stöd för att reformen haft någon påverkan på ungdomsbrottsligheten. Det saknades förutsättningar att undersöka det på ett empiriskt sätt. Brå konstaterade emellertid att en brottsförebyggande effekt kräver att föräldrarna – och gärna även barnen – känner till hur skadeståndsreglerna är utformade. Och enligt en studie som Brå tidigare hade genomfört visste många föräldrar inte vilka regler som gällde. De flesta trodde att de var fullt ansvariga för barnets skadestånd, dvs. att de hade ett mer långtgående ansvar än vad som i själva verket var fallet. Föräldrarnas brist på kunskap om skadeståndsreglerna talade enligt Brå mot att reformen hade haft en preventiv effekt på den breda allmänheten. De intervjuer som Brå genomförde med socialsekreterare och föräldrar gav heller inget stöd för en sådan inverkan på ungdomar som begår brott eller som befinner sig i riskzonen för att begå brott. Snarare kom det



fram att föräldrars skadeståndsansvar riskerade att vara en negativ faktor för socialt utsatta föräldrar när det gällde deras möjligheter att fostra sina barn på ett bra sätt. Ungdomsbrottslighetens utveckling tydde enligt Brå inte heller på att reformen haft någon generell betydelse i detta hänseende.

Brå gjorde bedömningen att principalansvaret i första hand borde tas bort, eller i andra hand förbättras främst genom att minska risken för negativa konsekvenser för ekonomiskt utsatta familjer och öka föräldrarnas rättssäkerhet.

### *Andra åtgärder för att stärka föräldraansvaret*

Det har på senare tid vidtagits olika åtgärder för att stärka föräldrars ansvar för barn som begår brott. Den 1 juli 2024 infördes ändringar i hyreslagen för att utöka möjligheterna att säga upp hyresgäster som inte utövar tillräcklig tillsyn över barn som begår sådan brottslighet som är ägnad att försämra närmiljön för dem som bor i omgivningen. Den nya regleringen innebär bl.a. att en hyresgäst som är förälder har ett ansvar att se till att barn som bor eller vistas i lägenheten inte begår brott som skapar otrygghet för andra som bor i området. I förarbetena uttalas bl.a. att de nya bestämmelserna väntas öka föräldrars motivation att hålla uppsikt över sina barn och att ta ett större ansvar för att se till att barnen inte vistas i miljöer där det finns en risk för exponering mot kriminalitet och kriminella nätverk.<sup>53</sup>

I betänkandet *Ersättningsregler med brottsoffret i fokus* (SOU 2025:23) har Utredningen om ersättningsregler med brottsoffret i fokus lämnat ett förslag om att föräldrars principalansvar enligt skadeståndslagen ska skärpas. Enligt förslaget ska den beloppsmässiga begränsningen i skadeståndsskyldigheten höjas från en femtedel till en tredjedel av prisbasbeloppet. Vidare föreslås att principalansvaret ska omfatta även ren förmögenhetsskada som barnet har orsakat genom brott.

För att föräldrar ska ges bättre förutsättningar att ta sitt ansvar har åtgärder också vidtagits för att öka stödet till dem. Det har bl.a. beslutats om medel till kommuner och regioner som ska bidra till en ökad och jämlik tillgång till ett målgruppsanpassat föräldraskaps-

<sup>53</sup> Se prop. 2023/24:112 s. 97 f.

stöd i hela landet, samt bidra till att förebygga kriminalitet bland barn och unga. Länsstyrelser med områden som av Polismyndigheten bedömts vara utsatta, särskilt utsatta eller riskområden, har också fått i uppdrag att erbjuda stöd till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer för att utveckla ett kunskapsbaserat, samordnat och långsiktigt stöd i föräldraskapet till föräldrar med barn upp till 18 år.<sup>54</sup> Det har även lagts fram förslag på regler som ger en socialnämnd möjlighet att besluta om öppna insatser till vårdnadshavare utan deras samtycke och att kunna förena sådana beslut med vite.<sup>55</sup>

*Det finns skäl som talar för och emot att ålägga föräldrar ett ansvar för barns försvararkostnader*

Vi kan konstatera att en reglering som ålägger föräldrar ett principansvar för barns försvararkostnader m.m. skulle kunna vara en åtgärd som kan öka intäkterna till staten och på så vis bidra till att dämpa den samlade kostnadsutvecklingen på anslaget för rättsliga biträden. Det kan också argumenteras för att det är rimligt att föräldrar bör stå för en del av de kostnader som uppstått till följd av deras barns brottslighet. Föräldrarna har också i större utsträckning än barnen ekonomiska förutsättningar att betala de försvararkostnader m.m. som kan uppstå.

Ett ansvar för vårdnadshavare att ersätta staten för dömda barns försvararkostnader kan anses ligga i linje med andra åtgärder som på senare tid vidtagits för att stärka incitamenten för föräldrar att vidta åtgärder för att avhålla deras barn från brottslighet. Arbetet mot ungdomsbrottslighet kräver en rad av insatser från många olika aktörer i samhället, exempelvis de brottsbekämpande myndigheterna, socialtjänsten och skolan. En del i det brottsförebyggande arbetet handlar om föräldraansvar och stöd till föräldrar genom bl.a. insatser, aktiviteter och verksamheter som stärker föräldraförmågan och relationen mellan förälder och barn. Föräldrarna spelar en viktig roll för att förebygga brottslighet hos sina barn och för att avbryta en eventuell ogynnsam utveckling. Det skulle kunna hävdas att en reglering av nu diskuterat slag skulle kunna bidra till att öka föräldrars incitament i dessa avseenden.

<sup>54</sup> Se regeringens skrivelse Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet, skr. 2023/24:68, s. 21 f.

<sup>55</sup> Se Ds 2024:30.

Det finns dock också flera skäl som talar mot att införa ett ersättningsansvar för föräldrar avseende barns försvararkostnader m.m. Den kritik som riktats mot föräldrars principalansvar enligt skadeståndslagen kan också anföras som skäl mot ett rättegångskostnadsansvar. En grundtanke bakom införandet av principalansvaret var att det skulle förmå föräldrar att vara mer aktiva och delaktiga för att motverka att barnet begår brottsliga och skadegörande handlingar. Det skulle medverka till att på sikt minska ungdomskriminaliteten. Det är emellertid mycket osäkert om principalansvaret faktiskt haft någon positiv inverkan i det avseendet. På motsvarande sätt framstår det som tveksamt om ett ersättningsansvar för föräldrar beträffande barns försvararkostnader m.m. verkligen skulle öka föräldrars incitament och förmåga att försöka förebygga att barnet begår brottsliga gärningar, och därmed också om det skulle vara en verkningsfull åtgärd för att minska ungdomskriminaliteten. Till detta kommer att ekonomiskt sårbara vårdnadshavare riskerar att drabbas särskilt hårt av en sådan ersättningsskyldighet, som tillsammans med ett eventuellt skadeståndsansvar skulle kunna uppgå till förhållandevis betydande belopp.<sup>56</sup> Det kan också hävdas att en sådan regel i praktiken innebär att föräldrar får ett ekonomiskt intresse av att barnet inte ska dömas för brottet eller av att själva inte delta i processen. Det är knappast ägnat att främja att föräldrarna uppmuntrar barnet att ta ansvar för sitt agerande.

Vi kan alltså konstatera att det finns skäl för och emot att ålägga föräldrar till barn som döms för brott en skyldighet att ersätta staten för kostnader för en offentlig försvarare som utsetts för barnet. Vi bedömer att det i och för sig kan vara en åtgärd som i viss mån skulle kunna bidra till att dämpa den samlade kostnadsutvecklingen på anslaget för rättsliga biträden. Vi känner oss dock tveksamma till hur verkningsfullt ett sådant förslag skulle bli, inte minst mot bakgrund av de nackdelar som beskrivits ovan. Det har inte funnits förutsättningar inom ramen för denna utredning att närmare analysera hur stor den kostnadsdämpande effekten skulle kunna bli och hur denna i så fall bör vägas mot de principiella och processuella frågor som aktualiseras av en sådan reglering. Eftersom en sådan åtgärd bedöms ligga i linje med övriga åtgärder som vidtagits för ett stärkt föräldransvar kan det dock finnas anledning för regeringen att utreda frågan i ett annat sammanhang.

---

<sup>56</sup> Se SOU 2025:23.

### 6.15.4 En effektivare domstolsprocess?

**Bedömning:** Vid fortsatta överväganden i fråga om behovet av fler åtgärder för att dämpa utvecklingen av statens kostnader för rättsliga biträden i brottmål kan det finnas anledning att se över behovet av åtgärder för att minska debiterad tid per förordnande, exempelvis genom att åstadkomma effektivare brottsutredningar och mer koncentrerade huvudförhandlingar.

#### Skälen för utredningens bedömning

I detta kapitel har vi gått igenom olika frågor som gäller regelverket om ersättning till rättsliga biträden. Som vi konstaterat i inledningen är det angeläget att regelverket säkerställer en betryggande hantering av allmänna medel. Vi vill dock avslutningsvis framhålla att utvecklingen av statens utgifter för rättsliga biträden i stor utsträckning beror på faktorer som inte har någon egentlig koppling till ersättningsreglerna. Den enskilt viktigaste förklaringen till att kostnaderna för rättsliga biträden ökat under de senaste åren torde vara utvecklingen av antalet förordnanden i brottmål (se avsnitt 4.2.6). Även om det är uppenbart att det bästa vore om behovet av förordnanden i brottmål minskade genom att minska antalet brott som begås finns det ändå anledning att framhålla vikten av att arbetet med brottsförebyggande insatser inom olika delar av samhället fortsätter.<sup>57</sup>

Utvecklingen av statens utgifter för rättsliga biträden – särskilt i brottmål – är också till stor del beroende av hur mycket tid som rättsliga biträden debiterar för varje förordnande. Hur mycket tid som ett biträde lägger ned på ett visst uppdrag beror på uppdragets art och omfattning. Det är sannolikt att den debiterade tiden per förordnande, särskilt i de större brottmålen, i viss mån kan kopplas till hur det processrättsliga regelverket är utformat och hur det tillämpas. Rättegångsbalkens principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration kan vara en bidragande orsak till att biträdeskostnaderna i större brottmål ofta blir särskilt höga. När förundersökningar och huvudförhandlingar blir allt större och mer komplexa ökar handläggningstiderna och därmed också kostnaderna för de rätts-

<sup>57</sup> Regeringen har i en skrivelse presenterat den huvudsakliga inriktningen för regeringens brottsförebyggande arbete. Se regeringens skrivelse 2023/24:68 Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.

liga biträden som deltar i processerna. Det kan vidare förekomma, särskilt i hovrätt, att parterna inte anpassar processföringen till vad som är föremål för rättens prövning. Det kan leda till att förhandlingar tar längre tid än vad de borde, vilket leder till ökade kostnader. Det har inte ingått i vårt uppdrag att överväga ändringar i det processrättsliga regelverket i syfte att dämpa utvecklingen av statens utgifter för rättsliga biträden. Vi har därför stannat vid att konstatera att det sannolikt finns potentiella effektivitetsvinster – särskilt i stora brottmål – som bör kunna ha kostnadsdämpande effekter. Det har tidigare vidtagits åtgärder för att göra handläggningen av stora brottmål mer effektiv.<sup>58</sup> Vår uppfattning är dock att det finns mer att göra på det området. Vid fortsatta överväganden i fråga om fler åtgärder behövs för att dämpa kostnadsutvecklingen kan det således finnas anledning att se över behovet av åtgärder för att minska debiterad tid per förordnande, exempelvis genom åtgärder för att åstadkomma effektivare brottsutredningar och mer koncentrerade huvudförhandlingar.

---

<sup>58</sup> Se prop. 2020/21:209 om utökade möjligheter att använda tidiga förhör och skriftliga vittnesattester som bevis i brottmål. Reglerna om tidiga förhör och skriftliga vittnesattester byggde på förslag från Utredningen om processrätt och stora brottmål, som i tre olika delbetänkanden lämnat olika förslag på hur handläggningen av stora brottmål kan effektiviseras (SOU 2017:7, 2017:98 och 2019:38). Utredningen om Anonyma vittnen har i betänkandet *En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess* (SOU 2024:51) lämnat förslag på hur möjligheterna att använda tidigare förhör och vittnesattester kan utökas.



## 7 Nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut

### 7.1 Vårt uppdrag

Som huvudregel beslutar rätten om ersättning till rättsliga biträden i samband med att ett mål avgörs slutligt. Om nämndemän ingår i rätten ska de delta i ersättningsbeslutet. I allmän domstol sker prövningen av ett biträdes ersättningsanspråk som huvudregel vid rättens överläggning efter avslutad huvudförhandling. I allmän förvaltningsdomstol sker på motsvarande sätt denna prövning i samband med rättens överläggning, antingen efter avslutad muntlig förhandling eller i samband med en föredragning.

När rätten håller överläggning prövas regelmässigt de frågor som rör själva huvudsaken först medan ersättningsfrågorna behandlas sist. Det finns därför en risk för att det uppstår tidsnöd när ersättningsanspråket ska prövas. I brottmål är huvudregeln att rätten ska avkunna dom efter huvudförhandlingen, vilket ofta innebär att domaren är förhindrad att skjuta fram prövningen av ersättningen till ett senare tillfälle. Även i de mål där domen inte avkunnas utan i stället meddelas vid en senare tidpunkt kan det ofta vara besvärligt att skjuta fram prövningen av ersättningsfrågan. Om prövningen inte kan göras vid överläggningen i nämndemännens närvaro måste nämndemännen kallas till ett nytt möte. Det tar mer tid i anspråk och leder till ytterligare kostnader. Detta kan bidra till att domare väljer att besluta om ersättningen under tidspress under överläggningen.

Riksrevisionen har i en granskning av tingsrätternas hantering av ersättning till rättsliga biträden i brottmål särskilt pekat på att den ovan beskrivna ordningen bidrar till att många ersättningsanspråk inte kontrolleras med tillräcklig noggrannhet. Mot den bakgrunden har Riksrevisionen rekommenderat att det bör övervägas om juristdomare ska kunna fatta beslut i ersättningsfrågor utan medverkan

av nämndemän.<sup>1</sup> Vi har därför fått i uppdrag att ta ställning till om en sådan förändring bör genomföras.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för nämndemannasystemet och de huvudsakliga argument som finns för och emot att nämndemän ska delta i domstolarnas dömande verksamhet. Därefter följer våra överväganden i fråga om nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut.

## 7.2 En kort översikt av nämndemannasystemet

En nämndeman är en lekmannadomare, dvs. en person som saknar juridisk utbildning, som tillsammans med en eller flera juristdomare dömer i olika mål i både allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. I svensk rätt har det sedan mycket lång tid tillbaka funnits ett system med lekmän som ingår i dömandet. Ett system med lekmanamedverkan vid domstolarna har alltså gamla traditioner. Nämndemannasystemet har varit föremål för flera tidigare utredningar. För en historisk tillbakablick kan hänvisas till några av de tidigare utredningarna som behandlat frågor om nämndemäns medverkan i domstolarna.<sup>2</sup>

Syftet med att lekmän ska medverka i dömandet är inte att tillföra rätten sakkunskap inom något särskilt område. Det huvudsakliga syftet är i stället att nämndemännen ska fungera som allmänhetens representanter i domstolarna. Nämndemännen ska säkerställa att allmänheten får insyn i den dömande verksamheten och ska utgöra en garanti för att domstolarnas verksamhet ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Därigenom ska nämndemännen bidra till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthålls, och då främst i sådana fall när ett allmänt intresse står mot ett enskilt. Den insyn som allmänheten får genom nämndemännen kan därvid bidra till att minska eventuella misstankar om bristande objektivitet i dömandet.

Lekmännens omdöme har vidare ansetts vara av värde vid bevisprövning av sådana frågor som är vanliga i brottmål. Dessutom har det ansetts värdefullt att lekmanasynpunkter kommer till uttryck i

---

<sup>1</sup> Se Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2021:27 Ersättning till rättsliga biträden i brottmål och SOU 2014:86 s. 338.

<sup>2</sup> För en redogörelse för några tidigare utredningar och lagstiftningsärenden, se SOU 2013:49.



de delar av straffrättskipningen som ger domstolarna större utrymme för mer skönsmässiga värderingar, t.ex. frågor om val av påföljd.<sup>3</sup>

I tingsrätt och hovrätt medverkar nämndemän vid huvudförhandling i de flesta brottmål och i vissa familjemål. Nämndemän medverkar även i tingsrätt vid avgörande i sak av vissa domstolsärenden. Det gäller bl.a. vid en tingsrätts prövning av vissa kontaktförbud, preventiva vistelseförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang samt till butiker, badanläggningar och bibliotek.

I förvaltningsrätt medverkar nämndemän i många olika typer av mål, t.ex. socialförsäkringsmål, migrationsmål och tvångsvårdsmål. I kammarrätt medverkar nämndemän endast i tvångsvårdsmålen. Nämndemän deltar inte i Migrationsöverdomstolen, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

I underrätt dömer normalt tre nämndemän tillsammans med en lagfaren domare. I överrätt är rätten normalt domför med två nämndemän tillsammans med tre lagfarna domare.

Nämndemän utses genom val av kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Mandatperioden är fyra år och val av nämndemän sker alltså vart fjärde år. Nämndemännen nomineras till valen av de politiska partierna, men uppdraget som nämndeman är opolitiskt.

### **7.3 Argument för och emot nämndemannamedverkan**

Frågan om nämndemäns medverkan i domstolarnas dömande verksamhet har behandlats av flera tidigare utredningar som haft i uppdrag att se över frågor om nämndemannasystemet och har återkommande diskuterats i den allmänna debatten. I det följande redogör vi översiktligt för några av de vanligaste argumenten som brukar lyftas fram som skäl för och emot att nämndemän bör medverka i domstolarna.

---

<sup>3</sup> SOU 2013:17 s. 673 med där gjorda hänvisningar.

## Insyn och förtroende

Ett principiellt argument för att nämndemän bör medverka i dömandet är att nämndemannamedverkan bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Nämndemännens medverkan ses som en garanti för att verksamheten i domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Nämndemännens medverkan tillgodoser medborgarnas intresse av insyn i den dömande verksamheten, vilket kan minska risken för misstankar hos allmänheten om bristande objektivitet och om klasstänkande i dömandet. På så vis bidrar nämndemännen till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. När nämndemän infördes i överinstanserna – vilket skedde 1977 – var just insynsfunktionen ett av de starkaste argumenten för nämndemännens medverkan.

Det har också anförts att domstolarna stärker sin legitimitet genom det kollektiva ansvar som medverkan av nämndemän medför.

Ett annat argument är att nämndemännen bidrar till en demokratisk kontroll. Genom att lekmän får insyn i dömandet fyller nämndemännen en funktion som demokratiska kontrollanter av den dömande maktens oberoende. Skulle rättsordningen komma att utnyttjas för andra maktanspråk än demokratiska kan folkvalda domare vara ett skydd för rättssäkerheten och allas likhet inför lagen, och de kan i bästa fall hindra statsmakten från att använda domstolarna som politiska maktinstrument. Det har lyfts fram att i länder där rättskipningen ofta förknippats med politisk maktutövning (t.ex. Ryssland och Japan) har införandet av lekmannainflytande i domstolarna ansetts fylla en viktig demokratisk funktion. Mot argumentet att den svenska rättsordningen skulle kunna komma att utnyttjas för andra maktanspråk än demokratiska har anförts att svenska domstolars och domares självständighet och oberoende skyddas i grundlag och att det är främmande för svensk samhällsordning att använda rättskipningen som ett maktinstrument. Problemet kan emellertid ses både i ett historiskt och ett internationellt perspektiv.

Idén att var och en har rätt att dömas av sina likar har funnits sedan mycket lång tid tillbaka och har historiskt sett haft ett stort inflytande på utvecklingen av de europeiska rättssystemen. Lekmannainflytandet inom domstolsväsendet betraktades som en garanti för folkfrihet och rättssäkerhet. Vanliga medborgares medverkan i domstolarna utgjorde en garanti mot att regeringen av politiska skäl

utövade påtryckning på domstolarna men också för att domarmakten på grund av sin klasstillhörighet utnyttjade sin makt för att bekämpa politiska reformer och nya värderingar. Efter den franska revolutionen och med framväxandet av parlamentarismen har lekmannainflytandet kommit att betraktats som en del av det demokratiska styrelseskicket.<sup>4</sup>

Frågan om domstolarnas oberoende har också aktualitet med hänsyn till utvecklingen i omvärlden. 2020 års grundlagskommitté har konstaterat att domstolarnas oberoende fungerar väl i Sverige, men att det ändå finns skäl att vidta åtgärder för att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet. Kommittén har bl.a. pekat på att den demokratiska trenden i världen är nedåtgående, och att ett av de största hoten mot demokratin gäller nedrustning av rättsstaten. Grundlagskommittén anförde att hot mot rättsstatliga principer ofta sker indirekt, t.ex. genom en ökad bristande tilltro till rättsväsendet och ökad uppfattning om att domare otillbörligt kan påverkas eller inte behandlar alla lika. Kommittén anförde vidare att det även finns exempel i vår omvärld på direkta politiska åtgärder som urholkar rättsstaten genom att inskränka domstolarnas oberoende. Enligt kommittén pågår i vissa länder exempelvis en utveckling mot en ökad politisk styrning av dömandet genom att koppla domstolar, myndigheter och enskilda domare närmare den verkställande makten. Det sker bl.a. genom förändringar i systemet för utnämning av domare, sänkt pensionsålder för domare och förändrade disciplinförfaranden.<sup>5</sup>

I den allmänna debatten framförs det ibland att nämndemanna-systemet snarare hotar rättssäkerheten än skyddar den. Det har riktats kritik mot att nämndemännen utses av politiska partier, eftersom den politiska tillsättningen inte anses förenlig med den maktindelning som bör råda mellan politisk och dömande makt. Det har också ansetts rättsosäkert med domare som inte är juridiskt skolade. Under senare år har det i debatten uppmärksammats vissa fall där det från politiskt håll uppvisats en bristande respekt för rättskipningens oberoende. I andra fall har vissa domstolsavgöranden uppmärksammats där nämndemän synes ha låtit partipolitiska eller andra ovidkommande hänsyn påverka dömandet i det enskilda fallet. Även om de fall som uppmärksammats är få till antalet står det klart att även en-

---

<sup>4</sup> Se SOU 2013:49 s. 115 f. och vidare hänvisningar.

<sup>5</sup> Se SOU 2013:49 och SOU 2023:12.

staka fall av dessa företeelser har en negativ påverkan på allmänhetens förtroende för rättsväsendet och domstolarnas oberoende. Det förtjänar dock här att påpekas att förtroendet för svenska domstolars oberoende generellt sett anses vara högt.<sup>6</sup>

### Inverkan på rättskipningen

Ett annat vanligt argument för nämndemäns medverkan är att lekmannadomares deltagande ger domstolen ökade möjligheter att fatta riktiga avgöranden. Nämndemännen bidrar på så vis till att höja kvaliteten på avgörandena. De värden som lekmännen förutsätts tillföra domstolarna är allmän livserfarenhet, sunt förnuft och kännedom om skilda områden av det praktiska livet. Genom nämndemännens kunskaper och erfarenheter kan domstolen få fler referenser för sin bedömning. Det har också lyfts fram att nämndemännen kan bidra med lokal person- och ortskännedom. Även lekmännens erfarenhet från det praktiska livet har ansetts kunna bidra till att allmänt rådande värderingar bland medborgarna kommer till uttryck i dömandet, och att domstolarnas avgöranden i så stor utsträckning som möjligt speglar det allmänna rättsmedvetandet. Mot detta argument har bl.a. anförts att lagar och praxis numera är så utvecklade att det inte längre finns plats för tolkningar grundade på ett allmänt rättsmedvetande. Eftersom rättsmedvetandet uttrycks i gällande rätt finns det inget utrymme för nämndemännen att avvika från denna norm. Om så ändå sker skulle överinstansen med stor sannolikhet ändra en sådan dom.<sup>7</sup>

Det har även anförts att särskilt frågor som rör bevisvärdering och val av påföljd i brottmål lämpar sig väl för att bedömas av lekmän. Även mål rörande administrativa frihetsberövanden har i tidigare utredningar ansetts lämpa sig väl för lekmannabedömning. Det har ansetts att även om yrkesdomaren genom sin rutin i allmänhet har större möjligheter än lekmannadomaren att komma till en objektivt riktig bevisvärdering, kan yrkesdomarens bedömning vinna tillförlitlighet genom att prövas mot lekmannadomarens på praktiska erfarenheter grundade uppfattning. Det har också påpekats att säkerheten i dömandet främjas av att mer än en domare sitter i rät-

---

<sup>6</sup> Se SOU 2023:12.

<sup>7</sup> Se SOU 2013:49 s. 117 med där gjorda hänvisningar.

ten. Såväl rättsfrågor som bevisfrågor får i princip antas bli säkrare bedömda av en domstol med flera ledamöter än av en ensamdomare. Särskilt bedömningen av bevisfrågor anses främjas av en flerdomar-sammansättning.<sup>8</sup>

Ett närliggande argument är att nämndemännen fungerar som bollplank till yrkesdomaren och att nämndemännen därför har ett pedagogiskt värde. Den lagfarne domaren måste under överläggningen förklara de olika frågor som rätten ska ta ställning till och vilka regler och juridiska förutsättningar som gäller för prövningen. Juristdomaren ska också redovisa skälen för sin bedömning på ett sådant sätt att nämndemännen kan göra ett eget ställningstagande. Härigenom kan juristdomaren få värdefull återkoppling på hållbarheten i sina egna resonemang. En sådan process kan förväntas kunna få återverkningar på domen så att parterna bättre förstår domstolens resonemang.

## **7.4 Tidigare förslag om förändringar av nämndemäns medverkan i domstolarnas dömande verksamhet**

### **7.4.1 Straffprocessutredningen**

Straffprocessutredningen hade i uppdrag att se över brottmålsprocessen och överväga åtgärder för ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande. I uppdraget ingick bl.a. att ta ställning till i vilka fall och i vilka sammansättningar som nämndemän bör medverka i brottmål. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17).

Straffprocessutredningen föreslog att rätten vid huvudförhandling i tingsrätt skulle vara domför med en lagfaren domare utan nämndemän, om det inte fanns anledning att döma till fängelse i mer än sex månader, sluten ungdomsvård eller till vissa icke frihetsberövande påföljder. Utredningen föreslog vidare att kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en tingsnotarie eller beredningsjurist handlägger brottmål vid huvudförhandling skulle tas bort. Utredning föreslog därtill att nämndemän inte längre skulle medverka i hovrätten vid avgörande av brottmål.

---

<sup>8</sup> Se SOU 2013:49 s. 117 och prop. 1996/97:133 s. 42.

Utredningens förslag om förändrade regler för nämndemäns medverkan i dömandet har inte lett till lagstiftning.

#### 7.4.2 Nämndemannautredningen

Nämndemannautredningen hade i uppdrag att genomföra en översyn av nämndemannasystemet, vilket bl.a. innefattade att göra reglerna om nämndemännens medverkan i domstol mer ändamålsenliga. Utredningen redovisade uppdraget i betänkandet *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan* (SOU 2013:49).

Utredningen föreslog att tingsrätten vid huvudförhandling i brottmål skulle vara domför utan nämndemän, dvs. med en lagfaren domare, om det inte för något av de brott som prövas i målet var föreskrivet svårare straff än fängelse i två år. Enligt förslaget skulle detsamma gälla när tingsrätten avgjorde en fråga som avses i 38 kap. 6 § brottsbalken (undanröjande av påföljd m.m.) och i mål om förvandling av bötesstraff. Utredningen föreslog även att kravet på att nämndemän alltid ska delta i brottmål som handläggs av en notarie eller tingsmeriterad beredningsjurist skulle tas bort.

Vidare föreslog utredningen att kravet på att nämndemän alltid ska delta när tingsrätten avgör frågor om verkställighet enligt föräldrabalken, kontaktförbud, tillträdesförbud och näringsförbud skulle tas bort. I stället skulle samma domförhetsregler som för övriga domstolsärenden gälla, nämligen att nämndemän skulle kunna ingå i rätten om det fanns särskilda skäl för det med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

Utredningen föreslog även att domförhetsreglerna skulle ändras så att underrätt skulle vara domför med två nämndemän i stället för tre och att nämndemän inte längre skulle medverka i hovrätt och kammarrätt.

Utredningens förslag om förändrade regler om nämndemannamedverkan i domstolarna har inte lett till lagstiftning.

#### 7.4.3 Biträdeskostnadsutredningen

I betänkandet *Rättvisans pris* (SOU 2014:86) tog Biträdeskostnadsutredningen upp frågan om rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden skulle kunna skjutas upp till en senare tidpunkt i stället för

att ersättningsbeslutet ska fattas i samband med dom eller beslut i sak. Utredningen ansåg att en sådan ordning i och för sig medför att ersättningsfrågan blir huvudfrågan för prövningen vilket bör leda till både en noggrannare behandling av frågan och till att betydelsen av en kritisk granskning av biträdens kostnadsräkningar lyfts fram. Utredningen ansåg att en sådan uppskjuten prövning måste kombineras med lagändringar som skulle ge rättens ordförande, eller i förekommande fall samtliga juristdomare, rätt att fatta beslut om ersättning utan nämndemännens medverkan. Utredningen ansåg dock att en sådan uppskjuten prövning av ersättningsbeslutet var förenad med vissa olägenheter. Utredningen föreslog därför ingen ändring såvitt avsåg tidpunkten för beslut om ersättning eller förändrade regler om nämndemannamedverkan.<sup>9</sup>

## 7.5 Överväganden

### 7.5.1 Analys av argumenten för och emot nämndemannamedverkan i ersättningsfrågor

**Bedömning:** Det finns goda skäl som talar för att juristdomare bör kunna fatta beslut om ersättning till rättsliga biträden utan medverkan av nämndemän. Argumenten för att nämndemän ska delta i ersättningsbeslut är däremot inte övertygande.

## Skälen för utredningens bedömning

### *Inledning*

Enligt våra direktiv ska vi, till skillnad från tidigare utredningar som behandlat mer generella frågor om nämndemäns medverkan i domstolarnas dömande verksamhet, överväga om nämndemännens medverkan bör begränsas specifikt när det kommer till rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden. Frågan om rätten bör kunna pröva ersättningsbeslut utan medverkan av nämndemän har diskuterats främst med utgångspunkt i att det skulle kunna medföra en bättre hantering av beslut om ersättning till rättsliga biträden i brottmål i tingsrätt. Frågan om sammansättningsreglerna bör ändras

<sup>9</sup> Se SOU 2014:86 s. 337 ff.

aktualiserar dock den mer principiella frågan om varför det alls finns – eller bör finnas – ett lekmannainslag i rättens sammansättning. Det finns därför anledning att analysera de huvudsakliga argumenten för att nämndemän bör medverka i domstolarna och vilken styrka dessa argument har särskilt när det gäller rättens prövning av beslut om ersättning till rättsliga biträden.

### *Argumenten för nämndemannamedverkan*

Ett av de centrala argumenten för nämndemannamedverkan handlar om medborgerlig insyn i dömandet och allmänhetens förtroende för domstolarna. Det är givetvis viktigt att den dömande verksamheten har en hög grad av legitimitet i allmänhetens ögon; domstolarna behöver allmänhetens förtroende. Detta förtroende måste finnas även beträffande domstolarnas hantering av frågor om ersättning till rättsliga biträden. Statens kostnader för rättsliga biträden är betydande och det är grundläggande för förtroendet för all statlig verksamhet att allmänna medel hanteras på ett korrekt sätt. Till det kommer att rättens ersättningsbeslut är en del i kontrollen av att offentligt finansierade rättsliga biträden sköter uppdragen på ett tillfredsställande sätt. Det finns därför i och för sig ett befogat intresse av att allmänheten har möjlighet till insyn i hur frågor om ersättning till rättsliga biträden hanteras av domstolarna. Nämndemännens medverkan i ersättningsfrågorna kan alltså ha betydelse för att upprätthålla allmänhetens förtroende både för domstolarnas verksamhet och för de biträden som finansieras av allmänna medel.

Frågan är emellertid om allmänhetens insynsbehov kan tillgodoses på annat sätt än genom nämndemannamedverkan. I allmänhet finns det genom offentlighetsprincipen goda möjligheter till insyn i domstolarnas verksamhet. De flesta rättegångar är öppna för allmänheten, som också har möjlighet att få del av rättens beslut och de handlingar som ligger till grund för beslutet. Media bevakar och rapporterar om domstolarnas verksamhet, så även när det gäller frågor om ersättning till rättsliga biträden. Genom möjligheten att ta del av handlingar och den mediala bevakningen kan således en stor del av allmänhetens insynsbehov tillgodoses.

Allmänheten saknar dock i princip insyn i vad som sägs under rättens överläggning, som nästan utan undantag hålls inom stängda



dörrar. Det gäller absolut sekretess för vad som förekommit vid en sådan överläggning. Behovet av insyn i domstolens arbete i denna del begränsas dock av att domstolen alltid är skyldig att redovisa tydliga skäl för sitt avgörande och av att eventuella skiljaktiga meningar ska redovisas.

Av principiella skäl kan det ändå anses vara av betydelse att nämndemän har insyn i och deltar i rättens överläggningar. Genom medverkan i domstolarna får allmänhetens representanter insyn i den dömande verksamheten och kunskap om hur den fungerar i praktiken. Nämndemännen kan på ett mer allmänt plan återge vad som händer i våra domstolar och förmedla en positiv syn vad gäller domstolarnas rutiner och förmåga att upprätthålla högt ställda krav på rättssäkerhet och noggrannhet. De har också möjlighet att berätta om eventuella förhållanden i domstolarna som riskerar rättssäkerheten. Denna insynsfunktion kan alltså bidra till att både avslöja missförhållanden och på ett generellt plan öka förtroendet för domstolarna. Insynsfunktionen främjas också av nämndemännens delaktighet i domstolens avgörande. Genom att nämndemännen har ett medansvar för avgörandet främjas en dialog mellan de lagfarna domarna och lekmannadomarna på ett sätt som även bör stärka nämndemännens insyn. Det finns således fördelar med att nämndemän deltar i rättens överläggning och har inflytande över domstolens avgörande. Allmänheten blir på så vis delaktiga i rättskipningen vilket kan anses stärka legitimiteten i domstolarnas avgöranden.

Som nämnts kan nämndemannamedverkan också anses innebära en demokratisk kontroll. Att det finns folkrepresentanter som medverkar i domstolarna kan bidra till en kontroll av och garanti för att den dömande makten är oberoende och fri från påtryckningar.

Argumentet att nämndemän ska bidra med lokalkännedom kan inte anses ha någon större betydelse för rättens prövning av ersättningsfrågor. Detsamma gäller argumentet att nämndemännens deltagande skulle öka kvaliteten på rättens avgörande av ersättningsfrågor. Vår uppfattning är att rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden i stor utsträckning avgörs utifrån hur juristdomaren bedömer frågan. Avvikande uppfattningar eller skiljaktiga meningar förekommer ytterst sällan när det gäller ersättningsbeslut. Enligt vad vi erfarit är det också vanligt förekommande att juristdomaren är den som i praktiken står för den egentliga granskningen av ett rättsligt biträdes ersättningsanspråk. Det kan gå till så att jurist-

domaren tillsammans med nämndemännen gör en inledande översiktlig granskning av anspråket under överläggningen. I samband med det inhämtar domaren nämndemännens tillstånd att på egen hand göra en mer detaljerad granskning av anspråket efter avslutad överläggning. Det är vår uppfattning att nämndemän sällan har något att invända mot att så sker. Och om ersättningsfrågan i sin helhet behandlas tillsammans med nämndemännen är det som nämnts mycket ovanligt att nämndemännen har något att invända mot juristdomarens uppfattning om hur frågan ska avgöras.

Som framgått finns det flera argument för att nämndemän bör medverka i domstolarna. Enligt vår uppfattning är det främsta argumentet för att nämndemän ska medverka vid rättens beslut i ersättningsfrågor att nämndemännen genom sin insyn i och delaktighet i domstolarnas avgörande bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. I realiteten kan dock betydelsen av allmänhetens behov insyn i ersättningsbeslut som ett argument för nämndemannamedverkan vid ersättningsbeslut ifrågasättas. Vår uppfattning är att den insynsfunktion nämndemännen ska bidra med i praktiken ofta fungerar mindre väl när det gäller just ersättningsfrågor. Eftersom det ofta är så att juristdomaren i praktiken ensam står för rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden har nämndemännen inte någon egentlig insyn i eller inverkan på rättens beslut i ersättningsfrågan, vilket innebär att de centrala argumenten för nämndemannamedverkan förlorar sin betydelse när det gäller prövningen av ersättningsbeslut. Till det kommer att allmänhetens behov av insyn och kontroll i allt väsentligt bör kunna tillgodoses genom offentlighetsprincipen och medias bevakning av domstolarna. Särskilt ersättningar till offentliga försvarare är en fråga som media återkommande visar ett stort intresse för. Det finns alltså flera skäl som talar för att argumenten för nämndemannamedverkan i rättens ersättningsbeslut numera saknar relevans.

### *Argumenten mot nämndemannamedverkan*

Det huvudsakliga argumentet för att juristdomare ska kunna fatta beslut om ersättning till rättsliga biträden utan medverkan av nämndemän är att det skulle minska den tidspress som annars kan uppstå under en överläggning. Eftersom ersättningsfrågor regelmässigt

hanteras sist under en överläggning finns en risk för att tidsbrist uppstår och att granskningen därför blir alltför summarisk. Om domaren på egen hand skulle kunna ta ställning till ett ersättningsanspråk efter en överläggning skulle det korta ned överläggningstiden och frigöra tid för domaren att göra en mer noggrann kontroll av ersättningsanspråket innan domen meddelas. Det skulle främja en högre kvalitet i domstolarnas hantering av ersättning till rättsliga biträden. Mer noggranna prövningar kan förväntas leda till en bättre kostnadskontroll, vilket i sin tur kan leda till att allmänhetens förtroende för att ersättningsfrågor hanteras korrekt upprätthålls. Att lösa nämndemännen från uppgiften att delta i ersättningsbesluten skulle alltså kunna ha en viss kostnadsdämpande effekt och även förtroendehöjande effekter. Till det kommer att kortare överläggningstider skulle innebära en viss besparing när det gäller statens utgifter för arvoden till nämndemän.

Vi kan konstatera att de skäl som åberopats för att nämndemän inte ska medverka vid prövning av ersättningsbeslut är relevanta främst i de mål där rätten inte avkunnar dom direkt efter en förhandling. Det är värt att notera att i särskilt stora och omfattande brottmål, där biträdeskostnaderna ofta är särskilt höga, är det mycket sällan som rätten avkunnar en dom efter förhandlingen.

I de mål där dom avkunnas direkt efter förhandlingen måste prövningen av ersättningsfrågan göras under överläggningen oavsett om nämndemännen deltar. I dessa fall skulle alltså en ändring av domförhållsreglerna inte medföra några egentliga fördelar när det gäller kvaliteten på prövningen, eftersom ingen tid frigörs för domaren att pröva ersättningsanspråket. För att frigöra tid för domaren att pröva ersättningsanspråk i mål som avkunnas direkt efter förhandling skulle ersättningsbeslutet behöva särskiljas från domen. Den frågan behandlar vi i avsnitt 6.9.

### *Sammanfattande bedömning*

Vår uppfattning är att det finns tydliga fördelar med att juristdomare ska kunna fatta beslut i ersättningsfrågor utan medverkan av nämndemän. Det gäller särskilt i mål där rätten inte avkunnar dom efter förhandlingen. Det frigör tid för domaren att ta ställning till ersättnings-

anspråket utanför överläggningen, vilket främjar en noggrannare prövning och en bättre kostnadskontroll.

Det främsta argumentet mot att låta juristdomare pröva ersättningsfrågor utan medverkan av nämndemän är att allmänhetens möjlighet till insyn i hanteringen av ersättningsfrågor försämras. De bör dock inte fästas för stor vikt vid insynsargumentet, särskilt mot bakgrund av att nämndemännens delaktighet i ersättningsfrågor redan i dag i praktiken är begränsad. Allmänhetens behov av insyn och kontroll bör därför kunna tillgodoses på annat sätt än genom nämndemannamedverkan. Genom offentlighetsprincipen och medias bevakning av domstolarna har allmänheten tillräckliga möjligheter att ta del av handlingar och ersättningsbeslut, vilket i allt väsentligt tillgodoser behovet av insyn.

När det gäller allmänhetens förtroende för domstolarna säkerställs det i grunden genom att upprätthålla en hög kvalitet i den dömande verksamheten och att visa detta utåt. Rättens sammansättning bör generellt vara sådan att detta förtroende kan upprätthållas. Frågan om hur rättens sammansättning ska se ut vid prövningen av ersättningsbeslut bör därför besvaras utifrån vad som är mest ändamålsenligt.<sup>10</sup> Om ändringar i sammansättningsreglerna kan skapa bättre förutsättningar för noggrannare prövningar av ersättningsanspråk bör det kunna bidra till att höja kvaliteten i rättens ersättningsbeslut, vilket i längden kan stärka allmänhetens förtroende för domstolarna. En ordning enligt vilken juristdomare kan pröva rättsliga biträdens ersättningsanspråk utan medverkan av nämndemän bör som framgått bidra till att förbättra kostnadskontrollen över utbetalningar av allmänna medel till rättsliga biträden och stärka allmänhetens förtroende för att ersättningar till rättsliga biträden hanteras noggrant och med hög kvalitet. Sammantaget bedömer vi alltså att skälen för att juristdomare bör kunna fatta beslut om ersättning till rättsliga biträden utan medverkan av nämndemän är övertygande.

---

<sup>10</sup> Jfr SOU 2013:17 s. 682.

## 7.5.2 Rättens domförhet i ersättningsfrågor

**Förslag:** I ett brottmål ska en tingsrätt och en hovrätt vara domför utan nämndemän vid rättens prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan. Detsamma ska gälla rättens prövning av en fråga om återbetalningsskyldighet för kostnad enligt 31 kap. rättegångsbalken eller liknande kostnad.

I tvistemål där nämndemän ska delta ska en tingsrätt och en hovrätt vara domför utan nämndemän vid rättens prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan. Detsamma ska gälla i domstolsärenden där nämndemän ingår.

En förvaltningsrätt och en kammarrätt ska vara domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till ett biträde eller någon annan i mål där nämndemän ska delta i övrigt.

### Skälen för utredningens förslag

*Nämndemän ska inte medverka i rättens beslut om ersättning till försvarare, biträde eller någon annan*

Mot bakgrund av den ovan redovisade analysen av argumenten för och emot nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut bedömer vi att nämndemän inte längre bör medverka när rätten ska pröva frågor om ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden. Beslut om ersättning till offentlig försvarare, målsägandebiträde, målsägandestöd (se kapitel 10), offentligt biträde, rättshjälpsbiträde eller särskild företrädare för barn, ska alltså kunna fattas av den eller de juristdomare som ingår i rätten. För att åstadkomma en ordning som är enhetlig och enkel att hantera bedömer vi att nämndemän inte heller bör medverka när rätten ska förordna om ersättning av allmänna medel till någon annan för dennes medverkan i ett mål, t.ex. målsägande, enskild part, vittne, sakkunnig eller någon annan person. Det sagda träffar emellertid inte frågor om fördelning av ansvaret för rättegångskostnader mellan parterna i målet. Sådana frågor har ett sådant samband med huvudsaken att nämndemän alltså bör delta i den typen av beslut.

Vi har också övervägt om det finns andra beslut som bör kunna fattas av juristdomare utan medverkan av nämndemän, exempelvis sekretessförordnanden eller beslut att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar. Vi har emellertid stannat för att föreslå ändringar i domförhållsreglerna såvitt gäller vissa ersättningsbeslut.

En ordning enligt vilken nämndemän inte ska delta i rättens ersättningsbeslut bör enligt vår uppfattning gälla generellt, dvs. i alla domstolar och måltyper där nämndemän deltar i rätten. I det följande går vi igenom de sammansättningsregler som behöver ändras för att åstadkomma detta.

### *Tingsrättens och hovrättens sammansättning i brottmål*

En tingsrätts sammansättning i brottmål regleras i 1 kap. 3 b § rättegångsbalken. Av bestämmelsens första stycke framgår att en tingsrätt vid huvudförhandling i brottmål som huvudregel ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. I bestämmelsens andra och tredje stycke framgår undantag från huvudregeln för huvudförhandlingar i vissa mål om mindre allvarlig brottslighet eller när en huvudförhandling hålls gemensamt med en häktningsförhandling. Vid mål som avgörs på handlingarna är tingsrätten domför med en lagfaren domare, se 1 kap. 3 § rättegångsbalken.

Vi föreslår att det ska införas ett nytt andra stycke i 1 kap. 3 b § rättegångsbalken som anger att en tingsrätt är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan. Den nya bestämmelsen kommer alltså att träffa beslut om ersättning till rättsliga biträden samt till målsägande, enskild part, vittne, sakkunnig eller någon annan.

En hovrätt är i brottmål som avgörs vid huvudförhandling domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Finns det inte anledning att döma till svårare straff än böter och är det i målet inte fråga om företagsbot är hovrätten domför även utan nämndemän. Det gäller oavsett om nämndemän har deltagit i tingsrättens avgörande. Hovrätten är även domför utan nämndemän om målet avgörs utan huvudförhandling och vid behandling av frågor om prövningstillstånd, se 2 kap. 4 § andra och tredje stycket rättegångsbalken.

Vi föreslår att en hovrätt, på motsvarande sätt som en tingsrätt, ska vara domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan.

### *Beslut om återbetalningsskyldighet i brottmål*

Rättens beslut om ersättning till rättsliga biträden i brottmål har ett nära samband med den dömdes skyldighet att ersätta staten för kostnad för offentlig försvarare enligt 31 kap. rättegångsbalken samt andra biträdeskostnader. Det belopp som den dömda ska återbetala är beroende bl.a. av storleken på den ersättning som ska betalas ut till försvararen och andra biträden som förekommit i målet.

Med hänsyn till det nära samband som finns mellan rättens beslut om ersättning till en offentlig försvarare eller annat biträde i ett brottmål och den dömdes återbetalningsskyldighet för dessa kostnader är det en klar fördel om det gäller enhetliga domförhållsregler för rättens beslut i dessa frågor. Eftersom vi föreslår att rätten ska vara domför utan medverkan av nämndemän vid beslut om ersättning till rättsliga biträden bör detsamma gälla i fråga om rättens beslut om återbetalningsskyldighet. För att uppnå enhetlighet i domförhållsreglerna bör också rättens beslut om återbetalningsskyldighet även för andra kostnader omfattas av de nya domförhållsreglerna. Vi föreslår därför att både tingsrätt och hovrätt ska vara domför utan nämndemän vid prövning av frågor om återbetalningsskyldighet för kostnad enligt 31 kap. rättegångsbalken eller liknande kostnad. Med liknande kostnad avses kostnader för målsägandebiträde, målsägandestöd eller särskild företrädare för barn.

### *Tingsrättens och hovrättens sammansättning i vissa tvistemål*

I dispositiva tvistemål, dvs. mål där förlikning om saken är tillåten, medverkar inte nämndemän. Däremot deltar nämndemän i vissa familjerättsliga mål. I sådana mål kan rätten ibland behöva besluta om ersättning till rättsliga biträden, t.ex. när ersättning till ett rätts-hjälpsbiträde ska bestämmas i ett vårdnadsmål.

Nämndemän ska som huvudregel delta i tingsrätt vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll. Tingsrätten är dock domför utan nämndemän, om rätten anser att det är tillräckligt att

en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet. När huvudförhandlingen hålls i förenklad form ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare. Dessa regler gäller även för andra mål som handläggs i samma rättegång. (Se 14 kap. 17 § äktenskapsbalken.)

Tingsrättens sammansättning med nämnd ska användas för att handlägga även andra frågor som kommit upp i samma rättegång som äktenskaps- eller underhållsmålet.<sup>11</sup>

I hovrätt är rätten i äktenskapsmål och mål om underhåll domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling, liksom när målet i tingsrätten har avgjorts utan nämndemän, är hovrätten dock domför även med enbart lagfarna domare enligt vad som sägs i 2 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken, se 14 kap. 18 § äktenskapsbalken.

Domförhetsreglerna i 14 kap. 17 och 18 §§ äktenskapsbalken tillämpas också i mål om faderskap eller föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken samt mål om vårdnad, boende, umgänge och underhåll, se 20 kap. 1 § föräldrabalken. Enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap gäller i detta avseende samma regler för partnerskap som för äktenskap. Även om partnerskapslagen har upphävts genom lagen (2009:260) om upphävande av lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap ska den fortfarande tillämpas i fråga om ett enligt den lagen registrerat partnerskap.

Vi föreslår att domförhetsreglerna i 14 kap. 17 och 18 §§ äktenskapsbalken ska ändras så att det framgår att både tingsrätt och hovrätt är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.

### *Tingsrättens sammansättning i domstolsärenden*

I domstolsärenden är utgångspunkten att tingsrätten är domför med en lagfaren domare, dvs. utan nämndemän. Enligt 3 § lagen (1996:242) om domstolsärenden består tingsrätten vid handläggning av ärenden av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av tre sådana domare. Av samma bestämmelse framgår att när det gäller hovrättens sammansättning tillämpas rättegångsbalkens bestäm-

---

<sup>11</sup> Se prop. 1986/87:1 s. 215.



melse för tvistemål. I domstolsärenden ingår alltså nämndemän inte i hovrätten.

Bestämmelserna i ärendelagen om domförhet är subsidiära i förhållande till bestämmelser i andra lagar, se 2 § ärendelagen. Det innebär att särskilda bestämmelser i andra lagar om tingsrättens sammansättning har företräde framför regleringen i ärendelagen. För vissa ärendetyper finns särskilda regler om att nämndemän ska medverka i tingsrätt. Sådana bestämmelser om rättens sammansättning finns i anslutning till den materiella lagstiftning som gäller för de olika ärendetyperna. Sådana sammansättningsregler finns i

- 18 kap. 4 a § äktenskapsbalken,
- 20 kap. 1 § föräldrabalken,
- 13 § bötesverkställighetslagen (1979:189),
- 53 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och
- 27 § sambolagen (2003:376).

De ovan nämnda reglerna har det gemensamt att nämndemanna-medverkan förutsätter att det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Enligt förarbetena till ärendelagen avser de ovan nämnda bestämmelserna i äktenskapsbalken och föräldrabalken även ärenden enligt 3 kap. 12 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden angående äktenskap och förmynderskap.<sup>12</sup>

I vissa ärenden är huvudregeln att nämndemän ska ingå i tingsrätten. Sådana sammansättningsregler finns i

- 21 kap. 12 § föräldrabalken,
- 18 § lagen (1988:688) om kontaktförbud,
- 18 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang,
- 18 § lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek och
- 26 § lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.

---

<sup>12</sup> Se prop. 1995/96:115 s. 179.

I ärenden om näringsförbud ska tingsrätten vid ett sammanträde bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän, se 18 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

I några av de ärendetyper som nu redogjorts för har den enskilde under vissa förutsättningar rätt till offentlig försvarare eller offentligt biträde. I de fall där försvarare eller biträde har förordnats och där nämndemän ska ingå i rätten kommer alltså nämndemännen att delta i rättens beslut om ersättning till försvararen eller biträdet.

Som framgått ovan finns det ett antal bestämmelser om att nämndemän i vissa fall ska ingå i tingsrättens sammansättning i olika domstolsärenden. Det är inte ändamålsenligt att införa ändringar i samtliga dessa bestämmelser när det gäller nämndemäns medverkan i rättens ersättningsbeslut. I stället bör en generellt tillämplig bestämmelse tas in i ärendelagen. Vi föreslår därför att det införs ett nytt stycke i 3 § ärendelagen som innebär att i de fall där nämndemän ingår i rätten ska rätten trots det vara domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan. Det bör därtill förtydligas att den nya bestämmelsen inte är subsidiär i förhållande till bestämmelser i andra lagar om rättens sammansättning. Vi föreslår att 2 § ärendelagen ska ändras i enlighet med detta.

### *Nämndemäns medverkan i förvaltningsrätt och kammarrätt*

En förvaltningsrätt är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, se 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ("LAFD"). Denna huvudregel är emellertid försedd med flera undantag. Om något annat följer av 17 b och 18 §§ LAFD gäller de domförhetsreglerna i stället för huvudregeln.

Enligt 17 b § LAFD ska förvaltningsrätten vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av en lagfaren domare och två särskilda ledamöter.

I 18 § LAFD föreskrivs det praktiskt betydelsefulla undantaget om endomarbehörighet i förvaltningsrätt. Förvaltningsrätten är enligt 18 § första stycket inledningsvis domför utan nämndemän vid åtgärd som avser beredande av mål, vid förhör med vittne eller sakkunnig som annan förvaltningsrätt har begärt, vid beslut om rättelse av felräkning m.m. samt vid annat beslut som inte innefat-

tar slutligt avgörande av mål. Bestämmelserna i första stycket tar alltså sikte på beslut genom vilka målet inte avgörs i sak.

I 18 § andra stycket LAFD anges att förvaltningsrätten som huvudregel är domför med en lagfaren domare vid slutliga avgöranden som inte innefattar en prövning av målet i sak, dvs. främst beslut om avskrivning eller avvisning. Endomarbehörigheten gäller dock inte om det är särskilt påkallat att målet prövas av fullsuttan rätt.

Enligt 18 § fjärde stycket kan förvaltningsrätten även i sak avgöra vissa måltyper utan nämndemän. Denna möjlighet gäller för en rad olika måltyper som räknas upp i paragrafen. Möjligheten att avgöra mål i sak utan nämndemän gäller även generellt i samtliga mål som är av enkel beskaffenhet.

När det gäller migrationsdomstolarna är de organisatoriskt en del av förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Luleå och Malmö. Sammansättningen i migrationsdomstolarna är densamma som i de allmänna förvaltningsdomstolarna, se 16 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen (2005:716). Migrationsdomstolen ska alltså enligt huvudregeln bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän, och det finns möjlighet att avgöra mål av enkel beskaffenhet utan nämndemän.

Kammarrätten är domför med tre lagfarna ledamöter, se 12 § LAFD. När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Huruvida nämndemän ska delta i handläggningen regleras i den lagstiftning som innehåller de materiella bestämmelser som gäller för den aktuella måltypen. I kammarrätt medverkar nämndemän i de s.k. tvångsmålen.<sup>13</sup> Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför utan nämndemän också i de mål för vilka det föreskrivs medverkan av nämndemän. Samma sak gäller vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs, vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast måls beredande eller vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att pröva det i sak. Nämndemän deltar inte i Migrationsöverdomstolen.

---

<sup>13</sup> Föreskrifter om att nämndemän ska ingå i kammarrätten finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och i smittskyddslagen (2004:168).

Vi föreslår att domförhetsreglerna i 12 och 17 §§ LAFD ska ändras så att förvaltningsrätt och kammarrätt är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan i sådana mål där nämndemän ska ingå i övrigt.

## 8 Behörighetskrav för offentliga försvarare

### 8.1 Inledning

Vi har haft i uppdrag att föreslå skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare och ta ställning till om andra åtgärder bör införas för att upprätthålla allmänhetens förtroende för advokater. Uppdraget har sin grund i att det under de senaste åren har uppmärksammats olika fall där advokater, som haft uppdrag som offentlig försvarare, gjort sig skyldiga till allvarliga advokatetiska överträdelser eller missbrukat sin ställning som advokat för att begå brott. Sådant agerande riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för advokatkåren och för rättsväsendet i stort. Advokater har en särskild ställning i rättssamhället och åtnjuter därför särskilda privilegier. Det är därför viktigt att det upprätthålls en hög professionell och etisk standard inom advokatkåren. Ett sätt att minimera risken för att det i brottmål förekommer advokater som missbrukar sin ställning är att säkerställa att uppdrag som offentlig försvarare ska ges endast till personer som med hänsyn till erfarenhet, kompetens och redbarhet är lämpliga för uppdraget. Vi har därför haft som utgångspunkt att lämna förslag på skärpta behörighetskrav som på ett ändamålsenligt sätt skapar bättre garantier för att offentliga försvarare uppfyller högt ställda krav på lämplighet samt kompetens och erfarenhet. När det gäller uppdraget att ta ställning till om andra åtgärder bör vidtas för att upprätthålla förtroendet för advokater har vi haft som utgångspunkt att statligt vidtagna åtgärder måste balanseras mot intresset av ett oberoende advokatväsende.

I detta kapitel ges en översikt av systemet med offentliga försvarare. Inledningsvis lämnas en allmän beskrivning av advokatväsendet och frågor om tillsyn över advokater. Därefter redogör vi för regler-

ingen av rätten till försvarare och nu gällande behörighetskrav för offentliga försvarare. Kapitlet avslutas med våra överväganden.

## 8.2 Om advokatväsendet

### 8.2.1 Allmänt om advokatsamfundet

Sveriges advokatsamfund är en oberoende privaträttslig sammanslutning, där alla advokater i landet ingår. Av regler i rättegångsbalken följer emellertid också att samfundet har en offentligrättslig ställning. Advokatsamfundet har i lag tilldelats vissa förvaltningsrättsliga uppgifter som innefattar myndighetsutövning, se 8 kap. rättegångsbalken. Dessa uppgifter avser bl.a. att hantera frågor om in- och utträde i samfundet och tillsyn över advokatväsendet genom disciplinära ingripanden mot advokater. Advokatsamfundets karaktär som offentligrättsligt subjekt framgår vidare av att dess stadgar ska fastställas av regeringen. Samfundet kan alltså sägas vara en privaträttslig sammanslutning med offentligrättsliga drag.

Det förhållandet att advokatsamfundet, i stället för en myndighet, har ålagts att utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning har att göra med vikten av en oberoende och självständig advokatkår. Principen om ett oberoende advokatväsende är en viktig del i en rättsstat.<sup>1</sup> Rättegångsbalkens reglering av advokatväsendet bygger på att advokatverksamhet är en fri yrkesutövning. Ett huvudsakligt syfte med regleringen är att tillgodose den rättssökande allmänhetens behov av kvalificerade ombud och biträden. För att uppnå det syftet har det föreskrivits att det ska finnas ett allmänt advokatsamfund med stadgar som fastställs av regeringen. Det är bara den som är ledamot i samfundet som får kalla sig advokat. Den som obehörigen utger sig för att vara advokat kan dömas till böter. Advokattiteln är alltså skyddad i lag. För medlemskapet ställs upp vissa kompetenskrav. Tillsynen över advokaters verksamhet utövas som utgångspunkt av samfundets medlemmar själva genom en styrelse och en disciplinnämnd. Men det finns även en statlig tillsyn över advokatverksamheten (se avsnitt 8.2.5).<sup>2</sup> En av advokatens främsta uppgif-

---

<sup>1</sup> Sverige undertecknade i maj 2025 Europarådets konvention till skydd för advokatyrtet. Konventionen fastställer vissa minimistandarder för skyddet av advokater och advokatsamfund och syftar till att säkerställa att advokatyrtet ska kunna utövas fritt från hot, våld eller påtryckningar.

<sup>2</sup> Se prop. 1987/88:26 s. 5.

ter är att företräda enskilda parter inför domstol, ofta gentemot det allmänna. Det är därför nödvändigt att det finns oberoende advokater som enskilda kan anlita som ombud och som inte har några andra lojaliteter än till sin klient. Den enskilde måste därför ha garantier för att en statligt anordnad tillsyn inte påverkar den enskildes möjlighet att få sin rätt tillvaratagen. Det finns annars en risk för att advokatens oberoende ställning skulle komma i fara genom en allt för omfattande myndighetstillsyn.<sup>3</sup>

Med hänsyn till advokatsamfundets oberoende ställnings styrs samfundets verksamhet inte av en särskild instruktion som meddelas av regeringen. I stället har advokatsamfundet egna stadgar som tas fram av samfundet och fastställs av regeringen. Av stadgarna framgår att advokatsamfundet har till ändamål att upprätthålla en etiskt och professionellt hög kvalitet inom advokatkåren, att följa rättsutvecklingen och verka för att samfundets erfarenhet kommer denna till godo, att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen samt att verka för sammanhållning och samförstånd mellan advokaterna, se 1 § stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

Advokatsamfundet arbetar för att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen bl.a. genom att i olika sammanhang föra advokaternas talan och skydda deras verksamhet och kärnvärden. Advokatsamfundet verkar vidare för sammanhållning inom yrkeskåren samt för att påtala brister och fästa lagstiftarens och samhällets uppmärksamhet på problem inom lagstiftning eller rättstillämpning. I lagstiftningsärenden och andra sammanhang representerar advokatsamfundet ofta yrkeskåren som remissinstans eller genom att tillhandahålla experter. I det hänseendet liknar advokatsamfundet branschorganisationer inom andra yrkeskategorier som t.ex. Mäklarsamfundet och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR). Samfundet fungerar även som ett serviceorgan för sina ledamöter, t.ex. i fråga om fortbildning, information och andra stödfunktioner.

Advokatsamfundet är geografiskt indelat i sju avdelningar: Stockholmsavdelningen, mellersta, östra, västra, södra, norra och utlandsavdelningen. Varje avdelning har en lokal verksamhet och en egen avdelningsstyrelse. Avdelningsstyrelserna avger yttranden till samfundets huvudstyrelse i ärenden angående ansökningar om inträde i advokatsamfundet och utser också representanter till fullmäktige, dvs. samfundets högsta beslutande organ.

---

<sup>3</sup> Se SOU 1999:31 s. 66 och 166.

## 8.2.2 Om inträde i advokatsamfundet

### Gällande antagningskrav

Syftet med regleringen av advokatväsendet är att tillhandahålla allmänheten kvalificerade ombud och biträden. En av advokatens främsta uppgifter är att företräda enskilda i rättsliga angelägenheter av olika slag. Advokatkåren behöver därför uppfylla högt ställda krav på omdöme och skicklighet. För inträde i samfundet uppställs därför flera krav som ytterst syftar till att garantera att endast den som har tillräckliga kunskaper och är lämplig att utöva advokatverksamhet ska kunna bli advokat. Av 8 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken framgår de krav som ställs på den som vill bli advokat. Till ledamot av advokatsamfundet får endast antas den som

1. har hemvist i Sverige eller i en annan stat inom Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz,
2. har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete,
3. har genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk och teoretisk utbildning,
4. har gjort sig känd för redbarhet, och
5. även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet.

De krav som framgår i rättegångsbalken kompletteras av 3 § i advokatsamfundets stadgar, där det framgår vissa förtydliganden av de lagstadgade antagningskraven. De krav som framgår av stadgarna är i vissa delar vägledande för tolkningen av de krav som uppställs i rättegångsbalken, t.ex. vad gäller den närmare innebörden av kravet på praktisk utbildning.<sup>4</sup>

Att en sökande ska ha avlagt föreskrivna kunskapsprov för domarämbetet innebär att sökanden ska ha en juristexamen eller motsvarande äldre examen.

Kravet på att en sökande ska ha genomgått erforderlig praktisk och teoretisk utbildning preciseras i 3 § 3–5 i advokatsamfundets stadgar. Av stadgarna framgår att sökanden, efter att ha förvärvat juristexamen, under minst tre år på ett tillfredsställande sätt ska ha

---

<sup>4</sup> Se NJA 1996 s. 221.



utövat praktisk kvalificerad juridisk verksamhet, varvid sökanden ska ha ägnat sig åt att yrkesmässigt tillhandagå allmänheten i rättsliga angelägenheter, antingen som anställd hos advokat eller för egen räkning. Syftet med kravet på tre års erfarenhet av praktisk juridisk verksamhet med den angivna inriktningen är att säkerställa att sökanden har blivit tillräckligt förtrogen med de särskilda uppgifter och problem som en advokat möter i sitt arbete.<sup>5</sup> Kravet på teoretisk utbildning innebär att sökanden måste avlägga advokatexamen efter genomförande av en av samfundet särskilt anordnad utbildning.

Kravet på att sökanden ska genomföra en teoretisk utbildning avser att ytterligare betona vikten av att upprätthålla en god advokatstandard för att tillgodose det allmänna intresset av en yrkes-skicklig, omdömesgill och rättrådig advokatkår.<sup>6</sup>

Den utbildning som en sökande måste genomföra inför avläggande av advokatexamen anordnas av advokatsamfundet och hålls i lärarledd internatform. Utbildningen omfattar tre kurser om två och en halv dag vardera och avslutas med en muntlig tentamen. I advokatexamen ingår även en skriftlig examination i konstitutionell rätt. Under utbildningen behandlas främst advokatetiska frågor, förberedelser inför och genomförande av förhandlingar i domstol, konstitutionell rätt och olika yrkesfrågor som advokater möter. Lärarna består bl.a. av erfarna advokater, domare och rättsvetenskapsmän.

För att en sökande ska bli antagen till samfundet krävs att han eller hon ska ha gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet. En sökande ska därvid uppfylla krav på ordentlighet och gott omdöme.<sup>7</sup> I allmänhet handlar lämplighetskravet om en sökandes förmåga att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina uppdrag och ikläda sig yrkesrollen som advokat, bl.a. genom utförande av talan i domstol.

Innebörden av kravet på redbarhet utvecklas inte närmare i förarbetena till bestämmelsen. Av stor betydelse för bedömningen är dock eventuell tidigare brottslighet hos en sökande. I förarbetena till de allmänna reglerna i 12 kap. rättegångsbalken om kompetenskrav för ombud anges beträffande redbarhet att det, beträffande den som dömts eller står under åtal för brott, efter förhållandena

---

<sup>5</sup> Se NJA 2016 s. 841.

<sup>6</sup> Se prop. 1987/88:26 s. 12.

<sup>7</sup> Se NJA II 1943 s. 82.

i varje särskilt fall bör bedömas huruvida han eller hon kan anses redbar och att stor hänsyn bör tas till brottets art och beskaffenhet samt till den tid som förflutit efter att straffet avtjänats och den dömdes uppförande under tiden därefter.<sup>8</sup> Av Högsta domstolens praxis framgår att tidigare brottslighet som ligger långt tillbaka i tiden kan påverka bedömningen av både redbarhet och lämplighet.<sup>9</sup>

I kravet på lämplighet ligger också att en sökande måste ha en oberoende ställning i ekonomiskt hänseende.<sup>10</sup> Som framgår av 8 kap. 2 § femte stycket rättegångsbalken får en sökande inte vara försatt i konkurs eller ha förvaltare. Även stor skuldsättning kan göra att en sökande inte uppfyller lämplighetskraven.<sup>11</sup>

Av 8 kap. 2 § andra–fjärde styckena rättegångsbalken framgår vissa undantag och dispensmöjligheter från antagningskraven i paragrafens första stycke. Enligt andra stycket får samfundets styrelse i enskilda fall medge dispens från hemvistkraven enligt punkten 1 samt kraven enligt första stycket punkterna 2 och 3 för den som är auktoriserad advokat i ett annat land. I tredje och fjärde styckena framgår vissa undantag från kraven i första stycket för den som har blivit auktoriserad som advokat i Danmark, Finland, Island eller Norge eller som har genomgått advokatutbildning i ett annat land inom EU, EES eller i Schweiz.

Ordinarie domare, allmän åklagare eller kronofogde får inte antas till ledamot av samfundet. Detsamma gäller den som annars är anställd hos någon annan än advokat, om inte advokatsamfundets styrelse medger undantag, se 8 kap. 2 § sjätte stycket rättegångsbalken.

### **Särskilt om kravet på tre års erfarenhet av praktisk juridisk verksamhet**

Tidigare gällde enligt advokatsamfundets stadgar att det krävdes fem års erfarenhet av praktisk juridisk verksamhet för att beviljas inträde till samfundet. I januari 2011 ändrades stadgarna så att kravet på erfarenhet av praktisk juridisk verksamhet sänktes från fem år till tre år. Bakgrunden till ändringen var utvecklingen på den europeiska

---

<sup>8</sup> Se NJA II 1943 s. 132.

<sup>9</sup> Se rättsfallen NJA 2002 s. 129 och NJA 2007 s. 650.

<sup>10</sup> Se NJA II 1943 s. 82.

<sup>11</sup> Se NJA 2007 N 14.

tjänstemarknaden och dess inverkan på det svenska kvalifikationskravet för advokater. Advokatsamfundet anförde som skäl för ändringen att EU-kommissionen hade tillkännagett en vilja att avreglera bl.a. advokatycket och harmonisera de nationella regelverken i syfte att öka konkurrensen och göra den europeiska tjänstemarknaden mer öppen och konsumentvänlig. Eftersom kraven för att antas till ledamot av det svenska advokatsamfundet var högre ställda än i de flesta andra europeiska länder ansågs svenska jurister ha svårare än ledamöter i andra europeiska advokatorganisationer att få tillträde till såväl den svenska som den europeiska advokatmarknaden. Mot den bakgrunden, och med beaktande av utvecklingen mot en ökad harmonisering på den europeiska marknaden, ansåg advokatsamfundet att det fanns anledning att ändra kravet på erfarenhet av praktisk juridisk verksamhet för inträde i samfundet från fem år till tre år.

I samband med att treårskravet infördes anförde advokatsamfundet att det skulle ställas högre krav på innehållet i den verksamhet som en sökande ska utöva under den treåriga kvalifikationstiden genom att möjligheterna att bevilja dispens skulle begränsas. Därvid angavs att dispens från tidskravet skulle medges endast för kvalificerad juridisk verksamhet och att den längsta tid som ska kunna dispenseras är ett år. Ytterligare dispens skulle dock kunna medges vid synnerliga skäl.<sup>12</sup>

## Ansökningsförfarandet

En ansökan om inträde i advokatsamfundet prövas av samfundets styrelse, se 8 kap. 3 § rättegångsbalken. En ansökan ska ges in till samfundet tillsammans med de handlingar som sökanden vill åberopa med hänsyn till reglerna om kompetenskrav. Det är upp till en sökande att styrka sin lämplighet. Vanligtvis går det till så att sökanden åberopar referenser från domstolar, advokater och andra som sökanden kommit i kontakt med i sin yrkesutövning. Advokatsamfundet kan också självständigt tillföra handlingar till ett ansökningsärende, t.ex. från tidigare ansökningsärenden, beslut från disciplinnämnden eller andra ärenden som rör sökanden.

---

<sup>12</sup> Se Sveriges advokatsamfunds Cirkulär nr 22/2009.

En sökande ska bifoga tjänstgöringsintyg från samtliga anställningar som sökanden har haft efter juristexamen. Om sökanden tjänstgjort som biträdande jurist hos advokat ska ett särskilt tjänstgöringsbetyg lämnas in för den anställningen. Det intyget ska innehålla uppgifter om anställningstid, om anställningen avsett hel- eller deltid, sysselsättningsgrad samt vilka typer av ärenden sökanden arbetat med under anställningstiden. Intyget ska vidare innehålla en försäkran från arbetsgivaren om att verksamheten utövats under vederbörlig tillsyn samt att sökanden besitter tillfredsställande kunskaper i advokatetik och yrkesteknik. Dessutom ska intyget innehålla ett uttalande från arbetsgivaren om sökandens redbarhet och lämplighet i övrigt.

Har en sökande bedrivit juridisk verksamhet på egen hand ska sökanden lämna in underlag om verksamheten. Sökanden ska ge in ett registreringsbevis för egen rörelse, revisorsintyg som visar att verksamhetens bokföring uppfyller advokatsamfundets bokföringsreglemente och kopior av bokslutshandlingar. Därtill ställs vissa krav på verksamhetens omsättning. Under tiden som en sådan ansökan handläggs gör en sekreterare i styrelsen för den avdelning inom vilken sökanden är verksam ett besök på sökandens kontor, för att bedöma kontorets lämplighet för advokatverksamhet.

Som framgått krävs att en sökande har en ordnad ekonomi och uppfyller kraven på redbarhet. Därför ska sökanden informera om sina ekonomiska förhållanden och eventuella lagöverträdelser. Inkomster för de tre senaste åren samt tillgångar och skulder till större belopp ska redovisas. Vidare ska eventuella borgens- eller garanti-förpliktelser anges. En sökande ska också redogöra för om det finns restföring hos Kronofogdemyndigheten och för sådana lagöverträdelser som framgår av belastningsregistret.

För att styrka sin lämplighet ska en sökande lämna uppgifter om vilka yrkeskontakter som sökanden har haft. Sökanden ska uppge alla de advokater, domstolar och andra myndigheter som han eller hon har haft kontakt med i sin yrkesverksamhet. Det gäller både tillfälliga och mer djupgående yrkeskontakter. För den som har haft få sådana kontakter finns det möjlighet att komplettera med övriga yrkeskontakter, t.ex. bolagsjurister, förhandlare för intresseorganisationer, ledamöter i ansvarsnämnder eller andra som kan ha möjlighet att yttra sig över sökandens lämplighet. För den som har ett stort antal yrkeskontakter får ett urval göras. Sökanden måste då

ange att ett urval har skett och hur urvalet har gjorts. Det är inte tillåtet att välja bort sådana yrkeskontakter som en sökande tror kan komma att lämna kritik. Att inte ange en advokat eller annan som sökanden har anledning att tro att den kan komma att lämna kritik utgör i sig en negativ omständighet som beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Efter att en sökande lämnat uppgifter om sina yrkeskontakter skriver advokatsamfundets kansli till de personer som sökanden uppgett och ber dem att yttra sig. Efter att svarstiden löpt ut skickas ansökningshandlingarna på remiss till avdelningsstyrelsen i den avdelning inom vilken sökanden är verksam. Avdelningsstyrelsen kan då antingen avstyrka eller tillstyrka bifall till ansökan, som sedan prövas av samfundets huvudstyrelse. Advokatsamfundets kansli publicerar samma dag som styrelsen har sammanträtt ett cirkulär över vilka ledamöter som antagits till samfundet. Om sökanden får avslag på sin ansökan kan han eller hon söka på nytt vid ett senare tillfälle. Ett avslagsbeslut från styrelsen kan också överklagas till Högsta domstolen, se 8 kap. 8 § rättegångsbalken.

## 8.2.3 Det advokatetiska regelverket

Advokaters yrkesverksamhet styrs i betydande utsträckning av det s.k. advokatetiska regelverket, som består av olika regler i lag och i annan form. I korthet syftar reglerna om advokatetik till att skydda klientintresset och till att värna respekten för och tilltron till advokatycket. Den grundläggande regeln om advokatetik finns i 8 kap. 4 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen ska en advokat i sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne och iakttä god advokatsed. Begreppet god advokatsed definieras dock inte närmare i lagtexten utan får sitt innehåll främst genom advokatsamfundets vägledande regler för god advokatsed (VRGA).

I VRGA finns bestämmelser om advokatens roll och främsta skyldigheter, allmänna yrkesplikter, regler om avböjande och frånträdande av uppdrag, arvode och redovisning, förhållandet till motpart och domstolar, advokatrörelsens organisation samt advokatens förhållande till samfundet. Advokatsamfundet har också utfärdat en kommentar till de vägledande reglerna. Kommentaren är inte bind-

ande utan utgör en ytterligare vägledning för förståelsen av de vägledande reglerna. Till det kommer vägledande uttalanden från samfundets styrelse. Sådana uttalanden är i princip bindande för samfundets ledamöter och utgör ytterligare klargöranden om vad som är god advokatsed. Vidare finns det regler om advokaters yrkesplikter i samfundets stadgar.

Genom advokatsamfundets disciplinnämnds beslut i disciplinären bilda en praxis som ytterligare klargör ramarna för vad som är god advokatsed. Ytterst kan dessa beslut prövas av Högsta domstolen, som då kan tolka innebörden av god advokatsed, se 8 kap. 8 § rättegångsbalken.

Det advokatetiska regelverket bottenar i fyra grundläggande principer, s.k. kärnvärden: oberoende, lojalitet mot klienten, tystnadsplikt (konfidentialitet) och frånvaro av intressekonflikter. Med *oberoende* avses inte bara att advokaten måste vara självständig gentemot staten, utan även i förhållande till sin klient eller andra intressen. Detta oberoende är en förutsättning för att advokaten ska kunna fullgöra sin plikt mot klienten utan att överskrida de gränser för advokatens handlingsfrihet som följer av god advokatsed. Skyldigheten för advokaten att visa *lojalitet mot klienten* innebär att advokaten ska visa trohet mot sin klient och att advokaten inte får sätta andra intressen före sin klients. *Konfidentialitet* innebär att advokaten har tystnadsplikt angående sådant som anförtratts henne eller honom inom ramen för advokatverksamheten. Som utgångspunkt kan tystnadsplikten brytas endast om klienten samtycker till det eller om det finns en skyldighet enligt lag för advokaten att lämna upplysning. Kravet på *frånvaro av intressekonflikter* kan ses som en garant för att advokaten ska kunna upprätthålla både sitt oberoende och sin lojalitet gentemot klienten.

De fyra kärnvärdena kommer till uttryck i artikel 1 VRGA. I den artikeln anges även att advokater har en särskild ställning och ett särskilt ansvar. Dessutom anges att en advokat ska utöva sin verksamhet med integritet och på ett sätt som främjar det goda rätts-samhället, uppträda sakligt och korrekt samt så att förtroendet för advokatkåren upprätthålls. Slutligen anges att en advokat inte får främja orätt.

## 8.2.4 Advokatsamfundets tillsyn över advokatväsendet

### Allmänt om tillsynsverksamheten

Enligt bestämmelser i 8 kap. rättegångsbalken ansvarar advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd för tillsynen över advokatväsendet. Advokatsamfundets tillsynsverksamhet består i princip av två delar: den disciplinära tillsynen, som utövas av styrelsen och disciplinnämnden samt ytterligare personal på samfundets kansli, och den proaktiva tillsynen, som främst bedrivs av den särskilda tillsynsenhet som samfundet inrättade vid årsskiftet 2023/24.

De huvudsakliga bestämmelserna om samfundets disciplinära tillsyn finns i 8 kap. 6–7 a §§ rättegångsbalken. Enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken ska styrelsen och disciplinnämnden se till att en advokat uppfyller sina skyldigheter när han eller hon utför talan i domstol och utövar sin advokatverksamhet i övrigt. I bestämmelsen anges också att frågor om disciplinära ingripanden enligt bestämmelserna i 8 kap. 7 § första–fjärde styckena och 7 a § rättegångsbalken prövas av disciplinnämnden och, enligt vad som framgår av samfundets stadgar, styrelsen. Vidare föreskrivs att en advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen.

Den disciplinära tillsynen utövas främst genom disciplinnämnden, som prövar anmälningar mot advokater som påstås ha brutit mot god advokatsed. Disciplinnämnden har möjlighet att besluta om disciplinpåföljder i form av uteslutning, varning, eventuellt i kombination med en straffavgift, och erinran. Styrelsens disciplinära tillsyn är av mer begränsad omfattning. Styrelsen ska behandla disciplinären som uppkommer på annat sätt än genom en anmälan av någon som berörs av saken och ska i sådana fall pröva om ärendet ska hänskjutas till disciplinnämnden, se 8 § i advokatsamfundets stadgar. Styrelsen kan också på eget initiativ initiera ett disciplinärende i disciplinnämnden. Vidare har styrelsen till uppgift att pröva frågor om uteslutning av advokater som inte längre uppfyller behörighetskraven för att vara advokat.

Den proaktiva tillsyn som bedrivs av advokatsamfundets tillsynsenhet följer inte av någon särskild reglering i rättegångsbalken utan är ett utflöde av samfundets allmänna skyldighet att utöva tillsyn. Tillsynsenheten är en särskild avdelning inom samfundets kansli och har som uppgift att granska att advokater och advokat-

byråer följer det advokatetiska regelverket. Det proaktiva tillsynsarbetet syftar till att förebygga fel och brister och till att ge advokater vägledning i deras verksamhet. Tillsynsenheten bedriver dock även en reaktiv och händelsestyrd tillsyn. Enheten kan på eget initiativ inleda granskningar på grund av uppgifter som på olika sätt kommer till advokatsamfundets kännedom. Det kan avse uppgifter från externa parter, media eller sådant som framkommer i dialog med externa aktörer. Tillsynsenheten saknar befogenhet att besluta om disciplinpåföljder men kan hänskjuta frågor till styrelsen, som i sin tur kan besluta att hänskjuta ett ärende till disciplinnämnden. Tillsynsenhetens arbete syftar därmed inte bara till att stödja advokater, utan även till att upprätthålla och stärka förtroendet för advokatkåren.

### Närmare om disciplinnämndens tillsyn

Advokatsamfundets disciplinnämnd består av elva ledamöter, varav åtta är advokater. Resterande tre är offentliga representanter som utses av regeringen.

Ett disciplinärende inleds vanligtvis genom att någon gör en anmälan till samfundet och riktar kritik mot en viss advokats agerande. Advokatsamfundet kan också självmant, efter beslut från styrelsen, initiera disciplinärenden i nämnden. Normalt tas en disciplinanmälan först upp på någon av de tre prövningsavdelningar som finns inom disciplinnämnden. En sådan avdelning består av tre ledamöter, varav en offentlig representant. Om en prövningsavdelning är enig om att det inte är aktuellt att meddela någon påföljd och enig om innehållet i beslutet, får prövningsavdelningen avgöra ärendet. I annat fall ska ärendet hänskjutas till disciplinnämnden för behandling i plenum.

Handläggningen i disciplinnämnden är som huvudregel skriftlig, vilket innebär att beslut fattas utifrån de handlingar som finns i ärendet. Om disciplinnämnden överväger att utesluta en advokat ska dock advokaten enligt samfundets stadgar kallas till en muntlig förhandling inför nämnden. En sådan förhandling sker enligt förvaltningsprocessrättsliga förfaranderegler, vilket bl.a. innebär att allt skriftligt material i ärendet utgör processmaterial och att förhandlingen utgör ett komplement till det skriftliga materialet. Vid



förhandlingen förs samfundets talan av en advokat som utsetts av styrelsen. Den advokat som riskerar uteslutning biträds av en försvarare, som antingen valts av advokaten eller utsetts av disciplinnämnden.

Som framgått ovan kan disciplinnämnden besluta om olika disciplinpåföljder. Den strängaste disciplinpåföljden är uteslutning ur advokatsamfundet. En advokat ska uteslutas om advokaten i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller annars förfar oredligt. Även den som genom att begå brott visat sig vara uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas. Därtill får uteslutning ske om en advokat annars åsidosätter sina plikter som advokat och omständigheterna är synnerligen försvårande. Finns det inte skäl för uteslutning kan advokaten tilldelas en varning eller en erinran. En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att betala en straffavgift till samfundet. Straffavgiften får bestämmas till lägst 10 000 kronor och högst 250 000 kronor. I de fall där en påföljd inte anses nödvändig kan en prövningsavdelning eller disciplinnämnden göra ett uttalande om att en viss åtgärd varit felaktig eller olämplig. De nu nämnda reglerna gäller även EU-advokater, dvs. advokater som är auktoriserade i en annan stat inom Europeiska unionen och utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel. Dessa advokater ska vara registrerade hos advokatsamfundet och en uteslutning för den personkretsen innebär att registreringen upphävs. (Se 8 kap. 7 och 7 a §§ rättegångsbalken.)

Disciplinnämnden ger årligen ut en rapport om nämndens tillsynsverksamhet under det gångna kalenderåret, med statistik om de disciplinärenden som nämnden hanterat under året. Av denna statistik framgår bl.a. antalet inkomna ärenden till nämnden. Disciplinnämnden tog under 2024 emot 609 anmälningar mot advokater. Det är drygt 30 procent fler anmälningar än under 2023, då antalet anmälningar uppgick till 465.

**Tabell 8.1 Inkomna disciplinärenden 2015–2024**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Inkomna anmälningar	538	439	427	478	456	545	476	457	465	609
Av styrelsen upptagna disciplinärenden	37	63	33	37	53	38	59	47	56	68

*Källa:* Advokatsamfundets disciplinnämnd.

Antalet inkomna ärenden till disciplinnämnden kan sättas i relation till utvecklingen av antalet ledamöter i samfundet. Mellan år 2023 och 2024 ökade antalet advokater från 6 610 till 6 717. I ett längre tidsperspektiv kan det konstateras att det inte har skett någon tydlig ökning av antalet anmälningar trots att det i dag finns betydligt fler advokater än för 25 år sedan. År 2000 kom det in 604 anmälningar mot advokater till samfundet. Det året uppgick antalet advokater till 3 535.<sup>13</sup> År 2024 uppgick antalet advokater till 6 717, vilket utgör en ökning med cirka 90 procent i jämförelse med 2000.

**Tabell 8.2     Antalet ledamöter i Advokatsamfundet 2015–2024**

Antal advokater fördelade på avdelningar inom samfundet

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Stockholm	2 744	2 813	2 844	2 888	2 948	3 035	3 162	3 219	3 266	3 357
Västra	933	969	972	1 004	1 025	1 042	1 054	1 084	1 091	1 088
Södra	904	926	927	952	967	972	991	1 014	1 021	1 051
Mellersta	418	433	433	450	474	493	510	503	505	488
Östra	335	343	351	344	344	350	353	380	361	367
Norra	258	262	258	267	269	281	278	285	283	278
Utland	89	92	93	95	90	84	88	86	83	88
<b>Totalt</b>	<b>5 681</b>	<b>5 838</b>	<b>5 878</b>	<b>6 000</b>	<b>6 117</b>	<b>6 257</b>	<b>6 436</b>	<b>6 571</b>	<b>6 610</b>	<b>6 717</b>

Källa: Advokatsamfundet.

En betydande del av de anmälningar som kommer in till disciplinnämnden avgörs på en prövningsavdelning genom att prövningsavdelningen konstaterar att ingen åtgärd är påkallad. Under 2024 avgjordes totalt 773 ärenden, varav 544 togs upp på en prövningsavdelning. Av de ärenden som togs upp av en prövningsavdelning föranledde 327 ärenden ingen åtgärd. Totalt hänsköts 156 ärenden för prövning av disciplinnämnden i plenum. En prövningsavdelnings beslut att hänskjuta ett ärende till disciplinnämnden i plenum räknas alltså in i statistiken över det totala antalet avgjorda ärenden i disciplinnämnden.

När det sedan gäller de disciplinärenden som avgjorts av disciplinnämnden i plenum framgår av tabellen nedan hur nämndens avgöranden för respektive år fördelar sig på olika disciplinpåföljder respektive ingen åtgärd m.m. Det kan noteras att en påföljd kan vara

<sup>13</sup> Se advokatsamfundets redogörelse för samfundets disciplinära verksamhet år 2023.

gemensam för flera ärenden och att det kan förekomma flera påföljder i ett ärende.

**Tabell 8.3 Disciplinärenden 2015–2024**

Avgjorda ärenden i disciplinnämnden (plenum)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Uttalande	4	8	7	7	6	11	11	5	13	18
Erinran	96	70	84	82	75	102	86	80	110	97
Varning	18	24	24	34	26	30	44	32	20	15
Varning med straffavgift	14	19	22	22	28	24	15	11	15	28
Uteslutning	0	6	3	1	0	3	4	4	1	5
Ingen åtgärd	27	19	22	19	24	39	38	33	39	32
Avslås/avvisas/avskrivs och ingen åtgärd	45	50	46	28	37	19	22	23	39	34
<b>Totalt</b>	<b>204</b>	<b>196</b>	<b>208</b>	<b>193</b>	<b>196</b>	<b>227</b>	<b>220</b>	<b>188</b>	<b>237</b>	<b>229</b>

Källa: Advokatsamfundets disciplinnämnd.

Utifrån statistiken över avgjorda disciplinärenden kan det konstateras att det inte skett någon tydlig ökning av meddelade disciplinpåföljder under den aktuella perioden, trots att det under samma period skett en betydande ökning av antalet advokater i samfundet.

## Straffavgiftsnämnden

Nivåerna på den straffavgift som disciplinnämnden kan ålägga en advokat i ett disciplinärende höjdes år 2024. I samband med det infördes en möjlighet för en advokat att överklaga ett beslut från disciplinnämnden om straffavgift. En advokat som av har tilldelats en varning med straffavgift har sedan den 1 januari 2024 möjlighet att överklaga beslutet om straffavgift till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd, se 8 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken.<sup>14</sup>

Straffavgiftsnämnden handlägger överklaganden av beslut om straffavgift som disciplinnämnden har ålagt en advokat att betala. Nämnden består av fem ordinarie ledamöter och fem suppleanter. Ledamöterna och suppleanterna utses av advokatsamfundets fullmäktige. Tre av ledamöterna, däribland ordföranden och vice ord-

<sup>14</sup> Se prop. 2022/23:135.

föranden samt tre av suppleanterna ska vara advokater. Övriga ledamöter och suppleanter ska ha den särskilda kunskap och insikt som uppdraget kräver och även i övrigt vara lämpliga för uppdraget.

### **Advokatsamfundets tillsynsuppdrag enligt penningtvättslagstiftningen**

Det förekommer ibland att en advokat agerar i en klients namn för dennes räkning vid olika finansiella transaktioner eller transaktioner med fastigheter samt vid planering eller genomförande av transaktioner av olika slag för en klients räkning. När en advokat utför den typen av tjänster för sin klient omfattas advokaten av reglerna i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

I korthet innebär reglerna i penningtvättslagen att advokater och advokatbolag som utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen är skyldiga att vidta vissa åtgärder för att minimera riskerna för att advokatbyråns verksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Åtgärderna omfattar bl.a. att genomföra allmänna riskbedömningar för advokatbyråns verksamhet, att identifiera och kontrollera sina klienter, att övervaka pågående uppdrag och enstaka transaktioner i syfte att upptäcka avvikande aktiviteter, att rapportera misstänkta fall av penningtvätt, och även i vissa övriga fall lämna information, till Polismyndigheten.

Penningtvättslagen innehåller därutöver regler om tillsyn över de verksamhetsutövare som omfattas av lagen. Liksom vid övrig tillsyn över advokatväsendet har advokatsamfundet ålagts att utöva den tillsyn över advokater som följer av penningtvättslagen. Det finns inte några särskilda processer för tillsynen enligt penningtvättslagen. Tillsynen ingår alltså i advokatsamfundets ordinarie disciplinära och proaktiva tillsyn, varvid samfundet har att tillämpa de generella bestämmelserna i 8 kap. rättegångsbalken om tillsyn och disciplinära ingripanden. Därtill tillämpas 7 a kap. penningtvättslagen, som innehåller vissa kompletterande bestämmelser om ingripande mot advokater och advokatbolag. Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnden kan besluta om disciplinära åtgärder enligt penningtvättslagen, dvs. uttalande, erinran eller varning. En varning får förenas med en sanktionsavgift. Om det finns skäl att överväga en sanktionsavgift ska ärendet överlämnas till Länsstyrelsen i Stockholms län, som beslu-

tar i frågan.<sup>15</sup> Sanktionsavgiften får inte understiga 5 000 kronor och kan som högst fastställas till två gånger den vinst som gjorts till följd av överträdelsen (om vinsten kan fastställas) eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

De krav som advokater har att efterleva enligt rättegångsbalken och penningtvättslagen överlappar i viss utsträckning varandra, så till vida att en överträdelse av regelverket i penningtvättslagen i regel även utgör ett åsidosättande av god advokatsed.

Advokatsamfundets tillsynsenhet har som ett led i enhetens proaktiva tillsynsarbete till uppgift att granska advokatbyråers efterlevnad av penningtvättsregelverket. Samfundet har också tagit fram en särskild vägledning för advokater och advokatbolag beträffande penningtvättslagstiftningen.

## 8.2.5 Statlig tillsyn över advokatväsendet

### Justitiekanslerns tillsyn

Det är i huvudsak advokatsamfundet som utövar tillsyn över landets advokater. Denna självreglering markerar såväl den enskilde advokatens som samfundets självständiga ställning i förhållande till staten. Advokatväsendet är emellertid inte helt undantaget från statlig kontroll. Som redovisats ovan finns de grundläggande reglerna för advokatväsendet i bestämmelser i rättegångsbalken. Därtill fastställs advokatsamfundets stadgar av regeringen.

Advokatsamfundet står vidare under tillsyn av Justitiekanslern beträffande de delar av samfundets verksamhet som innefattar myndighetsutövning, se 1 § och 3 § första stycket 3 lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.<sup>16</sup> Justitiekanslern utövar sin tillsyn över advokatväsendet i egenskap av företrädare för det allmänna. Justitiekanslern har därvid till uppgift att granska alla beslut från advokatsamfundet i disciplinärenden. Enligt 8 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken får Justitiekanslern begära att disciplinnämnden vidtar åtgärder mot en advokat som inte uppfyller sina skyldigheter och att styrelsen vidtar åtgärder mot den som inte längre är behörig att

<sup>15</sup> Under våren 2025 hänsköt advokatsamfundet tre ärenden rörande brister enligt penningtvättslagen till Länsstyrelsen, som beslutat om sanktionsavgifter i samtliga tre fall.

<sup>16</sup> Se även SOU 1999:31 s. 66.

vara advokat. Vidare får Justitiekanslern överklaga ett beslut från styrelsen eller disciplinnämnden till Högsta domstolen, se 8 kap. 8 § rättegångsbalken. I praktiken utnyttjar Justitiekanslern sällan sina befogenheter enligt nämnda bestämmelser. Justitiekanslern överklagar ett beslut från advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd i princip endast när beslutet avser en viktig principiell fråga och starka skäl talar för att en annan bedömning ska göras eller när en strängare reaktion än den som valts utan tvekan bedöms vara påkallad ur allmän synpunkt.

### En statlig övervakning av advokatsamfundets tillsyn enligt penningtvättslagen

Tillsynen över att advokater och advokatbolag följer penningtvättslagen har som nämnts ålagts advokatsamfundet, vilket hänger samman med vikten av ett oberoende advokatväsende. Sedan det kommit krav från EU att tillsynsverksamhet som bedrivs av ett självreglerande organ ska övervakas av en myndighet har regeringen gett 2022 års penningtvättsutredning i uppdrag att föreslå vilken myndighet som ska övervaka advokatsamfundets penningtvättstillsyn vid tillämpning av det nya EU-regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>17</sup> Utredningen har i betänkandet *Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (SOU 2024:58) lämnat ett förslag om att Justitiekanslern ska utses att övervaka advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Utredningens förslag har för närvarande inte lett till någon lagstiftning.

## 8.3 Om offentliga försvarare

### 8.3.1 Allmänt om rätten till försvarare

Den som är misstänkt för brott har en ovillkorlig rätt att biträdas av en försvarare vid förberedande och utförande av sin talan. Denna rätt fastslås i 21 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Rätten till

---

<sup>17</sup> Kravet på statlig övervakning av självreglerande organs tillsyn följer av artikel 52 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849. Direktivet ska genomföras senast den 10 juli 2027.

försvarare utgör en central rättssäkerhetsgaranti för den misstänkte. En försvarares främsta uppgift är att tillvarata den misstänktes intressen. Som ett led i den uppgiften ska försvararen bevaka att den misstänktes rättigheter respekteras under hela straffprocessen. Försvararen utgör också en garant för att den utredning som återopas mot den misstänkte utsätts för en kritisk granskning. Den roll som en försvarare har i straffprocessen är sammanfattningsvis av stor vikt för att den rättsstatliga principen om att ingen oskyldig ska dömas för brott ska få genomslag i praktiken.

Rätten till försvarare har ett samband med principen om det fria försvararvalet. Som utgångspunkt är den enskilde fri att anlita vem som helst som försvarare, under förutsättning att försvararen är lämplig för uppdraget. Möjligheten att fritt välja en försvarare som den enskilde känner förtroende för är en viktig rättsstatlig princip som får inskränkas endast om det finns starka skäl för det.<sup>18</sup>

### **8.3.2 Rätten till försvarare enligt Europakonventionen och EU-rätten**

#### **Europakonventionen och Europadomstolens praxis**

Rätten till försvarare för den som anklagas för brott är upptagen som en minimirättighet i artikel 6.3 c) i Europakonventionen. Enligt den bestämmelsen har var och en som blivit anklagad för brott rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som han eller hon själv utsett. Vidare anges att den som saknar tillräckliga möjligheter att själv betala för ett biträde har rätt till ett biträde utan kostnad, om rättvisans intresse kräver det.

Europadomstolen har i flera fall tolkat innebörden av rätten till försvarare enligt konventionen. Domstolen har bl.a. uttalat att rätten för den som anklagas för brott att biträdas av en försvarare är en av de fundamentala komponenterna i en rättvis rättegång.<sup>19</sup>

Rätten till försvarare uppstår som utgångspunkt så snart det föreligger en anklagelse om brott mot den enskilde i den mening som avses i konventionen. Enligt Europadomstolen innehåller rätten till försvarare två minimikrav. För det första måste den misstänkte ges en rätt att ha kontakt med försvararen, vilket inkluderar rätten att

---

<sup>18</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 16 f.

<sup>19</sup> Se t.ex. Salduz mot Turkiet, ansökan nr 36391/02, dom den 27 november 2008.

träffa försvararen i enrum och ge denne konfidentiella instruktioner. För det andra måste den misstänkte få ha sin försvarare fysiskt närvarande vid det inledande polisförhören och vid alla efterföljande förhör. Försvararen måste också närvara på ett sådant sätt att dennes närvaro tillförsäkrar den misstänkte juridisk hjälp som är effektiv och praktisk.<sup>20</sup>

När det särskilt gäller frågan om den misstänkte har rätt till en försvarare som bekostas av staten följer redan av konventionstexten att denna rätt inte är undantagslös. Europadomstolen har uttalat att vid bedömningen av om en misstänkt ska beviljas ett rättegångsbiträde utan kostnad ska hänsyn tas till dels allvaret i brottsmisstanken och svårhetsgraden av det potentiella straffet, dels målets komplexitet.<sup>21</sup>

Europadomstolen har vidare konstaterat att rätten för den misstänkte att fritt välja försvarare inte är absolut, trots vikten av att det finns en förtroendefull relation mellan försvararen och klienten. Det är domstolen som har det övergripande ansvaret för att en rättegång kan genomföras på ett ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt, vilket inte alltid är möjligt om den tilltalade själv för sin talan eller fritt utser en försvarare. I domstolens ansvar för rättegången ingår alltså en skyldighet att vägra att acceptera en försvarare som inte har kompetens för uppgiften. Den misstänktes önskemål om vem som ska utses till försvarare ska beaktas, men det är domstolen som slutligen avgör vem som ska förordnas som offentlig försvarare. I vissa fall kräver rättvisans intresse att en försvarare utses mot den tilltalades vilja.<sup>22</sup>

## Rätten till försvarare enligt EU-rätten

Inom EU-rätten finns rätten till försvarare upptagen som en grundläggande rättighet i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, den s.k. rättighetsstadgan. I artikel 47 i stadgan föreskrivs att var och en har rätt till en rättvis rättegång och i artikel 48.2 i stadgan anges att var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska garanteras respekt för rätten till försvar.

---

<sup>20</sup> Se *Beuze mot Belgien*, ansökan nr 71409/10, dom den 9 november 2018.

<sup>21</sup> Se *Lagerblom mot Sverige*, ansökan nr 26891/95, dom den 14 januari 2003.

<sup>22</sup> Se *Mayzit mot Ryssland*, ansökan nr 63378/00, dom den 20 januari 2005.



Inom EU har det i flera år bedrivits ett arbete med att stärka misstänkta eller tilltalades processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden. Arbetet har gått ut på att införa vissa gemensamma minimiregler för enskildas rättigheter i straffrättsliga förfaranden. Syftet har varit att underlätta det straffrättsliga samarbetet inom EU.<sup>23</sup> Det arbetet har bl.a. resulterat i att ett antal olika direktiv har antagits. Ett sådant är det s.k. försvarardirektivet, som handlar bl.a. om rätten till tillgång till försvarare.<sup>24</sup> Direktivet har genomförts i svensk rätt genom vissa ändringar i 21 och 23 kap. rättegångsbalken.<sup>25</sup> Försvarardirektivet kompletteras av det s.k. rättshjälpsdirektivet,<sup>26</sup> som handlar om att EU:s medlemsstater ska fastställa vissa minimiregler om rätt till rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden. Förhållandet mellan de två direktiven kan beskrivas så att medan försvarardirektivet innehåller materiella bestämmelser om rätten till tillgång till försvarare, syftar reglerna i rättshjälpsdirektivet till att säkerställa att misstänkta, tilltalade och eftersökta erbjuds finansiering av denna rätt. I rättshjälpsdirektivet definieras rättshjälp som en medlemsstats finansiering av rättsligt bistånd från en försvarare för att möjliggöra att rätten till tillgång till en försvarare ska kunna utövas (artikel 3). Det som i direktivet avses med rättshjälp motsvaras i svensk rätt av rätten till en offentlig försvarare.<sup>27</sup> Genomförandet av rättshjälpsdirektivet i svensk rätt behandlades i prop. 2018/19:42. I propositionen konstaterade regeringen att svensk rätt i huvudsak redan uppfyller de krav som ställs i direktivet. För att i alla delar uppfylla kraven i direktivet infördes dels en jourverksamhet för landets tingsrätter i syfte att möjliggöra att beslut om förordnande av offentlig försvarare kan fattas även utanför domstolarnas ordinarie kontorstid och övrig beredskapstid, dels klagörande bestämmelser om rätten till försvarare vid förfaranden om överlämnande från Sverige enligt en nordisk eller europeisk arresteringsorder.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Se prop. 2018/19:42 s. 9.

<sup>24</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet.

<sup>25</sup> Se prop. 2015/16:187.

<sup>26</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder.

<sup>27</sup> Se prop. 2018/19:42 s. 10 och 12.

<sup>28</sup> Se prop. 2018/19:42 och Justitiekontorets betänkande 2018/19:JuU20.

### 8.3.3 Rättegångsbalkens reglering om offentlig försvarare

#### Rätten till offentlig försvarare

Rättegångsbalken bygger på tanken att det i första hand ankommer på den misstänkte att utse en försvarare, se 21 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. I vissa fall har den misstänkte dock rätt till en offentlig försvarare, dvs. en försvarare som utses av en domstol och som bekostas av allmänna medel. Systemet med offentliga försvarare syftar till att skapa en garanti för att en misstänkt, som inte själv har ordnat en försvarare, får tillgång till juridisk hjälp när det behövs för att tillgodose intresset av rättssäkerhet.<sup>29</sup>

Rätten att få en offentlig försvarare är inte ovillkorlig. De närmare förutsättningarna för att förordna en offentlig försvarare framgår av 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. I korthet gäller att en offentlig försvarare ska förordnas på begäran av den misstänkte om den misstänkte är frihetsberövad eller misstänkt för viss allvarlig brottslighet. I övriga fall ska en offentlig försvarare förordnas om den misstänkte har behov av en försvarare med hänsyn till skuldfrågan, påföljdsfrågan, den misstänktes personliga förhållanden eller målet i övrigt. För misstänkta personer som inte fyllt 18 år finns en särskild reglering enligt vilken det råder en stark presumtion för att offentlig försvarare ska förordnas (24 § LUL).

Trots att rättegångsbalken alltså bygger på tanken att en försvarare i första hand ska utses av den misstänkte är det mycket ovanligt att det förekommer privata försvarare i stället för offentliga försvarare i de brottmål som avgörs av domstolarna. År 2023 förekom offentlig försvarare i drygt 48 procent av de brottmål som avgjordes av tingsrätterna det året, medan motsvarande andel mål med privata försvarare samma år var mindre än en procent.<sup>30</sup> Systemet med offentliga försvarare är alltså av väsentlig betydelse för det praktiska genomförandet av brottmålsprocessen.

---

<sup>29</sup> Se NJA II 1943 s. 282 f.

<sup>30</sup> Uppgifterna kommer från statistik som inhämtats från Domstolsverket.

## Närmare om förutsättningarna för att förordna offentlig försvarare

Regleringen om rätten till en offentlig försvarare finns i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. Utgångspunkten vid tillämpning av bestämmelsen är att en offentlig försvarare ska förordnas om det finns ett behov av en försvarare med hänsyn till målets beskaffenhet. Det är endast processuella synpunkter som ska vara avgörande för behovet. Någon prövning av den misstänktes ekonomiska förhållanden ska inte ske.<sup>31</sup>

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

Om den som enligt första stycket har rätt till en offentlig försvarare inte begär att få en försvarare, eller om den misstänkte inte omfattas av första stycket, tillämpas i stället 21 kap. 3 a § andra stycket rättegångsbalken. Där anges tre olika situationer när en offentlig försvarare ska förordnas. En offentlig försvarare ska förordnas

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

Av *första punkten* följer att en offentlig försvarare ska förordnas om det behövs på grund av skuldfrågan. I förarbetena anges att det vid erkända gärningar ofta saknas behov av en försvarare. Om den tilltalade har förnekat den gärning som han eller hon misstänks för kan det dock finnas ett behov av en försvarare, t.ex. om målet innehåller komplicerade rätts- eller bevisfrågor eller att saken gäller omfattande eller på annat sätt svåröverskådliga sakförhållanden. I enklare mål,

---

<sup>31</sup> Se prop. 1983/84:23 s. 13.

t.ex. mål om mindre förseelser, trafikbrott och brott i övrigt med endast böter i straffskalan, anses den misstänkte med hjälp av rätts processledning normalt kunna föra sin talan på egen hand, även om det åberopats muntlig bevisning. Så anses även vara fallet om den skriftliga bevisningen är begränsad. Är bevisningen omfattande och svåröverskådlig kan det dock finnas behov av en försvarare. Invändningar om provokation och nöd kan göra att det finns behov av en offentlig försvarare. Om den tilltalade erkänner en gärning men inte godtar brottsrubriceringen finns det sällan behov av försvarare av utredningsskäl. Slutligen betonas i förarbetena att det måste göras en prövning i varje enskilt fall av om en försvarare verkligen behövs. Det ska också vägas in om den misstänkte har goda personliga förutsättningar att klara försvaret på egen hand.<sup>32</sup>

Enligt *andra punkten* ska en offentlig försvarare i vissa fall förordnas om det behövs med hänsyn till påföljdsfrågan. I mål där det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas kan det krävas att den tilltalade biträds av en försvarare för att man ska vara säker på att de relevanta omständigheterna kommer fram. Detta kan vara fallet även i mål som i övrigt är enkla. En försvarare bör dock inte förordnas om det inte råder någon egentlig tveksamhet om påföljdsvalet, t.ex. om det vid vissa förmögenhetsbrott står i det närmaste klart att påföljden kommer att bli skyddstillsyn. Inte heller om valet står mellan böter och villkorlig dom bör en försvarare förordnas, eftersom ingen av dessa påföljder anses vara så ingripande att en försvarare behövs.<sup>33</sup>

I *tredje punkten* anges att en offentlig försvarare ska förordnas om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör. Som exempel på personliga förhållanden anges i förarbetena mycket hög levnadsålder, psykisk eller allvarlig fysisk sjukdom, nedsatt syn eller hörsel eller annat allvarligt handikapp. När det förordnas om en rättspsykiatrisk undersökning i ett mål bör en offentlig försvarare regelmässigt förordnas även vid mindre allvarliga brott. Enbart komplicerade sakförhållanden ska däremot inte ge rätt till en offentlig försvarare. Det gäller enligt förarbetena även skadeståndsanspråk, om det inte är fråga om ett mycket betydande belopp. Inte heller målets omfattning i sig ska utgöra grund för att förordna en offentlig försvarare. Rekvisitet ”vad målet rör” kan vara grund för förordnande av offent-

---

<sup>32</sup> Se prop. 1983/84:23 s. 15 ff.

<sup>33</sup> Se prop. 1983/84:23 s. 17.

lig försvarare i mål med särskilda frågor som är komplicerade. Det kan gälla yrkanden om förverkande eller annan rättsverkan, mål om näringsförbud och begäran av prövningstillstånd i Högsta domstolen för bedömning av målets prejudikatvärde.<sup>34</sup>

## Offentlig försvarare för unga personer

För barn som är misstänkta för brott gäller särskilda bestämmelser om offentlig försvarare. För en misstänkt som inte har fyllt 18 år ska en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare (24 § LUL). Det föreligger alltså en stark presumtion för att en försvarare ska förordnas för underåriga misstänkta.

I förarbetena anges att en offentlig försvarare inte bör förordnas i de fall där man klart kan säga att den misstänkte inte har behov av det stöd som en offentlig försvarare kan ge. Vidare anføres att behovet av en offentlig försvarare i många fall inte är lika starkt innan åtal har väckts som vid rättegången. En misstänkt kan t.ex. sakna behov av en offentlig försvarare vid bagatellartade brott eller i mål där åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande torde komma att meddelas. Det är då i många fall fråga om erkända brott av inte alltför svår beskaffenhet.<sup>35</sup>

### 8.3.4 Gällande behörighetskrav för offentliga försvarare

#### Rättegångsbalkens reglering

Rätten till försvarare är en central rättssäkerhetsgaranti som syftar till att säkerställa att den som anklagas för brott ska få en rättvis rättegång. För att rätten till försvarare ska kunna förverkligas i praktiken har den misstänkte som utgångspunkt rätt till obegränsad kontakt med sin försvarare. Genom sina kontakter med den misstänkte och de brottsbekämpande myndigheterna får försvararen ofta tillgång till känslig information. Med försvararens särskilda ställning i processen följer därför ett särskilt ansvar. Det är därför angeläget att den misstänkte, övriga aktörer inom rättsväsendet och allmänheten

---

<sup>34</sup> Se prop. 1983/84:23 s. 18 f.

<sup>35</sup> Se prop. 2000/01:56 s. 26 och 33.

i övrigt har förtroende för att en försvarare är lämplig för uppgiften, oavsett om denne utses av den misstänkte eller förordnas av domstolen.

I rättegångsbalken finns regler om lämplighets- och behörighetskrav för försvarare samt om tillsyn över försvarare. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att endast lämpliga personer ska kunna komma i fråga som försvarare och att olämpliga personer, t.ex. kriminellt belastade, medmisstänkta eller annars olämpliga personer inte ska kunna uppträda som försvarare.

För såväl privata som offentliga försvarare ställs i rättegångsbalken upp ett allmänt krav på lämplighet med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet, se 21 kap. 3 § tredje stycket sista meningen och 12 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken. För offentliga försvarare tillkommer ytterligare krav. Enligt 21 kap. 5 § första meningen rättegångsbalken ska till offentlig försvarare förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. I lämplighetskravet ligger att den offentlige försvararen har tillräckliga kvalifikationer för uppdraget.<sup>36</sup> Av andra meningen i samma paragraf framgår att det undantagsvis kan förordnas någon annan än en advokat, under förutsättning att denne är lämplig och har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Det bör då vara fråga om en jurist som har särskild kompetens på det område som målet handlar om.<sup>37</sup> Utgångspunkten är dock att en offentlig försvarare ska vara en advokat.

### Särskilda kvalifikationskrav enligt det advokatetiska regelverket

I juni 2024 beslutade advokatsamfundets styrelse om ett tillägg i VRGA, särskilt beträffande advokaters skyldighet att avböja vissa uppdrag. Enligt art. 2.1.3 VRGA får en advokat inte åta sig ett uppdrag om advokaten saknar den kompetens och erfarenhet som uppdraget kräver. I kommentaren till bestämmelsen anges att regeln utgör en kodifiering av redan gällande praxis inom advokatsamfundet. Enligt bestämmelsen finns det, för vissa uppdrag och under vissa förutsättningar, en möjlighet för en advokat att ändå åta sig uppdraget utan att ha den stadgade kompetensen och erfarenheten.

---

<sup>36</sup> Se NJA II 1943 s. 284.

<sup>37</sup> Se rättsfallet NJA 1977 s. 741.

Det förutsätter att advokaten, efter överenskommelse med klienten, kan säkerställa att tillräckligt kvalificerad hjälp finns för att utföra uppdraget. När det gäller advokater som förordnas av domstol måste advokaten emellertid alltid själv ha den kompetens och erfarenhet som uppdraget kräver.<sup>38</sup>

I samband med att advokatsamfundet införde den nya bestämmelsen i VRGA antog samfundets styrelse ett särskilt vägledande uttalande om nya kvalifikationskrav för vissa uppdrag som offentlig försvarare. De nya kvalifikationskraven innebär dels ett krav på viss tids erfarenhet av arbete med försvararuppdrag, dels ett utbildningskrav, innan en advokat får åta sig uppdrag som offentlig försvarare vid allvarlig brottslighet. De nya kraven gäller från och med den 1 januari 2025.

Enligt kvalifikationskraven ska en advokat ha fem års erfarenhet av att arbeta med försvararuppdrag som advokat för att kunna åta sig ett uppdrag som offentlig försvarare i ett mål med brottslighet som har ett straffminimum på minst fyra års fängelse. Det särskilda kvalifikationskravet gäller även i mål om medverkan till sådant brott samt försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott, om det fullbordade brottet har ett straffminimum på minst fyra års fängelse. Förutom femårskravet krävs att advokaten ska ha genomgått en särskild brottmålsutbildning motsvarande 18 utbildningstimmar, med inriktning på mål om allvarlig brottslighet. Utbildningskravet gäller dock inte för advokater som vid tidpunkten för införandet har mer än fem års erfarenhet av försvararuppdrag.

Enligt det vägledande uttalandet införs också ett krav på utbildning för samtliga advokater som vill ha uppdrag som offentlig försvarare. Det krävs numera att en advokat har genomgått en brottmålsutbildning motsvarande 18 utbildningstimmar för att få åta sig uppdrag som offentlig försvarare. Det utbildningskravet ska tillämpas på advokater som blivit antagna som ledamöter i samfundet efter den 31 december 2024.

När det gäller kravet på fem års erfarenhet av arbete med försvararuppdrag har styrelsen anfört att det kan finnas vissa situationer där det kan anses förenligt med god advokatsed att en advokat åtar sig eller kvarstår i ett uppdrag trots att advokaten inte uppfyller tidskravet.

---

<sup>38</sup> Se advokatsamfundets kommentar till art. 2.1.3 VRGA.

Den första situationen gäller nytillkomna eller ändrade brottsmisstankar. Om försvararen har åtagit sig ett uppdrag som denne är behörig för och det sedan tillkommer nya misstankar eller rubriceringen ändras på så sätt att advokaten inte längre uppfyller kraven bör advokaten som huvudregel frånträda uppdraget. Det kan dock finnas situationer där ett frånträdande av ett pågående uppdrag kan få särskilt negativa konsekvenser för klienten. Advokaten måste då överväga om det men klienten skulle lida vid ett frånträdande är så stort att advokaten trots allt bör kvarstå som försvarare. Vid den avvägningen ska advokaten beakta hur lång tid uppdraget pågått, klientens inställning, risken för rättsförlust för klienten, de merkostnader som kan uppstå om uppdraget ska slutföras av annan advokat och vad det är fråga om för brott.

Den andra situationen där det kan vara aktuellt att göra undantag från femårskravet är vid substitution. Som huvudregel krävs att den försvarare som ska sättas i den förordnade försvararens ställe ska uppfylla kvalifikationskraven för uppdraget. När den offentliga försvararen behöver sätta någon i sitt ställe kan det ibland vara lämpligare att sätta en advokat från den egna advokatbyrån i sitt ställe än någon utomstående, även om den substituerande advokaten inte uppfyller kvalifikationskraven. Det kan vara fråga om en situation där advokaten med kort varsel bokats in för förhör eller förhandling och sitter bokad i ett annat mål.

Den tredje situationen där undantag från femårskravet kan göras är i mål där den tilltalade har fler än en försvarare. Om en misstänkt har två offentliga försvarare krävs som huvudregel att båda två uppfyller kraven. Det är dock enligt advokatsamfundet undantagsvis tillåtet för en advokat som inte uppfyller kraven att åta sig ett uppdrag som medförsvarare, förutsatt att båda advokaterna arbetar på samma advokatbyrå. På så vis säkerställs att klientens försvarare har den samlade erfarenhet och kompetens som krävs.

Slutligen har advokatsamfundets styrelse möjlighet att lämna generell dispens från femårskravet. Sådan dispens ska tillämpas restriktivt och kräver synnerliga skäl, t.ex. om advokaten har betydande expertis om brottmålsförfarandet från annat arbete än som försvarsadvokat och mångårig praktisk erfarenhet av arbete under förundersökning och huvudförhandling.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Se advokatsamfundet, Vägledande uttalande om kvalifikationskrav för uppdrag som offentlig försvarare samt tillhörande underlagspromemoria.



Som skäl för att skärpa kvalifikationskraven för försvararuppdrag i mål om allvarlig brottslighet har advokatsamfundet anförts att det är nödvändigt för att stärka förtroendet för advokatkåren samt för att garantera en högre grad av kompetens, erfarenhet och oberoende och därigenom bättre tillgodose klienters rättigheter. Samfundet har konstaterat att allmänhetens förtroende för advokatkåren påverkats negativt till följd av vissa uppmärksammade fall där advokater begått allvarliga brott mot de advokatetiska reglerna. En möjlig förklaring till förekomsten av sådana övertramp är enligt advokatsamfundet att brottslighetens ökade komplexitet och kopplingar till den organiserade brottsligheten och gängkriminaliteten kan ha skapat en större press på försvarsadvokater. Hårdare konkurrens inom advokatkåren kan leda till press att få uppdrag, särskilt i mer omfattande mål. En klient som riskerar ett långt fängelsestraff måste kunna förlita sig på att försvararen har rätt erfarenhet och kompetens för uppdraget. Samtidigt måste advokaten värna sitt oberoende och sin integritet, något som blir än mer påtagligt vid allvarlig och organiserad brottslighet. Den hårda konkurrensen om uppdrag kan leda till att vissa advokater struntar i de begränsningar i advokatens handlingsfrihet som följer av god advokatsed i syfte att skaffa sig en konkurrensfördel. Kriminella personer kan efterfråga tjänster som går utanför vad som är tillåtet enligt det advokatetiska regelverket, vilket advokaten kan vara beredd att acceptera för att få personen som klient. Genom ett särskilt kvalifikationskrav för vissa mål om allvarlig brottslighet vill advokatsamfundet säkerställa att de advokater som förordnas besitter tillräcklig erfarenhet och är väl rustade för de krav som uppdraget medför. Härigenom ska risken minska för att oerfarna advokater lockas att använda otillåtna medel eller erbjuda tjänster som strider mot god advokatsed.

### 8.3.5 Rättens tillsyn över försvarare

En vanligt förekommande uppgift för advokater är att föra talan i domstol. Detta gäller särskilt för de advokater som erhåller uppdrag genom domstolsförordnanden, t.ex. offentliga försvarare. Genom den offentlige försvararens agerande i kontakter med domstolen kan rätten bilda sig en uppfattning om hur en försvarare sköter sitt uppdrag. Rätten har också en skyldighet att bevaka att en försvarare full-

gör sina åligganden. Rätten ska därför självant ta upp frågan om en offentlig försvarare ska entledigas så snart det har framkommit något som ger anledning att överväga en sådan åtgärd.<sup>40</sup> Om rätten finner att en offentlig försvarare inte utför sitt uppdrag med tillräcklig omsorg eller på annat sätt åsidosätter sina plikter som försvarare kan rätten enligt 21 kap. 6 § rättegångsbalken entlediga försvararen.<sup>41</sup>

Möjligheten till entledigande av en offentlig försvarare enligt ovanstående bestämmelse kompletteras av bestämmelser i 12 kap. rättegångsbalken. Enligt bestämmelser i det kapitlet kan en försvarare avvisas av rätten. Bestämmelserna tar främst sikte på privata försvarare. Enligt 12 kap. 5 § rättegångsbalken får rätten, om det finns skäl för det, förklara en försvarare obehörig att brukas som ombud vid domstolen, antingen för viss tid eller tills vidare. Om det är en advokat som avvisas eller förklaras obehörig ska rätten enligt 12 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken anmäla beslutet till advokatsamfundets styrelse. Syftet med anmälningsplikten är att ge styrelsen möjlighet att överväga disciplinära åtgärder. Enligt uppgifter från advokatsamfundet mottar samfundet ett fåtal underrättelser per år beträffande advokater som avvisats eller förklarats obehöriga, vilket främst sker i tvistemål.

Förutom att besluta om entledigande av en offentlig försvarare och avvisning av försvarare har rätten möjlighet att besluta att sänka ersättningen till en försvarare som inte sköter sitt uppdrag med tillräcklig skicklighet. Rätten kan sätta ned den timersättning som försvararen har rätt till för sitt arbete, se 21 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken. Om försvararen genom försumlighet vållat kostnader för staten eller den tilltalade kan rätten ålägga försvararen att ersätta kostnaderna, se 31 kap. 4 § rättegångsbalken.

## Åklagarens anmälningsplikt till rätten

Rättens möjlighet till insyn i en försvarares arbete är i huvudsak begränsad till den del av straffprocessen som utspelar sig inför domstolen. En betydande del av en försvarares arbete sker dock under förundersökningen, varvid försvararen främst har kontakt med polis och åklagare. Under denna del av processen har rätten inte samma

---

<sup>40</sup> Se NJA 1983 s. 200.

<sup>41</sup> Se NJA II 1943 s. 285.

möjligheter till insyn i försvararens arbete. I det skedet bör det alltså vara förundersökningsledaren som har bäst möjlighet att uppmärksamma om försvararen allvarligt åsidosätter sina plikter. I 21 kap. 9 a § rättegångsbalken föreskrivs därför en skyldighet för en åklagare att anmäla till rätten om det framkommer omständigheter som gör att det finns anledning att pröva om en försvarare uppfyller kraven i 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en åklagare är skyldig att anmäla om en försvarare är kriminellt belastad eller misstänkt för brott samt om försvararen är jävig enligt 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken eller inte uppfyller kraven på redbarhet och lämplighet i 12 kap. 2–5 §§ rättegångsbalken.<sup>42</sup>

### 8.3.6 Advokater som utesluts ur advokatsamfundet

I detta avsnitt redovisas några av de senaste årens uppmärksammade fall där olika advokater, i rollen som offentlig försvarare, allvarligt har åsidosatt det advokatetiska regelverket och därför utesluts ur advokatsamfundet.

I ett fall från 2021 hade en advokat brutit mot god advokatsed genom att i två olika fall handla i strid med de restriktioner som hade meddelats advokatens klienter. Disciplinnämnden tilldelade advokaten en varning med högsta straffavgift. Efter att Justitiekanslern överklagat beslutet kom Högsta domstolen fram till att advokatens agerande utgjorde ett missbruk av det s.k. enrumsprivilegiet, vilket var ett åsidosättande av en för advokatverksamhet central regel, och att omständigheterna var synnerligen försvårande. Advokaten uteslöts därför ur advokatsamfundet.<sup>43</sup>

Under 2021 uteslöts två advokater ur samfundet genom beslut från disciplinnämnden. I uteslutningsärendet konstaterade nämnden att båda advokaterna allvarligt hade åsidosatt sina förpliktelser som advokater genom att bl.a. ha missbrukat det s.k. enrumsprivilegiet och avslöjat information som omfattades av restriktioner, vilket skedde i syfte att försvåra utredningar om allvarlig brottslighet. I en efterföljande brottmålsprocess dömdes de båda advokaterna till långa fängelsestraff för medverkan till allvarlig brottslighet. Domstolarna

---

<sup>42</sup> Se prop. 2018/19:71 s. 22 och 36.

<sup>43</sup> Se rättsfallet ”Advokaten och alibivittnet” NJA 2021 s. 576.

ansåg att det var särskilt försvårande att de båda advokaterna utnyttjat sina roller som advokater och offentliga försvarare för att medverka till grov brottslighet.

År 2022 uteslöt disciplinnämnden en advokat ur samfundet. Nämnden ansåg att advokaten i flera olika ärenden brutit mot god advokatsed, varav flera överträdelser var allvarliga. Advokaten hade bl.a. brustit vid upprättandet av kostnadsräkningar samt genom att ta på sig både för många uppdrag och uppdrag som advokaten inte klarade av. Advokaten hade också felaktigt satt andra i sitt ställe, inte inställt sig till en förhandling och även brustit i sitt principalansvar då anställda på advokatens byrå fått ta sig an uppdrag de inte behärskade. Därtill hade advokaten underlåtit att avböja ett uppdrag som advokaten saknade tillräcklig kompetens för, vilket enligt disciplinnämnden innebar att advokaten uppvisat bristande oberoende och avsaknad av integritet. Disciplinnämnden ansåg att agerandet utgjorde ett allvarligt brott mot god advokatsed. Arten och omfattningen av de överträdelser som advokaten hade gjort sig skyldig till innebar att omständigheterna var synnerligen försvårande. Högsta domstolen fastställde disciplinnämndens beslut att utesluta advokaten.<sup>44</sup>

År 2023 beslutade disciplinnämnden att utesluta en advokat som vid tidpunkten hade varit medlem i samfundet i knappt fyra år. Nämnden ansåg att advokaten i flera fall åsidosatt sina plikter som advokat genom att framställa ersättningsanspråk som offentlig försvarare utan att lämna en tillräckligt utförlig och omsorgsfullt utformad arbetsredogörelse. I kostnadsräkningarna fanns ett mönster av klumpvisa yrkanden utan koppling till tidsperioder, schablonmässiga tidsangivelser för arvodesberäkning och tidsspillan samt felaktig tillämpning av taxor som sammantaget varit ägnat att vara vilseledande vid en domstolsprövning av ersättningsanspråkens skälighet. Nämnden ansåg vidare att advokaten åsidosatt god advokatsed genom att advokaten satt en biträdande jurist i sitt ställe vid förhör, varit dubbelbokat vid huvudförhandlingar samt genom att advokaten varit i dröjsmål med att besvara skrivelser från domstolar och från advokatsamfundet. I något fall hade advokaten inte svarat alls på ett föreläggande från domstol. Disciplinnämnden ansåg att omständigheterna var synnerligen försvårande. Högsta domstolen fastställde disciplinnämndens beslut att utesluta advokaten.

---

<sup>44</sup> Se Högsta domstolens beslut den 8 december 2022 i mål Ö 2071-22.

Ett annat uppmärksammat fall från år 2023 rörde en advokat som hade åtagit sig ett uppdrag som offentlig försvarare för en person som advokaten hade en personlig relation med. Högsta domstolen, som fastställde disciplinnämndens beslut om uteslutning, ansåg att advokaten genom sitt agerande inte upprätthöll det krav på oberoende och integritet som gäller för ett uppdrag som offentlig försvarare.<sup>45</sup>

I ett fall från 2024 uteslöts en advokat ur samfundet eftersom advokaten, inom ramen för ett uppdrag som offentlig försvarare, haft mycket omfattande kontakter med sin klient och dennes hustru. Genom kontakterna hade advokaten inte upprätthållit den fria och oberoende ställning som krävs av en advokat. Advokaten hade även tagit ett uppdrag som offentlig försvarare trots att det förelegat en intressekonflikt. Högsta domstolen, som fastställde disciplinnämndens beslut om uteslutning, konstaterade att advokaten på flera sätt åsidosatt god advokatsed och att flera av överträdelserna skulle ses som ett led i att advokaten inte upprätthållit sitt oberoende, vilket sammantaget gjorde att överträdelserna skulle bedömas som allvarigare än om oberoendet i övrigt hade upprätthållits. Det var även försvårande att advokaten hade varit advokat en förhållandevis kort tid.<sup>46</sup>

I ett annat fall från 2024 uteslöts en erfaren advokat som inom ramen för ett uppdrag som offentlig försvarare hade fört ut och vidarebefordrat ett brev från sin klient, som var häktad och belagd med restriktioner. Disciplinnämnden fann utifrån utredningen att advokaten, genom att förmedla breven från klienten, riskerat att försvåra brottsutredningen. Omständigheterna kring förmedlingen av meddelandena ansågs vara synnerligen försvårande.<sup>47</sup>

De fall som redovisas ovan utgör exempel på allvarliga och förtroendeskadliga advokatetiska överträdelser som har bidragit till den senaste tidens debatt om oetiska advokater. Det bör dock framhållas att det rör sig om enskilda fall som i sig inte kan ligga till grund för slutsatsen att det skulle finnas en mer utbredd problematik med oetiska advokater inom kåren. Statistiken från advokatsamfundets disciplinnämnd (avsnitt 8.2.4) ger inte stöd för att antalet oseriösa eller annars olämpliga advokater på senare år skulle ha ökat i någon betydande omfattning, eller att advokatetiken på ett mer generellt

---

<sup>45</sup> Se rättsfallet NJA 2023 s. 187.

<sup>46</sup> Se rättsfallet NJA 2024 s. 666.

<sup>47</sup> Se advokatsamfundets disciplinnämnds beslut 24/0545.

plan skulle ha försämrats inom kåren. Tvärtom är det vår uppfattning att de personer som verkar som advokater i hög grad uppfyller de krav på redbarhet och lämplighet som ställs. Därtill vill vi framhålla att statistiken från disciplinnämnden och advokatsamfundets satsningar på proaktiv tillsyn indikerar att samfundet arbetar aktivt för att upprätthålla en fungerande självreglering och en professionell och etisk advokatkår. De ovan redovisade fallen visar dock tydligt att även ett fåtal grova advokatetiska övertramp har en mycket skadlig påverkan på allmänhetens förtroende för advokatkåren i sin helhet. Det gäller särskilt eftersom flera av fallen avser överträdelser av sådana förpliktelser som är centrala för en advokat och vars åsidosättande innebär stora risker för rättsväsendet och förtroendet för rättskipningen.

## 8.4 Rättens beslut att förordna offentlig försvarare

### 8.4.1 Rättslig reglering

En offentlig försvarare förordnas av rätten, se 21 kap. 4 § rättegångsbalken. Ett förordnande kan ske i princip när som helst under straffprocessen, dock tidigast när en förundersökning har kommit så långt att det finns en person som är skäligen misstänkt för brottet.<sup>48</sup> I det skedet ska förundersökningsledaren, om det i övrigt finns förutsättningar för ett förordnande, göra en anmälan om försvarare till rätten, se 23 kap. 5 § rättegångsbalken.

Om en offentlig försvarare inte förordnas redan under förundersökningen kvarstår möjligheten för en tingsrätt att förordna en offentlig försvarare under resten av målets handläggning. Även efter att handläggningen avslutats finns i vissa fall en möjlighet att förordna en offentlig försvarare inför processen i överrätt. Om det uppstår en fråga om att förordna en offentlig försvarare efter att dom eller slutligt beslut meddelats och frågan uppkommer innan den misstänkte överklagat avgörandet är det tingsrätten som beslutar om att förordna en offentlig försvarare att biträda den misstänkte i hovrätten, se 21 kap. 4 § rättegångsbalken.

Tingsrätten ska till offentlig försvarare förordna en advokat som är lämplig för uppdraget. Även vid förordnande av offentlig försva-

---

<sup>48</sup> Se NJA II 1943 s. 282.

rare ska principen om det fria försvararvalet så långt möjligt respekteras. Av 21 kap. 5 § rättegångsbalken framgår att om den misstänkte föreslagit någon som är behörig för uppdraget ska den personen förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. Särskilda skäl kan föreligga t.ex. om den föreslagna försvararen med hänsyn till sitt förhållande till saken eller annan part inte bör förordnas.<sup>49</sup>

## 8.4.2 Tingsrätternas förordnandelistor

När frågan om att förordna en offentlig försvarare aktualiseras har den misstänkte ofta ett förslag på en advokat som domstolen kan förordna. När den misstänkte inte har något eget önskemål om en viss advokat, eller om den föreslagna advokaten inte kan åta sig uppdraget, ankommer det i stället på rätten att utse någon som är lämplig för uppdraget. De flesta tingsrätter har för det ändamålet upprättat listor över advokater som anmält intresse av och som bedömts lämpliga att åta sig försvararuppdrag, s.k. förordnandelistor. I en enkätundersökning som advokatsamfundet genomförde under 2022 framkom att 44 tingsrätter helt eller delvis använder ett system med egna listor för att förordna rättsliga biträden.<sup>50</sup> Vi har granskat ett antal tingsrätters riktlinjer för förordnandelistorna. Nedan följer ett sammandrag av hur riktlinjerna vanligtvis ser ut vid de tingsrätter som tillämpar egna förordnandelistor.

Förordnandelistornas syfte är att de ska användas som ett internt beslutsstöd av den som ska besluta om ett förordnande. De flesta tingsrätter har även upprättat riktlinjer om hur listorna ska tillämpas och vilka krav som ställs på den som vill bli uppförd på en sådan lista. Det huvudsakliga syftet med listorna är att underlätta tingsrätternas hantering av förordnanden, så att uppdragen kan fördelas på ett sakligt, rättvist och transparent sätt mellan de advokater som önskar att få försvararförordnanden.

Samtliga tingsrätter som använder sig av egna förordnandelistor ställer ett krav på att enbart advokater får tas upp på en lista för offentliga försvarare. För att en person ska kunna få uppdrag som offentlig försvarare enligt förordnandelistorna krävs att personen är advokat samt att denne uppfyller de grundkrav som framgår av

<sup>49</sup> Se prop. 2008/09:232 s. 30.

<sup>50</sup> Totalt 46 av landets 48 tingsrätter svarade på Advokatsamfundets enkät. Resultaten av enkäten redovisas i tidskriften *Advokaten* nr 1 2023.

riktlinjerna. De flesta tingsrätter uppställer liknande grundkrav, dvs. att en advokat ska ha sin verksamhetsort inom ett visst avstånd från tingsrätten, att advokaten ska vara tillgänglig via telefon och e-post samt att advokaten ska ha en ansvarsförsäkring.

För vissa försvararuppdrag ställer flera tingsrätter upp tillkommande krav på att en advokat ska ha ytterligare erfarenhet för att komma i fråga för uppdraget. Exempelvis anges i riktlinjerna hos några tingsrätter att det krävs att personen har varit advokat i minst tre år och har erfarenhet av alla typer av brottmål för att kunna bli aktuell som offentlig försvarare vid förordnanden till häktningsberedskap. Flera tingsrätter ställer upp särskilda krav för försvararuppdrag i vissa typer av brottmål. I vissa riktlinjer anges att det i mål om allvarlig, ovanlig eller komplicerad brottslighet och i mål med unga bör utses en advokat med särskild erfarenhet. Det är därvid vanligt förekommande att det i riktlinjerna exemplifieras vilka mål som avses. Det kan handla om mål med en misstänkt som är frihetsberövad eller mål som rör brottslighet där det lägsta föreskrivna straffet är minst två års fängelse, eller andra allvarliga brott som kan antas ha ett straffvärde om minst två års fängelse. Det kan också vara fråga om mål om relationsbrott, sexualbrott eller allvarligare ekonomisk brottslighet samt åtal som kommer från någon av de fyra nationella åklagarkamrarna, dvs. Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten mot korruption eller Riksenheten för säkerhetsmål.

Den som vill föras upp på en förordnandelista ska anmäla det till den berörda tingsrätten och i samband med anmälan visa att denne uppfyller de krav som tingsrätten ställer för att bli uppförd på listan. Många tingsrätter har tagit fram särskilda formulär för den som vill göra en anmälan om att tas upp på en förordnandelista.

### 8.4.3 Advokatsamfundets uppdragslistor

Det finns ett fåtal tingsrätter som inte tillämpar ett system med egna förordnandelistor utan som i stället använder sig av de uppdragslistor som advokatsamfundet tillhandahåller. Advokatsamfundets uppdragslistor innehåller uppgifter om advokater och biträdande jurister som har anmält intresse för domstolsförordnanden. Syftet är att listorna ska utgöra ett beslutsstöd för landets domstolar vid förordnanden



av rättsliga biträden. Den som anmäler sig till uppdragslistorna kan anmäla intresse för olika uppdragstyper. Exempelvis kan intresseanmälan avse förordnanden som offentlig försvarare (alla uppdrag), offentlig försvarare med kvällsberedskap eller offentlig försvarare (endast ekobrott).

När uppdragslistorna infördes ställdes inga särskilda krav på den som ville anmäla intresse för att tas upp på listorna, förutom när det gällde uppdrag som särskild företrädare för barn samt försvararuppdrag med kvällsberedskap. Efter att uppdragslistorna införts riktades kritik mot hur de fungerade eftersom det kunde konstateras att flera personer saknade erforderlig erfarenhet för den uppdragstyp för vilken intresseanmälan gjorts. Det kunde medföra att en advokat med otillräcklig erfarenhet för ett visst uppdrag blev förordnad i stället för mer erfarna och för uppdraget bättre lämpade advokater.

Med anledning av den kritik som framfördes mot uppdragslistorna har advokatsamfundet infört en möjlighet att i uppdragslistorna registrera erfarenhets- och utbildningsmeriter för olika uppdragstyper. Syftet är dels att underlätta för domstolarna att förordna en person med rätt kompetens för det aktuella uppdraget, dels att göra listorna mer rättvisa genom att låta meriter påverka urvalet vid sökning i listorna.

Meriterna registreras på egen hand av den advokat eller biträdande jurist som är upptagen i listorna enligt de särskilda kriterier som advokatsamfundet ställt upp. Uppgifter om meriter lämnas på heder och samvete och samfundet genomför tillsyn av angivna meriter för att upprätthålla systemets tillförlitlighet. När det gäller erfarenhetsmeriter är det möjligt att som mest registrera tre olika erfarenhetsnivåer, s.k. meritmarkeringar. För att registrera meritmarkeringar krävs en kombination av ett visst antal års erfarenhet av uppdragstypen och att advokaten genomfört ett visst antal uppdrag. För offentlig försvarare gäller att en advokat ska ha minst två års erfarenhet av uppdrag som offentlig försvarare och att denne genomfört minst 20 huvudförhandlingar för att registrera den första meritmarkeringen. För de två högre meritmarkeringarna krävs minst fyra års erfarenhet och minst 100 huvudförhandlingar, varav 25 med en frihetsberövad klient, respektive minst sex års erfarenhet och minst 300 huvudförhandlingar, varav 50 med en frihetsberövad klient.

I uppdragslistorna finns en möjlighet att kontrollera om en viss advokat uppfyller advokatsamfundets särskilda kvalifikationskrav

för uppdrag i mål om allvarlig brottslighet. En särskild markering visar om en viss advokat uppfyller kraven för uppdrag som offentlig försvarare i mål med straffminimum om minst fyra års fängelse, om advokaten undantas från kvalifikationskravet på grund av att han eller hon redan hade minst fem års erfarenhet vid regelns ikraftträdande, eller om dispens beviljats av styrelsen.

På liknande sätt som för erfarenhetsmeriter finns kriterier för att registrera utbildningsmeriter. För dessa är det möjligt att som mest registrera en meritmarkering. För uppdragstypen offentlig försvarare (alla uppdrag) krävs att en advokat genomfört 30 kurs-timmar för att kunna registrera meritmarkeringen. Det kan exempelvis handla om meriterande kurser som anordnas av advokatsamfundet eller annan kursarrangör, om utbildningen varit ägnad att medföra nytta för den uppdragstyp som är aktuell.

## 8.5 Överväganden

### 8.5.1 Skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare

**Förslag:** Avser ett uppdrag som offentlig försvarare ett mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år ska det förordnas en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet i minst fem år. Detsamma ska gälla om målet avser försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Undantag från femårskravet ska kunna medges om det finns särskilda skäl.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Inledande anmärkningar*

Vi ska föreslå hur behörighetskraven för offentliga försvarare kan skärpas. Till offentlig försvarare ska som huvudregel förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Behörighetskraven för offentliga försvarare är således nära sammankopplade med de krav som ställs på den som vill bli antagen till ledamot i advokatsamfundet. Vi bedömer att den nuvarande regleringen av antagningskraven för att bli advokat, i förening med det advokatetiska regelverket och

advokatsamfundets tillsynsverksamhet, innebär att det i huvudsak finns ändamålsenliga regler för att säkerställa en hög professionell och etisk standard inom advokatkåren (se dock vidare avsnitt 8.5.2). Vår uppfattning är också att advokatsamfundet arbetar aktivt med sitt tillsynsarbete. Det finns inte anledning att tro att den disciplinära tillsynen inte fungerar på det sätt som är tänkt. Därtill anser vi att det är positivt att advokatsamfundet på senare tid har stärkt sitt proaktiva tillsynsarbete, bl.a. genom den särskilda tillsynsenhet som samfundet inrättade vid årsskiftet 2023/2024.

Trots det anförda kan vi konstatera att den senaste tidens uppmärksammade fall med olika advokater som allvarligt åsidosatt sina yrkesplikter visar att antagningskraven till advokatsamfundet, den disciplinära tillsynen samt de gällande behörighetskraven för offentliga försvarare inte helt kan motverka att det förekommer oseriösa aktörer som vill missbruka den särskilda ställning som följer av advokattiteln eller att det i övrigt förekommer att vissa advokater begår allvarliga advokatetiska överträdelser. Disciplinpåföljder kan först i efterhand åläggas en advokat som åsidosatt sina plikter eller som agerat brottsligt, vilket kan innebära att en olämplig advokat kan vidta flera otillåtna och förtroendskadliga åtgärder innan han eller hon kan entledigas av rätten eller åläggas en påföljd av disciplinnämnden. Även om det inte är realistiskt att förvänta sig att förekomsten av allvarliga advokatetiska övertramp helt kan elimineras genom utökade bakgrunds- och lämplighetskontroller eller skärpta behörighetskrav är det viktigt att risken minimeras så långt det går. Det är därför angeläget att den som ska förordnas till offentlig försvarare uppfyller högt ställda krav på redbarhet och lämplighet.

Från advokatsamfundet har det anförts att en ökad konkurrens bland brottmålsadvokater har lett till en större press på att få uppdrag, vilket i sin tur riskerar att öka benägenheten hos vissa advokater att ta till advokatetiskt otillåtna metoder för att få klienter. Särskilt i mål om allvarlig och organiserad brottslighet kan det från en klients sida efterfrågas tjänster som innebär att advokaten måste åsidosätta de begränsningar i advokatens handlingsfrihet som följer av god advokatsed. Det kan vara svårt att stå emot sådana förfrågningar, särskilt för en relativt ung och oerfaren advokat.<sup>51</sup> Även om problemet med oetiska advokater inte är begränsat till att bara gälla yngre

---

<sup>51</sup> Se advokatsamfundets underlagspromemoria avseende kvalifikationskrav för uppdrag som offentlig försvarare.

och oerfarna advokater kan skärpta behörighetskrav för försvararuppdrag motverka att oseriösa aktörer missbrukar de särskilda privilegier som en offentlig försvarare åtnjuter eller att advokater pressas till att begå advokatetiska övertramp. En sådan åtgärd bör i förlängningen bidra till att allmänhetens förtroende för advokatkåren upprätthålls.

Principen om ett fritt och oberoende advokatväsende och rätten att fritt välja försvarare är två viktiga rättsstatliga grundstenar som måste värnas. Det är dock givetvis godtagbart, och även nödvändigt, att det från statens sida ställs krav på kompetens och lämplighet på den som vill uppträda som försvarare i ett brottmål. Ytterst syftar behörighetskraven till att tillgodose intresset av rättssäkerhet i brottmålsprocessen. Skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare kan visserligen innebära en begränsning av en misstänkts rätt att fritt välja försvarare. Det övergripande intresset av att det finns försvarare med tillräckliga kvalifikationer väger dock tyngre än den enskildes intresse av att fritt välja försvarare. Skärpta behörighetskrav för sådana försvarare som bekostas av allmänna medel innebär alltså ingen omotiverad inskränkning av rätten att fritt välja försvarare och riskerar inte heller att komma i konflikt med intresset av att upprätthålla advokatväsendets oberoende ställning.

*Det finns inte skäl att generellt skärpa  
behörighetskraven för offentliga försvarare*

Det finns olika alternativ för hur behörighetskraven för offentliga försvarare kan skärpas. Antingen kan behörighetskraven skärpas för samtliga offentliga försvarare, dvs. genom att höja minimikraven, eller så kan det införas högre krav för vissa särskilda typer av uppdrag.

En skärpning av behörighetskraven för samtliga offentliga försvarare skulle kunna uppnås genom att höja antagningskraven för den som vill bli advokat. Vi har därför tittat på kriterierna för att bli antagen till ledamot av advokatsamfundet enligt 8 kap. 2 § rättegångsbalken. En generell höjning av antagningskraven skulle exempelvis kunna ske genom att det i lag införs ett uttryckligt tidskrav när det gäller praktisk utbildning. Det ligger då nära till hands att återinföra det femårskrav som tidigare gällde enligt advokatsamfundets stadgar. Ett sådant tidskrav skulle höja tröskeln för inträde till samfundet och

på så vis kunna försvåra för sådana oseriösa aktörer som vill missbruka advokattiteln.

Att generellt höja antagningskraven till samfundet skulle dock påverka inte bara den som vill verka som försvarsadvokat, utan även den som vill arbeta inom andra rättsområden, t.ex. vid affärsjuridiska eller familjerättsliga advokatbyråer. En generell höjning av antagningskraven för att bli advokat får alltså konsekvenser för många fler jurister än de som vill ta uppdrag som offentlig försvarare. Med hänsyn härtill, och med beaktande av de EU-rättsliga överväganden som låg bakom advokatsamfundets beslut att sänka det tidigare femårskravet (se avsnitt 8.2.2), framstår det inte heller som ändamålsenligt att genom en lagändring införa ett höjt tidskrav när det gäller praktisk utbildning. Här bör också särskilt framhållas intresset av att advokatkåren själv ska reglera vilka krav på praktisk utbildning som bör krävas för att bli ledamot i advokatsamfundet. De övriga antagningskrav som anges i rättegångsbalken är enligt vår mening ändamålsenligt utformade. Mot bakgrund av det anförda har vi inte funnit anledning att lämna förslag på skärpningar av de lagstadgade kraven för att bli advokat.

Ett annat sätt att skärpa kraven för samtliga offentliga försvarare är att införa någon form av tillkommande kompetenskrav utöver vad som redan följer av det nu gällande advokat- och lämplighetskravet. Det framstår emellertid inte som vare sig realistiskt eller önskvärt. Detta särskilt eftersom det bästa – och i praktiken enda – sättet för en advokat att skaffa sig relevant erfarenhet och kompetens för uppdrag som offentlig försvarare är just att arbeta med försvararuppdrag. Vi bedömer därför att det inte finns skäl att skärpa behörighetskraven för samtliga uppdrag som offentlig försvarare.

### *Behörighetskraven bör skärpas för uppdrag i mål om allvarlig brottslighet*

Vi bedömer alltså att skärpta behörighetskrav bör införas för endast vissa typer av uppdrag. Frågan är då för vilka uppdrag som behörighetskraven bör skärpas. En utgångspunkt för en skärpning är att det ska vara enkelt för såväl domstolar som advokater att avgöra om behörighetskraven är uppfyllda. Det finns därmed en tydlig fördel om regleringen överensstämmer med de advokatetiska reglerna om uppdrag som offentlig försvarare.

Advokatsamfundet har infört ett krav på särskild erfarenhet för uppdrag som offentlig försvarare i mål om viss allvarlig brottslighet. Som framgått av vår genomgång av tingsrätternas riktlinjer för förordnandelistor tillämpar flera tingsrätter redan i dag krav på särskild erfarenhet och kompetens i mål om allvarlig brottslighet. I sådana mål riskerar den som misstänks för brott ofta ett långt fängelsestraff, vilket kan öka risken för att den misstänkte ber sin advokat om otillåtna tjänster, såsom att förmedla information i strid med meddelade restriktioner. Försvararuppdrag i denna typ av mål, som ofta kan vara av större omfattning och komplexitet, är mer välbetalda än uppdrag i mål om brott av enklare beskaffenhet. Det kan finnas större incitament för en offentlig försvarare att strunta i de begränsningar i advokatens handlingsfrihet som följer av god advokatsed om det innebär att advokaten ökar sina möjligheter att få dessa uppdrag. Det kan också noteras att flera av den senare tidens uppmärksammade fall med offentliga försvarare som allvarligt åsidosatt god advokatsed har avsett uppdrag i just mål om allvarlig brottslighet. I flera fall har det varit fråga om överträdelser av centrala förpliktelser för en advokat av det slag som innebär stora risker för rättsväsendet och förtroendet för rättskipningen i stort. Det framstår alltså som särskilt allvarligt att en försvarare i sådana mål gör sig skyldig till allvarliga advokatetiska övertramp. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att skärpta behörighetskrav för vissa uppdrag som offentlig försvarare bör ta sikte på uppdrag i mål om allvarlig brottslighet.

Nästa fråga är då i vilka mål det bör gälla skärpta behörighetskrav. Advokatsamfundet har ställt upp ett krav på särskild erfarenhet i mål om brottslighet som har ett straffminimum på minst fyra års fängelse, samt mål om medverkan till eller förberedelse, försök eller stämpling till sådana brott. Som exempel på brott som har minst fyra års fängelse som straffminimum kan nämnas mord (3 kap. 1 § brottsbalken), dråp (3 kap. 2 § brottsbalken), synnerligen grov misshandel (3 kap. 6 § andra stycket brottsbalken), människorov (4 kap. 1 § brottsbalken), grov våldtäkt (6 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken), grovt rån (8 kap. 6 § brottsbalken), synnerligen grovt narkotikabrott (3 § andra stycket narkotikastrafflagen) samt grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott (9 kap. 1 a § vapenlagen).

Det finns även andra sätt att avgränsa vilka typer av uppdrag som bör kräva särskild erfarenhet. Som exempel kan nämnas att flera

tingsrätter i sina riktlinjer för förordnandelistor har angett att särskild erfarenhet krävs i mål där den misstänkte är frihetsberövad, mål om brott med mer än två års fängelse i straffskalan eller mål om relationsbrott.

Vi anser att det är lämpligt att de skärpta behörighetskraven kopplas till straffbestämmelsernas straffskalor på liknande sätt som gäller enligt advokatsamfundets särskilda kvalifikationskrav. Skärpta behörighetskrav bör alltså gälla för sådana uppdrag som gäller brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet inte understiger fängelse i fyra år samt försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Med denna avgränsning kommer de skärpta behörighetskraven att gälla främst för uppdrag som är av större omfattning och komplexitet, där den tilltalade ofta är frihetsberövad och riskerar ett långt fängelsestraff. På så vis kommer också de lagreglerade behörighetskraven att till stor del överensstämma med det advokatetiska regelverket. Vi föreslår därför att skärpta behörighetskrav ska gälla för uppdrag som offentlig försvarare i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

### *Behörighetskraven bör skärpas genom ett särskilt femårskrav*

Nästa fråga är på vilket sätt behörighetskraven ska skärpas. Vi bedömer att det är lämpligt att endast advokater ska kunna förordnas i de mål om allvarlig brottslighet som angetts ovan. Det ska således inte finnas möjlighet att förordna någon annan person än en advokat i dessa mål.

Enligt advokatsamfundets särskilda kvalifikationskrav ska en advokat ha minst fem års erfarenhet av att ha arbetat som advokat med försvararuppdrag för att kunna ta ett uppdrag som offentlig försvarare i mål om brottslighet som har ett straffminimum på fängelse i fyra år eller mer. Flera tingsrätter ställer upp krav på att försvararen ska ha varit advokat i minst tre år och ha erfarenhet av alla typer av brottmål för att förordnas som offentlig försvarare vid häktningsjour.

Mot den bakgrunden bör ett skärpt behörighetskrav i mål om allvarlig brottslighet formuleras så att den advokat som förordnas ska ha varit ledamot av samfundet i minst fem år. Tidskravet överens-

stämmer alltså med det advokatetiska regelverket. Det vanliga bör vara att advokaten har varit ledamot av advokatsamfundet i fem på varandra följande år. Det bör dock inte finnas något hinder mot att den som tidigare varit advokat, utträtt och sedan på nytt antagits till samfundet kan tillgodoräkna sig den tidigare perioden som advokat vid bedömningen av om tidskravet är uppfyllt.

Syftet med det skärpta behörighetskravet är att säkerställa att den som förordnas som offentlig försvarare i ett mål om allvarlig brottslighet har tillräcklig erfarenhet och kompetens för uppdraget. Vi har dock inte funnit skäl att, likt de advokatetiska reglerna, formulera tidskravet så att det även krävs att advokaten ska ha arbetat med försvararuppdrag under femårsperioden. Det beror på att det är svårt att i lag ange några mer exakta krav beträffande omfattningen av det arbete som krävs, t.ex. vad gäller antal mål eller arbetade timmar. Det ligger dock i sakens natur att en advokat som ska uppträda som försvarare i ett mål om allvarlig brottslighet sedan tidigare måste ha förvärvat erfarenhet av försvararuppdrag. Det får därför anses följa redan av det allmänna lämplighetskravet att det inte bör komma i fråga att i ett mål om allvarlig brottslighet förordna en advokat som visserligen uppfyller femårskravet men som saknar erfarenhet av uppdrag som offentlig försvarare.

*Undantag från femårskravet bör kunna medges om det finns särskilda skäl*

Ett undantagslöst femårskrav kan i undantagsfall innebära att en enskild inte kan få den advokat som han eller hon begär, även om advokaten i och för sig har den kompetens som krävs för uppdraget. Det kan vara fråga om en advokat som visserligen har varit ledamot av advokatsamfundet kortare tid än fem år, men som har lång erfarenhet av brottmålsprocessen från annat håll och därigenom förvärvat den erfarenhet och kompetens som krävs. Om en advokat har mångårig erfarenhet av att arbeta med brottmål från exempelvis en anställning som ordinarie domare eller åklagare bör det vara möjligt att förordna en sådan person om han eller hon i övrigt är lämplig för uppdraget. Om advokatsamfundet har beviljat dispens från det särskilda femårskrav som gäller enligt samfundets regler talar det för att advokaten bör kunna förordnas till offentlig försvarare. Det finns alltså situationer där undantag från femårskravet bör medges. Vi



föreslår därför att rätten ska kunna förordna en advokat som varit ledamot av advokatsamfundet i kortare tid än fem år, om det finns särskilda skäl för det. Undantaget bör dock tillämpas restriktivt.

### *Upprätthållandet av femårskravet i vissa fall*

Det skärpta behörighetskravet ska fungera som en garanti för att den advokat som förordnas som offentlig försvarare har tillräcklig erfarenhet för uppdraget. Ett uppdrag som offentlig försvarare kan dock avse fler olika brottsmisstankar mot den misstänkte. Det är inte ovanligt att det mot en viss person kan pågå flera förundersökningar om olika brott och att det under utredningstiden tillkommer nya brottsmisstankar eller att rubriceringen av dem ändras allteftersom utredningen fortskrider. Utgångspunkten bör då vara att försvararen ska uppfylla behörighetskraven för samtliga brottsmisstankar som är riktade mot den misstänkte.

Det finns emellertid situationer där ett strikt upprätthållande av femårskravet kan ge upphov till praktiska problem. Det kan vara fallet när en advokat åtar sig ett uppdrag som försvarare åt en person som är misstänkt för brottslighet som inte omfattas av femårskravet och brottsrubriceringen sedan ändras eller det tillkommer nya brottsmisstankar. Om en nytillkommen eller ändrad brottsmisstanke gör att försvararen inte längre uppfyller kraven för uppdraget bör försvararen som huvudregel entledigas enligt 21 kap. 6 § rättegångsbalken. I vissa fall kan dock ett beslut om entledigande få påtagligt negativa konsekvenser både för den misstänkte och för domstolen. Så kan vara fallet om den misstänkte motsätter sig ett entledigande och uppdraget pågått en tid och advokaten med anledning av det hunnit upparbeta betydande kostnader. Ett annat sådant fall kan vara om ett entledigande skulle innebära att rättens avgörande av ansvarsfrågan väsentligen fördröjs. I sådana situationer måste rätten överväga att låta försvararen kvarstå i uppdraget trots att denne inte uppfyller tidskravet.

En annan situation där undantag från femårskravet i vissa fall bör kunna medges är vid substitution. Det är inte ovanligt att en offentlig försvarare behöver sätta någon annan i sitt ställe. Den advokat som träder in i den förordnade advokatens ställe måste som huvudregel uppfylla behörighetskraven för uppdraget. Ibland måste emellertid

substitution ske tillfälligt med kort varsel inför ett förhör eller en förhandling. I en sådan situation bör det finnas ett visst utrymme för rätten att godta att en ersättande advokat inte uppfyller femårskravet, särskilt när substitutionen avser en uppgift av begränsad omfattning. Därtill kan det ibland finnas skäl att medge undantag från femårskravet när en advokat har ett uppdrag som medförsvare jänte en annan försvarare som uppfyller femårskravet.

#### *Domstolarnas och advokatsamfundets kontroll av femårskravet*

Det åligger en advokat att själv försäkra sig om att denne uppfyller de behörighetskrav som gäller för ett visst uppdrag. Den advokat som åtar sig ett uppdrag utan att uppfylla behörighetskraven bör kunna åläggas en disciplinpåföljd av advokatsamfundet. I allmänhet bör därför domstolarna kunna utgå från en advokats uppgift om att han eller hon är behörig att åta sig uppdraget. Det femårskrav som vi föreslår innebär dock att domstolarna måste kunna kontrollera att tidskravet är uppfyllt inför förordnandet. Vi bedömer att det finns fungerande verktyg som kan tillgodose domstolarnas behov i det avseendet. Tingsrätterna kan exempelvis, efter anmälan från en advokat som uppfyller tidskravet, göra en notering om det i sina förordnandelistor. Dessutom finns i advokatsamfundet uppdragslistor (se avsnitt 8.4.3) en möjlighet till kontroll av vilka advokater som uppfyller det advokatetiska femårskravet. Ett skärpt behörighetskrav i enlighet med vårt förslag bör därför kunna hanteras av domstolarna utan att det uppstår behov av några större anpassningar i verksamheten.

## 8.5.2 Andra åtgärder för att upprätthålla allmänhetens förtroende för advokater

**Bedömning och förslag:** Åtgärder för att upprätthålla förtroendet för advokatkåren bör i första hand vidtas av advokatsamfundet, som på senare tid har utökat sin proaktiva tillsyn och vidtagit flera andra åtgärder. Som förslag på ytterligare förtroendeskapande åtgärder lämnar vi följande rekommendationer:

- Advokatsamfundet skulle kunna se över vilka krav som ska ställas på en sökande att redovisa tidigare brottslighet inför antagning till samfundet.
- Regeringen skulle kunna överväga att ge advokatsamfundet möjlighet att ta del av utdrag ur belastningsregistret för att kontrollera en sökandes redbarhet inför antagning till samfundet.
- Advokatsamfundet skulle kunna överväga en regel som anger att advokatsamfundets disciplinnämnd ska pröva dels en begäran från Justitiekanslern om att disciplinnämnden ska vidta åtgärd mot en viss advokat, dels en anmälan från en domstol mot en viss advokat, utan att en sådan begäran eller anmälan först prövas av en prövningsavdelning.
- Advokatsamfundet skulle också kunna överväga att införa ett obligatoriskt krav för en advokat som vill ikläda sig rollen som principal att först genomgå den utbildning om principalansvar som samfundet tillhandahåller.

Det inte finns anledning att ändra den lägsta respektive högsta straffavgift som disciplinnämnden kan ålägga en advokat att betala. Det finns inte heller anledning att föreslå ändringar i de disciplinära påföljder som i övrigt kan åläggas en advokat eller i förutsättningarna för att ålägga en advokat sådana påföljder.

## Skälen för utredningens bedömning och förslag

### *Inledande anmärkningar*

Vi ska ta ställning till om det, utöver skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare, bör genomföras andra åtgärder för att upprätthålla enskildas förtroende för advokater och analysera hur sådana åtgärder kan införas.

Till att börja med vill vi framhålla att flera av de förslag som vi lämnar i detta betänkande kan bidra till att upprätthålla förtroendet för advokatkåren. Vårt förslag om skärpta behörighetskrav för vissa uppdrag som offentlig försvarare syftar till att säkerställa att en advokat som förordnas som offentlig försvarare i mål om allvarlig brottslighet har tillräcklig kompetens och erfarenhet för uppdraget. Vidare motiveras vårt förslag om att Justitiekanslern ska kunna överklaga en domstols beslut i fråga om avvisning eller entledigande av ett målsägandebiträde av det allmännas intresse av att målsägandebiträden ska uppfylla högt ställda krav på redbarhet och lämplighet. Talerätten bör bidra till att endast lämpliga personer ska komma i fråga för ett uppdrag som målsägandebiträde. Därtill bör våra förslag om skärpta krav på kostnadsräkningar och en digital hantering av kostnadsräkningar m.m. leda till en bättre kostnadskontroll och till att avsiktligt fusk och andra brister vid hantering och utbetalning av ersättning till advokater motverkas. Det bör i sin tur leda till ett ökat förtroende för att ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden hanteras på ett korrekt sätt, vilket kan motverka misstanekar om att det förekommer oegentligheter i advokaters ersättningsanspråk.

Vi anser vidare att det är positivt att advokatsamfundet på senare tid har vidtagit flera åtgärder som kan bidra till att upprätthålla förtroendet för advokatkåren. I det följande listar vi några av de åtgärder som vidtagits.

- Advokatsamfundets styrelse tillsatte i december 2022 en särskild tillsynskommitté med uppdrag att utreda hur advokatsamfundets proaktiva tillsyn över advokater kan stärkas. Flera av de åtgärder som redovisas nedan har beslutats av styrelsen efter förslag av kommittén.

- Från och med februari 2023 publiceras alla beslut från disciplinnämnden på nämndens hemsida. Syftet är att skapa en ökad transparens i disciplinnämndens arbete.
- En särskild tillsynsenhet har inrättats från och med årsskiftet 2023/2024 (se avsnitt 8.2.4). Tillsynsenhetens arbete redovisas på advokatsamfundets hemsida genom publiceringar av enhetens tillsynsplaner, årsrapporter och särskilda granskningsrapporter.
- I januari 2024 höjdes beloppen på den straffavgift som disciplinnämnden kan tilldela en advokat i samband med en varning. Det lagstiftningsärende som föranledde ändringen tillkom på initiativ av advokatsamfundet.<sup>52</sup>
- Advokatsamfundets styrelse har antagit särskilda kvalifikations- och utbildningskrav för vissa uppdrag som offentlig försvarare (se avsnitt 8.3.4).
- Två tillägg har gjorts i de vägledande reglerna om god advokatsed. Det ena innebär att en advokat inte får åta sig ett uppdrag om advokaten saknar den kompetens och erfarenhet som uppdraget kräver. Det andra tillägget innebär att en advokatbyrå inte får anställa en tidigare advokat som uteslutits ur advokatsamfundet eller på annat sätt anlita en sådan person för att tillhandahålla juridisk rådgivning.<sup>53</sup>
- Advokatsamfundet tillhandahåller numera ett särskilt formulär på sin hemsida för den som vill göra en disciplinanmälan mot en advokat.
- Flera advokater som har åsidosatt sina plikter som advokat har uteslutits ur advokatsamfundet (se avsnitt 8.3.6).
- Advokatsamfundets styrelse har i flera fall i enlighet med 49 § i samfundets stadgar beslutat att behandlingen av en ansökan om utträde ur samfundet ska anstå för att möjliggöra en prövning i disciplinnämnden av en anmälan mot advokaten.
- Advokatsamfundets styrelse har under 2025 tillsatt en särskild arbetsgrupp med uppdrag att analysera och överväga behov av förändringar gällande den disciplinära verksamheten och inträdes-

---

<sup>52</sup> Se prop. 2022/23:135.

<sup>53</sup> Se advokatsamfundets cirkulär nr 16/2024 och 31/2024.

förfarandet. Arbetsgruppen ska bl.a. ta ställning till lämpligheten av att införa en möjlighet att, i avvaktan på disciplinnämndens prövning, stänga av en advokat från advokatverksamhet. I uppdraget ingår även att arbetsgruppen ska ta ställning till frågor om att effektivisera handlägningsprocessen i disciplinförfarandet.

- Advokatsamfundet tillhandahåller subventionerade kurser inom vissa områden där ett särskilt behov har identifierats. En kostnadsfri kurs erbjuds för advokater och biträdande jurister om principalansvaret i advokatverksamhet. Subventionerade kurser erbjuds vidare i fråga om försvararrollen när en klient är häktad med restriktioner och om penningtvättslagstiftningen ur ett advokatperspektiv.
- Advokater som utsätts för våld, hot, trakasserier och annan otillåten eller otillbörlig påverkan erbjuds rådgivning genom en till samfundet knuten säkerhetsexpert.

De ovan redovisade åtgärderna visar enligt vår mening att advokatsamfundet arbetar aktivt med förtroendefrågan och att samfundet tar frågan på allvar. Vår principiella utgångspunkt är att verkningsfulla åtgärder som vidtas av advokatsamfundet är att föredra framför ytterligare statlig reglering av advokatväsendet. På så vis värnas det viktiga intresset av ett fristående och oberoende advokatväsende. Det visar också att advokatsamfundet kan förvalta det förtroende som samfundet har fått att utöva myndighet samt reglera sin egen organisation och verksamhet. En fungerande självreglering i form av noggranna lämplighetsprövningar i antagningsprocesser, gedigna utbildningar och en effektiv tillsyn, är i förlängningen det bästa sättet att upprätthålla allmänhetens förtroende för kåren. Alternativet att det införs ytterligare statlig reglering av advokatväsendet eller ökad statlig tillsyn riskerar att komma i konflikt med principen om ett oberoende advokatväsende. Om advokaternas oberoende ställning i förhållande till statsmakten äventyras skulle det vara kontraproduktivt och direkt förtroendeskadligt.

I sammanhanget kan nämnas att det – mot bakgrund av de senaste årens fall med advokater som missbrukat det s.k. enrumsprivilegiet – i den allmänna debatten har framförts förslag på att advokaters förtroliga samtal med klienter i vissa fall ska spelas in. Det är givetvis så att missbruk av enrumsprivilegiet måste tas på stort allvar och

ska motverkas. Vår bestämda uppfattning är dock att rätten för den som är misstänkt för brott att ge konfidentiella instruktioner till sin advokat måste värnas. Det är en grundläggande del av rätten till en rättvis rättegång och följer av de rättigheter som stadgas i artikel 6 i Europakonventionen. Begränsningar i en misstänkts rätt till konfidentiella kontakter med sin advokat riskerar att underminera den viktiga roll som advokater har i en rättsstat och kan endast under mycket exceptionella förhållanden vara förenligt med de rättigheter som garanteras i Europakonventionen.<sup>54</sup> För att komma till rätta med advokater som missbrukar enrumsprivilegiet bör det inte vidtas åtgärder som inskränker enskildas rätt till ett effektivt försvar. Vi menar därför att de alternativ som återstår främst är riskminimerande åtgärder i förening med en verkningsfull och effektiv disciplinär tillsyn.

Sammanfattningsvis anser vi att man bör slå vakt om principen om ett fritt och oberoende advokatväsende som en hörnsten i vår rättsstat. För att den principen ska uppfattas som legitim behöver dock advokatkåren ha allmänhetens förtroende. Det finns alltså all anledning för advokatsamfundet att fortsätta arbetet med att förstärka och utveckla sin tillsynsverksamhet och att kontinuerligt överväga vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att skapa och upprätthålla en hög nivå av förtroende hos allmänheten. I det följande går vi igenom vissa frågor som skulle kunna bidra till att upprätthålla enskildas förtroende för advokater eller som vi annars övervägt inom ramen för uppdraget.

### *Kontrollen av en sökandes redbarhet inför antagning till advokatsamfundet*

I enlighet med 9 a § lagen (1998:620) om belastningsregister och 21 a § förordningen (1999:1134) om belastningsregister har advokatsamfundet en möjlighet att begära ett utdrag ur belastningsregistret om det behövs för tillsynen över att advokater och advokatbolag fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättslagstiftningen. Regleringen medger dock inte att advokatsamfundet kan få ut upp-

---

<sup>54</sup> Se t.ex. Europadomstolens dom i målet M mot Nederländerna, ansökan nr 2156/10, dom den 25 juli 2017.

gifter ur belastningsregistret i andra sammanhang, t.ex. vid prövning av en ansökan om inträde i samfundet.<sup>55</sup>

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i betänkandet *Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete* (SOU 2025:25) gjort bedömningen att s.k. vandelsprövningar kan ha betydelse för att motverka att advokater fungerar som s.k. möjliggörare för kriminella aktörer, exempelvis genom att vidarebefordra information från personer som sitter häktade med restriktioner. Om det vid en vandelsprövning upptäcks att en person tidigare har begått brott av visst slag och därför bedöms vara olämplig för ett visst yrke kan det innebära att personen utestängs från yrket och på det sättet förhindras att agera som möjliggörare för kriminella aktörer. Delegationen har gjort bedömningen att utökade möjligheter för de organ som utövar tillsyn över vissa reglerade yrken att ta del av utdrag ur belastningsregistret skulle kunna vara ett betydelsefullt verktyg för att se till att personer som gjort sig skyldiga till vissa brott inte ska kunna utöva yrket i fråga. Delegationen har därför rekommenderat en översyn av reglerna om belastningsregister. En sådan översyn bör fokusera på att ge tillsynsorgan beträffande olika reglerade yrken, däribland advokater, tillgång till den information om personers vandel som krävs för ett effektivt arbete för att motverka olika former av brottslighet och oegentligheter.

Vi delar delegationens uppfattning att en utökad tillgång till belastningsregistret kan vara ett värdefullt verktyg för advokatsamfundet vid prövningen av om en sökande till samfundet uppfyller lagstadgade krav på redbarhet och lämplighet. Vi ansluter oss därför till delegationens rekommendation om en översyn av regleringen om advokatsamfundets tillgång till utdrag ur belastningsregistret.

I syfte att ytterligare strama upp vandelsprövningen kan det även finnas anledning för advokatsamfundet att se över vilka krav som bör ställas på en sökande till samfundet att redovisa uppgifter om tidigare brottslighet. Enligt advokatsamfundets anvisningar för en inträdesansökan ska en sökande på heder och samvete uppge de lagöverträdelser som framgår av belastningsregistret. Däremot behöver sökanden inte uppge att denne har dömts för brott om uppgiften har gallrats ur belastningsregistret. Vi bedömer att begränsningen att sökanden endast behöver redovisa brott som framgår av belastningsregistret kan ifrågasättas, bl.a. eftersom även brottslighet som

---

<sup>55</sup> Se prop. 2018/19:125.



ligger långt bak i tiden kan ha betydelse för redbarhets- och lämplighetsprövningen.<sup>56</sup>

Mot bakgrund av det anförda finns det enligt vår mening skäl för advokatsamfundet att överväga om det bör införas ett krav på att den som ansöker om inträde till samfundet ska lämna uppgift om tidigare lagföringar oavsett om uppgiften finns i belastningsregistret eller inte. Redbarhetsprövningen skulle därigenom kunna ske utifrån ett mer fullständigt underlag, vilket skulle bidra till att skänka ytterligare legitimitet till antagningsprocessen och minska risken för att olämpliga personer kommer i fråga för advokatyrket.

### *Utbildning och principalansvar*

För att upprätthålla en hög etisk standard inom advokatkåren är det viktigt att de jurister som antas till advokatsamfundet får en gedigen utbildning om god advokatsed och anammar de advokatetiska kärnvärdena. De kurser om advokatetik som anordnas av advokatsamfundet inför avläggande av advokatexamen fyller en viktig funktion i det avseendet.<sup>57</sup> Det är dock viktigt att yngre biträdande jurister också i sin praktiska utbildning lär sig vikten av att iakttä god advokatsed och att respektera de advokatetiska kärnvärdena. I en advokats praktiska verksamhet torde det mer eller mindre dagligen uppstå olika advokatetiska frågor som advokaten måste ta ställning till. Den vägledning och det stöd som yngre jurister kan få av mer erfarna advokatkollegor är därför av stor betydelse för att yngre jurister i det praktiska arbetet ska lära sig god advokatsed. Det finns därför anledning att beröra det s.k. principalansvaret som gäller för advokater i förhållande till biträdande jurister och annan personal på en advokatbyrå.

Med principalansvar avses att en advokat har en skyldighet att inte bara själv följa god advokatsed, utan måste även se till att övrig personal fullgör sina uppgifter på ett sätt som är förenligt med god advokatsed. Särskilt när det gäller det arbete som utförs av en biträdande jurist har de advokater som driver en advokatbyrå ett ansvar för instruktion och tillsyn av den biträdande juristen. Det måste

<sup>56</sup> Se rättsfallen NJA 2002 s. 129 och NJA 2007 s. 650.

<sup>57</sup> Om kravet på genomförande av en teoretisk utbildning inför avläggande av advokatexamen, se avsnitt 8.2.2. Om de särskilda utbildningskrav som gäller för den som vill åta sig ett uppdrag som offentlig försvarare, se avsnitt 8.3.4.

finnas en möjlighet till en betryggande övervakning av juristens arbete. Det sagda följer av artikel. 7.6.2 och 7.6.3 i VRGA.

En advokats principalansvar bör ses som ett viktigt led i arbetet för att upprätthålla en hög professionell och etisk standard inom advokatkåren. I principalansvaret ligger att en advokat ska handleda, övervaka och ge råd till en biträdande jurist. Att principalansvaret efterlevs och tas på allvar är nödvändigt för att säkerställa att yngre jurister får tillräcklig utbildning i de särskilda utmaningar och etiska frågeställningar som en advokat möter i sitt arbete. Principalansvaret bör i praktiken ha stor betydelse för återväxten av advokater med en välfungerande advokatetisk kompass.

Vikten av att principalansvaret efterlevs har på senare år kommit i fokus särskilt mot bakgrund av att det finns flera nystartade advokatbyråer med relativt unga advokater som tar på sig rollen som principal.<sup>58</sup> Advokatsamfundets tillsynsenhet har under våren 2024 genomfört en särskild granskning av unga advokatbyråer, dvs. byråer som startats upp en kort tid efter att byråns innehavare eller delägare blivit advokater.<sup>59</sup> Med utgångspunkt i denna granskning har tillsynsenheten rekommenderat att de advokater som har biträdande jurister anställda hos sig bör genomföra advokatsamfundets särskilda utbildning om principalansvar.<sup>60</sup>

Det är positivt att tillsynsenheten granskat byråer med unga advokater och dessa byråers efterlevnad av principalansvaret. Vi vill här ändå betona vikten av att advokatsamfundet fortsätter att arbeta med frågan och kontinuerligt följer upp hur principalansvaret efterlevs. För att ytterligare inskräpa vikten av principalansvaret skulle advokatsamfundet kunna överväga att göra det obligatoriskt för en advokat som vill ikläda sig rollen som principal att först genomgå den utbildning om principalansvaret som samfundet tillhandahåller.

---

<sup>58</sup> Frågan har uppmärksammats i tidskriften Advokaten nr 2 år 2022.

<sup>59</sup> Se tillsynsenhetens granskningsrapport unga advokatbyråer 2024. I rapporten konstaterades att de granskade byråerna i allt väsentligt hanterat principalansvaret väl. Tillsynsenheten påtalade dock att det generellt finns risker med att som ensam advokat med begränsad yrkeserfarenhet ha flera biträdande jurister anställda och att det är viktigt att som advokat noggrant överväga om det finns tillräckligt med utrymme och resurser för den handledning och övervakning som krävs.

<sup>60</sup> Se tillsynsenhetens årsrapport 2024.

*Disciplinnämndens verksamhet och de disciplinära påföljderna*

Under utredningens gång har vi diskuterat frågor om advokatsamfundets disciplinnämnds verksamhet och de disciplinära påföljderna. En särskild fråga gäller disciplinnämndens prövning av en begäran från Justitiekanslern att åtgärd ska vidtas mot en viss advokat eller av en anmälan från domstol mot viss advokat.

Enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken är det främst disciplinnämnden som har att pröva frågor om disciplinära ingripanden mot advokater. Av andra stycket följer vidare att Justitiekanslern, i egenskap av representant för det allmänna, får begära att disciplinnämnden ska vidta åtgärd mot en viss advokat. Någon motsvarande regel som gäller domstolarna finns inte. En domstol kan i stället inom ramen för ett visst mål ingripa mot en advokat som inte fullgör sina skyldigheter (se avsnitt 8.3.5). Domstolarna har därtill en skyldighet att göra en anmälan till advokatsamfundets styrelse om en advokat avvisas eller förklaras obehörig att uppträda som ombud, se 12 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken. En domstol är dock inte förhindrad att göra en anmälan till advokatsamfundet när domstolen anser att en advokat förfarit oredligt eller annars åsidosatt sina yrkesskyldigheter. Av disciplinnämndens praxis framgår också att det inte är ovanligt att nämnden prövar anmälningar som gjorts av domstolar.

Närmare regler om disciplinnämndens handläggning av disciplinärenden finns i 40–44 a § i advokatsamfundets stadgar. Av 40 § framgår att en anmälan mot en advokat som görs av en klient eller någon annan som berörs av saken ska upptas av disciplinnämnden, vanligen först av en prövningsavdelning. Vad som gäller i fråga om en begäran från Justitiekanslern eller en anmälan av domstol framgår inte uttryckligen av stadgarna. Dock anges där att disciplinnämndens beslut, liksom beslut av prövningsavdelning, ska tillställas Justitiekanslern. Enligt stadgarna får Justitiekanslern hos nämnden påkalla åtgärd mot en advokat om en anmälan mot advokaten har avskrivits eller om det fattats ett beslut att ett ärende inte ska hänskjutas till disciplinnämnden. Dessutom kan disciplinnämndens ordförande besluta att ett ärende ska hänskjutas till avgörande av nämnden i plenum utan att först behandlas av en prövningsavdelning.

Vi har under utredningens gång erfarit att det finns en uppfattning hos vissa domare att anmälningar till disciplinnämnden ”inte tas på allvar”, t.ex. för att det ibland inträffar att en anmälan inte

leder någon vart. Det har vidare i den allmänna debatten riktats kritik mot att anmälningar inte handläggs med tillräcklig skyndsamhet. Vi har därför övervägt om det bör införas en handlingsdirigerande regel som anger att disciplinnämnden i sin helhet ska pröva en begäran från Justitiekanslern eller en anmälan av domstol, eventuellt i förening med ett skyndsamhetskrav. Vi har emellertid inte hittat något belägg för att disciplinnämnden inte hanterar sådana ärenden på ett tillfredsställande sätt. Som nämnts har vi inte anledning att tro att den disciplinära tillsynen inte fungerar på det sätt som är tänkt.

När det gäller att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten är det dock viktigt inte bara att anmälningar mot advokater faktiskt hanteras på ett korrekt sätt. Det är också angeläget att det tydligt framgår såväl för den som berörs av saken som för utomstående att hanteringen sker korrekt. Vi bedömer att regler som anger att en begäran från Justitiekanslern eller en anmälan av domstol ska prövas av disciplinnämnden i sin helhet, eventuellt i förening med ett skyndsamhetskrav, i och för sig skulle kunna ha ett värde för att minska misstankar om att anmälningar som härrör från det allmänna inte tas på allvar. Det bör emellertid vara upp till advokatsamfundet att ta ställning till behovet av ändringar för att åstadkomma detta. Vi avstår därför från att föreslå sådana regler.

Vi har också diskuterat frågan om det bör införas strängare disciplinpåföljder, eventuellt genom att höja beloppen på den lägsta respektive högsta straffavgift som disciplinnämnden kan tilldela en advokat. Med hänsyn till att straffavgifterna nyligen höjts har vi dock inte funnit anledning nu överväga ytterligare höjningar. De argument som vid den senaste ändringen anfördes mot att höja beloppen ytterligare gör sig enligt vår uppfattning alltjämt gällande.<sup>61</sup>

Vad gäller det disciplinära påföljdssystemet i övrigt framstår det som ändamålsenligt utformat. Vi ser därför inget behov av att föreslå ändringar vare sig i de disciplinära påföljder som kan åläggas en advokat eller i förutsättningarna för att ålagga en advokat sådana påföljder.

---

<sup>61</sup> Se resonemanget om de nuvarande beloppsnivåerna i prop. 2022/23:135.

## 9 Målsägandens roll i brottmålsprocessen

### 9.1 Inledning

Vi har i uppdrag att ta ställning till vissa frågor om målsägandes processuella rättigheter i brottmålsprocessen, särskilt beträffande rätten till målsägandebiträde och målsägandes processuella ställning vid en talan om enskilt anspråk på grund av brott. Vi har därutöver haft möjlighet att ta upp och lämna förslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Under våra diskussioner om målsägandens ställning i brottmålsprocessen har frågan om målsägandens rätt att biträda åtalet aktualiserats. Vi har därför valt att särskilt beröra den frågan.

I det följande kapitlet beskriver vi översiktligt målsägandens ställning som part i ansvarsdelen i brottmålsprocessen, med särskilt fokus på rätten att biträda åtalet. Kapitlet avslutas med våra överväganden i fråga om målsägandens rätt att biträda åtalet och tillhörande frågor.

### 9.2 Begreppet målsägande

Ordet målsägande har sedan lång tid tillbaka funnits i det svenska språket (fornsvenska "malsäghande"). Enligt svensk ordbok är ordet belagt i skrift sedan den första hälften av 1300-talet, i den s.k. Upplandslagen.<sup>1</sup> I Svenska Akademiens ordbok (SAOB) finns ordet belagt sedan 1525. Enligt den definition som anges i SAOB avses med målsägande en person mot vilken brott blivit begånget eller en person som av ett brott blivit förnärmad eller lidit skada.

---

<sup>1</sup> Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien (SO).

Uttrycket målsägande vittnar om den ställning som brottsoffer historiskt haft när det gäller möjligheten att initiera och driva en brottmålsprocess. Målsägande innebär ju ordagrant ”den som äger målet”. Tidigare var utkrävandet av straffrättsligt ansvar i princip en enskild angelägenhet som avgjordes utan statsmaktens inblandning. Det var alltså målsäganden som bestämde om det skulle bli någon process och som förde talan om ansvar. Under lång tid hade målsäganden alltså en åtalsrätt som var primär i förhållande till det allmänna. I takt med att beivrandet av brott har utvecklats till att bli en statlig angelägenhet har emellertid målsägandens åtalsrätt successivt kommit att förlora i betydelse.<sup>2</sup>

Målsägandebegreppet har också sedan länge definierats i lag. I 1864 års strafflag fanns en bestämmelse som angav att ”Enskild målsägande är den, mot hvilken brottet begånget är, eller som deraf förnärmad bliwit eller skada lidit; så ock den, som för den förnärmade eller skadade målsmannarätt äger.” Regeln har sitt ursprung i 1832 års förslag till allmän kriminallag.<sup>3</sup>

I dag finns en legaldefinition av målsägandebegreppet i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken. Där anges att målsägande är den mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada. Den del i den tidigare regeln i 1864 års strafflag avseende ställföreträdare för målsägande flyttades vid rättegångsbalkens tillkomst över till en egen bestämmelse (20 kap. 14 § rättegångsbalken).

I den juridiska litteraturen har det anförts att målsägandebegreppet är vagt och mångtydigt. Enligt legaldefinitionen finns tre alternativa kategorier av målsägande. Målsägande är den ”den, mot vilken brott är begånget”, eller den ”som därav blivit förnärmad” eller slutligen den som av brott ”lidit skada”. Det är dock tydligt att det finns en betydande överlappning mellan de tre angivna kategorierna, som inte utesluter varandra. Det har anförts att det första ledet (”den mot vilken brott är begånget”) bygger på konstruktionen att varje straffbestämmelse har ett bestämt skyddsintresse och att brottet ska anses vara begånget mot bäraren av detta intresse, dvs. den som drabbats av de skadeverkningar som den aktuella straffbestämmelsen är avsedd att motverka. Ekelöf har dock ansett att den berörda

---

<sup>2</sup> Se Fredriksson & Malm, *Brottsoffrens rättigheter i brottmålsprocessen* (2012, version 4, JUNO), kapitel 2.

<sup>3</sup> Se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* (3 december 2024, version 97, JUNO), kommentaren till 20 kap. 8 §.

konstruktionen har ett påfallande drag av godtycklighet och ger inte mer vägledning än själva lagtexten. Enligt Ekelöf bör man inte bara uppmärksamma syftet med det ifrågavarande straffbudet utan också beakta de ändamål som ligger bakom regleringen om målsägandens åtalsrätt, dvs. den upprättelse- och kontrollfunktion som har ansetts ligga i att målsäganden självständigt kan föra talan om ansvar för brott.<sup>4</sup>

Såväl en fysisk som en juridisk person kan ha ställning som målsägande. Om ett brott har begåtts mot en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, anses bolaget vara målsägande, däremot inte de personer som har ekonomiska intressen i aktiebolaget. Aktieägare anses således inte vara målsägande även om brottet har begåtts i bolaget.<sup>5</sup>

Målsäganderätten är att anse som en rättighet av personlig natur. Målsäganderätten kan inte överlåtas och kan inte heller övergå till annan genom arv eller testamente. Om målsäganden avlidit kan däremot vissa anhöriga ha samma rätt som målsäganden att ange ett brott till åtal eller föra talan om brottet, se 20 kap. 13 § rättegångsbalken. En annan sak är att de personer som träffas av nu nämnda paragraf i vissa fall kan ha ställning som målsägande med tillämpning av 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken, t.ex. om de har lidit skada genom brottet.

### 9.3 Målsägandens ställning som part i ett brottmål

Målsäganden är i olika avseenden en viktig person i en brottmålsprocess. Målsäganden kan vara part i rättegången och är ofta en central bevisperson till stöd för åtalet. I egenskap av brottsoffer är målsäganden personligen berörd av rättegången och kan också ha behov av information, stöd och hjälp under processen.

Målsäganden kan på olika sätt delta som part i en rättegång. Målsäganden får partsställning om han eller hon framställer ett enskilt anspråk som handläggs tillsammans med brottmålet. Partsställningen avser då den del av målet som gäller det enskilda anspråket. Målsäganden kan också delta som part i ansvarsdelen. Det kan ske genom att målsäganden självständigt för talan om ansvar för brott utan att åklagaren gör det (enskilt åtal, övertagande av åtal eller självständigt

---

<sup>4</sup> Se Ekelöf m.fl. Rättegång, andra häftet (2015, version 9, JUNO) s. 67 ff.

<sup>5</sup> Se NJA 1911 s. 42 och NJA 1912 s. 344.

överklagande). Målsäganden kan också inträda som part i ett mål genom att biträda den talan som förs av åklagaren ("biträda åtalet"). I en sådan situation blir målsäganden part i ansvarsdelen vid sidan av åklagaren. När en målsägande inte är part i ansvarsdelen och inte heller för talan om enskilt anspråk har målsäganden inte ställning som part i rättegången. Målsäganden deltar dock ändå ofta i rättegången genom det målsägandeförhör som åberopas av åklagaren till stöd för åtalet.

När det gäller målsägandens ställning under en förundersökning anses målsäganden i det skedet inte ha ställning som part. Partsställning för målsäganden kan uppstå först när åtal väcks. Det innebär bl.a. att målsäganden inte har någon större rätt till insyn i en förundersökning än vad en person ur allmänheten har. Detta gäller även i de fall målsäganden anmält ett enskilt anspråk som förbereds och kommer att föras av åklagaren enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken eller om målsäganden avser att inträda som part i ansvarsdelen efter att åtal väckts.

## **9.4 Målsägandens rätt att biträda åtalet**

### **9.4.1 Varför har målsäganden rätt att biträda åtalet?**

När en målsägande biträder åklagarens åtal (20 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken) innebär det att målsäganden träder in som part i ansvarsdelen vid sidan av åklagaren. Biträdandet av åtalet innebär en processhandling som är subsidiär i förhållande till åklagarens talan och ger målsäganden begränsade befogenheter av självständig art. Målsäganden kan då på samma sätt som åklagaren vidta vissa processhandlingar, t.ex. justera åklagarens gärningsbeskrivning, framställa ett eget ansvarsyrkande, åberopa bevisning eller argumentera för en annan påföljd än åklagaren. Målsäganden kan dock inte yrka ansvar för någon annan gärning än den som åklagarens talan avser eller justera åtalet till att avse ett brott som målsäganden inte har rätt att föra talan om.

Rätten att biträda åtalet tillkom i samband med att rättegångsbalken infördes 1948. Någon särskild motivering till varför målsäganden borde ha rätt att biträda åtalet gavs inte i förarbetena. Rätten att biträda åtalet bör dock ses i ljuset av den rätt som historiskt tillkommit målsäganden att föra talan om ansvar för brott och kan ses



som ett utflöde av den subsidiära åtalsrätt som målsäganden har. Med målsägandens subsidiära åtalsrätt avses att målsäganden som huvudregel inte får väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. För sådant brott har målsäganden åtalsrätt endast om åklagaren beslutat att inte väcka åtal för brottet (20 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken). I den subsidiära åtalsrätten ligger också att målsäganden får överta ett åtal som nedlagts av åklagaren (20 kap. 9 § rättegångsbalken) och att målsäganden har rätt att överklaga till högre rätt även om åklagaren inte gör det (20 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken).

Den subsidiära åtalsrätten kan ställas i kontrast till hur målsägandens åtalsrätt tidigare var utformad. Enligt den äldre rättegångsbalken hade en målsägande samma rätt som en åklagare att åtala brott som hörde under allmänt åtal. I och med införandet av den nuvarande rättegångsbalken inskränktes målsägandens åtalsrätt genom att den gjordes subsidiär i förhållande till åklagarens. Som skäl anfördes att åklagaren var den som bäst kunde utföra allmänt åtal, både såvitt avsåg utredningens fullständighet och en ändamålsenlig presentation av materialet. I motiven diskuterades därför om målsägandens åtalsrätt helt skulle avskaffas. Som ytterligare skäl anfördes att det allmänna åtalet ansågs ge uttryck för samhällets särskilda intresse av att beivra brott. Det ansågs dock inte stå överens med den då gällande allmänna rättsuppfattningen att helt utesluta målsäganden från rätten att åtala sådana brott. Åtalsrätten ansågs vara av värde såsom en kontroll över att åklagarna fullgjorde sina skyldigheter att beivra brott. Åtalsrätten ansågs därutöver kunna motiveras utifrån att den som utsatts för brott skulle kunna få upprättelse genom att målsäganden kunde medverka till att få gärningsmannen dömd till ett straff för brottet. Målsägandens åtalsrätt ansågs alltså ha dels en kontrollfunktion, dels en upprättelsefunktion.<sup>6</sup>

Frågan om målsäganden bör ha rätt att biträda åtalet har diskuterats tidigare. I betänkandet *Brottmålsprocessen* har Straffprocessutredningen sammanställt de huvudsakliga argument som åberopats för att målsäganden bör kunna biträda åtalet (SOU 2013:17). Den huvudsakliga funktionen som rätten att biträda åtalet fyller är att den ger målsäganden en möjlighet att kontrollera hur åklagaren för åtalet. Målsäganden kan utforma talan på ett annat sätt och lägga fram annan bevisning än åklagaren om målsäganden är missnöjd

---

<sup>6</sup> Se NJA 1943 II s. 263 f. och SOU 1976:47 s. 321 och 333.

med hur åklagaren för talan. En annan funktion som lyfts fram är att det har ett symbolvärde att målsäganden kan markera att denne har ett intresse av att åtalet bifalls samt att det säkerställer att han eller hon kan komma till tals i processen.<sup>7</sup>

Straffprocessutredningen har vidare sammanställt hur målsägandens rätt att biträda åtalet har diskuterats i den juridiska litteraturen. Nedan följer ett referat som hämtats ur Straffprocessutredningens betänkande.

Ekelöf har berört rätten att biträda åtalet i anslutning till frågan om syftet med målsägandens subsidiära åtalsrätt och anför att det även kan ha viss betydelse att målsäganden kan biträda åtalet och aktivt medverka till utredningen i målet. Ekelöf har framhållit att åklagaren kan vara överlupen av arbetsuppgifter och att målsäganden ofta har ingående kännedom om olika relevanta omständigheter samt att målsäganden inte alltid för skadeståndstalan och av den anledningen är verksam i rättegången (Ekelöf, Rättegång II, 8 uppl., s. 62).

Olivecrona har konstaterat att målsäganden egentligen inte har någon anledning att biträda åtalet om denne inte vill lägga fram annan utredning och argumentering än vad åklagaren har framfört (Olivecrona, Rättegången i brottmål, 3 uppl., s. 84).

Diesen har anför att rätten att biträda åtalet kan ses som en möjlighet för målsäganden att kontrollera att åklagaren utför sitt åtal på ett för målsäganden tillfredsställande sätt, liksom målsägandens subsidiära åtalsrätt kan ses som en kontroll av att åklagaren utövar sin åtalsplikt. Enligt Diesen torde det i praktiken krävas att målsäganden har tillgång till ett juridiskt biträde för att han eller hon ska kunna biträda åtalet. I vissa fall kan det enligt Diesen vara en fördel om åklagaren och målsägandens ombud kan samarbeta och samordna sitt arbete så att målsägandens ombuds arbete kan fungera som ett komplement till åklagarens. Möjligheten att biträda åtalet kan också enligt Diesen användas om målsäganden och dennes ombud är missnöjda med åklagarens engagemang i saken (Diesen, Brottsoffrets rätt, s. 79–81).

Heuman har anför att målsäganden i första hand är intresserad av hur hans eller hennes skadeståndsyrkande kommer att bedömas och att bestämningen av den straffrättsliga påföljden ofta betyder mindre för denne. Enligt Heuman är det viktiga för målsäganden

---

<sup>7</sup> Se SOU 2013:17 s. 267 f. och NJA II 1988 s. 222.

att föra bevisning till stöd för sitt skadeståndsyrkande och att han eller hon kan åberopa nya omständigheter för sin talan om skadestånd. Enligt Heuman försämrar inte målsägandens möjligheter att vidta processhandlingar som är av betydelse för bedömningen av skadestandsfrågan om rätten att biträda åtalet avskaffas. Även om målsäganden inte biträder åtalet kan denne som part i skadeståndsdelen föra bevisning till stöd för den brottsliga gärningen och skadeståndsgrundande handlingen. Målsäganden kan också åberopa kompletterande eller nya omständigheter till grund för sin skadeståndstalan enligt tvistemålsregeln i 13 kap 3 § tredje stycket rättegångsbalken så länge inte saken ändras. Om målsäganden inte för någon skadeståndstalan torde det enligt Heuman inte vara av någon nämnvärd betydelse att ge denne rätt att biträda åtalet. I sådana fall sker det ett målsägandeförhör och i samband med det kan det komma fram omständigheter som föranleder åklagaren att åberopa ny bevisning eller att justera åtalet (Heuman, Reformfrågor rörande målsäganderätten, SvJT 1977 s. 250–252).

En målsägande som biträder ett åtal eller för talan om enskilt anspråk har som part i målet den rätt till insyn i målet och rätt att närvara vid huvudförhandlingen som följer av partsställningen. Målsägandens partsställning i målet vid domstolen bör innebära att dennes insynsrätt inte bara gäller det som åberopats som skriftlig bevisning utan hela förundersökningsprotokollet, i varje fall i den del som avser det åtal som målsäganden biträder.<sup>8</sup> Detsamma bör gälla den del av förundersökningen som gäller ett åtal som målsäganden grundar en talan om enskilt anspråk på, oavsett om målsäganden biträder åtalet. Av 46 kap. 8 § rättegångsbalken framgår motsatsvis att en målsägande som är part i målet, antingen genom att föra talan om enskilt anspråk eller att biträda åtalet, i princip har en ovillkorlig rätt att närvara vid huvudförhandlingen.

#### 9.4.2 Tidigare överväganden om rätten att biträda åtalet

##### Åtalskommittén

I betänkandet *Färre brottmål* (SOU 1967:47) föreslog Åtalskommittén att målsägandens subsidiära åtalsrätt skulle avskaffas. Kommittén argumenterade för att de två främsta skälen för den subsi-

---

<sup>8</sup> SOU 2010:14 s. 304.

diära åtalsrätten, dvs. upprättelse- och kontrollfunktionen, i princip hade förlorat sin betydelse.

Kommittén anförde vidare att det i och för sig vore konsekvent att även avskaffa målsägandens rätt att biträda åtalet, att självständigt överklaga en friande dom samt att överta ett nedlagt åtal, eftersom dessa rättigheter i princip är att se som ett utflöde av den subsidiära åtalsrätten. Det fanns dock enligt kommittén inte lika starka skäl för att ta bort dessa rättigheter som när det gällde möjligheten för målsäganden att initiera ett förfarande. I fråga om rätten att biträda åtalet pekade kommittén på att rätten att biträda åtalet tjänar samma syfte som interventionsrätten på civilprocessens område. Kommittén anförde att målsäganden, genom att biträda åtalet, får möjlighet att åberopa andra gärningsmoment än åklagaren, vilket enligt kommittén kunde vara av värde särskilt för skadeståndsdelen.<sup>9</sup> Som kommer att framgå i det följande gör vi bedömningen att det sistnämnda argumentet egentligen saknar betydelse eftersom en målsägande inom ramen för en skadeståndstalan på grund av brottet torde ha motsvarande möjlighet att lägga till omständigheter till grund för sin talan.

## Straffprocessutredningen

I betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) föreslog Straffprocessutredningen att målsägandens rätt att biträda åtalet skulle avskaffas. Utredningen ansåg dels att det skulle innebära att målsägandens ställning och rollfördelningen i processen blev tydligare, dels att de behov och berättigade intressen som målsäganden har i processen bättre kunde tillgodoses genom andra bestämmelser.

För att säkerställa att målsägandens ställning i processen inte skulle försämrats till följd av förslaget föreslog utredningen även att målsägandens rätt att närvara vid en förhandling där ett åtal som rör en gärning som begåtts mot målsäganden skulle stärkas, oavsett av om han eller hon i formell mening var part i målet. Utredningen föreslog också att det skulle förtydligas i rättegångsbalken att en målsägande som för talan om enskilt anspråk skulle få ställa alla de frågor som har betydelse för att målsäganden ska kunna ta till vara sin rätt till skadestånd eller annan talan om enskilt anspråk.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Se SOU 1976:47 s. 333.

<sup>10</sup> Se SOU 2013:17.

## Brottmålsprocessen – En konsekvensanalys

Efter att Straffprocessutredningen slutfört sitt uppdrag gav Justitiedepartementet den särskilde utredaren ett nytt uppdrag som gick ut på att ytterligare analysera konsekvenserna av de förslag som lämnades i betänkandet *Brottmålsprocessen*. Konsekvensanalysen redovisades i en departementspromemoria (Ds 2015:4).

I promemorian redovisades en undersökning gällande målsägandens rätt att biträda åtalet. Syftet med undersökningen var bl.a. att belysa hur ofta det förekommer att en målsägande, genom att biträda åtalet och justera gärningsbeskrivningen, påverkat utgången i ansvarsdelen i ett mål. Samtliga tingsrätter och hovrätter samt Åklagarmyndigheten ombads att yttra sig i frågan.

Av de svar som inkom framgick att det var stor skillnad mellan olika delar av landet när det gäller hur vanligt det var att en målsägande över huvud taget biträder ett åtal. Vissa domstolar uppgav att det generellt sett var mycket ovanligt att målsäganden biträder ett åtal, medan andra domstolar uppgav att det var relativt vanligt förekommande. Undersökningen visade också att det under en femårsperiod i endast några enstaka mål förekommit att målsäganden genom att biträda åtalet och justera gärningsbeskrivningen påverkat utgången i ansvarsdelen; cirka fem mål där det hänt kunde identifieras. I de målen hade målsägandens justerade gärningsbeskrivning betydelse för utgången i målen på så sätt att tingsrätten dömt de tilltalade något strängare än vad som annars hade varit fallet. De tilltalade skulle inte i något fall ha frikänts om domstolen endast hade haft åklagarens gärningsbeskrivning att ta ställning till.

Därutöver framkom av undersökningen att flera domstolar påtalat att det ibland förekom att ett målsägandebiträde, genom att ställa frågor till den tilltalade, i vissa fall påverkat utgången i målet.

Den slutsats som redovisades i promemorian var att målsägandens rätt att biträda åtalet och justera gärningsbeskrivningen hade en ytterst begränsad praktisk betydelse. Sammantaget gjordes bedömningen att ett avskaffande av målsägandens rätt att biträda åtalet inte skulle få någon beaktansvärd praktisk betydelse och skulle alltså inte heller leda till någon beaktansvärd nackdel eller risk för rättsförlust för målsägande. Vidare gjordes bedömningen att några ekonomiska konsekvenser inte kunde förutses när det gällde förslaget att ta bort målsägandens rätt att biträda åtalet.

### 9.4.3 Olika aktörers uppfattning om rätten att biträda åtalet

Vi har i våra kontakter med domare, åklagare och advokater diskuterat vilken funktion målsägandens rätt att biträda åtalet fyller i dagens brottmålsprocess. Enligt vad vi erfarit finns det en utbredd uppfattning bland domare att rätten att biträda åtalet i princip inte fyller någon praktisk funktion. Liknande synpunkter har framförts från åklagare. I tingsrättsprocessen är målsägandens biträdande av åtalet sällan något mer än en symbolhandling som inte har någon inverkan på målet i ansvarsdelen, eftersom det är ovanligt att målsäganden vidtar någon särskild processhandling i ansvarsdelen. I den mån målsäganden åberopar egen bevisning eller utredning görs det i stället inom ramen för målsägandens talan om enskilt anspråk.

I våra kontakter med advokater har det framkommit att det är vanligt att ett målsägandebiträde väljer att biträda åtalet för att vara säker på att få ställa frågor under förhör med den tilltalade eller andra förhörspersoner. Detta eftersom olika domare hanterar målsägandens frågerätt olika när målsäganden inte biträder åtalet men för en skadeståndstalan. Enligt gällande rätt får målsäganden ställa frågor under förhör om målsäganden för en egen talan, dvs. antingen talan om enskilt anspråk eller biträder åtalet. Trots det förekommer det ibland att domare inte tillåter att målsägandebiträden ställer frågor om den brottsliga gärningen om åtalet inte biträds, även om målsäganden för talan om skadestånd med den brottsliga gärningen som grund för skadeståndstalan.

I våra kontakter med hovrättsråd har vi även erfarit att det sedan 2018 års reform av rätten till målsägandebiträde i överrätt (se kapitel 10) har blivit vanligare att målsägande biträder åtalet i hovrätten samt att målsäganden där framställer ett eget yrkande i skuld- eller påföljdsfrågan, vilket ofta går ut på att målsäganden yrkar på samma sätt som åklagaren. En tänkbar förklaring till denna utveckling är att målsäganden bedömer att ett eget yrkande i ansvarsdelen kan öka målsägandens chanser att få ett målsägandebiträde förordnat för sig i hovrätten (se rättsfallet NJA 2021 s. 694). På så vis kan rätten att biträda åtalet få en process- och kostnadsdrivande effekt i hovrätt. Från flera hovrättsråd har det framförts att det orsakar en hel del arbete i beredningen att utreda frågan om målsäganden biträder åtalet i hovrätten. Hovrätterna måste bl.a. klargöra om målsäganden faktiskt biträder åtalet, och ifall han eller hon gör det ska hov-

rätten kalla målsäganden till huvudförhandlingen. Enligt hovrättsråden skulle det förenkla hanteringen av brottmål i hovrätt om rätten att biträda åtalet togs bort, vilket vore tids- och arbetsbesparande för hovrätterna.

## 9.5 Överväganden

### 9.5.1 Rätten att biträda åtalet

**Förslag:** Målsägandens möjlighet att biträda åtalet ska avskaffas.

#### Skälen för utredningens förslag

Vi kan konstatera att den rätt som en målsägande har att biträda åklagarens åtal har tillkommit främst av historiska skäl. Innan rätten att biträda åtalet infördes hade en målsägande en starkare rätt att självständigt föra talan om ansvar för brott. Vid tillkomsten av 1948 års rättegångsbalk, då en målsägandes åtalsrätt gjordes subsidiär i förhållande till åklagarens, såg åklagarväsendet annorlunda ut än i dag. Åklagarna saknade fortfarande en fullständig juristutbildning och ofta fanns det endast en åklagare vid varje myndighet.<sup>11</sup> Det kan förklara varför rätten att biträda åtalet ansågs fylla en viktig kontrollfunktion. Det förhållandet att det inte fanns ett professionaliserat åklagarväsende och att målsägande historiskt haft en stark åtalsrätt bidrog säkerligen till att det vid den tidpunkten inte ansågs finnas skäl att avskära målsäganden från rätten att åtala brott som hörde under allmänt åtal.

I dag ser emellertid förhållandena annorlunda ut. Det finns en professionell åklagarkår och en väl utvecklad åklagarorganisation. I en rättegång om ett brott som hör under allmänt åtal är det åklagaren som ska föra talan i ansvarsdelen. Åklagaren företräder staten och det allmännas intresse av att lagföra den som begått ett brott. Genom åtalet framställer åklagaren ett yrkande om att det tilltalade ska dömas till ansvar för brott och anger genom sin gärningsbeskrivning vad den tilltalade ska försvara sig mot och vad rätten ska pröva. Från det allmännas perspektiv torde det inte finnas någon tvekan

---

<sup>11</sup> SOU 2013:17 s. 233.

om att åklagaren är den som är bäst lämpad att avgöra hur en talan om ansvar för brott bör utformas, vilken utredning som bör åberopas eller vilka processhandlingar som bör vidtas i övrigt.

Av principiella skäl framstår det därför som lämpligt att åklagaren ensam är den som ska föra talan om straffansvar. Målsäganden ska och bör inte behöva dela denna uppgift med åklagaren. Vi delar således den uppfattning som framfördes av Straffprocessutredningen, dvs. att när åklagaren för talan är det svårt att se att målsäganden har ett berättigat intresse att vid sidan av åklagaren aktivt driva linjen att den tilltalade ska dömas och straffas.

I den mån målsäganden ändå har ett behov av att kontrollera att åklagaren fullgör sina skyldigheter på ett tillfredsställande sätt torde dennes möjlighet att självständigt driva en ansvarstalan genom att väcka enskilt åtal, överta ett nedlagt åtal eller självständigt överklaga en dom till högre rätt ha större betydelse än rätten att biträda åtalet. Genom dessa delar av målsägandens subsidiära åtalsrätt tillgodoses en stor del behovet för målsäganden att kontrollera åklagarens arbete. Till det kommer att målsäganden har möjlighet att begära överprövning av en åklagares beslut som målsäganden är missnöjd med. Det kan t.ex. gälla ett beslut att inte väcka åtal, utformningen av åtalet eller rubriceringen av den brottsliga gärningen. Det bör i sammanhanget också nämnas att en målsägande, ofta genom sitt målsägandebiträde, har möjlighet att ha en dialog med åklagaren och på så vis påverka utformningen av ett åtal m.m. även utan att åtalet biträds. Därigenom kan målsäganden framföra synpunkter på gärningsbeskrivningen, rubriceringen, den åberopade bevisningen och i övrigt lämna synpunkter i påföljdsfrågan eller ansvarstalan i stort. Sådana diskussioner kan förekomma både under förundersökning och under pågående rättegång. Det får förutsättas att en sådan dialog mellan målsägande och åklagare skulle bli något vanligare om målsäganden inte längre kan biträda åtalet.

Sammantaget är det enligt vår uppfattning tveksamt om målsägandens biträdande av åtalet fyller någon egentlig kontrollfunktion i dagens process. I den mån det finns ett behov av att behålla målsäganden som kontrollorgan tillgodoses det behovet alltså bättre genom andra bestämmelser.

När det gäller det symbolvärde som finns i att målsäganden biträder åtalet kan detta i och för sig anses vara viktigt för att markera målsägandens intresse av att gärningsmannen döms för brottet. Det



kan hävdas att denna symbolhandling är särskilt viktig i den moderna straffprocessen för att tillgodose den urgamla vedergällningstanken (dvs. den kränktes rätt att utkräva hämnd för en brottslig gärning). Denna tanke har i princip helt ersatts av ett synsätt enligt vilket ett brott primärt anses utgöra en kränkning av samhällets rättsordning och att det därför är upp till samhället att ingripa mot brottet. I det moderna rättssamhället har staten i princip helt övertagit enskildas anspråk på utkrävande av straffansvar.<sup>12</sup>

Vi bedömer att det symbolvärde som ligger i att en målsägande ska kunna biträda ett åtal inte ensamt kan utgöra ett tillräckligt skäl för att behålla möjligheten att biträda åtalet. Brottmålsprocessen fyller givetvis en viktig funktion när det gäller att ge en målsägande upprättelse genom att den som begått ett brott ställs till ansvar och döms för brottet. Det är därför i och för sig naturligt att målsäganden har ett intresse av att medverka till att så sker. Eftersom staten tagit över ansvaret att utkräva ansvar för brott ligger däri också att staten har ett ansvar för att ge brottsoffer sådan upprättelse. När det är fråga om ett brott som hör under allmänt åtal är det de brottsbekämpande myndigheternas och åklagarens ansvar att se till att utreda brottet och att talan om ansvar förs i domstol. Målsägandens intresse av upprättelse bör därför i de allra flesta fall tillgodoses genom att åklagaren ser till att gärningsmannen lagförs för brottet. Biträdandet av åtalet fyller ingen egentlig praktisk funktion i det avseendet. Därtill har flera åtgärder vidtagits för att stärka brottsoffers ställning i processen på andra sätt, bl.a. genom rätten till målsägandebiträde och möjligheten att få hjälp att föra en talan om enskilt anspråk. Målsägandens intresse av upprättelse kan således till stor del tillgodoses genom målsägandens möjlighet att få skadestånd och genom att målsäganden som bevisperson kan medverka till att gärningsmannen döms. I övrigt kan målsägandens behov av upprättelse tillgodoses genom målsägandens subsidiära åtalsrätt samt möjligheten att överta ett nedlagt åtal eller självständigt överklaga en dom till högre rätt.

Vi anser också att det finns flera nackdelar med att målsäganden biträder åtalet. Om målsäganden justerar gärningsbeskrivningen eller framställer egna yrkanden kan det medföra att den tilltalade och domstolen har att ta ställning till alternativa gärningsbeskrivningar och påföljdsförslag, vilket kan skapa otydlighet för både parter och

---

<sup>12</sup> Se Diesen m.fl., Förundersökning (2019, version 5, JUNO), avsnitt 5.2.

domstolen i fråga om processens ram. Det är inte ägnat att främja en förutsebar och rättssäker process. Vi har också erfarit att det ibland förekommer att domare inte låter ett målsägandebiträde ställa frågor om den brottsliga gärningen när målsäganden inte biträder åtalet, även om målsäganden för talan om enskilt anspråk på grund av brottet. Detta utgör enligt vår mening ett exempel på att rätten att biträda åtalet skapar otydlighet i rättstillämpningen, vilket inte är till målsägandens fördel. Om denna otydlighet undanröjs samtidigt som målsägandens frågerätt tydliggörs i lagstiftningen skulle målsägandens ställning i processen enligt vår bedömning stärkas.

Det orsakar också domstolarna ett inte obetydligt merarbete att reda ut frågan om målsäganden biträder åtalet och att kalla en målsägande som biträtt åtalet till huvudförhandling. Därtill har samspelet mellan rätten att biträda åtalet och rätten till målsägandebiträde i överrätt vissa process- och kostnadsdrivande effekter, bl.a. eftersom det leder till att fler målsäganden biträder åtalet och framställer egna yrkanden i skuld- och påföljdsfrågor, vilket leder till merarbete och ökade kostnader för hovrätterna samt ökade kostnader för målsägandebiträde där, utan att det får någon positiv påverkan på processen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att det finns skäl att modernisera och anpassa regelverket till nuvarande förhållanden. Rätten att biträda åtalet fyller en ytterst begränsad funktion i den moderna rättegången och skapar också otydlighet i praxis samt ett inte obetydligt merarbete för domstolarna, särskilt i hovrätt. Vi föreslår därför att målsägandens möjlighet att biträda åtalet ska tas bort. Därigenom blir både målsägandens och åklagarens roll i processen tydligare samtidigt som handläggningen i domstol förenklas och processen blir mer förutsebar för parterna. Vi anser att de behov och intressen som målsäganden har i processen bättre kan tillgodoses genom andra bestämmelser.

En konsekvens av att målsäganden inte längre ska kunna biträda åtalet är att målsäganden inte kommer att kunna justera åklagarens gärningsbeskrivning, framställa ett eget ansvarsyrkande, åberopa egen bevisning och argumentera för en annan påföljd än åklagaren. Med hänsyn till den mycket begränsade betydelse som målsägandens biträdande av åtalet har i dagens process bedömer vi att det inte är förenat med några egentliga nackdelar för målsäganden att dennes möjlighet att vidta processhandlingar i nämnda avseenden försvin-

ner. En målsägande som vill vara aktiv i ansvarsdelen har regelmässigt också ett enskilt anspråk som denne för talan om. Det är därvid sällan en målsägande som för talan om enskilt anspråk har någon egentlig anledning att justera gärningsbeskrivningen, framställa ett annat ansvarsyrkande eller föra bevisning till stöd för att han eller hon utsatts för den brottsliga (och skadeståndsgrundande) gärningen. I den mån målsäganden har anledning att vidta sådana åtgärder har målsäganden inom ramen för sin talan om enskilt anspråk fullgoda möjligheter att vidta motsvarande processhandlingar när den brottsliga gärningen är en del av grunden för skadeståndsyrkandet. Målsäganden kan då åberopa alternativa gärningsmoment samt lägga fram annan bevisning till stöd för anspråket.<sup>13</sup>

Det är emellertid ändå viktigt att säkerställa att målsägandens ställning i brottmålsprocessen inte försämras till följd av att rätten att biträda åtalet avskaffas. Det finns särskilt anledning att klargöra den otydlighet som finns när det gäller målsägandens rätt att ställa frågor till förhörspersoner när han eller hon inte biträder åtalet. Det finns vidare anledning att se över målsägandens rätt att närvara vid en huvudförhandling när han eller hon inte har ställning som part. Vi återkommer till dessa frågor i nästföljande avsnitt.

I 31 kap. 11 § fjärde stycket rättegångsbalken finns bestämmelser om en målsägandes ansvar för rättegångskostnader i mål där målsäganden har biträtt ett allmänt åtal, fört talan om enskilt anspråk eller agerat på annat sätt i processen. I och med att vi föreslår att rätten att biträda åtalet tas bort bör även målsägandens ansvar för rättegångskostnad i mål där målsäganden biträder åtalet tas bort. I övrigt bör bestämmelsen lämnas oförändrad. Det innebär att bestämmelsen alltså är tillämplig om målsäganden uppträder som part i målet på grund av en talan om enskilt anspråk.

I 45 kap. 15 § rättegångsbalken finns bestämmelser om kallelse till huvudförhandling i brottmål. I bestämmelsens första stycke anges bl.a. att en målsägande som biträder åtalet ska kallas till förhandlingen. Denna skrivning bör utgå till följd av rätten att biträda åtalet avskaffas.

---

<sup>13</sup> Se Heuman, SvJT 1977 s. 250 f.

### 9.5.2 Målsägandens rätt att överklaga i ansvarsdelen

**Förslag:** En målsägande ska även i fortsättningen kunna överklaga en dom i ansvarsdelen i ett mål där åklagaren har fört talan. Om åklagaren i samma del överklagar till nackdel för den tilltalade ska dock målsägandens överklagande förfalla. Återkallar åklagaren sitt överklagande ska handläggningen i anledning av målsägandens överklagande återupptas om målsäganden begär det.

#### Skälen för utredningens förslag

Enligt gällande rätt har målsäganden rätt att överklaga en dom i ansvarsdelen oberoende av om åklagaren gör det (se 20 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken). Det krävs inte att målsäganden biträtt åtalet för att klagorätt ska föreligga. Till skillnad från åklagaren har en målsägande dock inte rätt att överklaga en dom till förmån för den tilltalade (jfr 20 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken). För klagorätt krävs att det överklagade avgörandet från rättslig synpunkt innebär en nackdel för målsäganden och att det ändringsyrkande som målsäganden framställt på objektiva grunder kan sägas vara till målsägandens förmån.<sup>14</sup> Av det följer att en dom med fullt bifall till åtalet från rättslig synpunkt inte kan anses vara till nackdel för målsäganden.<sup>15</sup>

Vår uppfattning är att målsägandens rätt att självständigt överklaga en dom bör behållas. Det är också rimligt att målsäganden i övrigt ska kunna föra talan om ansvar om åklagaren inte gör det, dvs. genom att väcka enskilt åtal eller överta ett nedlagt åtal. Möjligheten för en målsägande att självständigt föra en ansvarstalan när åklagaren inte gör det fyller alltjämt en viktig funktion när det gäller målsägandens intresse av upprättelse. En målsägande kan ha ett befogat intresse av att fortsätta att driva ansvarsfrågan trots att åklagaren valt att inte föra talan. När det särskilt gäller rätten att överklaga till högre rätt finns ett klagande exempel i rättsfallet ”Balkongmålet” NJA 2015 s. 702. I målet hade hovrätten ogillat åtalet och målsägandens skadeståndsanspråk. Målsäganden överklagade ensam domen till

<sup>14</sup> Jfr Welamson & Munck, Rättegång VI, 6 uppl., s. 32.

<sup>15</sup> Se RH 2002:25.

Högsta domstolen, som meddelade prövningstillstånd och ändrade domen både i fråga om ansvar och beträffande skadestånd.

Som en konsekvens av att rätten att biträda åtalet ska tas bort bör det genomföras vissa ändringar när det gäller målsägandens rätt att överklaga en dom i ansvarsdelen. En målsägande ska som utgångspunkt även i fortsättningen kunna överklaga en dom i ansvarsdelen om domen gått denne emot. Däremot bör målsäganden inte kunna föra en talan i ansvarsdelen i högre rätt om åklagaren överklagar i samma del. I ett sådant fall har målsäganden inget berättigat intresse av att föra talan vid sidan av åklagaren. På samma sätt som målsäganden inte bör ha rätt att biträda åklagarens åtal bör målsäganden alltså inte kunna föra en talan i ansvarsdelen i högre rätt vid sidan av åklagaren. Det är i så fall endast åklagarens överklagande som bör prövas av den högre rätten. Det nu sagda bör gälla om åklagaren överklagar till den tilltalades nackdel. När åklagaren överklagar till fördel för den tilltalade kan målsäganden ändå ha ett befogat intresse av att föra talan i ansvarsdelen åt andra hållet, dvs. till den tilltalades nackdel.

Målsägandens rätt att överklaga bör utformas så att en målsägande som vill överklaga i ansvarsdelen ska göra det på vanligt sätt, dvs. inom ordinarie klagotid. Ett alternativ vore att målsägandens rätt att överklaga görs beroende av att åklagaren beslutat att avstå från att överklaga. För att minska risken för rättsförlust ska målsäganden dock inte behöva invänta ett besked från åklagaren. I stället bör målsägandens självständiga överklagande förfalla om åklagaren överklagar i samma del.

Ibland återkallar åklagaren sitt överklagande. Det kan ske både innan och efter överklagandetiden har gått ut. Om det sker bör en målsägande som överklagat kunna få sin talan prövad. Målsäganden bör då kunna begära att handläggningen av hans eller hennes överklagande ska återupptas. I en sådan situation bör det krävas att en begäran om återupptagande inkommer till rätten senast inom tre veckor efter att åklagaren återkallat sitt överklagande (jfr 51 kap. 22 § andra stycket rättegångsbalken). Det bör framgå av lag att rätten ska underrätta målsäganden om att åklagaren återkallat sitt överklagande. Rätten ska dock inte behöva underrätta målsäganden om det är uppenbart att det är obehövligt.

Vi föreslår att regleringen om målsägandens rätt att överklaga i ansvarsdelen flyttas från nuvarande 20 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken till en ny paragraf. Liksom gäller enligt den nuvarande

regeln kommer den föreslagna bestämmelsen inte att reglera frågor om målsägandens behörighet att överklaga utifrån klagorätt och klagointresse m.m. Huruvida målsäganden är behörig att överklaga bör liksom i dag avgöras i enlighet med vad som gäller för överklagande i allmänhet. För att målsäganden ska vara behörig att överklaga krävs att målsäganden har ett rättsligt intresse av att få till en ändring i domen. I det kravet ligger att avgörandet från rättslig synpunkt ska innebära en nackdel för målsäganden. Den situationen föreligger främst när ett åtal som rör målsäganden ogillats helt eller delvis. Det kan emellertid också vara fråga om att den tilltalade dömts till ett straff som målsäganden anser är för lågt eller att målsäganden anser att tilltalade bör dömas till någon annan, strängare, påföljd.

När målsäganden för talan på egen hand i ansvarsdelen bör målsägandens överklagande handläggas på samma sätt som ett brottmål i dag handläggs i en sådan situation.

### 9.5.3 Målsägandens rätt att ställa frågor

**Förslag:** Bestämmelserna om vittnesförhör (36 kap. 17 § rättegångsbalken) och förhör med sakkunnig (40 kap. 10 § rättegångsbalken) kompletteras med en skrivelse om att en målsägande får ställa de frågor som har betydelse för dennes talan om enskilt anspråk.

#### Skälen för utredningens förslag

Målsägandens rätt att ställa frågor under förhör med den tilltalade eller andra förhörspersoner är enligt dagens bestämmelser formellt sett knuten till om målsäganden har ställning som part, dvs. om denne för talan om enskilt anspråk eller biträder åtalet.<sup>16</sup> I den juridiska litteraturen har det dock framförts att inte bör finnas några formella hinder mot att tillåta ett målsägandebiträde att ställa frågor även i andra fall, om frågorna är relevanta för de gärningar målet rör. Det har motiverats med att ett målsägandebiträdes uppgift att ta till

---

<sup>16</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 24.

vara målsägandens intressen i målet inte bör hindras av en alltför rigid processledning.<sup>17</sup>

Som nämnts förekommer det ibland att en målsägande som inte biträdd åtalet inte tillåts ställa frågor om den brottsliga gärningen trots att målsäganden för talan om enskilt anspråk på grund av brottet. I en sådan situation utgör den brottsliga gärningen den huvudsakliga grunden för anspråket. Den bevisning som åberopats till stöd för åtalet har således regelmässigt även betydelse som bevisning i fråga om det enskilda anspråket. Vår uppfattning är därför att målsäganden enligt gällande rätt får ställa de frågor om den brottsliga gärningen som behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt i fråga om det enskilda anspråket. Målsäganden kan alltså inom ramen för sin talan om enskilt anspråk hålla förhör och även i övrigt lägga fram bevisning för att styrka att han eller hon utsatts för brottet. Målsäganden kan också åberopa andra omständigheter än dem som framgår av åklagarens gärningsbeskrivning till stöd för sin talan och kan även föra bevisning om dessa tillkommande omständigheter. Det är en naturlig följd av bestämmelserna om gemensam handläggning av det enskilda anspråket och åtalet samt principen om fri bevisföring.

Det är emellertid inte bra om en målsägande som inte biträder åtalet i praktiken inte tillåts att ställa frågor om den brottsliga gärningen eller andra delar av målet som är av relevans för målsägandens talan om ett enskilt anspråk. För att säkerställa att målsäganden ska kunna tillvarata sin rätt i dessa avseenden även om rätten att biträda åtalet tas bort bör det införas förtydligande bestämmelser i rättegångsbalken om att en målsägande får ställa de frågor som behövs för målsägandens talan om enskilt anspråk även i ett mål där åklagaren för talan om ansvar för brott. I likhet med vad som föreslogs av Straffprocessutredningen (SOU 2013:17 avsnitt 6.5.2) kan sådana förtydligande bestämmelser lämpligen tas in i de bestämmelser som gäller vittnesförhör (36 kap. 17 § rättegångsbalken) och förhör med sakkunnig (40 kap. 10 § rättegångsbalken). I 37 kap. 1 § rättegångsbalken finns en bestämmelse som gäller förhör i bevissyfte med bl.a. den tilltalade. Där finns en hänvisning till 36 kap. 17 § rättegångsbalken. På det sättet kommer det att framgå att samma frågerätt gäller vid förhör med den tilltalade.

---

<sup>17</sup> Se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd (version 4, JUNO), kommentaren till 3 § lagen om målsägandebiträde.

### 9.5.4 Målsägandens rätt till insyn i handläggningen

**Förslag:** I 5 kap. 3 § rättegångsbalken införs en bestämmelse med innebörd att en målsägande som inte för talan har rätt att närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar om inte särskilda skäl talar mot det.

I 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen införs en bestämmelse som möjliggör att målsägandens rätt att närvara ska kunna begränsas om det står klart att intresset av sekretess väger tyngre än målsägandens intresse av att närvara.

#### Skälen för utredningens förslag

Det är angeläget att målsägandes ställning inte försämrats i något avseende till följd av att rätten att biträda åtalet avskaffas. En konsekvens av att rätten att biträda åtalet tas bort är att färre målsägande kommer att ha ställning som part i brottmål. Det gäller de målsägande som inte för talan om enskilt anspråk i brottmålet.

Med partsställningen följer en rätt till insyn i målet. En parts rätt till insyn i handläggningen i ett brottmål, dvs. rätten att ta del av handlingar och uppgifter i målet och närvara vid en förhandling, är inte uttryckligen reglerad på något specifikt ställe i rättegångsbalken, utan framgår indirekt av flera olika bestämmelser. När det gäller målsägandens rätt till insyn under förundersökningen anses målsäganden inte vara part och har då inte större rätt till insyn i denna än vad allmänheten har. När åtal har väckts upphör som huvudregel förundersökningssekretessen. Målsäganden har då rätt att ta del av förundersökningsprotokollet, i den mån det hos domstolen inte råder sekretess som gäller mot målsäganden (se t.ex. 35 kap. 12 § OSL). Av 21 § avgiftsförordningen (1992:191) följer att en målsägande inte behöver betala någon avgift för att få en kopia av förundersökningsprotokollet.

När åtal väckts kan målsäganden ha ställning som part om han eller hon för talan om enskilt anspråk eller biträder åtalet. Om målsäganden för talan har han eller hon den rätt till insyn som gäller för part i allmänhet. Det innebär i princip att målsäganden har rätt att ta del av allt som tillförs målet som kan ha betydelse för hans eller hennes talan. Eftersom målsägandens talan om enskilt anspråk i



normalfallet grundar sig på att han eller hon utsatts för den gärning åtalet gäller, omfattar dennes rätt till insyn oftast även allt som har betydelse för skuldfrågan.

Vi anser att målsägandens behov av insyn i ett brottmål där åklagaren för talan i allt väsentligt tillgodoses genom den partsställning som tillkommer en målsägande som för talan om enskilt anspråk. Den rätt till partsinsyn som försvinner till följd av att rätten att biträda åtalet tas bort medför inte att det uppstår ett behov av att införa en allmän bestämmelse som ger en målsägande som inte är part en rätt till insyn i vad som tillförs målet. Det huvudsakliga syftet med partsinsynen är just att parten ska kunna ta del av allt relevant i målet för att kunna föra sin talan.<sup>18</sup> Eftersom målsäganden inte längre ska kunna föra talan i ansvarsdelen vid sidan av åklagaren minskar därmed också behovet av insyn i målet. När målsäganden för talan om enskilt anspråk gäller fortfarande den partsinsyn som följer av partsställningen i den delen. Detsamma gäller om målsäganden självständigt för talan om ansvar.

Målsäganden bör anses ha ett befogat intresse av att närvara vid en huvudförhandling oavsett om han eller hon har ställning som part. En målsägande som har begärt att få information av rätten om tidpunkt och plats för sammanträden inför rätten har rätt att få sådan information (20 kap. 15 a § rättegångsbalken). Målsäganden ska under förundersökningen tillfrågas om han eller hon vill ha sådan information (13 b § FUK). Målsäganden har också rätt till ersättning för sin inställelse till förhandlingen. Målsägandens rättigheter i nu nämnda avseenden gäller oavsett om målsäganden för talan i målet eller inte.

Däremot är en målsägandes rätt att närvara vid en huvudförhandling i viss mån beroende av om målsäganden är part i målet. Detta framgår indirekt av 46 kap. 8 § rättegångsbalken. Har en målsägande ställning som part finns en i princip ovillkorlig rätt att närvara. Det gäller även en förhandling som hålls inom stängda dörrar, så länge det som avhandlas inte saknar betydelse för målsägandens talan. En målsägande som inte för talan har däremot ingen större rätt att närvara vid en förhandling inom stängda dörrar än vad en person ur allmänheten har. Enligt den nämnda bestämmelsen kan rätten under

---

<sup>18</sup> Se SOU 2010:14 s. 228 f.

vissa förutsättningar bestämma att en målsägande som inte för talan inte ska få närvara innan han eller hon hörs.<sup>19</sup>

Eftersom en målsägande kan vara starkt personligt berörd av rättegången och då det som sägs under förhandlingen kan ha betydelse för en eventuell framtida talan om ett enskilt anspråk finns ett befogat intresse av att målsäganden ska kunna ha större insyn i en huvudförhandling än allmänheten. Med hänsyn till det, och till att avskaffandet av rätten att biträda åtalet innebär att färre målsägande kommer att ha ställning som part, bör rätten att närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar stärkas för en målsägande som inte för talan.

Vi föreslår därför en ändring av bestämmelsen i 5 kap. 3 § rättegångsbalken. Rättens ordförande ska få tillåta att en målsägande som inte för talan i målet får närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Bestämmelsen kan motiveras utifrån att en målsägande som inte för talan om ansvar eller enskilt anspråk ändå kan anses vara berörd av målet på ett sådant sätt att han eller hon som huvudregel bör ha samma rätt att närvara som en målsägande som för talan. Undantag från det bör kunna ske då det av någon konkret anledning finns skäl för det. Så kan vara fallet vid sådana situationer då det med hänsyn till bestämmelsen i 46 kap. 8 § rättegångsbalken finns skäl som talar mot att målsäganden ska få närvara innan han eller hon hörs. Så kan också vara fallet om det som ska avhandlas inom stängda dörrar inte kan sägas beröra målsäganden, t.ex. ett åtal som inte har något direkt samband åtalet mot målsäganden. Detsamma gäller om intresset av sekretess väger klart tyngre än målsägandens intresse av att få insyn i handläggningen.

Till följd av den föreslagna ändringen i 5 kap. 3 § rättegångsbalken bör det även införas en bestämmelse i 10 kap. OSL som klargör att målsägandens rätt att närvara vid ett sammanträde ska kunna begränsas på grund av ett starkt sekretessintresse som väger tyngre än målsägandens intresse av att närvara.

---

<sup>19</sup> Se prop. 1986/87:89 s. 236.

# 10 Rätten till målsägandebitråde

## 10.1 Vårt uppdrag

En målsägande har under vissa förutsättningar rätt till ett målsägandebitråde. För en målsägande utgör rätten till målsägandebitråde ett viktigt led i att tillgodose målsägandens behov av stöd och hjälp under en brottmålsprocess. Vårt uppdrag i denna del handlar om att vi ska föreslå hur rätten till målsägandebitråde kan stärkas, dels för målsägande i överrätt, dels för äldre brottsoffer. Vi ska också ta ställning till om kravet på att förundersökningsledare omedelbart ska göra en anmälan om målsägandebitråde till rätten när en förundersökning inletts eller återupptagits bör utökas till fler brottstyper än sexualbrott. I samtliga delar ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

## 10.2 Bakgrund

Institutet målsägandebitråde infördes år 1988 i syfte att stärka brottsoffers ställning i rättsprocessen. Före tillkomsten av lagen om målsägandebitråde var möjligheterna för en målsägande att få rättsligt bistånd begränsade. Frågan om en målsägandes rätt till biträde under förundersökning och rättegång kom i fokus i samband med de utredningar om sexualbrott som genomfördes på 1970- och 1980-talet och de ändringar i brottsbalkens regler om sexualbrott som trädde i kraft år 1984.<sup>1</sup> I 1984 års lagstiftningsärende om sexualbrott uppmärksammades att många sexualbrottsoffer upplevde att det var mycket påfrestande att ta initiativ till en polisutredning av brottet och att ta sig igenom en efterföljande rättsprocess. Därav infördes en rätt för en målsägande att åtföljas av en stödperson under rättegången (numera 20 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken). Det

---

<sup>1</sup> Se SOU 1976:9 och SOU 1982:61 samt prop. 1987/88:107 s. 6 f.

framhölls dock från olika håll att det inte var tillräckligt med ett personligt stöd åt en målsägande utan att det i många fall även fanns behov av juridisk hjälp under rättsprocessen. Det föredragande statsrådet anförde att det var angeläget att följa effekterna av den nya lagstiftningen och att vid behov ompröva frågan om juridiskt biträde till målsägande.<sup>2</sup>

Regeringen gav därefter Rättshjälpkommittén i uppdrag att utreda frågan om utvidgad rättshjälp i första hand åt kvinnor som utsatts för sexualbrott eller vissa andra våldsbrott. Rättshjälpkommittén konstaterade i betänkandet *Målsägandebitråde* (SOU 1986:49) att målsägande i mål om sexualbrott behövde mer hjälp än vad de dittills kunde få. Kommittén föreslog att offer för vissa grova sexualbrott skulle få ett eget juridiskt biträde (målsägandebitråde) med uppgift att tillvarata en målsägandes intressen och att ge stöd och hjälp under en förundersökning och rättegång.<sup>3</sup>

I den efterföljande propositionen om målsägandebitråde anförde regeringen att det fanns ett generellt behov av målsägandebitråde vid grövre sexualbrott. Regeringen förordade i denna del ett något mer restriktivt tillämpningsområde än vad Rättshjälpkommittén hade föreslagit. Regeringen ansåg dock att rätten till målsägandebitråde även borde omfatta den som utsatts för vissa brott mot liv och hälsa samt brott mot frihet och frid, dvs. brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken med fängelse i straffskalan, samt rån och grovt rån. För att förordna ett målsägandebitråde vid de brotten krävdes att målsäganden kunde antas ha ett särskilt starkt behov av målsägandebitråde.<sup>4</sup> Regeringens proposition låg till grund för lagen (1988:609) om målsägandebitråde, som trädde i kraft i juli 1988.

Sedan lagen infördes har rätten till målsägandebitråde utvidgats vid flera tillfällen. År 1991 utökades rätten till målsägandebitråde till att gälla i princip utan begränsning i mål om sexualbrott, samtidigt som förutsättningarna för att förordna ett målsägandebitråde vid våldsbrott m.m. blev mer generösa.<sup>5</sup>

År 1994 infördes en rätt till målsägandebitråde för samtliga brott i brottsbalken med fängelse i straffskalan. Målsägandebiträdets befogenheter utökades också så att biträdets förordnande under vissa

---

<sup>2</sup> Se prop. 1983/84:105 s. 49 och 79 samt prop. 1987/88:107 s. 16 ff.

<sup>3</sup> Se SOU 1986:49 s. 87 och 91 ff.

<sup>4</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 20 ff.

<sup>5</sup> Se prop. 1989/90:158.

förutsättningar kvarstod när en skadeståndstalan avskilts från ett brottmål för att handläggas som ett tvistemål.<sup>6</sup>

Rätten till målsägandebitråde utvidgades en tredje gång år 2001, då begränsningen till brott som ingick i brottsbalken togs bort. Ändringen gjordes framför allt med brottet överträdelse av kontaktförbud (då besöksförbud) i åtanke. I propositionen nämndes också könsstympling som ett exempel på ett sådant brott som skulle kunna föranleda förordnande av ett målsägandebitråde.<sup>7</sup>

Sammanfattningsvis kan ett målsägandebitråde numera förordnas vid samtliga sexualbrott och, under vissa omständigheter, alla övriga brott på vilka fängelse kan följa.

## 10.3 Regleringen av rätten till målsägandebitråde

### 10.3.1 Allmänna förutsättningar

En målsägande har alltså i vissa fall rätt att få ett målsägandebitråde förordnat för sig. Rätten till målsägandebitråde gäller endast fysiska personer. Målsägandens möjligheter att få ett biträde gäller oavsett om han eller hon är part i målet eller endast ska höras med anledning av åklagarens talan. Det är dock inget krav att en målsägande ska höras för att ett målsägandebitråde ska förordnas. Ett målsägandebitråde kan också förordnas för efterlevande till den som dödats på grund av brott. Det krävs då att den efterlevande har ställning som målsägande och uppfyller kriterierna för att få ett målsägandebitråde.

I 1 § lagen om målsägandebitråde anges vissa allmänna förutsättningar för ett förordnande och de typer av mål där det kan bli aktuellt att förordna ett målsägandebitråde.

En grundläggande förutsättning är att det pågår en förundersökning om brottet. Ett förordnande kan alltså ske först när en förundersökning har inletts eller återupptagits. Ett förordnande kan sedan ske när som helst under målets handläggning, både under en förundersökning och efter att åtal väckts. Ett förordnande kan även ske i högre instans (se avsnitt 10.4). Ett målsägandebitråde får dock inte förordnas efter att åklagaren har beslutat att allmänt åtal inte ska väckas eller att sådant åtal ska läggas ned, se 2 § lagen om målsägandebitråde.

---

<sup>6</sup> Se prop. 1993/94:26.

<sup>7</sup> Se prop. 2000/01:79 s. 39 f.

Ett målsägandebitråde förordnas av rätten på begäran av en målsägande eller när det annars finns anledning till det, se 4 och 7 §§ lagen om målsägandebitråde.

Förutsättningarna för ett förordnande skiljer sig åt beroende på vilken brottstyp som är aktuell i målet. Det följer av den trappstegsliknande konstruktionen av 1 § 1–3 lagen om målsägandebitråde. Den första punkten gäller sexualbrott, där det gäller en särskilt stark presumtion för att biträde ska förordnas. Den andra punkten avser brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken samt rån och grovt rån och den tredje punkten rör övriga brott med fängelse i straffskalan. Nedan följer en redogörelse för de tre punkterna.

### *Sexualbrott (punkt 1)*

Ett målsägandebitråde ska enligt den första punkten i 1 § lagen om målsägandebitråde förordnas i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde. Det råder alltså en särskilt stark presumtion för att ett målsägandebitråde ska förordnas vid dessa brott. Enligt förarbetena ska den som önskar det få ett målsägandebitråde och det ska i dessa fall i princip inte ske någon behovsprövning.<sup>8</sup>

Trots den starka presumtionen finns det undantagsfall där det saknas skäl att förordna ett målsägandebitråde. Så kan vara fallet när en målsägande redan har beviljats rättshjälp med ett biträdesförordnande eller när målsäganden själv är åtalad och därför har en offentlig försvarare. Rätten kan vidare avslå en begäran om målsägandebitråde om målet rör en så obetydlig gärning att det framstår som helt obehövligt med ett målsägandebitråde. Slutligen anges i förarbetena att det inte bör komma i fråga att ett målsägandebitråde förordnas mot en målsägandes vilja.<sup>9</sup>

### *Brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken samt rån m.m. (punkt 2)*

Enligt 1 § andra punkten lagen om målsägandebitråde ska ett målsägandebitråde förordnas i mål om brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägan-

---

<sup>8</sup> Se prop. 1989/90:158 s. 4 ff.

<sup>9</sup> Se prop. 1989/90:158 s. 6.

dens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett biträde. Det gäller alltså den som utsatts för brott mot liv och hälsa eller frihet och frid. Enligt samma bestämmelse kan ett målsägandebitråde även förordnas för den som utsatts för brott enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken, dvs. rån eller grovt rån, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

För ett förordnande enligt denna punkt krävs i det enskilda fallet en faktisk prövning av en målsägandes behov av biträde utifrån målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter. Behovet ska prövas genom en helhetsbedömning av målsägandens situation i förhållande till det brott som målet gäller.<sup>10</sup>

När lagen om målsägandebitråde infördes var förutsättningarna för ett förordnande enligt denna punkt mer restriktiva än den ordning som gäller i dag – det krävdes att målsäganden kunde antas ha ett särskilt starkt behov av biträde. I förarbetena till den ursprungliga regleringen uttalade regeringen att ett förordnande skulle ske med stor restriktivitet och att brottet i det enskilda fallet skulle ha varit av kvalificerat slag och ha inneburit en svår kränkning av brottsoffret. Vidare krävdes att bevisläget och det processuella läget skulle vara sådant att målsäganden kunde förväntas utsättas för ingående eller pressande förhör. Som en ytterligare förutsättning angavs att målsägandes fysiska eller psykiska tillstånd skulle vara sådant att han eller hon kunde antas ha väsentlig nytta av ett biträde. Som exempel nämndes att det kunde vara fråga om en målsägande som är psykiskt känslig, mycket ung eller mycket gammal.<sup>11</sup>

Genom en lagändring år 1991 togs kravet på ett ”särskilt starkt” behov av biträde bort. Det är numera tillräckligt att det kan antas att målsäganden har ett behov av ett målsägandebitråde. Liksom enligt tidigare förarbetsuttalanden krävs att det finns ett behov av ett biträde med hänsyn till målsägandens personliga situation i förhållande till det brott som målet handlar om, bl.a. vad gäller brottets art, bevisläget och det processuella läget i övrigt.<sup>12</sup>

I förarbetena anges att den mest typiska situationen där en målsägande har ett utsatt läge under en förundersökning och en rättegång är när målsäganden och den misstänkte har eller har haft en

<sup>10</sup> Se prop. 1989/90:158 s. 11.

<sup>11</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 38.

<sup>12</sup> Se prop. 1989/90:158 s. 11.

nära relation med varandra. Den situationen omnämns därför särskilt i lagtexten och kan ensamt utgöra skäl för att förordna ett målsägandebitråde. Även andra omständigheter av personlig art kan ha betydelse. Som exempel på sådana omständigheter nämns i förarbetena förståndshandikapp, sjuklighet, depressioner till följd av brottet, att målsäganden har en beroendeställning till gärningsmannen t.ex. i arbetslivet eller i förhållandet mellan lärare och elev, eller att målsäganden är gammal eller ett barn.<sup>13</sup>

### *Övriga brott (punkt 3)*

Ett målsägandebitråde kan enligt 1 § tredje punkten lagen om målsägandebitråde förordnas för andra brott som har fängelse i straffskalan, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och andra omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde. Förutsättningarna för ett förordnande enligt denna punkt överensstämmer alltså med vad som gällde för förordnanden enligt andra punkten före år 1991. Således ska ett förordnande ske med restriktivitet och efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett förordnande förutsätter alltså att brottet har varit av kvalificerat slag och inneburit en svår kränkning av brottsoffret, samt att bevisläget och det processuella läget i övrigt är sådant att man måste räkna med att målsäganden kommer att utsättas för ingående eller pressande förhör. Ytterligare en förutsättning är att målsägandens fysiska eller psykiska tillstånd är sådant att målsäganden kan antas ha väsentlig nytta av ett juridiskt biträde. Förutsättningarna för ett förordnande enligt tredje punkten är alltså annorlunda än i andra punkten, enligt vilken målsägandens personliga relation till den misstänkte i sig kan ligga till grund för ett förordnande.<sup>14</sup>

### **10.3.2 Målsägandebitråde i resningsförfaranden**

När en åklagare återupptar en förundersökning som kan resultera i en ansökan om resning och målsäganden har ett behov av biträde, kan ett målsägandebitråde förordnas. En lagstadgad rätt till måls-

---

<sup>13</sup> Se prop. 1989/90:158 s. 11.

<sup>14</sup> Se prop. 1993/94:26 s. 16 ff. och 50 f.



ägandebitråde i samband med ett resningsförfarande infördes år 2013, genom att det i 1 § lagen om målsägandebitråde lades till att ett målsägandebitråde kan förordnas även när en förundersökning har återupptagits. Detta gäller oavsett om förundersökningen återupptagits i ett ordinärt förfarande eller i resningssammanhang. Lagändringen innebar en kodifiering av den praxis som bildats genom rättsfallet NJA 2002 s. 439.

Utöver att en förundersökning återupptagits krävs att övriga förutsättningar för ett förordnande är uppfyllda. Bedömningen av om målsäganden har behov av ett målsägandebitråde måste dock anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller i resningssammanhang. Det är framför allt när ett förnyat förhör ska hållas med målsäganden som behovet av ett målsägandebitråde kan antas uppkomma.<sup>15</sup>

Det kan ibland vara aktuellt att förordna ett målsägandebitråde redan innan en förundersökning har återupptagits. Högsta domstolen har i ett avgörande kommit fram till att när en resningsdomstol har beslutat att en målsägande ska yttra sig över en resningsansökan och målsägandens intressen inte kan tillvaratas av åklagaren bör ett målsägandebitråde förordnas.<sup>16</sup>

### 10.3.3 Målsägandebiträdets uppgifter

Ett målsägandebitråde är ett juridiskt bitråde som ska hjälpa en målsägande i en brottmålsprocess. De uppgifter som målsägandebiträdet har framgår av 3 § lagen om målsägandebitråde. Enligt den bestämmelsen ska ett målsägandebitråde ta till vara en målsägandes intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden. I förarbetena anges att ett målsägandebiträdes främsta uppgift är att lindra påfrestningarna i samband med utredningen rörande ett allvarligt och integritetskränkande brott. Biträdet ska alltså fungera som ett stöd för målsäganden redan när en förundersökning inleds och sedan kvarstå som bitråde till dess rättegången är över. En viktig del i biträdets roll är att vara ett personligt stöd åt målsäganden. Biträdet ska också bevaka målsägandens intressen. Biträdet kan t.ex. förklara hur brottmålsförfarandet går till och vad som kommer att krävas av målsäganden i samband med en huvudförhandling. Målsägandebiträdet ska

---

<sup>15</sup> Se prop. 2011/12:156 s. 61.

<sup>16</sup> Se rättsfallet NJA 2016 s. 796.

även framföra målsägandens eventuella önskemål i olika handläggningsfrågor. Biträdet ska också närvara vid förhör med målsäganden, ha rätt att ställa kompletterande frågor och bevaka att inga ovidkommande eller onödigt kränkande frågor ställs. Under förundersökningen kan biträdet också förbereda en eventuell talan om skadestånd i anledning av brottet och diskutera yrkanden, grunder och bevisning. Vidare kan biträdet i mån av behov hjälpa målsäganden med kontakter med olika myndigheter och organisationer.<sup>17</sup>

Av 3 § andra stycket lagen om målsägandebitråde framgår att ett målsägandebitråde ska bistå en målsägande med att föra talan om ett enskilt anspråk i anledning av ett brott, om detta inte görs av åklagaren. Formuleringen kan ge intrycket av att det i första hand är en åklagare som ska bistå målsäganden med det enskilda anspråket, även i de fall det finns ett målsägandebitråde förordnat (jfr 22 kap. 2 § rättegångsbalken). Enligt fast praxis ska dock åklagaren normalt sett inte föra en målsägandes skadeståndstalan när ett målsägandebitråde har förordnats.<sup>18</sup> Högsta domstolen har t.ex. uttalat att en av de viktigaste uppgifterna för ett målsägandebitråde är att biträda målsäganden med att föra en talan om enskilt anspråk.<sup>19</sup>

Även om en av de viktigaste uppgifterna för ett målsägandebitråde är att föra en talan om enskilt anspråk bör det påpekas att ett målsägandebitråde endast kan förordnas inom ramen för ett brottmål. Det går alltså inte att förordna ett målsägandebitråde i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott. Det följer nämligen av 1 § lagen om målsägandebitråde att ett målsägandebitråde inte får förordnas för att enbart biträda en målsägande vid utförande av dennes talan om enskilt anspråk utanför ett brottmål. Däremot gäller enligt 3 § andra stycket andra meningen att målsägandebiträdets förordnande kvarstår om en talan om enskilt anspråk avskilts 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett tvistemål, såvida målet inte handläggs som ett förenklat tvistemål. En målsägandes rätt till målsägandebitråde vid handläggningen av ett tvistemål om skadestånd i anledning av ett brott gäller alltså endast i de fall där målsäganden redan i brottmålet har haft ett målsägandebitråde förordnat för sig och där skadeståndet sedan avskilts med stöd av den nämnda bestämmelsen i rättegångsbalken.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 23 f.

<sup>18</sup> Se prop. 1993/94:26 s. 22.

<sup>19</sup> Se ”Målsägandebiträdet i hovrätten II” NJA 2020 s. 141 p. 11.

<sup>20</sup> Se prop. 1993/94:26 s. 26.

### 10.3.4 Förundersökningsledares skyldighet att göra anmälan om målsägandebitråde

Ett målsägandebitråde kan förordnas av rätten på begäran av en målsägande eller när det annars finns anledning till det. Ett förordnande kan ske först när en förundersökning har inletts eller återupptagits. Frågan om förordnande ska tas upp av rätten så snart en målsägande begär att få ett biträde eller när frågan av någon annan anledning blir aktuell, t.ex. därför att en förundersökningsledare anmäler att det finns ett behov av ett biträde.<sup>21</sup>

En begäran om målsägandebitråde kan göras formlost. Det vanliga är att en förundersökningsledare gör en framställan om målsägandebitråde för målsägandens räkning. Det följer av att en förundersökningsledare enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken är skyldig att anmäla till rätten om en målsägande begärt att få ett målsägandebitråde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde.

År 2018 ändrades 23 kap. 5 § rättegångsbalken genom att det infördes ett krav på att en förundersökningsledare i vissa fall omedelbart ska göra en anmälan om målsägandebitråde när en förundersökning inletts eller återupptagits. En anmälan ska göras omedelbart om en förundersökning avser brott enligt 6 kap. brottsbalken. Kravet på en omedelbar anmälan infördes för att säkerställa att en målsägande ska få tillgång till ett målsägandebitråde i ett så tidigt skede av brottsutredningen som möjligt.<sup>22</sup> Bakgrunden till ändringen var att det hade konstaterats att det förekom att förundersökningsledare inte sällan avvaktade med att göra en framställan till rätten om förordnande av målsägandebitråde till dess att han eller hon ansåg att behov av biträde förelåg. Det ledde till målsägandebitråde i flera fall inte förordnades i ett tillräckligt tidigt skede, trots att ett tidigt biträdesförordnande visat sig ha stor betydelse vid utredning och lagföring av sexualbrott.<sup>23</sup> Regeringen ansåg därför att det behövdes en handlingsdirigerande regel som riktade sig till förundersökningsledare. Kravet på att en anmälan ska göras omedelbart innebär att det inte finns något utrymme för en undersökningsledare att avvakta med anmälan till dess att bevisläget har förbättrats eller försämrats genom fortsatta utredningsåtgärder.

---

<sup>21</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 39.

<sup>22</sup> Se prop. 2017/18:177.

<sup>23</sup> Se SOU 2016:60 s. 279.

Skyldigheten att omedelbart göra en anmälan gäller inte om det är uppenbart att en målsägande saknar behov av ett målsägandebitråde. I dessa undantagsfall behöver en undersökningsledare inte ge in en framställan om målsägandebitråde till rätten. Som exempel nämns i förarbetena att en vuxen person har utsatts för ett mindre allvarligt sexuellt ofredande. Vidare kan det finnas fall där det står helt klart för polis och åklagare att ett brott inte har begåtts, t.ex. för att det saknas någon brottsförutsättning. Eftersom en anmälan får underlåtas endast i undantagsfall bör dock en förundersökningsledare i tveksamma fall ge in en anmälan till rätten med angivande av de skäl som eventuellt finns mot ett förordnande. Målsäganden får då en prövning av frågan och en möjlighet att överklaga ett eventuellt negativt beslut till högre instans.<sup>24</sup>

## 10.4 Rätten till målsägandebitråde i överrätt

### 10.4.1 Tidigare ordning

Enligt den tidigare regleringen gällde att ett målsägandebitrådes förordnande kvarstod i överrätt om antingen åklagaren eller den tilltalade överklagade domen i ansvarsfrågan.<sup>25</sup>

När lagen om målsägandebitråde infördes togs i den dåvarande 2 § upp vissa fall där ett biträde inte kunde förordnas. Där angavs att ett biträde inte fick förordnas om åklagaren beslutat att allmänt åtal inte ska väckas eller att sådant åtal ska läggas ned samt i de fall åklagaren avstått från att överklaga domen i målet. Den ursprungliga lydelsen, enligt vilken ett målsägandebitråde inte fick förordnas om åklagaren avstått från att överklaga domen, medförde att det inte var lagligen möjligt för en hovrätt att förordna ett målsägandebitråde där om åklagaren inte överklagat. Det innebar att en målsägande som av någon anledning inte fått något målsägandebitråde i tingsrätten hamnade i ett sämre läge än den som fått ett biträde förordnat för sig där.<sup>26</sup> Genom en lagändring år 1994 förtydligades att ett målsägandebitråde fick förordnas i högre rätt om åklagaren eller den tilltalade överklagat domen i ansvarsdelen.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Se prop. 2017/18:177 s. 70 f. och 90 f.

<sup>25</sup> Se prop. 1987/88:107 s. 26.

<sup>26</sup> Se rättsfallet RH 1993:29.

<sup>27</sup> Se prop. 1993/94:26 s. 30 f.

I fråga om överklagande av ett enskilt anspråk gällde att ett målsägandebiträdes behörighet upphörde om enbart det enskilda anspråket överklagades. Sedan en lagändring år 1994 gäller att målsägandebiträdets uppgifter kvarstår i hovrätten om tingsrättens dom överklagas endast i fråga om enskilt anspråk. Det gäller oavsett vem som överklagat domen i fråga om anspråket.<sup>28</sup> Genom en senare lagändring har det förtydligats att ett målsägandebiträdes uppgifter kvarstår oavsett om det är tingsrättens eller hovrättens dom som överklagas, se 3 § andra stycket sista meningen lagen om målsägandebiträde.<sup>29</sup>

I 4 § lagen om målsägandebiträde föreskrivs att rättegångsbalkens regler om rättegångsbiträde ska tillämpas i fråga om målsägandebiträde. Det innebär bl.a. att ett målsägandebiträde kan överklaga en dom endast om biträdet har en fullmakt från målsäganden. Regeln har varit oförändrad sedan lagens tillkomst.<sup>30</sup>

## 10.4.2 2018 års reform av rätten till biträde i överrätt

### Bakgrund

År 2018 ändrades regleringen om målsägandebiträde i överrätt. Reformen innebar att ett målsägandebiträdes förordnande numera inte per automatik kvarstår i överrätten om ansvarsfrågan överklagas dit av åklagaren eller av den tilltalade. Enligt nuvarande ordning är utgångspunkten i stället att förordnandet upphör när tiden för att överklaga domen har löpt ut. Ett målsägandebiträde kan i stället förordnas på nytt i överrätten om målsäganden kan anses ha ett behov av biträde där utifrån de förhållanden som gäller för processen i överrätten.

Bakgrunden till ändringen var att målsägandes behov av målsägandebiträde i hovrätt ansågs ha minskat till följd av processreformen En modernare rättegång (prop. 2004/05:131). En central del av den s.k. EMR-reformen var att förhören vid tingsrätt ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning. I hovrätten spelas sedan upptagningarna av förhören upp i stället för att förhörspersonerna kallas till hovrätten för att höras på nytt. Eftersom det som huvudregel inte sker några förnyade förhör i hovrätten kallas betydligt färre

---

<sup>28</sup> Se prop. 1993/94:26 s. 52.

<sup>29</sup> Se prop. 2017/18:86 s. 29 f.

<sup>30</sup> Se prop. 1987/88:107.

personer till huvudförhandling i hovrätten än som vad var fallet före EMR-reformen. Det innebär att en målsägande som utgångspunkt inte behöver närvara vid en förhandling i hovrätten, oavsett om han eller hon är part i målet.

Det förhållandet att en målsägande som huvudregel inte hörs på nytt i hovrätten ansågs innebära att några av målsägandebiträdets viktigaste uppgifter fallit bort i hovrätten, t.ex. att stötta målsäganden under förhandlingen samt att under förhöret med målsäganden ställa frågor och i övrigt bevaka målsägandens rätt. I förarbetena till 2018 års reform anfördes att målsägandebiträdets roll därför i stor utsträckning kommit att bestå av att närvara vid en förhandling för målsägandens räkning och i efterhand rapportera till målsäganden vad som hänt under förhandlingen.<sup>31</sup>

Regeringen ansåg mot bakgrund av det anförda att den funktion som ett målsägandebitråde kan fylla vid en huvudförhandling i hovrätten många gånger var begränsad och att det kunde ifrågasättas i vilken utsträckning den som haft ett målsägandebitråde i tingsrätten verkligen hade behov av ett sådant stöd även i hovrätten. Regeringen anförde att en målsägandes intressen i hovrätten många gånger kunde tillvaratas av åklagaren och att risken för att en målsägande skulle känna sig övergiven inte var särskilt stor, eftersom målsäganden som huvudregel inte närvarar vid förhandlingen. De kostnader som uppstår för staten för målsägandebiträden i hovrätt ansågs i många fall inte försvarbara med hänsyn till bitrådets begränsade betydelse för processen. Det ansågs därför inte längre motiverat med en ordning där ett målsägandebitrådes förordnande i alla situationer kvarstod i hovrätten. Således infördes den nu gällande ordningen, som alltså innebär att ett målsägandebitrådes förordnande som huvudregel är begränsat till att gälla i den instans som förordnat biträdet. Lagändringen var en del av flera reformer som sammantaget syftade till ett mer effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av statens resurser när det gäller rättsliga biträden.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Se prop. 2017/18:86 s. 24 ff.

<sup>32</sup> Se prop. 2017/18:86 s. 24 ff. och 37.

## Nuvarande reglering av rätten till målsägandebitråde i överrätt

Den nuvarande regleringen om rätten till målsägandebitråde i överrätt finns i 1 a § lagen om målsägandebitråde. Där anges att ett målsägandebitrådes förordnande gäller till dess att tiden för att överklaga domen i målet har löpt ut, om inte förordnandet dessförinnan har upphört eller om något annat följer av 3 § andra stycket samma lag. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att ett förordnande kvarstår om en talan om enskilt anspråk avskilts för att handläggas som ett tvistemål eller om en dom överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

De närmare förutsättningarna för att förordna ett målsägandebitråde i överrätt framgår av 1 a § andra stycket lagen om målsägandebitråde. Enligt den bestämmelsen ska, om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen, ett målsägandebitråde förordnas i högre rätt under de förutsättningar som anges i 1 § lagen om målsägandebitråde. De grundläggande förutsättningarna för ett förordnande i högre rätt är alltså desamma som i tingsrätten. I bestämmelsen anges dock även vissa tillkommande omständigheter som, utifrån hur processen i överrätt är utformad, ska beaktas vid behovsprövningen. Vid bedömningen av om en målsägande har behov av ett målsägandebitråde i högre rätt ska det även beaktas

1. om målsäganden ska höras,
2. vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk, och
3. om det finns något annat särskilt skäl.

Enligt *första punkten* ska det beaktas om målsäganden ska höras. Även om huvudregeln är att förnyade förhör inte ska ske i hovrätten kan det ibland bli aktuellt med tilläggsförhör eller omförhör med målsäganden. Om ett sådant förhör åberopas och tillåts bör ett målsägandebitråde kunna förordnas. En behovsbedömning måste dock göras i varje enskilt fall, varvid sådana omständigheter som vad brottet rör och målsägandens situation har betydelse.

Av *andra punkten* följer att en målsägandes behov av hjälp med en talan om ett enskilt anspråk kan innebära att ett målsägandebitråde bör förordnas. Många gånger bör dock målsägandens behov i det avseendet tillgodoses genom att åklagaren för målsägandens talan. Är det fråga om mer komplicerade skadestandsfrågor som kräver

mer utförlig argumentation eller mer ingående genomgång av skriftlig bevisning kan det dock vara mer ändamålsenligt att ett målsägandebiträde förordnas.

*Tredje punkten* anger att det finns en möjlighet att förordna ett målsägandebiträde om det finns något annat särskilt skäl som gör att målsäganden har ett behov av biträde i den högre rätten. I förarbetena anges som exempel att det ska ske förnyade förhör med andra personer angående frågor som har betydelse för målsäganden, eller att målsäganden biträder åtalet. Det poängteras dock att en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Enbart ett påstående att målsäganden biträder åtalet är inte tillräckligt, utan det bör vara fråga om att målsäganden lägger fram egen utredning, åberopar bevisning, justerar åtalet eller framställer ett eget yrkande i t.ex. påföljdsdelen.<sup>33</sup>

#### 10.4.3 Åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan om enskilt anspråk

En åklagare har enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken en långtgående skyldighet att föra en målsägandes talan om enskilt anspråk, om anspråket grundas på ett brott som åtalet avser. Denna skyldighet för åklagaren gäller såväl i tingsrätt som i överrätt. Högsta domstolen har uttalat att åklagarens skyldighet inte minskar till följd av att målet har överklagats till hovrätten och påverkas som utgångspunkt inte heller av att målsäganden har företrätts av ett målsägandebiträde i tingsrätten.<sup>34</sup>

Även om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan är långtgående är den inte undantagslös. Skyldigheten gäller endast om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat. Behovet av utredning för att klarlägga skadestandsfrågan har betydelse för bedömningen av om det föreligger väsentliga olägenheter. Ett skäl mot att åklagaren för en målsägandes talan kan vara att det krävs omfattande utredning för att avgöra skadestandsfrågan och att denna utredning inte kan läggas fram utan att brottmålet i dess helhet fördröjs. Även andra omständigheter, såsom att talan kräver orimligt mycket resurser i förhållande till ansvarsdelen, eller

---

<sup>33</sup> Se prop. 2017/18:86 s. 47 f.

<sup>34</sup> Se "Målsägandebiträdet i hovrätten II" NJA 2020 s. 141 p. 12.



att åklagaren och målsäganden har motstridiga intressen, kan medföra att åklagaren får avstå från att föra en målsägandes talan.<sup>35</sup>

#### 10.4.4 Högsta domstolens praxis om målsägandebiträde i högre rätt

Sedan 2018 års reform av rätten till målsägandebiträde i överrätt har Högsta domstolen i tre avgöranden lämnat vägledning om när ett målsägandebiträde ska förordnas i hovrätt.

I ”Målsägandebiträdet i hovrätten I” NJA 2018 s. 922 prövade Högsta domstolen vad som krävs för att ett målsägandebiträde ska förordnas i högre rätt i ett mål om våldtäkt. Omständigheterna i målet var följande. Tingsrätten hade ogillat åtalet och lämnat målsägandens yrkande om skadestånd utan bifall. Åklagaren och målsäganden överklagade domen. Åklagaren yrkade att den tilltalade skulle dömas för våldtäkt medan målsäganden, som biträdde åtalet även i hovrätten, yrkade att den tilltalade skulle förpliktas att betala det i tingsrätten yrkade skadeståndet.

Högsta domstolen uttalade att när fråga om att förordna ett målsägandebiträde i högre rätt uppkommer ska de förutsättningar som anges i 1 § lagen om målsägandebiträde vara styrande. För att 1 a § samma lag ska fylla någon funktion vid mål om sexualbrott måste emellertid prövningen göras utifrån de behov målsäganden har i överrättsprocessen; dessa är regelmässigt andra än under förundersökningen och rättegången i tingsrätten. Prövningen av målsägandens behov av biträde ska därför ske med andra utgångspunkter än då förundersökning inleds eller återupptas.

Enligt Högsta domstolen ska prövningen ske med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, varvid det är av betydelse bl.a. vad det är för typ av sexualbrott och om det ska hållas tilläggsförhör med målsäganden eller förnyade förhör med andra personer. Av betydelse är också om målsäganden avser att biträda åtalet och vidta någon processuell åtgärd utöver de som åklagaren vidtar. Det kan handla om att lägga fram egen utredning, åberopa bevisning, justera åtalet eller framställa ett eget påföljdsyrkande. Slutligen bör enligt Högsta domstolen ett målsägandebiträde förordnas om skadestands-

---

<sup>35</sup> Se prop. 1987/88:1 s. 15 f.

frågan inte är av så enkel beskaffenhet att talan lika väl kan föras av åklagaren.

I ”Målsägandebiträdet i hovrätten II” NJA 2020 s. 141 prövade Högsta domstolen vilken betydelse det har för bedömningen av behovet av målsägandebiträde i överrätt att åklagaren har förklarat sig inte föra målsägandens talan i fråga om enskilt anspråk. Högsta domstolen konstaterade att det inte finns någon möjlighet för en domstol att överpröva en åklagares beslut att inte föra målsägandens talan. Mot den bakgrunden uttalade Högsta domstolen att en domstol, vid bedömningen av om det finns ett behov av målsägandebiträde i högre rätt, har att utgå från åklagarens ställningstagande i fråga om att föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Vilken inverkan åklagarens beslut att inte föra målsägandens talan har på biträdesbehovet i högre rätt måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen ska då utgå från vilket behov av biträde i skadeståndsdelen som målsäganden har i överrättsprocessen.<sup>36</sup>

I ”Målsägandebiträdet i hovrätten III” NJA 2021 s. 694 tog Högsta domstolen ställning till betydelsen av att en målsägande hade framställt ett eget påföljdsyrkande i hovrätten vid bedömningen av om ett målsägandebiträde skulle förordnas där. Målet avsåg en lärare som åtalats för misshandel av en elev. Tingsrätten dömde den tilltalade för brottet och bestämde påföljden till villkorlig dom. Den tilltalade överklagade domen i ansvarsfrågan och målsäganden, som överklagade anslutningsvis, biträdde åtalet i hovrätten och yrkade straffskärpning samt fullt bifall till sin i tingsrätten förda skadeståndstalan.

Högsta domstolen konstaterade att det i regleringen om målsägandebiträde i högre rätt får anses ligga att ett eget påföljdsyrkande från målsäganden normalt ska väga förhållandevis tungt vid bedömningen av om det finns behov av ett målsägandebiträde. Domstolen uttalade dock även att ett påföljdsyrkande från målsäganden inte automatiskt kan föranleda att ett biträde förordnas. Lagstiftningen utgår från att det alltid ska göras en helhetsbedömning av behovet utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

---

<sup>36</sup> Se ”Målsägandebiträdet i hovrätten II” NJA 2020 s. 141 p. 20 och 21.

### 10.4.5 Domstolsverkets utvärdering av 2018 års reform

Regeringen gav år 2021 Domstolsverket i uppdrag att göra en utvärdering av 2018 års reform av rätten till målsägandebitråde i överrätt. Enligt uppdraget skulle Domstolsverket utvärdera om syftet med reformen hade uppnåtts och undersöka eventuella andra konsekvenser av reformen.

Domstolsverket redovisade uppdraget i en rapport som baserades dels på statistik från Domstolsverkets ekonomihanteringssystem och uppgifter från domstolarnas system för målhantering och ekonomi, dels på uppgifter som myndigheten inhämtat genom samråd med personal vid hovrätterna samt åklagare, advokater och företrädare för Brottsoffermyndigheten.<sup>37</sup>

Enligt rapporten visade utvärderingen av de kostnadsmässiga effekterna av reformen att de årliga kostnaderna för målsägandebiträden i hovrätterna under perioden 2016–2021 minskade med cirka 50 procent, från cirka 50 miljoner kronor per år före reformen till 25 miljoner kronor per år. I rapporten konstaterades att reformen inneburit en markant kostnadsbesparing såvitt avser statens utgifter för målsägandebiträden. Samtidigt angavs att reformen har lett till en ökad arbetsbörda för hovrätterna. Även arbetsbördan för åklagarna bedömdes ha ökat genom reformen, vilket i viss mån inneburit ökade kostnader för Åklagarmyndigheten. Vidare angavs att det förekommit att vissa målsägandebiträden, som varit förordnade i tingsrätten och fått avslag på en ansökan om att bli förordnad som biträde i hovrätten, trots avslagsbeslutet fortsatt att arbeta med att hjälpa målsäganden, utan att ha möjlighet till ersättning från staten.

När det gällde vilka konsekvenser som reformen fått i övrigt och de synpunkter på reformen som Domstolsverket inhämtat konstaterades att hovrätterna i stort uttryckte sig positiva till reformen. I rapporten angavs att hovrätterna ansåg att reformen lett till bättre hushållning med statens resurser utan att målsägandens ställning i processen påverkats negativt. Flera hovrättsråd uppgav att det sällan finns behov av att en målsägande företräds av ett biträde vid förhandling i hovrätten om inte målsäganden ska höras på nytt. Samtidigt uttryckte hovrättsråden förståelse för att en målsägande kan ha behov av ett målsägandebitråde för stöd beträffande sådant som händer

---

<sup>37</sup> Se Domstolsverkets rapport Regeringsuppdrag: En utvärdering av rätten till målsägandebitråde i överrätt, dnr DOV 2021/1208.

vid sidan av förhandlingen i hovrätten, och att många brottsoffer upplever att de har hamnat i ett sämre läge till följd av reformen. Några hovrättsråd uttryckte att det kan finnas skäl att se över reformen och göra anpassningar eftersom regelverket inte täcker in alla situationer där ett målsägandebitråde hade kunnat göra nytta.

Tillfrågade åklagare och advokater samt företrädare för Brottsoffermyndigheten gav uttryck för en mer negativ bild av reformen. Dessa aktörer uppgav i korthet att lagändringen har påverkat många brottsoffers upplevelse av hovrättsprocessen negativt och att lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser brottsoffers behov av stöttning och information under processen.

Advokatsamfundet ifrågasatte särskilt rimligheten i att en målsägande inte har motsvarande rätt som en tilltalad att biträdas av en advokat i överrätt. Enligt samfundet riskerar det att skada allmänhetens förtroende för rättssystemet. Samfundet pekade också på att reformen har lett till att många advokater och jurister, som haft biträdesförordnanden i tingsrätten men inte blivit förordnade i hovrätten, ändå utför arbete med att hjälpa målsäganden utan att kunna få ersättning för arbetet. Det har exempelvis avsett åtgärder för att ge målsäganden insyn i processen, genom att lämna information om att ett frihetsberövande har hävts efter en huvudförhandling, genom att informera om något nytt framfördes i hovrätten eller genom att hjälpa till med att gå igenom hovrättens dom.

Även Brottsoffermyndigheten uppgav att myndigheten uppfattat att det förekommer att tidigare förordnade biträden har fortsatt att utföra arbete med att hjälpa en målsägande trots att de inte kan få betalt för arbetet.

Enligt rapporten uppgav de tillfrågade åklagarna att reformen drabbat brottsoffer på ett orimligt sätt, bl.a. eftersom en målsägandes ställning i processen har försvagats. Flera åklagare riktade kritik mot att lagstiftaren har lagt ett för stort fokus på målsägandens behov av stöd specifikt i en förhandlingssituation. Åklagarna framhöll att en viktig del av uppdraget är att ge stöd och hjälp till brottsoffer både innan och efter förhandlingen, t.ex. när det gäller att förklara en dom så att en målsägande ska kunna förstå och hantera utgången i målet.

Både åklagare och advokater pekade på att åklagaren, som sällan har någon direktkontakt med målsäganden under en hovrättsprocess, inte kan ersätta ett målsägandebitrådes funktion i processen, särskilt vad gäller det kurativa arbetet. I rapporten påtalade åklagarna att det

förekommer att åklagare ibland åtar sig att företräda målsäganden trots att man egentligen anser att man inte borde göra det.

I rapporten redovisade Domstolsverket flera förslag på hur målsägandes behov av hjälp i överrättsprocessen kan stärkas. Förslagen framgår av rapporten och kommer därför inte här att redovisas i detalj. Ett förslag som dock återkom hos samtliga tillfrågade aktörer var att målsägandens behov av stöd i överrättsprocessen skulle kunna tillgodoses genom att det i överrätt förordnas ett biträde vars uppdrag är begränsat till att avse endast vissa åtgärder, så som att förklara processen och domen för målsäganden samt att sköta kontakter med hovrätten och åklagaren. Brottsoffermyndigheten föreslog vidare att ett målsägandebiträde alltid borde förordnas om målsäganden är under 18 år eller om minimistraffet för brottet är fängelse i ett och ett halvt år alternativt två år, samt att presumptionen för att förordna ett målsägandebiträde i överrätt vid sexualbrott bör stärkas.

## **10.5 Särskilt om äldre brottsoffers rätt till målsägandebiträde**

### **10.5.1 Inledning**

I april 2020 tillkännagav riksdagen för regeringen att rättsväsendet ska se särskilt allvarligt på brott mot äldre och andra särskilt utsatta personer. I utskottsbetänkandet anfördes att det finns kriminella individer och organiserade ligor som särskilt riktar in sig på att begå brott mot äldre människor. Som exempel på sådan brottslighet anfördes fall där gärningsmän utgett sig för att vara från hemtjänsten i syfte att råna äldre i deras hem. Andra exempel var falska läkare som lurat äldre med erbjudande om nya mediciner och gärningsmän utklädda till hantverkare som stulit från ensamma äldre kvinnor. Det anfördes vidare att det är gemensamt för alla brott som begås mot äldre att kriminella individer utnyttjar människor som typiskt sett har svårare att värja sig. Enligt betänkandet behövs det flera insatser för att öka tryggheten hos äldre och motverka denna typ av brottslighet. En åtgärd som särskilt nämns i utskottsbetänkandet är att äldre personer behöver stöd och hjälp när de har drabbats av brott.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Se bet. 2019/20:JuU29 p. 3 samt rskr. 2019/20:233.

## 10.5.2 Brottsförebyggande rådets rapport om brott mot äldre

Brå publicerade år 2018 en rapport om brottslighet som drabbar äldre samt äldre personers otrygghet och oro för brott.<sup>39</sup> Rapporten är baserad på analyser av svar från den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) som genomförs årligen av Brå, granskningar av polisanmälda brott med äldre målsägande samt intervjuer med äldre personer som blivit utsatta för brott.

I rapporten förekommer begreppen äldre och åldringsbrott. Med en äldre person menas i rapporten den som fyllt 65 år. Alla brottsoffer över 65 har dock inte nödvändigtvis utsatts för s.k. åldringsbrott. Det bör framhållas att personer över 65 år är en bred ålderskategori och utgör inte en homogen grupp. Med åldringsbrott avses i rapporten brott där offrets höga ålder på ett uppenbart sätt har utnyttjats av förövaren samt brott som kan riktas mot alla, men där risken för fullbordan och/eller konsekvenserna av brottet blir större när den utsatte är äldre.

Brå konstaterar att även om äldre personers utsatthet för brott generellt sett är lägre än yngre personers, upplever äldre, i relation till den faktiska utsattheten, en hög grad av otrygghet. Det finns även vissa situationer eller egenskaper kopplade till äldres hälsa och miljö som är förknippade med en ökad risk för att bli utsatt för brott. Sårbarhet till följd av fysiska eller psykiska besvär kan öka risken för att en gärningsman medvetet utnyttjar den äldres tillstånd eller anpassar sitt tillvägagångssätt vid ett brott. Som typiska åldringsbrott nämns i rapporten vissa former av bedrägerier och stölder, varav en relativt stor andel sker i organiserad form med ligor som systematiskt utnyttjar äldre personers sårbarhet. Det kan handla om objudna besök i hemmet av låtsatshantverkare eller tjänstemän, som kan lura den äldre på pengar genom låtsatstjänster eller genom att stjäla värdesaker eller kontanter i hemmet. Det finns även exempel på brott som riktar sig mot alla men som oftare kommer till fullbordan när offret är en äldre person. Det kan bero på att äldre personer har en sämre förmåga att skydda sig, inte bara rent fysiskt utan även i internetmiljöer där äldres kunskaper generellt är sämre, vilket ökar risken för att drabbas av vissa typer av bedrägerier eller annan internetrelaterad brottslighet.

---

<sup>39</sup> Se Brås rapport *Brott mot äldre – Om utsatthet och otrygghet* (rapport 2018:7).

En annan aspekt av äldre personers sårbarhet handlar om att brott riskerar att ge upphov till allvarigare konsekvenser när den utsatte är äldre. Det kan ta längre tid att läka både fysiskt och psykiskt, vilket kan kopplas till äldre personers generella hälsotillstånd. Det finns studier som visar att utsatthet för brott bland äldre kan resultera i sämre hälsa och kortare livslängd. Brottet kan också få allvariga känslomässiga konsekvenser om förövaren är en närstående eller en annan person som den äldre behöver förlita sig på. Ytterligare en aspekt är att en del äldre personer har relativt begränsade ekonomiska resurser i förhållande till när de var yrkesaktiva. Bedrägerier, stölder eller annan ekonomisk brottslighet som rör förhållandevis små summor kan därför få stora konsekvenser för många äldre. Särskilt äldre kvinnor, som över lag har sämre ekonomi än äldre män, riskerar att drabbas hårt.

I rapporten tar Brå upp att brottsutsatta äldre personer, till följd av social isolering eller liknande, kan ha svårt att påverka sin situation eller att påkalla uppmärksamhet kring den. Därtill finns i dag en stor del av den information som riktas till brottsoffer på internet. Många äldre har begränsade kunskaper om datorer och internet och har sämre tillgång till information om vilka möjligheter till hjälp och stöd som finns när man blivit utsatt.

Brå tar i rapporten upp flera aktörer som är viktiga i arbetet för att motverka de negativa konsekvenser som kan drabba äldre som utsatts för brott. När det särskilt gäller rättsväsendet anger Brå att bemötandet av äldre brottsoffer är en viktig faktor i det arbetet. Brå konstaterar att rättsväsendet har ett stort ansvar när det gäller brott mot äldre, inte minst beträffande bemötandefrågor, förhörsteknik eller andra steg i rättsprocessen som kräver specialkunskap på området. I rapporten lyfts fram att många äldre brottsoffer kan ha svårt att orientera sig i kontakter med rättsväsendet. Det kan vara fråga om att veta vilka man bör tala med, vilka man redan talat med, vilka papper som ska fyllas i och skickas in och vilka funktioner olika myndigheter och organisationer har i förhållande till brottsoffer. Ungefär hälften av de personer som Brå intervjuat har berättat om sådana svårigheter, och samtliga av dessa har även uppgett att de har varit beroende av hjälp utifrån för att kunna navigera i rättsprocessen, antingen från anhöriga, anställda inom hemtjänst/äldreboende eller aktörer inom rättsväsendet. Nästan samtliga av de intervjuade som har haft ett målsägandebiträde har uppgett att det kändes helt nöd-

vändigt att ha den hjälpen och att de annars troligen inte hade tagit sig igenom rättsprocessen.

### 10.5.3 Genomgång av brottmålsavgöranden med äldre brottsoffer

#### Inledning

Utifrån det som anförts i Brås rapport framkommer en bild av att typiska s.k. åldringsbrott handlar om stölder eller bedrägerier mot äldre personer, inte sällan när brottsoffret befinner sig i sitt eget hem. Vi har därför gått igenom ett antal brottmålsavgöranden i syfte att belysa förekomsten av målsägandebitråde för äldre brottsoffer som blivit utsatta för sådana brott som avses i 1 § tredje punkten lagen om målsägandebitråde. En del av de avgöranden från hovrätt och tingsrätt som redogörs för nedan har hämtats från en sammanställning av brottmålsdomar som finns i betänkandet *Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön* (SOU 2023:80). Sammanställningen avser brottmålsavgöranden där rätten i den straffrättsliga bedömningen har beaktat målsägandens ålder. Övriga hovrätts- och tingsrättsavgöranden som behandlas nedan har identifierats genom sökningar i rättsdatabasen JUNO, Norstedts Juridik. Det rör sig om avgöranden där det i domen har hänvisats till att brottsligheten har riktats mot en äldre person, eller liknande formuleringar. Av avgörandena framgår om målsägandebitråde har förordnats för de målsägande som förekommer i målen. Det bör dock framhållas att, i de fall där ett målsägandebitråde inte förordnats, det av avgörandena inte framgår om målsäganden hade önskat ett målsägandebitråde eller inte.

#### Brottmålsdomar avseende tillgreppsbrott eller bedrägeribrott och annan oredlighet

Flera av de träffar som dyker upp i JUNO vid en sökning på ”äldre person” handlar om brottmålsdomar avseende bedrägerier eller stölder som begåtts mot äldre personer. Nedan följer en redogörelse för några sådana avgöranden.



Genom Svea hovrätts dom den 28 mars 2023 i mål B 501-23 dömdes en man för flera grova bedrägerier och två fall av försök till sådant brott. Han hade gemensamt och i samförstånd med andra gärningsmän kontaktat äldre personer via sms med uppmaningen att på grund av misstänkt bedräglig aktivitet ringa ”spärrservice”. Vid efterföljande telefonkontakt med respektive målsägande hade en okänd person erbjudit sin hjälp med att stoppa de påstådda bedrägerierna eller vidta åtgärder för att återbetala de påstått försvunna pengarna. Därigenom hade målsägandena vilseletts att godkänna bedrägliga transaktioner eller flytta pengar mellan sina konton. Någon av gärningsmännen hade därefter besökt målsägandena i deras bostäder och genom fortsatt vilseledande fått dem att lämna ifrån sig sina kontokort med tillhörande kod. Därefter hade gärningsmännen gjort diverse inköp och uttag med korten. Hovrätten konstaterade att det var fråga om ett organiserat och systematiskt förfarande. Brotten hade riktats mot äldre personer och präglats av förslagenhet. Mot den bakgrunden ansåg hovrätten att bedrägerierna varit av särskilt farlig art och att de skulle bedömas som grova. Samtliga målsägande hade ett och samma målsägandebiträde både i tingsrätten och hovrätten.

Ett liknande avgörande om bedrägerier mot äldre är Svea hovrätts dom den 21 september 2023 i mål B 10054-23. En man dömdes till ett flerårigt fängelsestraff för flera fall av grova bedrägerier. Den tilltalade hade besökt flera äldre personer i deras hem och då utgett sig för att vara från polis, brandkår eller liknande. Härigenom hade den tilltalade förmått målsägandena att lämna över bankkort och kod, och därefter genomfört bankomatuttag eller kortköp med målsägandenas bankkort. Vid påföljdsbestämningen beaktades att det var fråga om ett systematiskt och organiserat förfarande som riktats mot äldre personer. I målet företrädde samtliga målsägande av åklagaren. Något målsägandebiträde fanns inte förordnat vare sig i tingsrätten eller hovrätten.

Genom Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 22 februari 2023 i mål B 66-23 dömdes en man för fyra grova stölder samt för ett fall av bedrägeri. Stölderna hade begåtts genom att den tilltalade förmått målsägandena, som var runt 90 år eller äldre, att släppa in honom i deras hem under förevändning att han velat sälja tavlor eller att han hade hälsoproblem. Den tilltalade hade sedan tillgripit bl.a. smycken och kontanter. Stölderna bedömdes som grova med hänvisning till

att de skett i målsägandenas hem och riktat sig mot äldre personer som haft svårt att freda sig. Bedrägeriet hade bestått i att den tilltalade – efter att ha berett sig tillträde till en målsägandes bostad genom att utge sig för att sälja tavlor – tillgripit målsägandens bankkort med tillhörande kod och därefter använt kortet och koden för att ta ut pengar i en bankomat. De målsägande som deltog i tingsrättsprocessen hade ett målsägandebitråde förordnat för sig. De målsägande som var aktuella i hovrätten hade inte något målsägandebitråde utan företrädde i stället av åklagaren.

Genom Södertörns tingsrätts dom den 21 oktober 2021 i mål B 12665-21 dömdes en man för flera fall av grov stöld och grova bedrägerier. Den tilltalade hade besökt ett stort antal äldre personer i åldrarna 85–96 år, och utgett sig för att komma från ett vitvaruföretag. I samband med det lurade han målsägandena på pengar. I vissa fall tillgrep han pengar från dem. Tingsrätten anförde i domen att gärningarna varit systematiska och riktats mot äldre personer som alla hade haft svårt att värja sig. Ett målsägandebitråde hade förordnats åt samtliga äldre målsägande.

Genom Södertörns tingsrätts dom den 25 maj 2023 i mål B 17032-21 dömdes en kvinna till ett flerårigt fängelsestraff för flera fall av grova bedrägerier som riktats mot äldre personer. Kvinnan hade tillsammans med andra gärningsmän sökt upp äldre personer i deras hem och utgett sig för att vara polis och på så vis kommit över målsägandens bankkort m.m. Samtliga målsägande hade ett målsägandebitråde som företrädde dem i tingsrätten.

## Kommentar

De ovan redovisade avgörandena och andra avgöranden som vi gått igenom indikerar att det är förhållandevis vanligt att det i tingsrätt förordnas ett målsägandebitråde åt äldre brottsoffer i mål som avser brott där gärningsmannen påstås ha utnyttjat att offret på grund av hög ålder har befunnit sig i en utsatt situation eller liknande. Det gäller alltså även för de brottstyper där rätten ska vara mer restriktiv med att förordna biträde (t.ex. stöld, bedrägeri eller andra brott som bedöms enligt 1 § 3 lagen om målsägandebitråde). Det finns alltså enligt gällande rätt goda möjligheter att förordna målsägandebitråde åt äldre brottsoffer i de fall där det behövs. Det finns dock exempel

på avgöranden där målsägandebiträde inte har förordnats vare sig i tingsrätt eller hovrätt. Det förekommer också exempel på att det i hovrätt inte förordnas ett målsägandebiträde åt äldre brottsoffer som har haft ett målsägandebiträde i tingsrätt.

#### **10.5.4 Betydelsen av en målsägandes ålder vid straffrättsliga bedömningar**

##### **Ett brotts straffvärde kan påverkas av brottsoffrets ålder**

Det finns flera olika regler som möjliggör för en domstol att i straffskärpande riktning ta hänsyn till att ett brott har riktats mot en äldre person. I korthet innebär reglerna att rätten, vid bedömningen av ett brotts straffvärde, kan beakta att brottet riktats mot en person som haft svårt att värja sig mot gärningen, eller att gärningsmannen utnyttjat en persons utsatta ställning eller liknande. Det kan handla om äldre personer eller barn som till följd av begränsade fysiska eller psykiska förmågor har svårt att försvara sig eller i övrigt befinner sig i en utsatt situation.

Vid bedömningen av ett brotts straffvärde ska rätten enligt 29 kap. 1 § brottsbalken beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Hänsyn ska särskilt tas till om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

I 29 kap. 2 § brottsbalken anges vissa försvårande omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för den särskilda brottstypen, särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen. Som försvårande omständigheter ska bl.a. beaktas om den tilltalade visat stor hänsynslöshet (2 § 2) eller om den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (2 § 3).

Den tredje punkten – i den del som avser utnyttjande av någons skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig – tar sikte bl.a. på brott mot barn och äldre samt personer med funktionsnedsättning. Att en gärningsman uppsåtligen utnyttjar att någon har en särskilt skyddslös ställning ska normalt tillmätas en betydande vikt som en försvårande omständighet.<sup>40</sup> Det förhållandet att offret är skyddslöst

---

<sup>40</sup> Se prop. 1987/88:120 s. 83.

kan medföra att gärningen även är att betrakta som hänsynslös enligt den andra punkten. Det finns alltså en överlappning mellan dessa omständigheter. Att ett brott riktats mot en äldre person skulle alltså kunna ses som försvårande enligt någon av punkterna. Tanken är dock inte att straffet ska skärpas med hänvisning till varje omständighet i 29 kap. 2 § brottsbalken som i och för sig kan anses vara uppfylld, utan en samlad bedömning ska göras.

För flera av de gradindelade brotten anges i lagtexten vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett visst brott ska bedömas som grovt. Att gärningsmannen visat hänsynslöshet vid brottet utgör bl.a. vid misshandelsbrott en omständighet som kan påverka bedömningen av brottets svårhetsgrad. Med hänsynslöshet avses bl.a. att en gärningsman använt våld mot en person som saknat eller haft begränsad möjlighet att försvara sig, såsom ett barn, en äldre person eller en person med funktionshinder.<sup>41</sup>

Det kan enligt flera straffbestämmelser beaktas att en gärning har varit av särskilt hänsynslös art. Denna kvalifikationsgrund tar sikte på brottsoffrets situation eller karaktären på angreppet och gäller gärningar som utförts mot ett offer som är särskilt utsatt eller annars befinner sig i en skyddslös ställning, antingen i den aktuella situationen eller på grund sin ålder.<sup>42</sup> Att gärningen varit av särskild hänsynslös art ska beaktas vid bedömningen av om bl.a. brotten olaga hot, olaga tvång, utpressning, våld eller hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättsak är att se som grova. Detsamma gäller brotten hemfridsbrott och olaga intrång.<sup>43</sup>

De redovisade straffskärpningsgrunderna tar inte sikte på ett brottsoffers ålder eller funktionsnedsättning som sådan. Däremot kan dessa omständigheter innebära att offret har svårare att försvara sig mot såväl fysiska angrepp som andra angrepp. Det är denna skyddslöshet eller utsatthet – dvs. inte åldern eller funktionsnedsättningen i sig – som straffskärpningsgrunderna tar sikte på. Det försvårande momentet ligger i att gärningsmannen på ett hänsynslöst sätt utnyttjar t.ex. en äldre persons skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Härigenom uppnås ett förstärkt straffrättsligt skydd för äldre personer.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Se prop. 1987/88:14 s. 4–6 och prop. 2009/10:147 s. 38.

<sup>42</sup> Se prop. 2015/16:113 s. 67 och 71.

<sup>43</sup> Se prop. 2021/22:194 s. 29.

<sup>44</sup> Se SOU 2023:80.

## Ett stärkt straffrättsligt skydd för äldre och andra särskilt utsatta

I juli 2025 infördes en ändring i bestämmelsen om grovt bedrägeri i 9 kap. 3 § brottsbalken. Lagändringen syftar till att fler fall av bedrägeri ska bedömas som grova brott, bl.a. genom att det anges i bestämmelsen att det särskilt ska beaktas om gärningsmannen på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat offrets skyddslösa eller utsatta ställning. I propositionen anförde regeringen att bedrägerier som begås mot äldre och andra särskilt utsatta personer är ett allvarligt problem som måste angripas på flera sätt, bl.a. genom ett förstärkt straffrättsligt skydd. Regeringen anförde vidare att bedrägerier genom social manipulation har ökat och att det främst drabbar äldre personer.<sup>45</sup>

## 10.6 Överväganden

### 10.6.1 Rätten till målsägandebitråde i överrätt

**Förslag:** När högre rätt ska ta ställning till om ett målsägandebitråde ska förordnas enligt 1 a § andra stycket lagen om målsägandebitråde ska rätten vid bedömningen även beakta om målet avser brott som innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet.

Ett målsägandebitråde ska kunna förordnas i högre rätt om rätten har att pröva en dom endast i fråga om enskilt anspråk.

## Skälen för utredningens förslag

### *Några utgångspunkter utifrån kritiken mot 2018 års reform*

Den kritik som riktats mot 2018 års reform av rätten till målsägandebitråde i överrätt går i stora drag ut på att reformen påverkat många brottsoffers upplevelse av hovrättsprocessen negativt och att lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser brottsoffers behov av stöttning och information under processen. En del av denna kritik har avsett att lagstiftaren har lagt för stor vikt vid en målsägandes behov av biträde i en förhandlingssituation och att behovet av stöd och hjälp före och efter förhandlingen hamnat i skymundan. Det

<sup>45</sup> Se prop. 2024/25:124.

har också riktats kritik mot att en målsägande inte har motsvarande rätt till ett juridiskt biträde som en tilltalad.

De synpunkter som har framkommit i Domstolsverkets utvärdering av 2018 års reform är emellertid inte enbart negativa. Särskilt från hovrätterna har det framhållits att en målsägandes behov av juridisk hjälp inte är lika stort i hovrätten som under en förundersökning eller en rättegång i första instans. I rapporten anfördes även att advokatsamfundet angett att lagändringen i många fall framstår som rimlig samt att Brottsoffermyndigheten angett att det i de flesta målen inte finns något behov av att förordna ett målsägandebitråde.

Med hänsyn till den kritik som framkommit i Domstolsverkets utvärdering av 2018 års reform är det dock tydligt att reformen har fått negativa konsekvenser när gäller brottsoffers upplevelse av hovrättsprocessen. Vår uppfattning är att kritiken i stor utsträckning tar sikte på att dagens reglering inte tillgodoser målsägandes behov av information om processen och behov av stöd och hjälp utifrån främst personliga eller kurativa aspekter. Det handlar alltså om delvis andra aspekter än en målsägandes behov av processuell eller juridisk hjälp kopplat till hovrättens prövning av målet. Bilden av att många målsägande behöver mer stöd och hjälp än vad de kan få i dag bekräftas av vad vi erfarit i våra kontakter med åklagare och med advokater som arbetar som målsägandebitråde. De har påtalat att det är vanligt att en målsägande känner stor oro över vad som händer i en hovrättsprocess, inte minst eftersom målsäganden sällan närvarar vid förhandlingen. En återkommande synpunkt har varit att många målsägande behöver mer stöd och information om vad som händer under hovrättsprocessen än vad de får i dag.

Mot bakgrund av det anförda har vi som utgångspunkt att vårt förslag om hur rätten till målsägandebitråde i överrätt ska stärkas bör ta hänsyn till att en målsägande har behov av stöd och hjälp utifrån även andra omständigheter än de processuella aspekter som är kopplade till hovrättens prövning av målet vid en förhandling. Vårt förslag bör alltså ta hänsyn till att en målsägande kan behöva stöd och hjälp i överrätt inte bara utifrån sådana omständigheter som att en målsägande ska närvara vid en förhandling eller att målsäganden i egenkap av part behöver hjälp med att föra sin talan i målet.

Det finns i sammanhanget anledning att bemöta delar av den kritik som framförts mot 2018 års reform. En synpunkt som vi tagit del av är att allmänhetens förtroende för rättsväsendet riskerar att

skadas till följd av att en målsägande inte har samma rätt som en tilltalad att biträdas av en advokat i överrätt, eftersom det signalerar att samhället värnar mer om förövares rättigheter än brottsoffers. Vi har förståelse för det synsättet. Det är givetvis negativt om skillnader i rätten till försvarare respektive målsägandebitråde leder till att allmänhetens förtroende för rättsväsendet skadas. Det finns dock här särskild anledning att framhålla den huvudfunktion som brottmålsprocessen är avsedd att fylla. Även om processen fyller en viktig funktion för att ge upprättelse till brottsoffer vill vi betona att det huvudsakliga syftet med processen måste vara att säkerställa en rättssäker prövning av en misstänkts straffrättsliga ansvar. För att garantera en rättssäker prövning genomsyras straffprocessen av den grundläggande principen om att den som anklagas för brott ska anses som oskyldig under hela det straffrättsliga förfarandet, fram till dess skulden fastställs enligt lag (den s.k. oskuldspresumtionen). Rätten till försvarare är därvid av central betydelse för den tilltalades möjlighet att hävda sin oskuld. Prövningen av den tilltalades skuld är i grunden en angelägenhet mellan staten och den person som står anklagad för brott. Brottmålsprocessens syfte och funktion medför alltså att den tilltalade har en annan roll i processen än målsäganden. Det är därför naturligt att den tilltalades rätt till försvarare, som syftar till att tillgodose grundläggande rättssäkerhetsintressen, bedöms annorlunda än målsägandens rätt till ett juridiskt biträde.

Att den tilltalade i överrätt har en mer långtgående rätt till försvarare än målsägandens rätt till biträde ska därför inte ses som att samhället bryr sig mindre om brottsoffers rättigheter än förövares utan ska snarare ses som att samhället värnar om grundläggande rättsstatliga principer. Dessutom måste hänsyn tas till att rättsväsendets resurser är begränsade och ska användas där de gör mest nytta. Utifrån hovrättsprocessens utformning är det därför inte givet att en målsägande ska ha rätt till ett målsägandebitråde i överrätt i samma utsträckning som den tilltalade har rätt till en försvarare. Det är därför angeläget att hitta en lösning som leder till att målsägandebitråde kan förordnas i de situationer där det finns ett verkligt behov av det.

*Målsägandebiträdets förordnande bör inte alltid kvarstå i överrätt*

Mot bakgrund av den kritik som framförts mot 2018 års reform har vi inledningsvis övervägt om det finns skäl att återgå till den ordning som gällde före reformen, dvs. att ett målsägandebitrådes förordnande ska kvarstå i överrätt när en åklagare eller den tilltalade överklagar domen i ansvarsdelen. En tillbakagång till den tidigare ordningen skulle leda till att betydligt fler målsägande kommer att få ett målsägandebitråde i överrätt än vad som är fallet i dag. Det skulle också innebära en viss arbetsbesparing för hovrätterna, eftersom uppgiften att pröva frågan om målsägandebitråde ska förordnas när målet kommer dit skulle falla bort. Detsamma gäller för Åklagarmyndigheten, eftersom åklagarna i färre fall skulle föra en målsägandes talan om enskilt anspråk i överrätten. För hovrätternas del skulle den arbetsbesparande effekten sannolikt upphävas av de tillkommande arbetsuppgifter som skulle uppstå i och med att hovrätten skulle behöva vidtala och kalla fler målsägandebiträden till huvudförhandling samt pröva fler bitrådens ersättningsanspråk.

Det står klart att en återgång till den tidigare ordningen i och för sig är ett effektivt sätt att stärka rätten till bitråde i överrätt ur ett rent brottsofferperspektiv, eftersom alla målsägande som haft ett målsägandebitråde i tingsrätten i så fall per automatik kommer att ha kvar bitrådet i överrätt. Att det för en målsägande innebär en trygghet att ha ett bitråde förordnat för sig i hovrätten kan inte ifrågasättas.

Det finns alltså i och för sig skäl som talar för en återgång till den tidigare ordningen. Mot det ska ställas de skäl som låg bakom 2018 års reform. Tyngdpunkten i hovrättsprocessen avser prövningen av frågan om ansvar för brott. Denna prövning sker som utgångspunkt vid en huvudförhandling. Ett av huvudskälen bakom 2018 års reform var att några av ett målsägandebitrådes viktigaste uppgifter i hovrätten, dvs. att vara ett juridiskt stöd åt en målsägande, har fallit bort till följd av att en målsägande som utgångspunkt inte längre ska närvara vid en förhandling i hovrätten. Till det kommer att åklagaren har en långtgående skyldighet att företräda en målsägandes intressen vid förhandlingen. Även om en åklagare inte kan bidra med stöd och hjälp åt en målsägande vid sidan av förhandlingen på samma sätt som ett målsägandebitråde har åklagaren i många fall fullgoda möjligheter att tillvarata målsägandens juridiska intressen i målet, t.ex. när det



gäller att föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Ett målsägandebitrådes funktion vid en huvudförhandling är därför i många fall av begränsad betydelse för hovrättens prövning av målet. Motsvarande gäller enligt vår uppfattning även när hovrätten avgör ett mål utan huvudförhandling.

Vi anser att de skäl som låg bakom 2018 års reform fortfarande gör sig gällande. Att gå tillbaka till att ett bitrådesförordnande alltid kvarstår i överrätt skulle innebära en markant ökning av statens kostnader för målsägandebitråde i hovrätt. Det är tveksamt om den kostnadsökningen står i proportion till nyttan med en sådan ändring. 2018 års reform har bedömts medföra en minskning av de årliga kostnaderna för målsägandebitråde i hovrätt med cirka 50 procent, från cirka 50 miljoner kronor per år till 25 miljoner kronor. Samtidigt har det uttalats att kostnadsminskningen i praktiken sannolikt är betydligt större med hänsyn till kostnadsutvecklingen i övrigt.<sup>46</sup> Vi bedömer utifrån det att en återgång till den tidigare ordningen sannolikt skulle innebära att statens kostnader för målsägandebitråde i hovrätt skulle öka med i vart fall 100 procent i förhållande till dagens nivå. Det kan ifrågasättas om en sådan kostnadsökning är motiverad, särskilt med hänsyn till att det alltså finns många fall där ett målsägandebitråde fyller en begränsad funktion i hovrätten.

Sammantaget anser vi att en återgång till den ordning som gällde före 2018 inte framstår som en ändamålsenlig lösning, inte minst med hänsyn till den kostnadsökning som i så fall skulle uppstå och till att målsägandens juridiska intressen i många fall kan tillvaratas av åklagaren. Vi anser alltså att det är en rimlig ordning att rätten till målsägandebitråde i överrätt ska vara mer begränsad än rätten till bitråde i första instans. Vi ställer oss därför i och för sig bakom den slutsats som framfördes i förarbetena till reformen, dvs. att det med hänsyn till hovrättsprocessens utformning inte är motiverat att i alla situationer låta målsägandebitrådet förordnande kvarstå i hovrätten.

### *En stärkt rätt till målsägandebitråde vid vissa allvarliga brott*

Enligt gällande rätt ska ett målsägandebitråde i princip förordnas i hovrätt när det processuella läget är sådant att en målsägande behöver ett bitråde där. Det är i grunden en bra ordning. Vi ska dock föreslå

---

<sup>46</sup> Se Domstolsverkets rapport DOV 2021/1208.

en ny reglering som leder till att det i överrätt förordnas fler biträden än vad som följer av dagens regelverk. Vårt förslag kommer alltså att innebära att ett målsägandebitråde ska förordnas även i sådana mål där ett biträde inte kan motiveras utifrån de processuella aspekter som kan föranleda ett förordnande enligt den nuvarande bestämmelsen, såsom att målsäganden ska höras eller att målsäganden behöver hjälp med att föra en talan om ansvar alternativt enskilt anspråk. I ett mål där en målsägande inte ska höras och inte heller behöver hjälp med att föra en skadeståndstalan eller en talan om ansvar för brott skulle ett målsägandebitrådes uppgifter i huvudsak vara begränsade till att närvara vid en förhandling för målsägandens räkning samt att på ett mer allmänt plan ge stöd och information till målsäganden. Om målsägandebitråde skulle förordnas i det stora flertalet av den typen av mål skulle man i praktiken närma sig den ordning som gällde före 2018, vilket inte är önskvärt. Även om det i sådana mål finns ett värde för målsäganden att denne har ett biträde förordnat för sig anser vi att den ökade kostnaden av sådan reglering inte skulle stå i proportion till nyttan. Vi förordar därför att en stärkt rätt till målsägandebitråde avgränsas till vissa mål där det framstår som särskilt angeläget att en målsägande kan få hjälp av ett sådant biträde.

För att åstadkomma en lämplig avgränsning bör rätten till målsägandebitråde i överrätt utvidgas särskilt i mål om vissa allvarigare brott. Det får anses rimligt att en målsägande som utsatts för ett allvarligt brott har ett allmänt behov av stöd och hjälp. Stödbehovet måste generellt sett anses vara större ju allvarigare brott som en målsägande utsatts för eller när brottsligheten varit särskilt integritetskränkande. Brottets karaktär är en omständighet som i större utsträckning skulle kunna beaktas vid prövningen av om en målsägande har ett behov av stöd och hjälp i hovrättsprocessen. Att en målsägandes hjälpbehov typiskt sett får anses större vid allvarigare eller särskilt integritetskränkande brott kan också sägas återspeglas i den trappstegsliknande konstruktionen av 1 § lagen om målsägandebitråde. Rätten till biträde är starkast i mål om sexualbrott följt av mål om brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken.

Det följer visserligen redan av 1 a § lagen om målsägandebitråde att den högre rättens prövning av en målsägandes behov ska göras enligt de allmänna förutsättningarna i 1 § samma lag, vilket innebär att rätten vid behovsprövningen ska ta hänsyn till vilket brott som målet gäller. Bestämmelsernas utformning medför dock enligt vår

bedömning en viss en risk för att hovrätterna i alltför stor utsträckning tar hänsyn till de främst processuella aspekter som följer av 1 a § andra stycket. Det kan innebära att de allmänna förutsättningarna enligt 1 § inte får tillräckligt genomslag.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att det kan förtydligas i lagtexten att prövningen av en målsägandes behov av biträde i överrätt bör göras med större generositet vid vissa allvarligare brott. Det bör ske genom att det införs en ny punkt i bestämmelsens andra stycke. En ny punkt kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att en stärkt rätt till biträde ska gälla i mål om brott med ett visst minimistraff, t.ex. om det för brottet inte är föreskrivet fängelse i lägre än ett och ett halvt år, eller en liknande gräns som utgår från brottets straffskala. Vi bedömer dock att en sådan reglering riskerar att bli för trubbig och kan leda till en tillämpning där ett biträde inte förordnas i mål om brott vars minimistraff understiger den valda gränsen men där en målsägandes behov av biträde ändå är stort i det enskilda fallet. Därtill anser vi att det är mindre lämpligt att i en ny punkt uttryckligen peka ut vissa brottstyper, exempelvis brott enligt 6 kap. brottsbalken, eftersom det redan följer av hänvisningen till 1 § lagen om målsägandebitråde att dessa omständigheter bör beaktas. Det framstår därför som lämpligt att den nya punkten får en mer allmänt hållen formulering.

Vi föreslår därför att det ska införas en ny punkt i 1 a § andra stycket som anger att rätten ska beakta om målet avser brott som innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet. Den nya punkten syftar till att rätten, utöver de främst processuella aspekter som följer av de nuvarande punkterna i bestämmelsen, även bör fästa vikt vid vilken typ av brott som en målsägande påstås ha utsatts för och brottets allvar. Utgångspunkten ska vara att en målsägande ska anses ha ett behov av ett målsägandebitråde om målet avser ett särskilt allvarligt brott, även om han eller hon inte ska höras eller inte behöver biträde med hänsyn till en talan om enskilt anspråk eller av någon annan anledning.

Med angrepp mot en målsägandes liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet avses främst brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår som ett moment i gärningen. I mål om sådana brott framstår det som naturligt att en målsägande kan ha ett särskilt behov av ett målsägandebitråde som kan bevaka målsägandens rätt oavsett om

målsäganden inte ska höras eller när frågan om enskilt anspråk inte är sådan att ett biträde behövs. Det kan t.ex. avse mål om våldtäkt eller andra allvarliga sexualbrott, mål om våld och hot i nära relation eller andra brott som utgör allvarliga angrepp mot målsägandens personliga integritet. Men även andra brott som har varit särskilt integritetskränkande omfattas. Som exempel kan nämnas vissa allvarligare fall av grova bedrägerier eller grova stölder mot äldre personer i hemmet.

Genom formuleringen ”särskilt allvarligt angrepp” avser vi att markera att behovsprövningen ska ske med större generositet när målet avser särskilt allvarliga brott. Vi har som alternativ övervägt om det i stället skulle anges att det ska vara fråga om ett ”allvarligt angrepp”, för att uppnå en mer generös tillämpning. Med hänsyn till att vi utöver en ny punkt i 1 a § andra stycket lagen om målsägandebitråde även föreslår att det i vissa fall ska kunna förordnas ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag (se avsnitt 10.6.2) har vi dock stannat för att det ska krävas ett särskilt allvarligt angrepp för att målsägandebitråde ska förordnas enligt den nya punkten.

Det går inte att ange några fasta gränser för när ett brott ska anses ha innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot en målsägande. Ledning bör dock kunna hämtas från brottets straffskala eller det straffvärde som brottet kan antas ha. Är det för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i tre år, eller om brottets straffvärde inte understiger tre års fängelse, bör brottet i allmänhet vara av sådan karaktär att det ska anses ha innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsäganden. Men även i mål om brott som har ett lägre minimistraff eller straffvärde kan brottet vara av sådan karaktär att det ska anses ha innefattat ett särskilt allvarligt angrepp. Så kan vara fallet när det i målet görs gällande att gärningen varit av särskilt hänsynslös art på grund av att gärningsmannen på ett hänsynslöst sätt utnyttjat offrets skyddslösa ställning eller att offret befunnit sig i en utsatt situation eller liknande. En helhetsbedömning av målsägandens behov av stöd och hjälp utifrån omständigheterna i det enskilda fallet måste alltid göras.

Det nu redovisade förslaget har framtagits främst med hovrättsprocessen i åtanke eftersom det är där som en stärkt rätt till målsägandebitråde kommer att få störst praktisk betydelse. Det kan därför övervägas om den föreslagna bestämmelsen bör undantas från att gälla för processen i Högsta domstolen. Kravet på prövningstill-

stånd i Högsta domstolen gör dock att det är förhållandevis sällan som det förordnas ett målsägandebitråde där. Vi bedömer därför att den nya punkten inte i någon större utsträckning kommer att öka kostnaderna för målsägandebitråde i Högsta domstolen. Det saknas därför enligt vår mening skäl att undanta den nya punkten i 1 a § lagen om målsägandebitråde från att tillämpas i Högsta domstolen.

### *Övriga lösningar som övervägts*

Ett sätt att stärka rätten till målsägandebitråde i överrätt är att införa en generell presumtion för att ett målsägandebitrådes förordnande ska kvarstå i överrätten om målet överklagas dit. Denna presumtion skulle kunna frångås om det finns skäl för det, t.ex. om det framgår att det saknas behov av ett biträde. Frågan om förordnandet ska kvarstå eller upphöra skulle då kunna prövas av överrätten i de mål som överklagas dit.

En sådan presumtion skulle sannolikt leda till att betydligt fler målsägande kommer att få ett målsägandebitråde i hovrätten än vad som är fallet i dag. En sådan presumtion skulle dock sannolikt leda till en rättstillämpning där det stora flertalet av alla förordnanden i underrätt kvarstår i överrätt när målet överklagas dit. I princip skulle man då närma sig en återgång till den ordning som gällde före 2018 års reform. Som anförts ovan anser vi att det inte är motiverat. En presumptionsregel enligt den redovisade modellen skulle även bli arbetskrävande för överrätten om domstolen, i alla mål där det funnits ett målsägandebitråde i underrätten, har att pröva om förordnandet ska kvarstå. Vi bedömer att en sådan ordning skulle ta för mycket resurser i anspråk. Det bör därför inte införas en presumtion av det slaget.

Ett annat alternativ är att ett bitrådesförordnande från tingsrätten skulle kvarstå när målet överklagas till hovrätten, dock med en begränsning i bitrådets rätt till ersättning för arbete i hovrätten. Enligt en sådan ordning skulle det krävas särskilda skäl för att biträdet ska kunna få ersättning för närvaro vid en huvudförhandling. Huvudregeln skulle då vara att biträdet har rätt till ersättning för sådana arbetsuppgifter som ligger utanför att närvara vid huvudförhandlingen, dvs. kontakter med målsäganden, åklagare och domstolen m.m. samt att förklara processen och utgången i målet för målsägan-

den. Ersättning för närvaro vid en förhandling skulle kunna föreligga i de fall målsäganden ska närvara vid förhandlingen för förhör eller när biträdet behöver närvara för att föra målsägandens skadeståndstalan eller ansvarstalan. Med en sådan ordning skulle hovrätten inte behöva förordna ett biträde på nytt när målet överklagas dit. Det framstår dock som oförutsebart om biträdet inte på förhand vet om han eller hon kommer att få ersättning för inställelse vid huvudförhandling. Biträdet skulle därför på förhand behöva begära ett besked från hovrätten i fråga om rätten till ersättning. Denna ordning medför en del praktiska nackdelar och framstår enligt vår mening inte som lämplig.

Ytterligare ett förslag som diskuterats är att det skulle ingå i uppdraget för ett målsägandebiträde som förordnats i tingsrätt att bevaka överrättsdomen och förklara den för målsäganden. Biträdet skulle då ha rätt till ersättning för några timmars arbete för det arbetet. Denna ersättning skulle kunna betalas ut av tingsrätten i samband med att uppdraget där avslutas. En sådan ordning framstår enligt vår mening inte heller som lämplig. Det är för tingsrättens del svårt att på förhand avgöra vilken ersättning som är motiverad i det enskilda fallet. Risken med att betala ut ersättning för framtida arbete är också att ersättning kommer att betalas ut för arbete som sedan inte genomförs, t.ex. om målsäganden avböjer den erbjudna hjälpen. Ett annat alternativ är därför att hovrätten skulle betala ut ersättningen till biträdet när målet avslutas där. Oavsett om ersättningen skulle betalas av tingsrätt eller hovrätt är denna ordning förenad med nackdelar. Det har från de advokater vi talat med särskilt framhållits som problematiskt att ett biträde skulle behöva bevaka vilka mål som överklagats till överrätt och vad som händer i hovrättsprocessen när biträdet inte har något pågående förordnande där. Mot den bakgrunden anser vi att inte heller den nu diskuterade ordningen framstår som lämplig.

*Rätten till målsägandebiträde när högre rätt har att pröva  
en dom endast i fråga om ett enskilt anspråk*

I Domstolsverkets utvärdering av 2018 års reform har det redovisats att det finns vissa brister i lagstiftningen som bör ses över när det gäller rätten till målsägandebiträde i överrätt. Det gäller till att börja med den situationen att en tilltalad först överklagar domen både i ansvarsdelen och i fråga om ett enskilt anspråk, för att i ett senare

skede återkalla överklagandet i ansvarsdelen. Så länge domen är överklagad i ansvarsdelen kan åklagaren föra målsägandens talan om det enskilda anspråket. Om åklagaren kan föra målsägandens talan kan det bidra till att hovrätten beslutar att inte förordna ett målsägandebiträde. Om den tilltalade sedan återkallar överklagandet i ansvarsdelen kommer målet att skrivas av i den delen. Det får till följd att åklagaren inte längre är kvar i målet och att målsäganden saknar möjlighet att få hjälp av åklagaren med att föra talan om det enskilda anspråket. Det processuella läget är då likställt med att domen har överklagats endast i fråga om det enskilda anspråket. Det torde innebära att hovrätten då inte kan förordna ett målsägandebiträde eftersom domen inte längre är överklagad i ansvarsdelen, se 1 a § andra stycket lagen om målsägandebiträde.

Situationen skiljer sig från när domen redan från början överklagas endast i fråga om det enskilda anspråket. I en sådan situation kvarstår målsägandebiträdets uppdrag i hovrätten, se 3 § andra stycket lagen om målsägandebiträde. När den tilltalade däremot överklagar även i ansvarsdelen och sedan återkallar överklagandet i den delen kan situationen vara sådan att bitrådets förordnande redan upphört enligt 1 a § första stycket vid tidpunkten för återkallelsen. Motsvarande torde gälla om det är åklagaren som har överklagat och sedan återkallat ett överklagande i ansvarsdelen samtidigt som målsäganden eller den tilltalade har överklagat i skadeståndsdelen.

I Domstolsverkets rapport redovisas att Åklagarmyndigheten påtalat att det finns en brist i lagstiftningen när det gäller möjligheten att förordna målsägandebiträde i Högsta domstolen när ett enskilt anspråk avskilts från ett brottmål där. Denna situation illustreras av de omständigheter som förelåg i det mål som utmynnade i avgörandet "Skadestånd efter övernattningen" NJA 2019 s. 1064. I rättsfallet "Övernattningen" NJA 2019 s. 668 avgjorde Högsta domstolen en fråga om ansvar för våldtäkt. I samband med att det senare målet avgjordes avskilde Högsta domstolen målsägandens talan om skadestånd för att handläggas som ett tvistemål. Därför kunde inte åklagaren företräda målsäganden vid prövningen av målsägandens skadeståndstalan. Målsäganden bistods inte heller av ett målsägandebiträde. Frågan om ansvar och skadestånd hade i underinstanserna handlagts i samma mål och något målsägandebiträde hade inte förordnats i hovrätten. Om det enskilda anspråket redan i tingsrätten hade avskilts till ett tvistemål hade målsägandebiträdets för-

ordnande kvarstått både i hovrätten och i Högsta domstolen. När frågan om skadestånd först i Högsta domstolen avskildes från brottmålet fanns det inte rättsliga förutsättningar att förordna ett målsägandebitråde där. Detta fick till följd att målsäganden stod utan målsägandebitråde i Högsta domstolen. I praktiken hanterades situationen på så sätt att det i tingsrätten förordnade målsägandebiträdet uppträdde som ombud för målsäganden utan att ha rätt till ersättning av allmänna medel.<sup>47</sup>

Vi anser att det är otillfredsställande att en målsägande saknar möjlighet att få ett målsägandebitråde förordnat för sig i överrätt när ett enskilt anspråk där avskilts från ett brottmål och något målsägandebitråde inte förordnats i brottmålet, medan en målsägande i överrätt har kvar sitt biträde om en talan om enskilt anspråk avskiljs där. På motsvarande sätt är det otillfredsställande om en målsägande inte kan få ett målsägandebitråde i ett mål efter att ett överklagande i ansvarsdelen återkallats, medan den som haft ett biträde i underinstansen har kvar sitt biträde i överrätt om domen redan från början överklagats endast i fråga om det enskilda anspråket. Eftersom dessa situationer processuellt sett behandlas likvärdigt bör detsamma gälla rätten till målsägandebitråde.

De ovan nämnda inkonsekvenserna i lagstiftningen framstår som otillfredsställande och bör därför undanröjas. Vi föreslår därför att 1 a § lagen om målsägandebitråde ska kompletteras med ett nytt stycke som anger att ett målsägandebitråde får förordnas i högre rätt om den högre rätten har att pröva en dom endast i fråga om ett enskilt anspråk. Den högre rätten får då möjlighet att förordna ett målsägandebitråde dels i en situation där åklagaren eller den tilltalade återkallat ett överklagande i ansvarsdelen, dels när den högre rätten avskiljer ett enskilt anspråk från ett brottmål för att handläggas som ett tvistemål. Syftet är dock inte att generellt tillskapa en rätt till målsägandebitråde för den som inte haft ett målsägandebitråde i tingsrätten. Utgångspunkten bör vara att ett biträde ska kunna förordnas om en målsägande har haft ett biträde i tingsrätt och målsägandens möjlighet att få hjälp av en åklagare i överrätten har försvunnit till följd av en återkallelse eller ett avskiljande. Bestämmelsen bör därför ges en fakultativ utformning så att överrätten kan ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

---

<sup>47</sup> Se Domstolsverkets rapport DOV 2021/1208.



## 10.6.2 Ett särskilt målsägandestöd i hovrätt

**Förslag:** Om en målsägande har haft ett målsägandebitråde i tingsrätten och sådant biträde inte förordnas i hovrätt enligt 1 a § andra stycket lagen om målsägandebitråde ska hovrätten, om målsäganden har behov av det, förordna ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag (målsägandestöd), om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen och målet avser brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag i hovrätt*

Ett målsägandebitrådes uppdrag kan sägas bestå av i huvudsak två delar. Målsägandebitrådet ska dels bistå en målsägande med juridisk hjälp, dels vara ett mer allmänt stöd åt målsäganden, vilket innefattar att stötta målsäganden bl.a. genom allmän information och kurativa åtgärder. Vår uppfattning är att gällande reglering av rätten till målsägandebitråde i överrätt i huvudsak är ändamålsenligt utformad när det gäller att tillgodose målsägandes behov av juridisk hjälp i en överrättsprocess. När en målsägande utifrån det processuella läget i målet behöver juridiskt biträde, t.ex. om målsäganden ska höras i målet eller om målsäganden behöver hjälp med att föra en talan om enskilt anspråk, kan hjälpbehovet tillgodoses genom ett målsägandebitråde eller till viss del genom en åklagare. I några avseenden synes dock målsägandes behov av juridisk hjälp inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning om ett målsägandebitråde inte har förordnats. Det gäller särskilt en målsägandes behov av att få information om hur processen i hovrätten går till och om vad som händer under handläggningen samt att få utgången i målet förklarad för sig. En åklagare har inte möjlighet att på samma sätt som ett målsägandebitråde tillgodose en målsägandes hjälpbehov i dessa avseenden.

För att bättre tillgodose en målsägandes behov av stöd och hjälp i nämnda avseenden kan ett alternativ vara att fler målsägande ska kunna få hjälp av ett målsägandebitråde även i sådana mål där en målsägande inte ska höras eller behöver hjälp med att föra talan. Vårt förslag om en ny punkt i 1 a § andra stycket lagen om målsägande-

biträde kommer att leda till att fler målsägandebiträden förordnas i överrätt och därmed till att fler målsägande får sitt behov av stöd och hjälp tillgodosett. Förslaget är dock avgränsat till att gälla vissa mål om särskilt allvarliga brott. Skälet för denna avgränsning är att det skulle vara mindre ändamålsenligt att i för stor utsträckning förordna ett målsägandebitråde i de mål där ett sådant biträde inte kan motiveras av processuella skäl. I de mål där en målsägande inte behöver ett biträde på grund av att han eller hon ska närvara vid en förhandling eller på grund av en talan om ansvar eller enskilt anspråk framstår ett målsägandebitrådes uppdrag inte sällan som för omfattande i förhållande till det behov av övrig hjälp som målsäganden kan ha i målet.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att stärka målsägandes rätt till stöd och hjälp i hovrättsprocessen genom att det i hovrätt i vissa fall ska kunna förordnas ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag. Ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag skulle kunna ge en målsägande stöd och hjälp i hovrätten även i sådana mål där ett målsägandebitråde med ett fullständigt förordnande inte behövs med hänsyn till det processuella läget. Därigenom kan också statens kostnader för biträde till målsägande hållas nere i jämförelse med om en målsägande i stället skulle få ett målsägandebitråde med ett fullständigt förordnande.

Vi föreslår därför att det i hovrätt i vissa fall ska kunna förordnas ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag. För att det ska vara enkelt att särskilja ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag från den nuvarande formen av målsägandebitråde föreslår vi att ett målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag i hovrätt ska kallas för målsägandestöd.

Möjligheten att förordna ett målsägandestöd bör gälla endast i hovrätt, eftersom det främst är där som den föreslagna bitrådesformen kommer att ha praktisk betydelse. Vi bedömer att det inte finns något motsvarande behov av att kunna förordna ett målsägandestöd för processen i Högsta domstolen. Det bör vara tillräckligt att en målsägande kan få ett målsägandebitråde i den instansen när det finns behov av det.

*Utformningen av en reglering om målsägandestöd*

En första fråga gäller vad som bör ingå i ett målsägandestöds uppdrag. Med hänsyn till att målsägandestödet syftar till att tillgodose en målsägandes allmänna behov av information och stöd i processen bör det ingå i uppdraget att biträdet ska lämna information, stöd och hjälp till målsäganden. Med det avses främst att biträdet ska hjälpa målsäganden genom att förklara hur processen i hovrätten går till och informera om vad som händer under handläggningen. Har målsäganden synpunkter på handläggningen åligger det målsägandestödet att kommunicera detta med domstolen. I uppdraget ingår också att målsägandestödet förklarar utgången i målet samt mer kurativa åtgärder.

Eftersom ett målsägandestöds uppdrag ska vara begränsat i förhållande till vad som ingår i ett målsägandebitrådes uppdrag bör det inte ingå i uppdraget att föra en målsägandes talan i fråga om enskilt anspråk eller ansvar för brott när målsäganden biträder åtalet. Av det följer att det inte heller bör ingå i ett målsägandestöds uppdrag att bistå en målsägande med att överklaga domen om målsäganden vill göra det. Inte heller bör ingå i uppdraget att närvara vid en huvudförhandling för en målsägandes räkning. Målsägandens behov av hjälp i dessa avseenden ska i stället tillgodoses genom att ett målsägandebitråde med ett fullständigt förordnande företräder målsäganden, eller genom att en åklagare för målsägandens talan.

En ordning där en målsägande kan få antingen ett målsägandebitråde med ett fullständigt förordnande eller ett målsägandestöd kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att ett målsägandebitråde som förordnats i tingsrätt ska ha kvar sitt uppdrag i hovrätten men att uppdraget som utgångspunkt övergår till ett förordnande som målsägandestöd, om inte hovrätten beslutar annat. Hovrätten skulle då kunna förordna ett målsägandebitråde med ett fullständigt förordnande enligt de förutsättningar som framgår av 1 a § lagen om målsägandebitråde.

Den ovan nämnda ordningen skulle innebära att hovrätten i varje mål där en målsägande har haft ett målsägandebitråde i tingsrätt skulle pröva vilken form av biträde som målsäganden ska ha. Det skulle innebära ett betydande arbete för hovrätterna. Vi bedömer att en sådan ordning skulle bli alltför tungrodd och ta för mycket resurser i anspråk. Avsikten är inte heller att ett målsägandestöd ska förordnas för varje målsägande som inte får ett målsägandebitråde

med ett fullständigt förordnande. Det finns situationer där en målsägandes intressen i ett mål kan tas till vara av åklagaren och där det inte finns anledning att förordna vare sig ett målsägandebiträde eller ett målsägandestöd. En förutsättning för att ett målsägandestöd ska kunna förordnas bör därför vara att det ska finnas ett behov av det.

Utgångspunkten bör därför vara att det – liksom gäller i dag – ska göras en förnyad prövning av en målsägandes behov av biträde i hovrätten. Ett målsägandebiträdes förordnande från tingsrätten bör alltså alltjämt upphöra när tiden för överklagande av domen löpt ut. När frågan om biträde sedan aktualiseras i hovrätten bör en målsägande ange att han eller hon i första hand begär att ett målsägandebiträde ska förordnas, och i andra hand ett målsägandestöd. Hovrätten får därefter ta ställning till om det finns förutsättningar att besluta om någon av de två biträdesformerna.

Syftet med målsägandestödet är att stärka en målsägandes rätt till stöd och hjälp i hovrättsprocessen i sådana mål där ett målsägandebiträde med ett fullständigt förordnande inte behövs med hänsyn till det processuella läget. När en målsägandes behov av biträde provas bör utgångspunkten liksom i dag vara att målsäganden ska få ett målsägandebiträde med ett fullständigt förordnande om han eller hon har ett behov av ett sådant biträde. Möjligheten att förordna ett målsägandestöd ska alltså inte påverka en målsägandes möjlighet att få ett målsägandebiträde med ett fullständigt förordnande. Någon ändring i det avseendet är inte avsedd. Därför bör ett målsägandestöd kunna förordnas endast om det inte finns förutsättningar att förordna ett målsägandebiträde med ett fullständigt uppdrag. Dessutom bör krävas att målsäganden har haft ett målsägandebiträde förordnat för sig i tingsrätten. I övrigt bör ett förordnande av målsägandestöd, liksom annars gäller, kunna beslutas om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen.

Eftersom inte alla målsägande som haft ett målsägandebiträde i tingsrätt bör har rätt till ett målsägandestöd bör möjligheten att förordna ett målsägandestöd avgränsas till situationer där en målsägande kan antas ha ett särskilt stort behov av stöd och hjälp. En sådan avgränsning kan uppnås genom att ett målsägandestöd ska kunna förordnas i mål som avser brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot målsäganden liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet, eftersom behovet av kurativt stöd och annan hjälp generellt får anses vara större i sådana mål. Den angivna avgränsningen knyter

an till förslaget om en ny punkt i 1 a § andra stycket lagen om målsägandebiträde (se avsnitt 10.6.1). Eftersom avsikten är att ett målsägandestöd ska förordnas i mål där det inte är aktuellt att förordna ett målsägandebiträde enligt 1 a § bör dock förutsättningarna – i förhållande till förslaget om en ny punkt i 1 a § andra stycket – vara något mer generösa. Det bör därför vara tillräckligt att brottet innefattat ett ”allvarligt angrepp”. På motsvarande sätt som enligt den nya andra punkten i 1 a § bör ledning kunna hämtas från brottets straffskala eller det straffvärde som brottet kan antas ha. Är det för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, eller om brottets straffvärde inte understiger ett års fängelse, bör brottet i allmänhet vara av sådan karaktär att det ska anses ha innefattat ett allvarligt angrepp mot målsäganden. Även brott som har ett lägre minimistraff eller straffvärde kan vara av sådan karaktär att det ska anses ha innefattat ett allvarligt angrepp, t.ex. när det i målet görs gällande att gärningen varit av särskilt hänsynslös art på grund av att gärningsmannen utnyttjat offrets skyddslösa ställning eller att offret befunnit sig i en utsatt situation eller liknande.

I syfte att markera att ett målsägandestöds uppdrag är av begränsad omfattning finns det anledning att införa en begränsning i målsägandestödets rätt till ersättning av allmänna medel. Som utgångspunkt bör uppdraget innefatta att informera målsäganden om hovrättsprocessen, vissa kurativa åtgärder samt att förklara utgången i målet för målsäganden. Det vanliga bör vara att den person som varit förordnad som målsägandebiträde i tingsrätten också är den som kommer att förordnas som målsägandestöd. Det innebär att målsägandestödet ofta kommer att vara väl insatt i målet. De åtgärder som ryms inom uppdraget bör därför normalt sett inte ta mer än tre timmar i anspråk. Huvudregeln bör därför vara att ett målsägandestöd har rätt till ersättning för högst tre timmars arbete. Undantag från huvudregeln bör emellertid kunna göras om det finns särskilda skäl. Det kan vara fallet om målsägandestödet företräder flera målsägande i samma mål eller om processen eller domen i övrigt varit av sådan omfattning att det är motiverat att lämna högre ersättning.

För rättsliga biträden i allmänhet gäller att ett yrkande om ersättning ska framställas innan handläggningen av målet avslutas. Eftersom ett målsägandestöd inte kommer att närvara vid en huvudförhandling eller i övrigt argumentera i målet i sak kan det finnas en viss risk för att målsägandestödet kommer att ha sämre möjligheter

att framställa sitt kostnadsanspråk i rätt tid. Det kan därför övervägas om det behövs en ventil som möjliggör för ett målsägandestöd att inkomma med ett kostnadsanspråk även efter handläggningen av målet avslutats. Vi anser dock att någon sådan ventil inte bör införas. I uppdraget ingår att hålla målsäganden underrättad om handläggningen i hovrätten. Därav förväntas ett målsägandestöd känna till när en huvudförhandling ska hållas eller när ett mål i övrigt är redo att avgöras slutligt. Det kan därför begäras av ett målsägandestöd att han eller hon yrkar ersättning i tid eller förbehåller sig rätten att framställa ett anspråk innan handläggningen av målet avslutas. Det är också angeläget att hovrätten kan pröva målsägandestödets anspråk i samband med avgörandet i sak. Det gäller särskilt eftersom en tilltalad i vissa fall bör vara skyldig att ersätta staten för kostnaden för målsägandestödet. Ett målsägandestöd som inte i tid framställt något kostnadsyrkande bör därför normalt sett inte senare kunna föra talan om den kostnad som uppkommit i målet. I likhet med vad som gäller för andra rättsliga biträden bör det dock i rättspraxis kunna utvecklas i vilken mån det går att göra avsteg från huvudregeln om det föreligger giltig ursäkt.<sup>48</sup>

I övrigt bör beträffande målsägandestöd gälla samma regler som för målsägandebitråde i allmänhet. Det innebär att reglerna om behörighetskrav, förordnande, byte och entledigande av biträde, om ersättning till målsägandebitråde – med undantag för den ovan nämnda begränsningen i rätten till ersättning – samt om återbetalningsskyldighet ska tillämpas på motsvarande sätt som för ett målsägandebitråde med ett fullständigt förordnande. En regel som klargör att 4 § och 8 § första meningen lagen om målsägandebitråde ska tillämpas även på målsägandestöd bör därför tas in i lagen.

### 10.6.3 Rätten till målsägandebitråde för äldre personer

**Förslag:** Rätten ska vid prövningen av om ett målsägandebitråde ska förordnas enligt 1 § 2 och 3 lagen om målsägandebitråde även beakta om det finns ett behov av ett målsägandebitråde med hänsyn till målsägandens ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning.

<sup>48</sup> Se rättsfallet NJA 2007 s. 839 och där gjorda hänvisningar.

## Skälen för utredningens förslag

*Rätten till målsägandebitråde för äldre behöver inte stärkas i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken*

I mål om sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken råder en stark presumption för att ett biträde ska förordnas. Denna presumption innebär att rätten inför ett förordnande inte ska göra någon egentlig prövning av en målsägandes behov av biträde. Den som har utsatts för ett sexualbrott har alltså i princip en ovillkorlig rätt att på begäran få ett målsägandebitråde. Det gäller oavsett vilken ålder en målsägande har. Det är endast när det är uppenbart att det saknas ett behov av ett målsägandebitråde som rätten kan underlåta att förordna ett biträde.

När det gäller sexualbrotten skulle rätten till målsägandebitråde för äldre brottsoffer i princip kunna stärkas genom att ta bort möjligheten att underlåta ett biträdesförordnande. Den nu gällande regleringen om målsägandebitråde i mål om sexualbrott är dock enligt vår uppfattning väl avvägd och tillgodoser det behov av målsägandebitråde som kan finnas för äldre brottsoffer. Vi anser att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för rätten att inte förordna ett biträde i de undantagsfall där det är uppenbart att det saknas ett behov av ett biträde. Vi anser därför att det inte är motiverat att ändra bestämmelsen om rätt till målsägandebitråde för äldre brottsoffer när det gäller sexualbrott. Någon ändring i 1 § 1 lagen om målsägandebitråde föreslås därför inte.

*Ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning som skäl för ett förordnande enligt 1 § 2 och 3 lagen om målsägandebitråde*

När det gäller rätten till målsägandebitråde vid andra brott än sexualbrott, dvs. de brott som omfattas av 1 § 2 och 3 lagen om målsägandebitråde, ska rätten göra en faktisk prövning av behovet av biträde utifrån en helhetsbedömning av en målsägandes situation i relation till det brott som målet gäller. Vid den prövning som ska göras enligt dessa två punkter är en målsägandes ålder en omständighet som kan ha betydelse (se avsnitt 10.3.1). Både låg och hög ålder hos en målsägande kan tala för att det finns behov av ett biträde.

Det befintliga regelverket innebär alltså i och för sig att rätten har goda möjligheter att förordna ett målsägandebitråde åt äldre brotts-

offer i de fall där det behövs. Regelverket är enligt vår uppfattning väl anpassat för att rätten ska kunna göra en nyanserad behovsprövning i varje enskilt fall. Våra undersökningar och erfarenheter tyder också på att tingsrätterna ofta förordnar ett målsägandebiträde i mål där det påstås att en gärningsman utnyttjat att ett brottsoffer på grund av hög ålder eller annan omständighet har befunnit sig i en utsatt situation eller liknande. Det gäller även för de brottstyper där rätten ska vara restriktiv med att förordna ett biträde (t.ex. stöld, bedrägeri eller andra brott som bedöms enligt 1 § 3 lagen om målsägandebiträde).

Behovet av att stärka rätten till målsägandebiträde för äldre brottsoffer genom lagändringar framstår mot den bakgrunden inte som särskilt starkt. Vårt uppdrag går emellertid ut på att föreslå hur rätten till målsägandebiträde för äldre brottsoffer kan stärkas. Frågan är därför hur en reglering som stärker rätten till målsägandebiträde för äldre bör utformas.

När det i straffrättslig lagstiftning har genomförts reformer för att stärka det straffrättsliga skyddet för äldre personer har det vanligtvis åstadkommits genom att det i straffbestämmelserna har tagits in skrivningar om att det särskilt ska beaktas om en gärning varit av särskilt hänsynslös art (se avsnitt 10.5.4). Med det avses situationer då en gärning riktats mot någon som på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning har en skyddslös eller utsatt ställning.<sup>49</sup> Det har också på senare tid skett olika straffrättsliga reformer som delvis syftat till att stärka det straffrättsliga skyddet för äldre personer. Det gäller t.ex. införandet av brotten olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § brottsbalken), grovt fordringsbedrägeri (9 kap. 3 a § brottsbalken samt olovlig befattning med betalningsverktyg (9 kap. 3 c § brottsbalken). Det har vidare införts en särskild kvalifikationsgrund för grovt bedrägeri i syfte att stärka det straffrättsliga skyddet för äldre (9 kap. 3 § brottsbalken). I förarbetena till den sistnämnda ändringen har regeringen konstaterat att äldre personer ofta är särskilt utsatta för sådana brott som de ovan nämnda bestämmelserna avser och att bedrägerier genom s.k. social manipulation har ökat, vilket främst drabbar äldre personer.

Enligt vår mening talar ökningen av bedrägerier mot äldre och liknande brottslighet i viss mån för att det kan finnas ett behov av att stärka rätten till målsägandebiträde för äldre personer som utsatts för sådana brott. Vid de flesta av de nämnda brottstyperna krävs

---

<sup>49</sup> Se SOU 2023:80 s. 455 och prop. 2024/25:124.



enligt gällande regler att en målsägande kan antas ha ett särskilt starkt behov av ett målsägandebitråde för att ett biträde ska förordnas. Vi har sett exempel på tingsrätts- och hovrättsavgöranden där en målsägandes höga ålder särskilt har beaktats vid den straffrättsliga bedömningen men där målsäganden inte har haft något målsägandebitråde förordnat för sig. Vi kan visserligen inte dra några slutsatser i fråga om målsägandena i dessa fall faktiskt har behövt ett målsägandebitråde eller inte. Däremot kan vi konstatera att konstruktionen av 1 § 3 lagen om målsägandebitråde medför en viss risk för att en äldre målsägande som utsatts för ett s.k. åldringsbrott inte får ett målsägandebitråde förordnat för sig eftersom prövningen i dessa fall ska präglas av restriktivitet.

Det sagda talar för att det finns ett visst behov av att stärka rätten till målsägandebitråde för äldre brottsoffer särskilt vid brott som omfattas av 1 § 3 lagen om målsägandebitråde. Det saknas dock enligt vår mening skäl att begränsa en ny reglering till att gälla endast de brott som omfattas av den tredje punkten. Vi förordar således att en reglering som stärker äldre personers rätt till målsägandebitråde bör gälla både brott enligt andra och tredje punkten i 1 § lagen om målsägandebitråde.

Det behov av stöd och hjälp som ett brottsoffer kan ha skiljer sig åt från fall till fall. Det kan bero på personliga förutsättningar, vilket brott man utsatts för, vem som begått brottet och hur lång tid som passerat sedan brottet. Liksom brottsoffer i allmänhet är äldre brottsoffer en oenhetlig grupp inom vilken det kan förekomma stora individuella skillnader. Det är naturligt att olika brottsoffer, både i allmänhet och inom en viss ålderskategori, kan ha vitt skilda personliga förutsättningar när det gäller förmågan att delta i en rättsprocess eller att ha kontakter med olika myndigheter m.m. Hjälpbehovet kan alltså variera kraftigt från person till person.

Att ett brottsoffer har uppnått en viss ålder ger därför i sig ingen tydlig indikation om att det finns ett större eller mindre behov av ett biträde. Av den anledningen framstår det inte som en lämplig lösning att införa en regel som innebär att ett målsägandebitråde undantagslöst ska förordnas för en målsägande som har uppnått en viss ålder. Att införa en presumptionsregel som anger att ett målsägandebitråde som utgångspunkt ska förordnas för en målsägande som uppnått en viss ålder är därför inte heller något bra alternativ. Ett målsägandebitråde bör förordnas när det finns ett behov av ett biträde på grund

av omständigheterna i det enskilda fallet. Vår uppfattning är därför att den gällande ordningen, dvs. att rätten ska göra en faktisk behovsprövning i det enskilda fallet, bör behållas även när det är fråga om att förordna målsägandebitråde för äldre brottsoffer.

Mot bakgrund av det sagda har vi valt att föreslå en lösning som går ut på att det ska tydliggöras i lagtexten att en målsägandes ålder ska beaktas vid rättens prövning av behovet av biträde. Med ålder avses såväl hög som låg ålder. Med hög ålder ökar generellt risken för sjukdomar, kognitiva svårigheter eller annan fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. En person som till följd av en åldersrelaterad sjukdom eller funktionsnedsättning befinner sig i en utsatt situation kan ha svårare att hantera konsekvenserna av ett brott eller orientera sig i en rättsprocess. Det är denna utsatthet och inte åldern eller funktionsnedsättningen i sig som gör att det finns ett behov av stöd och hjälp. Det som främst är av betydelse är således om en målsägande – oavsett ålder – har en sjukdom eller funktionsnedsättning eller i övrigt befinner sig i en utsatt situation som gör att han eller hon behöver stöd från ett målsägandebitråde. Behovsbedömningen när det gäller en målsägandes personliga förhållanden bör således – beträffande såväl yngre som äldre personer – främst ta sikte på begränsningar i en målsägandes kapacitet eller dennes svårigheter att ta till vara sin rätt snarare än åldern som sådan. Utöver en målsägandes ålder bör det därför tydliggöras att även sjukdom eller funktionsnedsättning särskilt ska beaktas vid behovsbedömningen.

Vårt förslag är alltså att en målsägandes ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning ska införas i den uppräkningslista av omständigheter som ska beaktas vid behovsprövningen enligt 1 § 2 och 3 lagen om målsägandebitråde. Därigenom signaleras tydligare än i dag att rätten ska beakta om en målsägande på grund av antingen hög eller låg ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning har behov av ett biträde. Vi bedömer att omnämnandet av en målsägandes ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning i lagtexten kommer att medföra att ett målsägandebitråde kan förordnas för äldre brottsoffer i större utsträckning än vad som sker enligt dagens reglering.

Mot bakgrund av våra direktiv har vi övervägt om det i lagtexten bör anges ”hög ålder” i stället för ”ålder”. Att särskilt ange att hög ålder ska beaktas kan dock uppfattas som att låg ålder inte längre skulle utgöra ett skäl för att förordna målsägandebitråde. Det är förstas inte avsikten. Vi har därför stannat för formuleringen ”ålder”.

Vad som uttalas i tidigare förarbeten om att låg ålder kan tala för att biträde bör förordnas ska alltså alltså gälla (se avsnitt 10.3.1).

#### 10.6.4 En utökad skyldighet för förundersökningsledare att omedelbart göra en anmälan om målsägandebitråde

**Förslag:** Skyldigheten för en undersökningsledare att omedelbart göra en anmälan om målsägandebitråde till rätten när en förundersökning inletts eller återupptagits ska utökas till att gälla brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte.

#### Skälen för utredningens förslag

*Ett omedelbarhetskrav bör införas för brott i nära relation ...*

Det nuvarande kravet på att en förundersökningsledare omedelbart ska göra en anmälan om målsägandebitråde till rätten när en förundersökning om sexualbrott inletts eller återupptagits syftar till att skapa en garanti för att ett målsägandebitråde förordnas så tidigt som möjligt under en förundersökning. Tidiga förordnanden har ansetts vara en framgångsfaktor vid utredning och lagföring av sexualbrott.<sup>50</sup>

Vi anser att de argument som ligger bakom den omedelbara anmälningsplikten vid sexualbrott i allt väsentligt är överförbara på mål om brott i nära relation. Liksom sexualbrott kan ett brott som sker i nära relation vara förknippat med stora skam- och skuld känslor för ett brottsoffer. Det kan leda till att många väljer att inte anmäla brott. Det finns sannolikt ett stort mörkertal av brott som inte anmäls. Relationsbrott begås ofta i hemmet och det är vanligt att det saknas vittnen eller teknisk bevisning. Det innebär att det ställs höga krav på en målsägandes berättelse som bevismedel för att klara upp denna typ av brott. När gärningsmannen är närstående med brottsoffret finns dessutom ofta lojaliteter och känslomässiga bindningar som gör att brottsoffret är särskilt känslig för påverkan när det gäller viljan att medverka i en utredning om brottet och en efterföljande rättegång. För att dessa brottsoffer ska orka delta i hela rättsprocessen är det

<sup>50</sup> Se SOU 2016:60 avsnitt 6.5.1 och prop. 2017/18:177 s. 71.

viktigt med stöd från samhällets sida. Ett målsägandebitråde utgör en viktig del i detta stöd, särskilt när det gäller att stötta målsäganden under en förundersökning och vid en efterföljande rättegång.

Redan i dag intar brott i nära relation en särställning i regleringen om målsägandebitråde, eftersom en målsägandes personliga relation till den misstänkte är en sådan omständighet som i sig kan motivera ett biträdesförordnande enligt 1 § 2 lagen om målsägandebitråde. En typisk situation där ett målsägandebitråde ska förordnas enligt denna punkt är när målsäganden och den misstänkte har eller har haft en personlig relation till varandra.<sup>51</sup> Vår uppfattning är också att domstolarna regelmässigt förordnar ett målsägandebitråde i mål om brott i nära relation. Redan med dagens reglering kan det alltså sägas att det finns en tydlig avsikt att ett målsägandebitråde ska förordnas för den som har utsatts för brott i nära relation.

Vi bedömer att en skyldighet för en förundersökningsledare att omedelbart göra en anmälan om målsägandebitråde vid brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående bör bidra till att ett målsägandebitråde i fler fall kan förordnas redan i det inledande skedet av en utredning. Det kan i sin tur öka kvaliteten i brottsutredningen, vilket i förlängningen kan öka antalet lagföringar för brott i nära relation. En omedelbar anmälningsplikt i mål om brott i nära relation kan alltså bidra till att förverkliga regeringens målsättning att bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer m.m.<sup>52</sup> Det finns alltså enligt vår mening goda skäl att utöka kravet på en omedelbar anmälan om målsägandebitråde till att gälla även för brott i nära relation.

Ett skäl som i viss mån talar mot att utvidga omedelbarhetskravet är att förutsättningarna att förordna ett målsägandebitråde vid brott i nära relation skiljer sig från sexualbrotten. Medan det vid sexualbrott föreligger en i princip ovillkorlig rätt för en målsägande att få ett målsägandebitråde ska rätten vid övriga brott göra en faktisk prövning av målsägandens behov av ett biträde. Den behovsprövningen kommer i vissa fall att utmyнна i att rätten bedömer att ett målsägandebitråde inte ska förordnas. När det gäller anmälningar om biträde vid sexualbrott kommer alltså en anmälan i de allra flesta fall att utmyнна i ett biträdesförordnande, även när anmälan sker omedelbart

<sup>51</sup> Se prop. 1989/90:158 s. 6 f.

<sup>52</sup> Se Regeringen åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck m.m., dnr A2024/00869.

när förundersökningen inleds. Motsvarande kommer inte nödvändigtvis att gälla för omedelbara anmälningar om målsägandebiträde vid brott i nära relation. Eftersom anmälan ska göras omedelbart finns en risk för att underlaget i anmälan blir mer bristfälligt än annars, vilket kan försvåra för rätten att bedöma behovet av biträde. Det kan i sin tur leda till att antalet avslagsbeslut ökar. Det kan därmed finnas en viss risk för att fler tidiga anmälningar leder till en ökad arbetsbörda för undersökningsledare och domstolar utan någon motsvarande nytta för målsägande. Vi bedömer dock att den risken är förhållandevis låg när det gäller mål om brott i nära relation eftersom ett målsägandebiträde ofta ska förordnas i sådana mål. Enligt vad vi erfart i våra kontakter med åklagare är det också en utgångspunkt under en förundersökning om relationsbrott att målsäganden ska få ett målsägandebiträde så tidigt som möjligt. Vi bedömer därför att risken för onödigt merarbete inte utgör ett skäl mot att utvidga kravet på omedelbara anmälningar.

Vi bedömer alltså att kravet på att en förundersökningsledare omedelbart ska göra en anmälan om målsägandebiträde när en förundersökning inletts eller återupptagits bör utökas till att gälla för brott i nära relation. Vi återkommer nedan till hur denna reglering bör utformas.

### *... men inte för andra brottstyper*

Vi har övervägt om det finns anledning att utvidga kravet att en förundersökningsledare omedelbart ska göra en anmälan om målsägandebiträde till fler brottstyper. Vi har dock inte kunnat hitta någon ytterligare kategori av brott där behovet av en omedelbar anmälan är lika framträdande som vid sexualbrott och brott i nära relation. Exempelvis kan brott mot liv och hälsa eller frid och frihet enligt 3 kap. eller 4 kap. brottsbalken innefatta vitt skilda gärningar och situationer som långt ifrån alltid innebär att det finns en rätt till målsägandebiträde. Det kan också finnas vissa nackdelar med att sträcka ut kravet på omedelbara anmälningar till alltför många brottstyper, eftersom det riskerar att medföra en ökad arbetsbelastning för domstolar och undersökningsledare utan någon motsvarande nytta för målsägande. Vi anser därför att det inte finns anledning att

utvidga den omedelbara anmälningssplikten till fler brottstyper än brott i nära relation.

### *Utformningen av ett utvidgat omedelbarhetskrav*

När det gäller avgränsningen av i vilka fall det bör krävas en omedelbar anmälan har vi valt att utgå från hur brott i nära relation brukar definieras i andra lagstiftningssammanhang.

Det finns ett antal straffbestämmelser som handlar om brott i nära relation. I bestämmelsen om grov fridskränkning föreskrivs straffansvar för den som begår vissa brottsliga gärningar mot en närstående eller tidigare närstående person, se 4 kap. 4 a § brottsbalken. En liknande skrivning används i bestämmelsen om barnfridsbrott, se 4 kap. 3 § brottsbalken. Även i lagstiftningen om kontaktförbud förekommer en liknande formulering, se 1 a § 3 lagen (1988:688) om kontaktförbud.<sup>53</sup>

Ett alternativ är att en anmälan om målsägandebitråde ska göras omedelbart om förundersökningen avser vissa specifika brott som riktats mot en närstående eller tidigare närstående. Det skulle kunna anges att en anmälan ska göras omedelbart om en förundersökning avser ett brott som kan föranleda ett förordnande av målsägandebitråde enligt 1 § 2 lagen om målsägandebitråde och målsäganden är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte. Ett annat alternativ är att införa ett krav på att en anmälan ska göras omedelbart vid sådana brott som kan sägas vara typiska relationsbrott, t.ex. brotten grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken, olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken, eller något av de brott som ingår i brottskatalogerna i de straffbestämmelserna.

En nackdel med de ovan nämnda alternativen är att vissa brott som kan begås inom ramen för en nära relation inte kommer att omfattas av kravet på omedelbar anmälan. Även andra brott – t.ex. stöld och andra besittningsbrott samt vissa former av bedrägerier – kan begås inom ramen för en nära relation som ett led i ett kontrollerande beteende mot en närstående. Mot den bakgrunden anser vi att det inte är en lämplig lösning att i lagen specificera vissa särskilda brottstyper för vilka anmälan om målsägandebitråde bör ske omedelbart.

---

<sup>53</sup> Se prop. 2024/25:123.

En anmälan om målsägandebitråde bör i stället ske omedelbart i princip vid alla brott som kan föranleda ett förordnande av målsägandebitråde och som har begåtts inom ramen för en nära relation. En sådan ordning kan åstadkommas genom ett krav på att anmälan ska ske omedelbart om förundersökningen avser brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte. Denna formulering fångar in de brott i nära relation där en anmälan bör göras omedelbart. Vi bedömer att det inte bör vara förenat med några större svårigheter för en förundersökningsledare att avgöra om ett visst brott ska karakteriseras som ett brott i nära relation. Uttrycket närstående eller tidigare närstående omfattar personer som den misstänkte är eller har varit gift eller sambo med eller annars har eller har haft en fast parrelation med. Uttrycket omfattar även barn till den misstänkte och barn till en person som den misstänkte bor eller har bott tillsammans med. Vidare omfattas den misstänktes föräldrar och syskon. Även andra nära släktingar omfattas, t.ex. mor- och farföräldrar, mostrar och morbröder samt fastrar och farbröder. Vidare bör ungdomar som har eller har haft ett kärleksförhållande kunna betraktas som närstående eller tidigare närstående till varandra, förutsatt att det rör sig om en etablerad relation.<sup>54</sup>

Eftersom en anmälan om målsägandebitråde ska göras när det finns rättsliga förutsättningar att förordna ett biträde enligt 1 § lagen om målsägandebitråde – dvs. när det är fråga om ett brott på vilket fängelse kan följa – behöver det i bestämmelsen om omedelbar anmälningsplikt inte föreskrivas att omedelbarhetskravet bara ska gälla för sådana brott.

Liksom enligt den nuvarande regleringen bör gälla att en anmälan inte behöver göras om det är uppenbart att en målsägande saknar behov av ett målsägandebitråde. En sådan undantagssituation kan föreligga om det är fråga om en vuxen person som utsatts för ett mindre allvarligt fall av ringa misshandel eller ofredande. Undantaget bör dock tillämpas restriktivt. Det bör t.ex. kunna underlåtas att göra en anmälan i sådana fall där brottsligheten framstår som en helt bagatellartad engångsföreteelse. I övrigt bör undantagsbestämmelsen tillämpas på samma sätt som tidigare (se prop. 2017/18:177 s. 90 f.).

---

<sup>54</sup> Se prop. 2024/25:123 s. 112.





# 11 Målsägandes processuella rättigheter vid talan om enskilt anspråk på grund av brott

## 11.1 Inledning

Det är vanligt förekommande att en målsägandes talan om enskilt anspråk handläggs gemensamt med åtalet för det brott som talan grundas på. Det är ofta till fördel för en målsägande att dennes anspråk kan prövas inom ramen för brottmålet. I vissa fall kan en domstol avskilja ett enskilt anspråk från brottmålet för att i stället handläggas som ett tvistemål. I våra direktiv anförts att ett beslut om avskiljande ofta innebär att en målsägande hamnar i ett sämre läge processuellt sett. Vi har därför fått i uppdrag att ta ställning till om målsägandes processuella rättigheter vid talan om enskilt anspråk på grund av brott bör stärkas.

I det följande kapitlet redogör vi för reglerna om handläggningen av enskilda anspråk på grund av brott, med särskild inriktning på målsägandes processuella rättigheter i samband med avskiljande av en talan om enskilt anspråk från ett brottmål. Kapitlet avslutas med våra överväganden i fråga om hur målsägandes processuella rättigheter kan stärkas.

## 11.2 Syftet med gemensam handläggning av enskilda anspråk tillsammans med brottmål

När någon utsätts för ett brott uppkommer det inte sällan en skada av något slag, t.ex. en person- eller sakskada. Sådana skador innebär att den skadelidande får ett civilrättsligt anspråk mot skadevällaren. Det kan handla om ett anspråk på skadestånd för exempelvis kränk-

ning, sveda och värk eller inkomstförlust. Anspråket kan dock även avse annat än skadestånd, t.ex. att en skadelidande vill att skadevållaren ska återställa viss egendom eller avlägsna något från annans mark. Dessa typer av civilrättsliga anspråk som uppkommit till följd av en brottslig gärning, kallas med rättegångsbalkens terminologi för enskilda anspråk.

Den som drabbats av en skada i anledning av ett brott kan framställa ett enskilt anspråk i ett ordinärt tvistemål genom att ansöka om stämning. Det vanliga är emellertid att den skadelidandes anspråk provas i samband med åtalet för det brott som gett upphov till anspråket. Det finns flera skäl som talar för denna ordning.

Ett av de huvudsakliga skälen till att det finns en möjlighet att sammanlägga ett enskilt anspråk med åtalet är att den gemensamma handläggningen ofta medför betydande processekonomiska fördelar både för parterna och för domstolen. Genom att handlägga en talan om enskilt anspråk tillsammans med åtalet uppstår besparingar i fråga om kostnader för bevisning, parternas inställelse till rätten och förhandlingstid m.m.

Ett annat syfte med den gemensamma handläggningen är att man därigenom motverkar risken för att det uppkommer motstridiga avgöranden.<sup>1</sup>

Möjligheten för en målsägande att få sitt anspråk prövat i brottmålet har också ett kriminalpolitiskt syfte, på så vis att den gemensamma handläggningen ska underlätta för en målsägande att komma till sin rätt. En målsägande har alltid möjlighet att föra talan om det enskilda anspråket i ett vanligt tvistemål. En sådan talan riskerar dock, med hänsyn till hur tvistemål vanligen handläggs, att bli tidskrävande och kostsam, särskilt för den part som förlorar målet. Möjligheten till en gemensam handläggning av det enskilda anspråket tillsammans med åtalet är därför i praktiken ofta avgörande för att en målsägande ska kunna få sitt anspråk prövat och utgör en viktig del av en målsägandes rättsskydd. För den som utsatts för brott innebär behandlingen av det enskilda anspråket tillsammans med brottmålet ett enkelt och billigt sätt att få anspråket prövat. I brottmålet ansvarar åklagaren för utredningen av det brott som ligger till grund för måls-

---

<sup>1</sup> Se NJA II 1943 s. 289. Enligt Roberth Nordh bör man fästa mindre vikt vid detta intresse. Han menar att det i sig inte är något ovanligt att ett och samma händelseförlopp kan ligga till grund för olika sanktioner och därmed provas vid olika tillfällen, varvid det kan inträffa att domstolarna bedömer ett händelseförlopp på olika sätt (se Nordh, Enskilt anspråk – Om handläggning av civilrättsliga anspråk i samband med åtal för brott, 2019, version 3, JUNO, s. 12).

ägandens anspråk. Utredningen omfattar vanligtvis en redogörelse för de effekter som brottet gett upphov till, t.ex. de skador som målsäganden har drabbats av, och utförs som utgångspunkt av polis och åklagare inom ramen för en förundersökning. En annan fördel med en gemensam handläggning är att målsäganden behöver inställa sig till endast en rättegång. Om en målsägande ska höras med anledning av åtalet har han eller hon också rätt till ersättning för sin inställelse till domstolen. En målsägande har också som regel rätt till hjälp av antingen en åklagare eller ett målsägandebiträde med att förbereda och utföra sin talan om det enskilda anspråket. Slutligen medför reglerna om gemensam handläggning att en målsägandes eventuella ansvar för rättegångskostnader begränsas.

Sammanfattningsvis är det främst processekonomiska och kriminalpolitiska skäl som talar för att en målsägandes enskilda anspråk bör handläggas tillsammans med åtalet för det brott som talan grundas på. Den gemensamma handläggningen leder ofta till betydande processekonomiska fördelar samtidigt som en målsägande tillhandahålls ett enkelt sätt att få sitt anspråk prövat utan att behöva riskera de kostnader som kan följa av att föra en talan i ett tvistemål. Det kan därför hävdas att det viktigaste syftet med reglerna om gemensam handläggning är att bereda en målsägande en realistisk möjlighet till domstolsprövning.<sup>2</sup>

Även om det som huvudregel är till en målsägandes fördel att det enskilda anspråket behandlas tillsammans med åtalet innebär den gemensamma handläggningen inte alltid fördelar för en målsägande. Den gemensamma handläggningen innebär bl.a. att en målsägandes talan om enskilt anspråk påverkas av att det gäller ett högre beviskrav i brottmål än i tvistemål. Den brottsliga gärning som det enskilda anspråket grundas på ska i brottmålet bevisas bortom rimligt tvivel. Om bevisningen om brottet inte räcker för en fällande dom kan det ofta få som konsekvens att även det enskilda anspråket ogillas. Det gäller även om bevisningen hade räckt för att styrka att skadevällaren var skadeståndsskyldig om talan hade prövats i ett ordinärt tvistemål. Ytterligare en nackdel kan vara att det i ett brottmål inte sker någon egentlig förberedelse av målet inför en huvudförhandling på motsvarande sätt som i ett tvistemål. Ett alltför komplicerat skadeståndsanspråk kan inte alltid utredas och förberedas inom ramen för

---

<sup>2</sup> Se Nordh, Enskilt anspråk – Om handläggning av civilrättsliga anspråk i samband med åtal för brott (2019, version 3, JUNO) s. 12 f.

en brottmålsprocess på ett så ingående sätt som kan krävas. Det kan leda till att oklarheter och brister i en målsägandes talan inte reds ut tillräckligt och att bristerna medför att målsägandens talan ogillas.<sup>3</sup>

## **11.3 Handläggningen av ett enskilt anspråk i samband med brottmål**

### **11.3.1 Väckande av talan**

En talan om enskilt anspråk är i grunden ett civilrättsligt anspråk. Sådana anspråk kan alltid väckas genom att käranden ansöker om stämning i ett ordinärt tvistemål. För en sådan talan gäller vissa formkrav, bl.a. beträffande upprättande och undertecknande av en stämningsansökan samt inbetalning av ansökningsavgift. Det är dock sällan som enskilda anspråk handläggs som ett tvistemål; det vanliga är i stället att talan förs i samband med ett brottmål.

När en talan om ett enskilt anspråk förs i samband med ett brottmål gäller inte samma formkrav för talans väckande som i tvistemål. Ett brottmål inleds när en åklagare väcker åtal genom att lämna in en stämningsansökan till rätten. I brottmålet kan sedan en talan om enskilt anspråk inledas på flera sätt.

Om en åklagare för en målsägandes talan enligt 22 kap. rättegångsbalken ska åklagaren ange målsägandens enskilda anspråk i den stämningsansökan som innehåller åtalet, se 45 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken. Det är även möjligt för en åklagare eller en målsägande att väcka talan om ett enskilt anspråk mot den tilltalade i ett pågående brottmål utan att ansöka om stämning, se 45 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken. Om talan om enskilt anspråk väcks enligt sistnämnda paragraf får det ske muntligen inför rätten eller skriftligen, se 45 kap. 6 § rättegångsbalken. Det vanliga är att målsäganden till rätten ger in en handling som innehåller en redogörelse för anspråket. Slutligen kan situationen vara den att en talan om enskilt anspråk i anledning av brott redan pågår i ett tvistemål när åtal för brottet väcks. Rätten kan då besluta att det enskilda anspråket ska handläggas gemensamt med åtalet, om det är lämpligt, se 22 kap. 3 § rättegångsbalken. Lämplighetsbedömningen ska ta sikte på vilket alternativ som är mest processekonomiskt.

---

<sup>3</sup> Se Nordh, Enskilt anspråk – Om handläggning av civilrättsliga anspråk i samband med åtal för brott (2019, version 3, JUNO) s. 14.

### 11.3.2 En talan om enskilt anspråk är ett dispositivt tvistemål

Ett enskilt anspråk som handläggs inom ramen för ett brottmål är i rättegångsbalkens mening att se som ett dispositivt tvistemål som kumulerats (dvs. företagits till gemensam handläggning) med brottmålet. Att det enskilda anspråket är dispositivt innebär att parterna kan förfoga över anspråket genom förlikning, medgivande eller eftergivande. I förarbetena påpekas att det följer av det enskilda anspråkets privaträttsliga natur att vissa av de grundsatser som gäller för tvistemål ska användas även när en talan om ett sådant anspråk handläggs i samband med åtal för brottet, bl.a. beträffande parternas möjligheter att förfoga över anspråket och deras ansvar i fråga om bevisning och utredning.<sup>4</sup>

Även om det enskilda anspråket i grunden är ett dispositivt tvistemål skiljer sig handläggningen av en talan om enskilt anspråk som förs i ett brottmål från vad som gäller för handläggningen av ett ordinärt tvistemål. Som en konsekvens av att det enskilda anspråket handläggs gemensamt med åtalet blir många av de regler som gäller för brottmålsprocessen styrande för handläggningen och rättens prövning av det enskilda anspråket. Det gäller främst de straffprocessuella handläggningsreglerna i 45–47 kap. rättegångsbalken, som tillämpas i stället för tvistemålsreglerna i 42–44 kap. rättegångsbalken.<sup>5</sup> Det innebär bl.a. att reglerna om förberedelse av tvistemål inte tillämpas på ett enskilt anspråk som handläggs tillsammans med åtalet.

### 11.3.3 Åklagares skyldighet att föra en målsägandes talan

För en målsägande är en av fördelarna med att sammanlägga en talan om enskilt anspråk med åtalet att målsäganden som utgångspunkt kan få hjälp av en åklagare med att föra sin talan. Av 22 kap. 2 § rättegångsbalken framgår att åklagaren, på en målsägandes begäran, i samband med åtal är skyldig att förbereda och utföra en talan om enskilt anspråk som grundas på det brott som åtalet avser. Åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan gäller dock endast om det enskilda anspråket grundas på ett brott som hör under allmänt åtal och om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat.

<sup>4</sup> Se NJA II 1943 s. 291.

<sup>5</sup> Se SOU 1982:26 s. 411.

Att åklagarens skyldighet gäller anspråk som grundas på brott avser att markera en skillnad i förhållande till förutsättningarna för att kumulera ett enskilt anspråk och ett åtal enligt 22 kap. 1 § rättegångsbalken. Kumulation får ske avseende enskilda anspråk ”i anledning av brott”, med vilket avses anspråk som kan grundas även på rättsfakta som ligger utanför det åtalade brottet. Åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan gäller däremot som utgångspunkt endast för enskilda anspråk som grundas enbart på det åtalade brottet. Det kravet ska dock inte tolkas så snävt att åklagarens skyldighet faller bort om ett bifall till talan förutsätter att det åberopas någon ytterligare omständighet utöver åklagarens gärningsbeskrivning. Ett enskilt anspråk ”på grund av brott” kan alltså omfatta ett anspråk som grundas på den åtalade gärningen samt ytterligare omständigheter om skadan eller orsakssambandet mellan handling och skada. Exempelvis är åklagaren typiskt sett skyldig att i ett mål om miss-handel föra en målsägandes talan om anspråk om ersättning för sveda och värk samt inkomstförlust trots att gärningsbeskrivningen inte omfattar alla de omständigheter som skadeståndsanspråken grundas på.<sup>6</sup>

Om en talan om enskilt anspråk grundas på andra omständigheter än det åtalade brottet är åklagaren behörig, men inte skyldig, att föra talan om anspråket. Det innebär att en åklagare är oförhindrad att till grund för målsägandens talan åberopa omständigheter utanför gärningsbeskrivningen. I princip är åklagaren behörig att föra varje talan mot den tilltalade i anledning av brottet.<sup>7</sup>

Enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken är det åklagaren som ska förbereda målsägandens talan. I praktiken krävs därför att målsägandens anspråk utreds under en förundersökning. Att målsägandens skadeståndsanspråk ska utredas under förundersökningen anses bl.a. följa av bestämmelsen i 23 kap. 2 § rättegångsbalken om att målet ska beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang.<sup>8</sup> Enligt 20 § förundersökningskungörelsen ska det i ett förundersökningsprotokoll anges om målsäganden eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet. Det ska också antecknas nödvändiga uppgifter om ett enskilt anspråk när en åklagare förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk.

<sup>6</sup> Se Nordh, Enskilt anspråk – Om handläggning av civilrättsliga anspråk i samband med åtal för brott (2019, version 3, JUNO) s. 21 f.

<sup>7</sup> Se rättsfallet NJA 1994 s. 306.

<sup>8</sup> Se SOU 2013:17 s. 714.

Åklagarmyndigheten har tagit fram ett vägledande dokument om en åklagares uppgift att föra målsägandens talan (Rättslig vägledning 2023:3). I dokumentet ges vägledning om i vilka situationer det kan anses föreligga väsentliga olägenheter att föra målsägandens talan och när anspråket kan anses vara uppenbart obefogat. Vidare behandlas bl.a. frågan hur åklagarens skyldigheter gentemot målsäganden förhåller sig till åklagarens objektivitetsplikt och att åklagaren är behörig att föra talan om enskilt anspråk även om andra grunder än de som framgår av gärningsbeskrivningen åberopas. I vägledningen behandlas även hur enskilda anspråk bör utredas under en förundersökning och hur åklagare bör agera när underlaget i förundersökningen är bristfälligt.

#### **11.3.4 Målsägandebiträde och särskild företrädare för barn**

Som redovisats i kapitel 10 har en målsägande i vissa fall rätt att få ett målsägandebiträde förordnat för sig. När ett målsägandebiträde har förordnats åt målsäganden är det regelmässigt biträdet som hjälper målsäganden med att föra talan om det enskilda anspråket.

När målsäganden är ett barn och det är en vårdnadshavare – eller en närstående till denne – som kan misstänkas för brottet ska som huvudregel en särskild företrädare förordnas för barnet, se 2 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. I dessa fall är det den särskilde företrädaren som är behörig att föra en eventuell talan om enskilt anspråk för barnets räkning.

#### **11.3.5 Målsägandes ansvar för rättegångskostnader**

När det gäller fördelningen av ansvaret för rättegångskostnader i ett mål om enskilt anspråk i anledning av brott är utgångspunkten att bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken ska tillämpas, vilket gäller oavsett om handläggningen sker enligt tvistemåls- eller brottmålsreglerna. När det enskilda anspråket handläggs gemensamt med ett brottmål finns emellertid ett praktiskt betydelsefullt undantag från den utgångspunkten. I sådana fall gäller enligt 31 kap. 11 § fjärde stycket rättegångsbalken att det ansvar för en motparts rättegångskostnad som målsäganden kan åläggas är begränsat till den särskilda

kostnad som orsakats av det enskilda anspråket.<sup>9</sup> En målsägandes eventuella ersättningsskyldighet omfattar således endast den särskilda kostnad som uppkommit till följd av hans eller hennes talan om det enskilda anspråket, såsom t.ex. den bevisning som den tilltalade åberopat till bemötande av målsägandens talan. Med hänsyn till att utredningen av ett enskilt anspråk ofta sker inom ramen för en förundersökning är det i praktiken mycket sällan som det över huvud taget blir aktuellt att ålägga en målsägande något kostnadsansvar när en talan om enskilt anspråk förs i samband med ett brottmål.

## 11.4 Avskiljande av en talan om enskilt anspråk

### 11.4.1 Förutsättningarna för ett avskiljande

Den gemensamma handläggningen av ett enskilt anspråk och det åtal som anspråket grundas på medför oftast processekonomiska fördelar. Det finns dock även vissa situationer där den gemensamma handläggningen inte medför några sådana fördelar. Ibland kan det tvärtom uppstå olägenheter till följd av att anspråket handläggs tillsammans med åtalet. Rätten har därför en möjlighet att förordna att en talan om enskilt anspråk, som tagits upp till behandling i samband med åtalet, ska handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, se 22 kap. 5 § rättegångsbalken. Ett avskiljande kan ske när som helst under handläggningen av målet och rätten kan besluta om avskiljande oavsett om parterna har begärt det. Enligt förarbetena ska dock rätten ta hänsyn till parternas önskemål innan beslut om avskiljande fattas.

Den grundläggande förutsättningen för att avskilja ett enskilt anspråk från brottmålet är att en fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter. Det är framför allt tidsfaktorn som är av betydelse för vad som ska anses vara en väsentlig olägenhet. Om en gemensam handläggning av ett åtal och ett enskilt anspråk medför att avgörandet av målet i dess helhet fördröjs avsevärt är det en sådan omständighet som bör leda till att anspråket avskiljs. Det betonas dock i förarbetena att mindre fördröjningar däremot inte bör få leda till att domstolen avskiljer en målsägandes talan. Syftet bakom bestämmelsen om avskiljande handlar alltså om att den

---

<sup>9</sup> Se prop. 1999/2000:47 s. 6.



gemensamma handläggningen ibland får negativa konsekvenser för rättens handläggning av målet i sin helhet. Syftet med kravet på väsentlig olägenhet är dock att markera att domstolarna i största möjliga utsträckning ska behandla ett enskilt anspråk tillsammans med brottmålet.

I brottmål är det sällan som det sker någon särskild förberedelse inför en huvudförhandling. När det gäller ett enskilt anspråk som handläggs i brottmålet har rätten därför inte inför en huvudförhandling samma möjligheter som i ett vanligt tvistemål att reda ut parternas ståndpunkter och det processuella läget. I praktiken innebär det att sådana frågor i stället kan uppkomma under en huvudförhandling. Om rätten vid huvudförhandlingen inte kan reda ut eventuella oklarheter i partens talan kan det leda till att en talan om enskilt anspråk måste avskiljas från brottmålet enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken.

Att det i brottmål inte sker någon förberedelse på motsvarande sätt som i tvistemål innebär dock inte att rätten mer eller mindre automatiskt får avskilja ett enskilt anspråk bara för att det krävs vissa förberedelseåtgärder.<sup>10</sup> Rätten har även i brottmål en skyldighet att utöva materiell processledning för att undanröja eventuella oklarheter i en parts talan, se 45 kap. 10 § tredje stycket och 46 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Rätten ska i den mån det är möjligt utöva processledning inför huvudförhandlingen genom skriftväxling och genom att ställa frågor till parterna.<sup>11</sup> Det kan därvid åligga rätten att påpeka för en målsägande att om dennes anspråk ska handläggas gemensamt med åtalet måste målsäganden före förhandlingen klargöra grunderna för sin talan eller inkomma med den bevisning han eller hon vill åberopa.

Som exempel på situationer där ett avskiljande kan bli aktuellt nämns i förarbetena brottmål med korta tidsfrister, t.ex. mål med häktade parter eller ungdomsmål. Även i andra mål där ett enskilt anspråk som kräver utredning väcks strax före en redan utsatt huvudförhandling kan det finnas behov av ett avskiljande. Rätten kan komma att avskilja ett anspråk om en behandling av det enskilda anspråket i samband med åtalet skulle medföra att avgörandet av ansvarsfrågan fördröjs, eller om det annars står klart att det enskilda anspråket bör avgöras särskilt. Det kan vara lämpligt om det

<sup>10</sup> Se prop. 1987/88:1 s. 17.

<sup>11</sup> Se rättsfallet NJA 1995 s. 41.

enskilda anspråket kräver omfattande utredning eller i övrigt tidskrävande förberedelse för att kunna prövas.

Det betonas också i förarbetena att en gemensam handläggning ibland kan vara till olägenhet för en målsägande. Det kan vara fallet när den tilltalade under en huvudförhandling kommer med nya uppgifter som målsäganden behöver tid på sig för att bemöta eller när det blir aktuellt med en justering av grunderna för ett skadeståndsyrkande.<sup>12</sup> Det kan vidare finnas skäl för ett avskiljande därför att avgörandet i ansvarsfrågan drar ut på tiden. Som exempel nämns den situationen att den tilltalade ska genomgå en rättspsykiatrisk undersökning och skadestandsfrågan är klar för avgörande. I ett sådant fall bör skadestandsfrågan kunna avskiljas och avgöras före brottmålet.<sup>13</sup>

#### 11.4.2 Handläggningen av en avskild talan om enskilt anspråk

##### Allmänt om handläggningen

Rättens beslut att avskilja en talan om enskilt anspråk från brottmålet innebär att talan fortsättningsvis ska handläggas enligt de regler som gäller för tvistemål i allmänhet. När ett enskilt anspråk avskilts krävs inte att talan anhängiggörs hos domstolen på nytt. Handläggningen i tvistemålet ska i stället fortsätta från den punkt där målet befann sig vid avskiljandet. Att målet fortsättningsvis handläggs som ett tvistemål innebär bl.a. att tvistemålsreglerna i 42 kap. rättegångsbalken om förberedelse av målet ska tillämpas. Dessutom är åklagaren inte längre kvar i målet och kan därför inte bistå målsäganden med att föra dennes talan.

I samband med beslutet att avskilja ett enskilt anspråk ska rätten ta ställning om målet ska handläggas som ett ordinärt eller förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Det är tvisteföremålets värde vid tidpunkten för avskiljandet som bestämmer vilken handläggningsform som är tillämplig. Det nu sagda gäller dock endast när avskiljande sker i tingsrätt. Om ett avskiljande sker först i högre rätt ska det enskilda anspråket där handläggas som ett ordinärt tvistemål.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Se prop. 1987/88:1 s. 11 och 17 f.

<sup>13</sup> Se prop. 1987/88:1 s. 1 och 17 f.

<sup>14</sup> Se Nordh, Enskilt anspråk – Om handläggning av civilrättsliga anspråk i samband med åtal för brott (2019, version 3, JUNO) s. 61.

Det är inte ovanligt att rätten beslutar att vilandeförklara ett avskilt tvistemål i avvaktan på att brottmålet avgörs. Anledningen till det torde vara att brottmålsdomen genom sin bevisverkan i tvistemålet ofta kan förenkla handläggningen av det enskilda anspråket, t.ex. genom att parterna når en förlikning eller kommer överens om vilka sakförhållanden som är ostridiga.

## Rätten till målsägandebiträde och rättshjälp

Huruvida det enskilda anspråket efter avskiljande ska handläggas som ett ordinärt eller förenklat tvistemål får betydelse för om en målsägande kan behålla sitt målsägandebiträde, om ett sådant biträde har förordnats för målsäganden i brottmålet. Enligt 3 § andra stycket lagen om målsägandebiträde kvarstår ett målsägandebiträdes uppgift att bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår dock inte om målet ska handläggas som ett förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken.

Som skäl för att målsägandebiträdets uppdrag inte kvarstår i de förenklade tvistemålen har anförts att det sällan torde bli aktuellt att avskilja ett anspråk som rör värden under ett halvt prisbasbelopp, inte minst med hänsyn till rättens möjlighet att uppskatta en skada till ett skäligt belopp enligt bestämmelsen i 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Vidare har anförts att en målsägande inte alltid kommer att stå utan ett biträde eftersom målsäganden kan få rättshjälp om det finns särskilda skäl.<sup>15</sup>

När det gäller möjligheten för en målsägande att beviljas rättshjälp i ett förenklat tvistemål krävs till att börja med att de allmänna förutsättningarna för rättshjälp enligt 6–8 §§ rättshjälpslagen är uppfyllda. I sådana fall gäller dessutom att rättshjälp får beviljas endast om det finns särskilda skäl (11 § 4 rättshjälpslagen). Anledningen till att rätten till rättshjälp begränsas i förenklade tvistemål är att förfarandet anses vara utformat på ett sådant sätt att parterna förväntas kunna föra sin talan utan biträde och att det behov av utomprocessuellt biträde som i vissa fall kan föreligga kan tillgodoses genom rådgivning enligt rättshjälpslagen. Det kan dock i vissa situationer ändå vara motiverat att förordna om rättshjälp även i ett förenklat tvistemål. Så kan vara

---

<sup>15</sup> Se prop. 1993/94:26 s. 26.

fallet när en part har särskilda svårigheter att tillvarata sina intressen, t.ex. på grund av sjukdom, språksvårigheter, hög ålder eller liknande personliga förhållanden. Även tvistens beskaffenhet kan motivera ett biträdesförordnande, t.ex. om prejudikatdispens meddelats eller tvisten i övrigt kräver en kvalificerad rättslig bedömning.<sup>16</sup>

## Målsägandens ansvar för rättegångskostnader

### *18 kap. rättegångsbalken*

Som framgått innebär ett beslut om avskiljande att en målsägandes talan om enskilt anspråk fortsättningsvis handläggs enligt de regler som gäller för tvistemål i allmänhet. Det innebär att rättegångskostnaderna i det avskilda målet som utgångspunkt ska fördelas enligt de allmänna reglerna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken.

I tvistemål gäller som huvudregel att den part som förlorar målet ska ersätta den vinnande partens rättegångskostnad i den mån kostnaden skäligen har varit påkallad för att tillvarataga av den vinnande partens rätt, se 18 kap. 1 och 8 §§ rättegångsbalken.

Hur rättegångskostnaderna ska fördelas när ett mål avskrivs på grund av att käranden återkallat sin talan framgår av 18 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken. Huvudregeln är att den part som återkallat sin talan ska ersätta motparten dennes rättegångskostnad. Om det finns särskilda omständigheter kan dock ersättningsskyldigheten bestämmas på annat sätt. Sådana omständigheter kan vara att en kärandes återkallelse sker på den grunden att svaranden har fullgjort det anspråk som käranden väckt talan om. Enligt förarbetena bör käranden då kunna få ersättning för sina rättegångskostnader, eftersom käranden i princip vunnit målet i sak. Om käranden återkallar sin talan i ett mål om utfående av lös egendom, därför att egendomen förstörts genom olyckshändelse eller talan av annan omständighet blivit ändamålslös och det kan antas att käranden skulle nå framgång med sin talan, kan det finnas anledning att kvitta kostnaderna eller tillerkänna käranden ersättning för sina kostnader.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Se prop. 1973:87 s. 169 f.

<sup>17</sup> Se NJA II 1943 s. 231 f.

*Begränsning av brottsoffers kostnadsansvar i vissa fall*

I 6 kap. 6 § skadeståndslagen finns en särskild regel som begränsar brottsoffers ansvar för rättegångskostnader. Enligt den bestämmelsen ska en skadelidande som har tillerkänts skadestånd för kränkning eller särskild anhörigersättning inte förpliktas att ersätta den skadeståndsskyldiges rättegångskostnader i ett mål där skadestånd på grund av brottet prövas. Bestämmelsen syftar till att undvika vissa stötande konsekvenser som kan uppstå genom tillämpning av de allmänna kostnadsreglerna i 18 kap. rättegångsbalken.<sup>18</sup> Det handlar främst om den situationen att den skadelidande i och för sig har rätt till skadestånd men domstolen satt ned det yrkade beloppet, antingen i första instans eller efter överklagande.

Om det finns särskilda skäl gäller begränsningen av rättegångskostnadsansvaret också en skadelidande som har tillerkänts skadestånd för fysiskt och psykiskt lidande eller för särskilda olägenheter på grund av brott, se 6 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen.

*Tidigare överväganden om en allmän fakultativ regel för att begränsa brottsoffers ansvar för rättegångskostnader*

I det lagstiftningsärendet som låg till grund för bestämmelsen i 6 kap. 6 § skadeståndslagen anförde regeringen att det inte borde införas en allmän möjlighet till kvittning i mål om enskilda anspråk på grund av brott. Regeringen ansåg att det inte var möjligt eller lämpligt att i sådana mål göra undantag från huvudregeln att en part som förlorar helt och hållet måste ersätta motpartens kostnader.

Ett skäl som ansågs mycket tungt vägande var att en undantagsregel av allmän karaktär skulle behöva ges en rent fakultativ utformning, dvs. att domstolen skulle få en allmän möjlighet att kvitta kostnader, eller mera begränsat en möjlighet att inte förplikta ett brottsoffer att ersätta en gärningsmans rättegångskostnader. Vissa remissinstanser hade förespråkat en sådan lösning. Regeringen anförde att erfarenheterna av sådana kostnadsregler inte var goda. Enligt regeringen tenderade en fakultativ regel om kvittning av rättegångskostnader att bli den helt dominerande lösningen i de enskilda fallen. En sådan ordning skulle försvaga skyddet mot obefogade krav, eftersom det då vore möjligt att utan kostnadsrisk driva en process som

---

<sup>18</sup> Se prop. 1999/2000:47 s. 14.

inte har några utsikter till framgång. En fakultativ regel av allmän karaktär ansågs dessutom vara mindre väl ägnad att sörja för nödvändig förutsebarhet. En ordning med preciserade och klara regler för kostnadsansvar ansågs säkerställa att parterna fick klart för sig vilka följder i kostnadshänseende deras processande har. Förutsebarheten skulle minska avsevärt med en generell möjlighet att inte förplikta ett brottsoffer att ersätta en gärningsmans rättegångskostnader. En sådan allmän fakultativ regel skulle dessutom försvaga de handlingsdirigerande effekter som de nuvarande reglerna om kostnadsansvaret har, nämligen att medverka till att de befogade anspråken hävdas medan andra frånfalls.<sup>19</sup>

### 11.4.3 Avskiljande av enskilda anspråk i två konkreta fall

#### Inledning

På senare tid har det uppmärksamrats ett par fall där en domstol har beslutat om avskiljande av målsägandes talan om enskilt anspråk. Det gäller två olika situationer där en tingsrätt har beslutat att avskilja enskilda anspråk från gemensam handläggning med ett brottmål. De två fallen har anförts som exempel på situationer där ett beslut om avskiljande innebär att en målsägande hamnar i ett sämre läge processuellt sett. Det finns därför anledning att närmare redogöra för omständigheterna i de två fallen.

#### Påskupploppet i Örebro

En person beviljades tillstånd till allmän sammankomst i en park i Örebro. Inför sammankomsten hade polisen spärrat av ett område i parken med kravallstaket. Det fanns poliser i parken för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Sammankomsten kom dock aldrig att genomföras. En tid efter den planerade starttiden för sammankomsten hade många människor samlats i parken och det yttersta polisavspärrningsbandet bröts. Flera personer i folksamlingen kastade stenar mot poliserna och kravallstaketen forcerades. Såväl poliser som polisiär egendom angreps, framför allt genom stenkastning men även genom annat fysiskt våld. När polisen retirerade från platsen ett par

---

<sup>19</sup> Se prop. 1999/2000:47 s. 12 ff.

timmar senare var många poliser skadade. Händelsen har lett till flera åtal mot personer som befann sig på platsen, bl.a. för grovt sabotage mot blåljusverksamhet (se t.ex. ”Påskupploppet i Örebro” NJA 2023 s. 114).

I ett av brottmålen åtalades en man för delaktighet i upploppen. Enligt åtalet hade mannen tillsammans och i samförstånd med ett flertal okända medgärningsmän angripit och stört polisverksamhet m.m. genom att använda våld och hot om våld mot poliser. I åtalet påstods att mannen hade kastat ett flertal stenar mot polismän, forcerat kravallstaket och kastat en träpinne eller liknande mot polis eller polisfordon. I målet fanns fem polismän upptagna som målsägande. I åklagarens gärningsbeskrivning fanns emellertid inget påstående om att de fem poliserna utsatts för våld av den tilltalade mannen.

De fem poliserna begärde skadestånd av den tilltalade för dels kränkning, dels sveda och värk. Som grund för yrkandet om kränkningssättning anförde målsägandena att de utsatts för en allvarlig kränkning genom den brottsliga gärningen. Vidare anfördes att målsägandena hade tillfogats psykiskt och fysiskt lidande.

Tingsrätten beslutade under huvudförhandlingen i brottmålet att avskilja de fem polismännens skadeståndsanspråk för att handläggas enligt reglerna för tvistemål. Som skäl anfördes att det krävdes särskild utredning i den delen.<sup>20</sup> Tingsrätten började därefter att handlägga det avskilda tvistemålet. I brottmålet dömdes mannen för grovt sabotage mot blåljusverksamhet till fängelse.<sup>21</sup>

Under tiden som tingsrättens handläggning av det avskilda anspråket pågick meddelade Högsta domstolen avgörandet ”Påskupploppet i Örebro”. Högsta domstolen uttalade sig om rätten till kränkningssättning vid brottet sabotage mot blåljusverksamhet. Med hänvisning till tidigare praxis konstaterade Högsta domstolen att det vid brott som primärt riktar sig mot allmänna intressen normalt sett inte utgår någon kränkningssättning. Enligt Högsta domstolens avgörande kan det dock finnas skäl att göra undantag från huvudregeln om brottet framstår som riktat mot en eller flera bestämda personer. Brottet sabotage mot blåljusverksamhet har som primärt skyddsintresse själva blåljusverksamheten och inte de enskilda företrädarna för verksamheten. Av det följer enligt avgörandet

<sup>20</sup> Se Örebro tingsrätts mål B 5736-22.

<sup>21</sup> Se Göta hovrätts dom den 15 september 2023 i mål B 2638-23.

att en enskild person normalt sett inte har rätt till ersättning för kränkning på grund av ett sådant brott. För det fall att det straffbara handlandet innefattar moment som även får anses ha varit riktade särskilt mot en eller flera företrädare för den aktuella verksamheten bör dock undantag kunna göras. Det gäller under förutsättning att samma kränkning inte har kunnat beaktas i anslutning till ett åtal för brott mot person. Högsta domstolen uttalade därvid att det ofta kan vara aktuellt att döma både för brottet sabotage mot blåljusverksamhet och för brott mot person enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken.

Efter att Högsta domstolen meddelat sin dom återkallade de fem poliserna sina enskilda anspråk mot den man som dömts för grovt sabotage mot blåljusverksamhet. Tingsrätten skrev av målet från fortsatt handläggning och beslutade med stöd av 18 kap. 5 § rättegångsbalken att polismännen skulle ersätta mannens rättegångskostnader i det avskilda tvistemålet. Tingsrätten ansåg att det inte förelåg några särskilda omständigheter som kunde motivera ett avsteg från huvudregeln att en kärande som återkallar sin talan ska ersätta svaranden för dennes rättegångskostnad.<sup>22</sup>

Tingsrättens beslut i fråga om rättegångskostnadernas fördelning fick uppmärksamhet i media. Rikstäckande medier rapporterade om de fem poliserna som ålades att betala den dömda mannens rättegångskostnader. Tingsrättens beslut fick kritik från både Polisförbundet och Polismyndigheten.

Tingsrättens beslut i fråga om rättegångskostnader överklagades till hovrätten. Hovrätten har kommit till samma slutsats som tingsrätten, dvs. att det inte finns skäl att frångå huvudregeln om att den part som återkallar sin talan ska ersätta motpartens rättegångskostnad.<sup>23</sup>

Hovrättens beslut har överklagats till Högsta domstolen, som i skrivande stund ännu inte tagit ställning till frågan om prövnings-tillstånd.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Se Örebro tingsrätts beslut den 20 december 2023 i mål T 6601-22.

<sup>23</sup> Se Göta hovrätts beslut den 29 januari 2025 i mål Ö 173-24.

<sup>24</sup> Se Högsta domstolens mål Ö 1674-25. Senaste kontrollen av målets status gjordes i september 2025.



## Explosionen i Hässelby

I mars 2023 detonerade en sprängladdning i ett radhusområde i Hässelby, Stockholm. Explosionen orsakade omfattande egendomsskador i området. Senare åtalades flera personer för delaktighet i explosionen såsom misstänkta för försök till mord och grov allmänfarlig ödeläggelse. I brottmålet i tingsrätten fanns totalt 105 målsägande, varav ett stort antal begärde skadestånd med anledning av de egendomsskador som explosionen orsakade. Flertalet av målsägandena hade ett målsägandebiträde förordnat för sig.

Tingsrätten beslutade att avskilja samtliga enskilda anspråk från brottmålet för att handläggas som tvistemål och att handläggningen av de enskilda anspråken skulle vila i avvaktan på utgången i ansvarsfrågan. Som skäl för beslutet anförde tingsrätten att cirka 100 målsägande kort tid före huvudförhandlingen inkommit med enskilda anspråk mot vissa tilltalade. Vissa anspråk inkom genom åklagaren i samband med att åtal väckts och andra genom något av de fem målsägandebiträden som tingsrätten utsett. Anspråken avsåg olika slags ersättningar och det hade åberopats ett stort antal förhör med målsägandena i syfte att styrka anspråken. Tingsrätten ansåg att en gemensam handläggning av åtalet och anspråken skulle fördröja och påverka handläggningen negativt, och beaktade särskilt att det var fråga om ett mål med flera frihetsberövade personer. En gemensam handläggning medförde alltså enligt tingsrätten väsentliga olägenheter.

I brottmålet dömde tingsrätten tre män för att ha utfört sprängningen. Hovrätten har överprövat brottmålsdomen och fastställt domen för två av männen, och ogillat åtalet mot den tredje p.g.a. bristande bevisning.<sup>25</sup>

De avskilda tvistemålen uppgår till totalt 104 separata tvistemål, varav drygt 60 har registrerats som s.k. förenklade tvistemål.

Tingsrättens beslut att avskilja de enskilda anspråken har uppmärksammats i media. Det har riktats kritik mot att beslutet inneburit att de målsägande som drabbats av händelsen har hamnat i en situation där de måste föra sin talan på egen hand.

---

<sup>25</sup> Se Svea hovrätts dom den 30 maj 2024 i mål B 2884-24.

## 11.5 Överväganden

### 11.5.1 Avskiljande av talan om enskilt anspråk

**Bedömning:** Det saknas tillräckliga skäl att avskaffa eller begränsa möjligheterna att avskilja en talan om enskilt anspråk enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken.

#### Skälen för utredningens bedömning

Som vi redogjort för ovan kan ett beslut om avskiljande leda till att en målsägandes processuella ställning försämras, dels eftersom målsäganden i tvistemålet riskerar att drabbas av ett rättegångskostnadsansvar som inte hade uppstått om anspråket hade behandlats i brottmålet, dels eftersom målsäganden i vissa tvistemål inte har möjlighet att få hjälp av vare sig åklagare eller ett målsägandebiträde.

Eftersom ett beslut om avskiljande kan försämra en målsägandes möjligheter att komma till sin rätt har vi valt att se över förutsättningarna för ett avskiljande enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken. Vi har till att börja med övervägt om möjligheten att avskilja en talan om enskilt anspråk som förs i samband med åtalet för det brott som talan grundar sig på bör tas bort eller begränsas i något avseende.

Det finns flera skäl som talar mot att avskaffa möjligheten att avskilja enskilda anspråk från ett brottmål. Inledningsvis bör det framhållas att ett beslut om att avskilja ett enskilt anspråk enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken förutsätter att en fortsatt gemensam handläggning av det enskilda anspråket och brottmålet skulle medföra väsentliga olägenheter. Kravet på väsentliga olägenheter är högt ställt och har som uttryckligt syfte att se till att domstolarna så långt som möjligt handlägger ett enskilt anspråk tillsammans med brottmålet. Utgångspunkten är att den gemensamma handläggningen är till fördel inte bara för parterna utan även för domstolen. I förarbetena betonas också att rätten bör inhämta parternas synpunkter i fråga om avskiljande bör ske.<sup>26</sup> Därav står det klart att det i den nuvarande regleringen ligger att det är en självklar utgångspunkt att den gemensamma handläggningen är till fördel för målsäganden. Avskiljande får ske bara om starka skäl talar för det. Mot bakgrund av det anförda menar vi att

---

<sup>26</sup> Se prop. 1987/88:1 s. 1 och 17 f.

det är tydligt att rätten, inför ett beslut om avskiljande, bör beakta den olägenhet som ett beslut om avskiljande kan medföra för målsägandens del. Det är också vår uppfattning att domare i allmänhet så långt som möjligt försöker att undvika att avskilja ett enskilt anspråk från brottmålet. Den bilden bekräftas av vad vi erfarit genom de kontakter vi haft med domare, åklagare och advokater inom ramen för utredningen. Det har i de kontakterna framkommit en klar uppfattning att enskilda anspråk avskiljs från brottmål endast i undantagsfall.

Det ska också framhållas att ett beslut om avskiljande av ett enskilt anspråk inte nödvändigtvis behöver vara något negativt för målsäganden. Beslutet innebär i sig inte att målsäganden lider någon rättsförlust, eftersom talan i stället kan prövas i ett tvistemål. Ett skäl för att avskilja ett enskilt anspråk kan vara att den gemensamma handläggningen medför olägenheter för målsäganden, t.ex. när det framförts nya invändningar som målsäganden behöver mer tid på sig för att bemöta. I allmänhet torde också behovet av att avskilja ett enskilt anspråk ofta uppstå till följd av att anspråket behöver utredas ytterligare. Situationen kan exempelvis vara den att målsäganden behöver mer tid på sig att skaffa fram utredning i skadestandsfrågan, vilket kan inträffa särskilt i mål med korta tidsfrister. Eftersom ett avskilt enskilt anspråk som regel prövas i ett senare skede än brottmålet får målsäganden mer tid på sig att inhämta den utredning som behövs. Om det enskilda anspråket inte skulle kunna avskiljas skulle rätten i vissa fall annars vara tvungen att pröva målsägandens talan utifrån ett bristfälligt underlag. Till det kommer också att målsäganden, på grund av brottmålsdomens bevisverkan, vid en fällande dom inte sällan har ett gynnsamt utgångsläge i tvistemålet rent bevismässigt.

En målsägande har inte alltid möjlighet att få hjälp av en åklagare eller ett målsägandebiträde med att föra talan om ett enskilt anspråk när det handläggs tillsammans med brottmålet. Det är inte alla målsägande som har rätt till ett målsägandebiträde. En åklagares skyldighet att företräda målsäganden gäller inte om det kan föranleda väsentliga olägenheter eller om anspråket är uppenbart obefogat, se 22 kap. 2 § rättegångsbalken. I fråga om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan finns ett tydligt samband med förutsättningarna för ett beslut om avskiljande, eftersom behovet av utredning för att klarlägga skadestandsfrågan i båda fallen har betydelse för bedömningen av om väsentliga olägenheter föreligger. Ett skäl mot att en åklagare för målsägandens talan kan vara att det krävs omfattande utredning

för att avgöra skadestandsfrågan och att utredningen inte kan läggas fram utan att brottmålet i dess helhet fördröjs väsentligt.<sup>27</sup> Det finns inte heller någon möjlighet för en domstol att överpröva en åklagares beslut att inte föra en målsägandes talan. Med hänsyn till sambandet mellan åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan och förutsättningarna för avskiljande anser vi att det vore nödvändigt att även begränsa möjligheten för åklagare att avstå från att föra en målsägandens talan om möjligheten att avskilja ett enskilt anspråk skulle avskaffas eller begränsas. Vi ställer oss tveksamma till en sådan begränsning.

Slutligen skulle det kunna medföra stora nackdelar för rättens handläggning av ett brottmål om möjligheten att avskilja ett enskilt anspråk avskaffas eller begränsas. Det finns en gräns för när det inte längre är rimligt att upprätthålla huvudregeln om en gemensam handläggning. Brottmålsprocessens huvudsakliga syfte är att pröva den tilltalades straffrättsliga ansvar. I vissa situationer är det med hänsyn till vikten av effektiviteten i brottmålsprocessen inte rimligt att målsägandens anspråk ska utredas och avgöras tillsammans med brottmålet. Det blir särskilt tydligt i brottmål med korta tidsfrister, där misstänkta personer sitter frihetsberövade. Vi bedömer att inte framstår som rimligt om misstänkta ska sitta häktade under längre tid för att ett civilrättsligt anspråk ska kunna utredas. Det vore således otillfredsställande om rätten inte kunde avskilja det enskilda anspråket i de fall den gemensamma handläggningen faktiskt medför sådana väsentliga olägenheter för handläggningen av brottmålet. En sådan ordning skulle bli onödigt tungrodd inte bara för parterna utan även för domstolen och sannolikt orsaka längre handläggningstider och ökade kostnader i brottmål.

Vi anser sammantaget att det saknas skäl att avskaffa möjligheten att avskilja en talan om enskilt anspråk från gemensam handläggning med det åtal som talan grundar sig på. Det framstår inte heller som ändamålsenligt att ytterligare begränsa möjligheterna att besluta om ett avskiljande genom att ställa upp ett högre krav än ”väsentliga olägenheter”. Vi avstår därför från att lämna något förslag i nu nämnda avseenden.

Eftersom det finns situationer där en målsägande kan hamna i ett sämre läge genom ett beslut om avskiljande har vi i stället övervägt om det i 22 kap. 5 § rättegångsbalken tydligare bör markeras

<sup>27</sup> Se prop. 1987/88:1 s. 16.

att rätten som skäl mot att avskilja ett enskilt anspråk ska beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning. Ett sådant tydliggörande skulle kunna åstadkommas genom att det i paragrafen införs ett nytt andra stycke i vilket det anges att rätten som skäl mot att avskilja ett enskilt anspråk ska beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning. Ett sådant tillägg skulle syfta till att ytterligare inskräpa vikten av att målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning beaktas vid prövningen av avskiljandefrågan.

Vår uppfattning är dock att det redan av den nuvarande regleringen framgår att målsägandeperspektivet ska beaktas, eftersom utgångspunkten är att en gemensam handläggning är till fördel för målsäganden och att ett avskiljande endast får ske om starka skäl talar för det. I det ligger också att det är viktigt att rätten aktivt utnyttjar de processuella verktyg som finns, genom att utöva den materiella processledning som krävs för att reda ut ett anspråk och vid behov sätta ut ett mål till fortsatt huvudförhandling. Vår uppfattning är också att domare i allmänhet gör vad de kan för att undvika ett beslut om avskiljande. Vi bedömer därför att ett nytt andra stycke inte skulle få någon större praktisk betydelse, vilket talar mot att införa en sådan bestämmelse. Vi bedömer därför att en ändring av nu diskuterat slag inte bör genomföras. Med hänsyn till intresset av att det finns ett tillräckligt underlag för den fortsatta beredningen har vi dock ändå utarbetat ett förslag till författningstext i frågan. Förslaget finns i kapitel 17.

### 11.5.2 Målsägandebiträdets behörighet i ett avskilt tvistemål om enskilt anspråk

**Förslag:** Ett målsägandebiträdes uppgift att bistå en målsägande med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av ett brott ska kvarstå även om talan avskiljs enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken.

## Skälen för utredningens förslag

När ett enskilt anspråk avskiljs för att handläggas som ett tvistemål medför det att en målsägande inte längre kan få hjälp av en åklagare med att föra sin talan. I de fall där en målsägande har ett målsägandebitråde förordnat för sig har det dock mindre betydelse för målsägandens del att åklagaren inte är kvar i målet, eftersom utgångspunkten är att målsägandebiträdets förordnande kvarstår i det avskilda tvistemålet.

Ett målsägandebiträdes förordnande kvarstår emellertid inte om tvistemålet ska handläggas som ett förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. I sådana fall har målsäganden inte någon möjlighet att få hjälp av vare sig en åklagare eller ett målsägandebitråde. Målsäganden är därför i stället hänvisad till att antingen söka rättshjälp eller betala för ett ombud ur egen ficka, om målsäganden inte för sin talan på egen hand. Möjligheten att få rättshjälp i ett förenklat tvistemål är emellertid begränsad eftersom det krävs särskilda skäl för att kunna beviljas rättshjälp, se 11 § 4 rättshjälpslagen.

Vi anser att det kan ifrågasättas om det är en bra ordning att ett målsägandebiträdes förordnande inte kvarstår när ett enskilt anspråk avskiljs för att handläggas som ett förenklat tvistemål. I de fall där en målsägandes talan förs av ett målsägandebitråde och anspråket avskiljs till ett förenklat tvistemål enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken bör det regelmässigt bero på att anspråket – trots det begränsade värdet – inte är av enkel beskaffenhet. Förhållandena kan då vara sådana att rätten har ansett sig förhindrad att handlägga anspråket tillsammans med brottmålet och att det inte funnits möjlighet att uppskatta skadans storlek med stöd av 35 kap. 5 § rättegångsbalken. I den nämnda situationen är också det brott som har gett upphov till anspråket av sådan karaktär att målsäganden har ansetts ha behov av ett målsägandebitråde. Denna situation var för handen i målet om explosionen i Hässelby, där ett stort antal målsägandes enskilda anspråk avskildes för att handläggas som förenklade tvistemål (se avsnitt 11.4.3).

Anledningen till att ett målsägandebiträdes förordnande kvarstår när ett enskilt anspråk avskiljs till ett ordinärt tvistemål har att göra med att en skadestandsprocess i sig kan vara påfrestande för en målsägande, som i tvistemålet på nytt tvingas att konfronteras med gärningsmannen. I grunden motiveras rätten till målsägandebitråde av

att en målsägande utan egen förskyllan har fått ett behov av juridiskt stöd och hjälp, eftersom han eller hon blivit utsatt för ett brott.<sup>28</sup>

Vi anser att de skäl som motiverar att ett biträdesförordnande kvarstår i ett ordinärt tvistemål i princip gör sig gällande med samma styrka även när ett avskilt enskilt anspråk ska handläggas som ett förenklat tvistemål. En målsägande som utsatts för ett brott som motiverat ett biträdesförordnande bör inte anses ha ett mindre behov av hjälp i en skadeståndsprocess i anledning av brottet bara för att anspråket är av mindre ekonomiskt värde.

Vi anser därför att det finns skäl att utvidga ett målsägandebiträdes behörighet till att gälla även i de fall där ett enskilt anspråk avskiljs för att handläggas som ett förenklat tvistemål. Det alternativet är enligt vår uppfattning att föredra framför en utvidgning av möjligheten att få rättshjälp i ett förenklat tvistemål, eftersom rätten till målsägandebiträde, till skillnad från rättshjälp, inte prövas med hänsyn till en målsägandes ekonomiska förutsättningar. Ändringen innebär att en målsägande, i de förhållandevis få fall det rör sig om, inte behöver ansöka om rättshjälp för att få juridisk hjälp i tvistemålet. Det redan förordnade biträdet kan i stället fortsätta sitt uppdrag att tillvarata målsägandens intressen i det förenklade tvistemålet. Med den föreslagna lösningen skulle en del av de olägenheter som uppstod för målsägandena i Hässelbyfallet kunna motverkas (se avsnitt 11.4.3).

En ordning där ett målsägandebiträdes förordnande kvarstår även i förenklade tvistemål innebär att det uppstår en viss skillnad mellan parterna. Målsäganden får ett kostnadsfritt biträde medan motparten inte har rätt till någon offentlig försvarare utan i stället är hänvisad till att ansöka om rättshjälp. Vi bedömer dock att denna skillnad inte innebär att en målsägande på ett oacceptabelt sätt gynnas på motpartens bekostnad. Den skillnad som uppstår mellan parterna är av ekonomisk art och finns redan i dag när ett enskilt anspråk handläggs som ett ordinärt tvistemål. Även om möjligheten att få rättshjälp är mer begränsad i ett förenklat tvistemål bedömer vi att det bör finnas relativt goda förutsättningar för en tilltalad att få rättshjälp i ett förenklat tvistemål som avskilts från ett brottmål, särskilt i en situation där motparten har tillgång till ett offentligt finansierat juridiskt biträde. Till det kommer att skyldigheten att betala motpartens rättegångskostnad i ett förenklat tvistemål är begränsad till

---

<sup>28</sup> Se prop. 1993/94:26.

vissa mindre kostnader, se 18 kap. 8 a § rättegångsbalken. Att en målsägande får ha kvar sitt målsägandebiträde i ett förenklat tvistemål utgör således enligt vår uppfattning egentligen inget avsteg från principen om parternas likställdhet i processen.

Vi föreslår därför att ett målsägandebiträdes uppgift att bistå en målsägande med att föra talan om ett enskilt anspråk i anledning av ett brott ska kvarstå även om talan avskiljs enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett förenklat tvistemål.

### 11.5.3 Målsägandes ansvar för rättegångskostnader

**Bedömning:** Det bör inte införas någon generell begränsning av en målsägandes ansvar för rättegångskostnader i mål om enskilda anspråk.

#### Skälen för utredningens bedömning

När det gäller fördelningen av ansvaret för rättegångskostnader har en målsägande i olika avseenden en förmånlig ställning vid en talan om enskilt anspråk. Så länge det enskilda anspråket handläggs tillsammans med ett brottmål innebär regleringen i 31 kap. 11 § fjärde stycket rättegångsbalken att målsäganden inte brukar drabbas av något kostnadsansvar ens när anspråket helt ogillas. Vidare finns det särskilda bestämmelser i 6 kap. 6 § skadeståndslagen som i vissa fall begränsar brottsoffers ansvar för rättegångskostnader i tvister om skadestånd på grund av brott.

När ett enskilt anspråk avskiljs från ett brottmål innebär det dock att målsäganden i vissa fall riskerar att drabbas av ett kostnadsansvar. Eftersom det enskilda anspråket då ska handläggas som ett tvistemål ska bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken tillämpas. Det innebär att utgångspunkten är att målsäganden ska ersätta motpartens rättegångskostnad om talan ogillas eller återkallas, se 18 kap. 1 och 5 §§ rättegångsbalken. Den särskilda bestämmelsen i 6 kap. 6 § skadeståndslagen innebär ingen begränsning i kostnadsansvaret i en situation där anspråket återkallas eller helt ogillas.

I det föregående har vi redovisat ett uppmärksammat fall där fem polismän i ett avskilt tvistemål ålades att betala en dömd gär-



ningsmans rättegångskostnad på grund av att de återkallade sin talan (se avsnitt 11.4.3).<sup>29</sup> Fallet belyser det förhållandet att bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken i vissa fall kan medföra att en målsägande kan åläggas att ersätta motpartens rättegångskostnad även när motparten har dömts för det brott som talan grundas på. Fallet har aktualiserat frågan om det – i syfte att stärka målsägandes ställning vid en talan om enskilt anspråk – finns anledning att i något avseende begränsa en målsägandes skyldighet att ersätta en gärningsmans rättegångskostnad i ett mål om ett avskilt enskilt anspråk.

Det ovan nämnda fallet med polismännen avsåg en situation där målsägandenas talan om enskilt anspråk återkallades i ett avskilt tvistemål. Målsägandena ålades därför att i enlighet med 18 kap. 5 § rättegångsbalken betala motpartens rättegångskostnad. En liknande situation kan uppstå i ett avskilt tvistemål där målsägandens talan ogillas, se 18 kap. 1 § rättegångsbalken.

Att en målsägande åläggs betalningsskyldighet för motpartens rättegångskostnad trots att motparten dömts för det brott som talan grundas på kan inträffa även i överrätt när en skadeståndstalan prövats i brottmålet i underrätt, men där enbart skadestandsfrågan överklagats till överrätten. Den situationen kan illustreras av en dom från Hovrätten för Västra Sverige. En person dömdes av tingsrätten för bl.a. hot mot tjänsteman efter att ha uttalat hot mot tre poliser i samband med att de skulle omhänderta personen. Tingsrätten tillerkände de tre poliserna ersättning för kränkning med anledning av hoten. Den dömde överklagade domen endast i skadestandsdelen. Hovrätten, som kom fram till att poliserna inte hade rätt till kränkningssersättning, ogillade polisernas skadestandsanspråk och förpliktade dem att ersätta den dömde gärningsmannen för dennes rättegångskostnad i hovrätten.<sup>30</sup>

Det kan i vissa fall framstå som stötande att ett brottsoffer vars talan ogillas eller återkallas blir skyldig att ersätta en gärningsmans rättegångskostnad när gärningsmannen har dömts för det brott som talan grundas på. För brottsoffret kan det framstå som svårförklarligt att ersättningsskyldigheten kan vara beroende av handläggningsformen, särskilt eftersom han eller hon inte alltid råder över om skadestandsfrågan ska avskiljas eller om den ska prövas i högre rätt

<sup>29</sup> Som framgått dömdes den tilltalade för grovt sabotage mot blåljusverksamhet. Den tilltalade dömdes däremot inte för att ha begått brott mot någon av de fem polismän som var målsägande i målet.

<sup>30</sup> Se Hovrätten för Västra Sveriges dom den 5 maj 2025 i mål T 6576-24.

utan att ansvarsfrågan prövas där. Att en målsägande i vissa fall blir ersättningsskyldig gentemot den dömda personen kan uppfattas som en ytterligare kränkning utöver själva brottet och bör undvikas så långt som möjligt.<sup>31</sup>

Ett sätt att stärka en målsägandes ställning vid en talan om enskilt anspråk är att begränsa det kostnadsansvar som kan åläggas målsäganden i ett tvistemål om ett enskilt anspråk. Det skulle kunna ske exempelvis genom en kategorisk regel om att en målsägande inte är skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnad om denne döms för det brott som talan grundas på. Ett annat alternativ är en fakultativ regel som ger domstolen möjlighet att besluta att en målsägande inte ska ersätta motpartens rättegångskostnad. Sådana regler skulle kunna tillämpas såväl när målsägandens talan ogillas som när målsäganden återkallar sin talan. Som förutsättning för att befria målsäganden från ersättningsskyldighet skulle kunna ställas ett krav på att motparten dömts för det brott som talan grundats på samt att det inte finns särskilda skäl som talar mot ett sådant beslut.

Regler av nu diskuterat slag riskerar dock att motverka de syften som ligger bakom de allmänna reglerna om rättegångskostnadernas fördelning. Bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken utgår från att parterna ska behandlas lika i rättegångskostnadshänseende, vilket mera allmänt följer av den grundläggande principen om parternas likställdhet i processen. Begränsningar i brottsoffers ansvar för rättegångskostnader på motpartens bekostnad utgör ett avsteg från denna princip. Bestämmelserna om ansvar för rättegångskostnader har en reparativ och en handlingsdirigerande funktion. Här ska särskilt framhållas den sistnämnda; risken att behöva betala motpartens rättegångskostnad fungerar avskräckande och utgör således en spärr mot processer om grundlösa eller obefogat höga krav. I allmänhet gäller därför att en part som helt förlorar en tvist måste vara beredd på att ersätta motparten för dennes kostnad.<sup>32</sup>

I likhet med vad som anförts i tidigare lagstiftningsärenden finns det flera skäl som talar mot att göra undantag från huvudregeln att en part som förlorar ett mål eller som återkallar sin talan ska ersätta motpartens rättegångskostnad.<sup>33</sup> Det är enligt vår uppfattning inte möjligt att kategoriskt undanta en målsägande från ersättningsskyl-

<sup>31</sup> Se prop. 1999/2000:47 s. 8 f.

<sup>32</sup> Se prop. 1999/2000:47 s. 1 ff.

<sup>33</sup> Se prop. 1999/2000:47 s. 12 f.

dighet ens när motparten har dömts för det brott som talan grundas på, eftersom en sådan ordning skulle kunna få orimliga konsekvenser. Det skulle öppna upp för att obefogade och grundlösa krav kunde riktas mot motparten utan egentlig risk. Det är tveksamt om en kategorisk regel av det slaget överensstämmer med principen om parternas likställdhet i processen enligt artikel 6 i Europakonventionen.

En undantagsregel skulle därför behöva ha en fakultativ utformning som ger rätten möjlighet att i vissa fall förordna att en målsägande inte behöver ersätta en motparts rättegångskostnad. Vi bedömer dock att en sådan generellt tillämplig fakultativ regel inte heller framstår som ett bra alternativ. Det har tidigare anförts angående brottsoffers ansvar för rättegångskostnader att en fakultativ regel som möjliggör kvittning av kostnaderna riskerar att bli den lösning som väljs i flertalet av de enskilda fallen. Vi delar den uppfattningen. En fakultativ regel riskerar också att bli oförutsebar, inte minst med hänsyn till att det är svårt att på ett tydligt sätt avgränsa regelns tillämpningsområde. Med minskad förutsebarhet skulle den handlingsdirigerande effekten av kostnadsreglerna minska och således försvaga det skydd som reglerna ger mot obefogade krav. Ett skäl mot en fakultativ regel är alltså behovet av att det på förhand råder klara spelregler när det gäller kostnadsansvarets fördelning, så att parterna kan överblicka den kostnadsrisk som processen är förknippad med. Det är därför befogat att upprätthålla huvudregeln att den som förlorar ett mål helt och hållet måste vara beredd på att ersätta motpartens rättegångskostnad.

Vi anser med hänsyn till det anförda att det inte är lämpligt att införa regler som generellt begränsar en målsägandes kostnadsansvar när denne förlorat eller återkallat en talan i mål om enskilda anspråk på grund av brott. Vi lämnar därför inget förslag i det avseendet.

### 11.5.4 Särskilda ersättningsregler för vissa offentliganställda

**Förslag:** I mål om skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken ska rätten få bestämma att en tjänsteman som förlorar målet eller återkallar sin talan inte ska förpliktas att ersätta motpartens rättegångskostnad, om motparten har dömts för den gärning som talan grundas på. Kostnaden ska då i stället ersättas av allmänna medel. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om särskilda skäl talar mot det.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Inledning*

Som redogjorts för ovan kan bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken i vissa fall leda till att en målsägande kan åläggas att ersätta motpartens rättegångskostnad även i situationer där motparten har dömts för det brott som talan grundas på. Det kan i vissa fall framstå som stötande. I föregående avsnitt har vi kommit fram till att det inte bör införas en allmän begränsning av en målsägandes skyldighet att ersätta en motparts rättegångskostnad i ett tvistemål om enskilt anspråk som grundats på brott. Det kan dock i stället övervägas om det bör införas särskilda regler som begränsar polisers – och andra offentliganställdas – skyldighet att ersätta en dömd gärningsmans rättegångskostnader.

Poliser och andra offentliganställda som utsätts för brott i tjänsten drabbas just på grund av att de utför eller har utfört arbete för det allmännas räkning. Det är därför rimligt att en offentliganställd som utsätts för brott i tjänsten har rätt till stöd av det allmänna. Det är särskilt viktigt eftersom den offentliganställda utsätts i egenskap av representant för det allmänna. Det allmänna kan mot den bakgrunden anses ha ett ansvar för att se till att den offentliganställda får möjlighet till upprättelse. En offentliganställd som vill begära skadestånd på grund av brott som denne utsatts för i anledning av sin tjänsteutövning bör därför ges goda förutsättningar att få sin sak prövad.

Ett ytterligare skäl för att i vissa fall begränsa en offentliganställds skyldighet att ersätta en motparts rättegångskostnad är att offentliganställda som grupp generellt sett löper en förhöjd risk att utsättas för våld, hot och trakasserier. Att det hos offentliganställda finns

en särskild utsatthet för brott är inget nytt. Det har sedan länge funnits ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa offentliganställda (se bl.a. 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Den 2 juli 2025 ändrades bestämmelserna i syfte att modernisera och stärka det straffrättsliga skyddet för offentliganställda. I propositionen uttalade regeringen att offentliganställda som grupp är generellt mer utsatta för våld, hot och trakasserier än den arbetande befolkningen som helhet samt att utsattheten har blivit vanligare och förekommer inom i princip hela förvaltningen. I propositionen redogjorde regeringen för de negativa konsekvenser som brott mot offentliganställda kan leda till både för de anställda personligen och för samhället i stort. Vidare påtalade regeringen att det är angeläget att skyddet för offentliganställda stärks, vilket kräver åtgärder inom flera olika områden.<sup>34</sup>

Vi instämmer i att det är angeläget att vidta åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet. Ett led i det arbetet kan vara att stärka denna grupps processuella ställning. Mot den bakgrunden finns det skäl att behandla frågan om det bör införas särskilda regler i rättegångskostnadshänseende för offentliganställda som utsatts för brott i tjänsten.

### *Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier*

De nyligen genomförda lagändringarna i 17 kap. brottsbalken baserades på förslag som lämnades av Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet i betänkandet *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1).

Utredningen har kartlagt offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Av den kartläggningen framgår att det finns en stor utsatthet inom hela den offentliga förvaltningen och att utsattheten har ökat på senare tid. Anställda med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, och anställda som fattar beslut med stor påverkan för enskilda, är särskilt utsatta. Brottsutredande myndigheter och myndigheter som utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar och bidrag är några exempel på verksamheter där utsattheten för de anställda är stor. En annan gemensam nämnare för de mest utsatta grupperna är att de ofta har en omfattande och

---

<sup>34</sup> Se prop. 2024/25:141.

nära kontakt med allmänheten eller klienter. Det är i det direkta mötet som utsattheten för våld, hot och trakasserier är som störst.

Undersökningar har visat på en särskilt hög utsatthet för anställda hos Polismyndigheten och personal inom socialtjänsten samt personal på Statens institutionsstyrelse. Därutöver framträder en högre utsatthet hos Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården, liksom för anställda vid Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan. Även anställda som arbetar med olika former av tillstånd och kontroller på länsstyrelserna och inom kommunal verksamhet utgör utsatta grupper.

När det gäller vilken typ av angrepp som offentliganställda utsätts för varierar det, både mellan och inom olika verksamheter. Enligt utredningen är våld mot offentliganställda relativt ovanligt och förekommer främst i verksamheter där en stor del av arbetsuppgifterna består av ingripanden och kontroller av olika slag. Här avses främst poliser i ingripandeverksamhet och tulltjänstemän. Det förekommer även våld särskilt mot anställda inom Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i verksamheter på anstalter och ungdomshem m.m.

Hot som riktas mot offentliganställda beskrivs däremot som mycket vanligt förekommande, oavsett verksamhetens uppgifter, och kan t.ex. ta sig uttryck som anspelningar på den anställdas personliga förhållanden och sfär. Det är även vanligt med subtila hot såsom anspelningar på våldskapital. Det kan också röra sig om händelser på fritiden, såsom kryptkörningar förbi den anställdes bostad eller fotoografering av den anställda tillsammans med anhöriga. Utredningen har vidare slagit fast att den allra vanligaste formen av angrepp är olika former av trakasserier. Det inbegriper allt från obehagliga telefonsamtal, förolämpningar, uthängningar på internet till att påverkaren hotar att ta sitt liv om tjänstemannen utför sitt uppdrag. Även här beskrivs en stor spridning i typen av trakasserier som riktar sig mot tjänstemän i olika myndigheter.

För en mer ingående redogörelse av offentliganställdas utsatthet för våld och hot m.m. och konsekvenserna av denna utsatthet hänvisas till betänkandet. Sammanfattningsvis konstateras dock i betänkandet att utvecklingen av våld, hot och trakasserier mot offentliganställda är allvarlig. Det är inte bara ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för verksamheten, utan ett rätts-säkerhets- och demokratiproblem för samhället i dess helhet. I be-

tänkandet framhålls vikten av förebyggande åtgärder, samtidigt som det anges att problembilden är mångfacetterad, att den behöver belysas i olika sammanhang och ur skilda perspektiv samt att det krävs åtgärder på flera plan.

*Lagen om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m.m.*

För offentliganställda som utsätts för brott i tjänsten finns inga särskilda regler i fråga om ansvar för rättegångskostnader vid en talan om enskilt anspråk i anledning av brottet. De allmänna reglerna i rättegångsbalken ska tillämpas. Däremot finns särskilda kostnadsregler för offentliganställda som blir föremål för ett enskilt åtal eller en skadeståndstalan med anledning av en åtgärd som den anställde vidtagit i sin tjänsteutövning. Reglerna finns i lagen (1981:1310) om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m.m. Med offentlig funktionär avses arbets- eller uppdragstagare inom framför allt stat och kommun.

En offentlig funktionär som friats från ett enskilt åtal för brott i utövningen av tjänsten har rätt att få ersättning av sin arbetsgivare för den rättegångskostnad som domstolen har förpliktat målsäganden att betala, men som han eller hon inte har betalat. Detsamma gäller om ett enskilt anspråk mot funktionären har ogillats. För offentliga funktionärer finns alltså en särskild rätt till ersättning för rättegångskostnader som kan uppstå i en rättsprocess som avser brott eller åtgärd i funktionärens tjänsteutövning.

Regleringen avser att balansera de risker som obefogade åtal och skadeståndsanspråk mot offentliga funktionärer kan föra med sig. Reglerna i 18 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i mål om enskilt åtal eller när en målsägande för talan om enskilt anspråk mot en offentlig funktionär. Det innebär i och för sig att den som väcker talan mot en offentlig funktionär under påstående att denne har begått brott i tjänsteutövningen riskerar att få betala både sina egna och funktionärens rättegångskostnader. Det skydd som de allmänna reglerna i rättegångsbalken innebär i det hänseendet har dock inte ansetts tillräckligt när det gäller kostnader som kan uppstå för en offentlig funktionär i ett mål om dennes åtgärder i tjänsten. Bestämmelserna syftar i huvudsak till att skydda den offentliga funktionären från att i slutändan inte få någon ersättning alls för sina kostnader.

Arbetsgivaren ska på ansökan av funktionären utge det utdömda beloppet till honom eller henne, i den mån målsäganden inte betalat beloppet. Arbetsgivaren inträder då intill det utgivna beloppet i funktionärens rätt gentemot målsäganden.

Vidare gäller att en offentlig funktionär inom ramen för sin tjänst får vidta åtgärder för att utföra sin talan, t.ex. avge skriftligt svaromål eller inställa sig till förhandling i domstol. Denna rätt gäller oavsett utgången i målet. Eftersom talan är väckt mot den offentliga funktionären i dennes egenskap av representant för det allmänna och talan avser uppgifter som har utförts i tjänsten har det ansetts vara en rimlig ordning.<sup>35</sup>

*En begränsning i vissa offentliganställdas skyldighet att ersätta motpartens rättegångskostnad*

En offentliganställd som utsätts för brott i anledning av tjänsten och som vill begära skadestånd på grund av brottet bör som nämnts få stöd av det allmänna. I stor utsträckning tillgodoses behovet av stöd i processuellt hänseende genom de bestämmelser som gäller för målsägande i allmänhet. En målsägande kan som regel få sitt anspråk prövat i samma rättegång som åtalet för det brott som talan grundas på. En åklagares skyldighet att föra en målsägandes talan innebär även att talan i de flesta fall kan föras utan några kostnader för målsäganden. En målsägande har dessutom ofta rätt att få ett målsägandebiträde som kan bistå med att föra skadeståndstalan. När anspråket handläggs i samband med brottmålet brukar målsäganden inte drabbas av något kostnadsansvar ens om det enskilda anspråket helt ogillas.

Som konstaterats finns det emellertid undantagsfall där handläggningen av ett enskilt anspråk inom ramen för ett tvistemål kan leda till stötande resultat när det gäller fördelningen av rättegångskostnaderna. Det gäller i vissa fall där en offentliganställd som utsätts för brott i tjänsten i ett tvistemål åläggs att ersätta motpartens rättegångskostnad trots att motparten har dömts för den brottsliga gärningen. Det kan inträffa i ett fall där en skadeståndstalan först prövas i ett brottmål och enbart skadeståndsfrågan överklagas till högre rätt, medan ansvarsfrågan stannar i underinstansen. Det kan också ske i

---

<sup>35</sup> Se prop. 1981/82:34 s. 21 och prop. 2018/19:71 s. 28.



ett fall där skadestandsfrågan avskilts från ett brottmål för att handläggas enligt tvistemålsreglerna. Eftersom betalningsskyldigheten kan uppfattas som en ytterligare kränkning utöver själva brottet bör det undvikas så långt det är möjligt.

Vi bedömer att offentliganställda i vissa fall bör kunna undantas från skyldigheten att ersätta en dömd gärningsmans rättegångskostnader i ett tvistemål om enskilt anspråk på grund av brottet. Samtidigt framstår det inte som motiverat att införa en möjlighet till kvittning. Skälet för det är att även den som döms för ett brott har ett befogat intresse av att kunna skydda sig från obefogade eller alltför höga ersättningsanspråk. Om den dömde inte alls kan få ersättning för sin rättegångskostnad ens när han eller framgångsrikt försvarat sig mot ett anspråk finns en risk för att parternas likställighet i processen rubbas på ett orimligt sätt. Eftersom det allmänna bör ha ett ansvar för att ge stöd till utsatta offentliganställda skulle ett annat alternativ kunna vara att det allmänna skulle kliva in och täcka den offentliganställdas ersättningsskyldighet. På så vis försämrars inte motpartens ställning i processen samtidigt som den offentliganställda kan hållas skadelös. Därigenom skulle det allmänna kunna skydda den offentliganställda från att drabbas av den ytterligare kränkning det kan innebära att tvingas stå för gärningsmannens rättegångskostnad i tvistemålet.

### *Utformningen av en särskild kostnadsregel*

Frågan är då hur en reglering som begränsar offentliganställdas ansvar för motpartens rättegångskostnad bör utformas.

En första fråga är vilken personkrets som bör omfattas av en särskild kostnadsregel. I det föregående har begreppet offentliganställd använts som en allmän beteckning för en person som är anställd av stat eller kommun. En reglering av nu diskuterat slag bör inriktas på de delar av den offentliga förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för sådana brottsliga gärningar, främst våld och hot om brottslig gärning, som kan ge upphov till en skadeståndstalan i domstol. Det finns därför anledning att utgå från det förstärkta straffrättsliga skydd som finns för tjänstemän i 17 kap. brottsbalken. De straffrättsliga bestämmelserna avser våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §), angrepp mot tjänsteman (17 kap. 2 §), förolämpning mot tjänsteman

(17 kap. 3 §) och våldsamt motstånd (17 kap. 4 §). Dessa bestämmelser kan sägas ha dubbla skyddsintressen; de ska skydda inte bara den enskilda tjänstemannen utan också intresset av att allmän verksamhet ska kunna fortgå ostörd. Brotten mot tjänstemän i 17 kap. brottsbalken anknyter i stor utsträckning till begreppet myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses beslut och åtgärder som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Det avser åtgärder som gäller utövandet av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande, eller ingrepp i enskildas frihet eller egendom (se rättsfallet NJA 2016 s. 880). Som framgått ovan befinner sig den som utövar myndighet ofta i en utsatt situation, vilket motiverar det förstärkta straffrättsliga skydd som följer av de nu nämnda bestämmelserna.

Vi anser att ett förstärkt processuellt skydd bör gälla för sådana tjänstemän som utövar myndighet och som därav löper en förhöjd risk att drabbas av en skadeståndsgrundande brottslig gärning. Denna grupp har ett särskilt behov av skydd just av den anledningen att de för det allmännas räkning utför arbete av sådan karaktär att de riskerar att utsättas för brottsliga angrepp mot sin person. Det framstår därför som lämpligt att avgränsa en särskild kostnadsregel till att gälla en tjänsteman som begär skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Att brottet våldsamt motstånd (17 kap. 4 §) inte ingår i uppräknningen beror på att det brottet sällan anses vara riktat mot någon enskild person och därför sällan ligger till grund för en skadeståndstalan.<sup>36</sup>

Det sagda innebär att den särskilda kostnadsregeln kommer att gälla för en tjänsteman som begär skadestånd på grund av att denne utsatts för något av brotten våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman eller förolämpning mot tjänsteman. Genom att kostnadsregeln bara kan tillämpas på skadeståndsanspråk som grundats på något av de nämnda brotten skapas en garanti för att anspråket har erforderlig koppling till att tjänstemannen utsatts för brott i samband med myndighetsutövning.

Det förhållandet att kostnadsregeln ska tillämpas på tjänstemän som omfattas av det straffrättsliga skyddet i 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken innebär att regeln inte kommer att träffa de personkategorier som omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 5 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen utsträcks det straffrättsliga skyddet enligt 17 kap.

<sup>36</sup> Se SOU 2025:23 s. 204.

1–4 §§ brottsbalken till att gälla för vissa personer som inte utövar myndighet. Det utvidgade skyddet gäller den som enligt särskild föreskrift ska ha samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman vid en åtgärd som omfattas av sådant skydd. Därtill följer av bestämmelsen att 17 kap. 1 och 2 §§ även tillämpas på personer som utövar vissa samhällsnyttiga funktioner.

Eftersom den föreslagna kostnadsregeln syftar till att skapa ett förstärkt processuellt skydd just för sådana offentliganställda som löper särskild risk att utsättas för sådana brottsliga gärningar som kan föranleda en skadeståndstalan anser vi att regeln inte bör utsträckas till att omfatta den personkrets som omfattas av det utvidgade straffrättsliga skyddet enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. Vi är dock medvetna om att denna avgränsning kan framstå som inkonsekvent. Om vårt förslag genomförs kan det alltså finnas anledning att följa upp och se över regleringen av den personkrets som bör träffas av kostnadsregeln.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att en särskild kostnadsregel ska gälla i mål som avser skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Kostnadsregeln bör utformas så att rätten ska kunna bestämma att en tjänsteman som förlorar ett mål eller återkallar sin talan inte ska förpliktas att ersätta motpartens rättegångskostnad och att kostnaden i stället ska ersättas av allmänna medel. Vi har som alternativ övervägt om rätten i stället skulle kunna ålägga tjänstemannens arbetsgivare att ersätta motpartens rättegångskostnad. En sådan ordning skulle dock innebära att rätten skulle förplikta en tredje man ett betalningsansvar. Det torde kräva att arbetsgivaren ges tillfälle att yttra sig inför beslutet eller ges ställning som part, vilket skulle komplicera handläggningen. Det talar mot en sådan ordning. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att den domstol som beslutar om fördelning av ansvaret för rättegångskostnader i ett visst mål ska kunna besluta om att ersättning ska utgå av allmänna medel. Det är också att föredra framför alternativet att den skadelidande i efterhand skulle kunna ansöka hos sin arbetsgivare eller någon annan instans om ersättning av allmänna medel för att täcka den ersättningsskyldighet som denne ålagts av domstolen. Ytterligare ett alternativ är att en offentliganställd som vill föra talan om enskilt anspråk på grund av ett brott som denne utsatts för i tjänsten på förhand skulle kunna begära ett besked från

exempelvis domstolen eller arbetsgivaren om att det allmänna i stället för den anställde ska ersätta motpartens rättegångskostnad om det blir aktuellt. Eftersom vi bedömer att den aktuella kostnadsregeln kommer att tillämpas sällan framstår det inte som motiverat att införa en sådan möjlighet till ett förhandsbesked i kostnadsfrågan.

När rätten beslutar att tillämpa undantagsregeln bör motpartens rättegångskostnad alltså i stället ersättas av allmänna medel. Detta bör gälla oavsett om tjänstemannen är statligt eller kommunalt anställd, exempelvis en socialsekreterare. Vi anser att statens intresse av att allmän verksamhet skyddas bör motivera att staten ska täcka kostnaden även för kommunala tjänstemän i de fåtal fall det handlar om.

För att rätten ska kunna bestämma att en tjänsteman ska befrias från ersättningsskyldighet och att kostnaden i stället ska betalas av allmänna medel bör det ställas upp ett krav på att motparten har dömts för den gärning som talan grundas på. I annat fall framstår det inte som motiverat att det allmänna ska täcka tjänstemannens ersättningsskyldighet. Att kravet formuleras så att motparten ska ha dömts för den gärning – och inte det brott – som talan grundats på innebär att undantagsregeln ska kunna tillämpas även i situationer där rätten har rubricerat den brottsliga gärningen som något annat brott än de nämnda brotten i 17 kap. brottsbalken.

I de fall en tjänstemans talan har ogillats bör det som regel anses rimligt att tillämpa undantagsregeln så länge som tjänstemannen kan anses ha haft skälig anledning att få sin sak prövad. Detta bör i allmänhet anses vara fallet när talan visserligen ogillats, men där det står klart att anspråket i och för sig framstått som rimligt med hänsyn till det brott som tjänstemannen utsatts för. Som exempel kan nämnas den situationen att det brott som talan grundats på i och för sig är styrkt och att rätten ansett att tjänstemannen utsatts för en kränkning på grund av brottet, men att kränkningen inte har varit tillräckligt allvarlig för att grunda rätt till ersättning.

Som en ytterligare förutsättning bör gälla att det inte finns särskilda skäl som talar mot att tillämpa undantagsregeln. Särskilda skäl mot att tillämpa undantagsregeln kan vara att anspråket har ett endast ringa samband med det brott som talan grundats på eller om anspråket i övrigt framstår som alltför högt eller obefogat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. om brottet är av mer bagatellartad karaktär.

När en kärande återkallar sin talan ska han eller hon enligt 18 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken ersätta motpartens rättegångskostnad, om inte särskilda omständigheter föranleder att ersättningskyldigheten ska bestämmas på annat sätt. Särskilda skäl enligt denna bestämmelse kan vara att käranden återkallar talan på grund av att svaranden har fullgjort det som yrkats eller på grund av att syftet med talan av annat skäl har fallit bort, t.ex. i situationer där syftet med processen uppfyllts genom ingripande av utomstående (se rättsfallet NJA 2022 s. 841).

Huvudregeln enligt rättegångsbalken är alltså att en kärande som återkallar sin talan ska ersätta motpartens rättegångskostnad. Enligt vårt förslag till en undantagsregel får dock rätten i stället besluta att kostnaden ska ersättas av allmänna medel. Undantagsregeln bör ses i ljuset av huvudregeln i rättegångsbalken. När rätten bedömer om undantagsregeln bör tillämpas bör rätten fästa vikt vid i vilken mån det har varit motiverat att tjänstemannen väckt talan, dennes processföring, handläggningen av anspråket och de skäl som föranlett återkallelsen. I allmänhet kan det finnas anledning att tillämpa undantagsregeln när en tjänsteman först väckt talan inom ramen för ett brottmål och anspråket kommit att avskiljas till ett tvistemål enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken på grund av omständigheter utanför dennes kontroll. Om återkallelse sker på grund av en sådan omständighet som inträffat efter avskiljandet och som parten inte kunde ha förutsett vid talans väckande bör rätten kunna befria den skadelidande från ersättningsskyldighet. En sådan situation kan föreligga t.ex. när rättsläget ändras genom ett nytt prejudikat på ett sådant sätt att det mer eller mindre står klart att talan inte kommer att bifallas. Däremot bör undantagsregeln inte användas om det finns indikationer på att återkallelsen sker för att undvika kostnadsansvar när utsikterna till framgång framstår som dåliga eller osäkra.

Andra särskilda skäl mot att tillämpa undantagsregeln kan vara att tjänstemannen har föranlett en onödig rättegång, eller genom försummelse har orsakat kostnader för motparten på sätt som anges i 18 kap. 3 eller 6 §§ rättegångsbalken. Är förhållandena sådana att nämnda paragrafer blir tillämpliga, kan tjänstemannen alltså förpliktas att svara för motpartens rättegångskostnader i den omfattning som anges i dessa bestämmelser. Det innebär att vissa kostnader kan komma att ersättas av allmänna medel medan tjänstemannen själv får stå för de merkostnader som orsakats av dennes försumlighet.

*Bestämmelsens placering*

Allmänna regler om ansvar för rättegångskostnader finns i 18 kap. rättegångsbalken. När det gäller särskilda bestämmelser som ska tillämpas bara i vissa typer av mål eller ärenden är dock utgångspunkten att dessa tas in i den lag som reglerar den aktuella mål- eller ärendetypen. I skadeståndslagen finns flera bestämmelser med särreglering av fördelningen av ansvaret för rättegångskostnader i vissa mål om skadestånd (se 6 kap. 6 och 7 §§ skadeståndslagen).

Eftersom den nya kostnadsregeln utgör en särskild reglering av brottsoffers ansvar för rättegångskostnader i vissa mål om skadestånd på grund av brott anser vi att bestämmelsen bör tas in i en ny paragraf i skadeståndslagen i anslutning till den befintliga bestämmelsen som reglerar brottsoffers ansvar för rättegångskostnader i vissa fall.

## 12 Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och i domstolsärenden

### 12.1 Vårt uppdrag

Varje förfarande i en domstol medför kostnader av olika slag. Till att börja med uppstår kostnader som är hänförliga till själva domstolen. Dessa kostnader betalas i princip alltid av staten, även om enskilda parter i vissa fall är skyldiga att betala avgifter till staten för processen. Sådana avgifter – t.ex. ansökningsavgifter – förekommer bl.a. i tvistemål i allmän domstol. Därutöver uppstår kostnader för de parter som deltar i domstolsförfarandet. Kostnaderna kan exempelvis avse en parts arbete med förberedelse och utförande av talan, ombudskostnader, utrednings- och bevisningskostnader, domstolsavgifter, resekostnader för inställelse till domstolen samt tidsspillan på grund av förlorad arbetsförtjänst. Sådana kostnader som uppstår för en part som deltar i en domstolsprocess kallas för rättegångskostnader.

När det gäller enskildas möjligheter att få ersättning för sina rättegångskostnader skiljer sig förvaltningsprocessen från rättegången i allmän domstol.<sup>1</sup> I rättegångsbalken finns detaljerade regler för hanteringen av rättegångskostnader både i tvistemål och brottmål, bl.a. i fråga om rätten till ersättning och om hur kostnadsansvaret ska fördelas mellan parterna utifrån utgången i målet. För processen i allmän förvaltningsdomstol finns, med undantag för

---

<sup>1</sup> Det har framförts att förvaltningsprocessen inte är att se som en rättegång i rättslig mening och att det därför är oegentligt att tala om rättegångskostnader i ett förvaltningsmål. Med hänsyn till den terminologi som anges i våra direktiv och i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 ref. 10 använder vi dock i det följande kapitlet genomgående begreppet rättegångskostnad för att beskriva sådana kostnader som uppstår för en parts medverkan i ett förvaltningsmål.

reglerna i 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), inte några bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader. Det innebär i praktiken att en part i en förvaltningsprocess som utgångspunkt får stå för sina egna kostnader oavsett målets utgång.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande från 2022 konstaterat att det under vissa förutsättningar kan stå i strid med rätten till en rättvis rättegång att en enskild som vinner ett mål mot det allmänna inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader. I avgörandet slog dock domstolen fast att ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader inte kan prövas inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol. En enskild som vill ha ersättning för sådana kostnader är i stället hänvisad till att begära ersättning från det allmänna i en separat process med stöd av reglerna i skadeståndslagen, se HFD 2022 ref. 10.

Det har riktats kritik mot Högsta förvaltningsdomstolens avgörande eftersom det i många fall kan vara förenat med svårigheter och risker för en enskild att inleda ett särskilt förfarande för att få sina rättegångskostnader ersatta. I våra direktiv anges att det därför finns anledning att överväga om rätten till en rättvis rättegång kan tillgodoses på något mer ändamålsenligt sätt.

Vi har mot denna bakgrund fått i uppdrag att 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. Vi ska också ta ställning till om enskilda i dessa fall bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol. I direktiven anges även att det i sammanhanget finns anledning att överväga om det allmännas rättegångskostnadsansvar i ärenden i allmän domstol bör regleras. Vårt uppdrag omfattar därför också frågan om det bör införas en liknande rätt till ersättning för rättegångskostnader i ärenden som handläggs i allmän domstol enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden ("ärendelagen").

För att ta ställning till om det bör införas en rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål och till hur en sådan reglering i så fall bör utformas är det nödvändigt att först klarlägga huvuddragen i förvaltningsprocessen. Kapitlet inleds därför med en redogörelse för grunderna i förvaltningsprocessen och en närmare beskrivning av hur frågor om rättegångskostnader hanteras i allmän förvaltningsdomstol. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolens av-



görande HFD 2022 ref. 10 har en central betydelse för den frågan redovisas det avgörandet särskilt. Vi redovisar också vissa tidigare överväganden som gjorts i fråga om det allmännas kostnadsansvar. Därefter ges en kort överblick av hur dessa frågor hanteras i finsk och norsk rätt samt en beskrivning av hur rättegångskostnadsregleringen i rättegångsbalken och ärendelagen ser ut. Sedan följer en beskrivning av huvuddragen i regleringen om en rättvis rättegång och rätten till domstolsprövning, med särskilt fokus på Europadomstolens praxis i rättegångskostnadsfrågor. Kapitlet avslutas med vår analys och våra överväganden.

## **12.2 Allmänt om förvaltningsprocessen**

### **12.2.1 Inledning**

I detta kapitel används begreppet förvaltningsprocessen som benämning på förfarandet vid handläggningen av mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna. De processuella regler som reglerar förfarandet i allmän förvaltningsdomstol finns främst i förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL), som är den centrala förfarandelagen på förvaltningsprocessens område. Därtill finns regler om de allmänna förvaltningsdomstolarnas organisation och sammansättning i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Kompletterande regler finns i förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol.

### **12.2.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna**

Förvaltningsdomstolarna består av förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen, som tillsammans bildar det treinstanssystem som gäller i förvaltningsprocessen. Migrationsdomstolarna, som organisatoriskt är en del av de allmänna förvaltningsdomstolarna, är fyra till antalet och är knutna till förvaltningsrätterna i Göteborg, Luleå, Malmö och Stockholm. Migrationsöverdomstolen är knuten till Kammarrätten i Stockholm.

Förvaltningsdomstolarna handlägger mål som rör förhållandet mellan enskilda personer eller företag och det allmänna, som t.ex. skattemål, utlännings- och medborgarskapsmål, socialförsäkringsmål och socialmål, som t.ex. mål om bistånd eller omhändertagande

av unga eller missbrukare. Det stora flertalet förvaltningsmål inleds i en förvaltningsrätt som första instans genom att en enskild överklagar ett myndighetsbeslut.

Det har sedan lång tid funnits en möjlighet i svensk rätt för enskilda att överklaga beslut från en förvaltningsmyndighet till en högre instans. Tidigare gällde att en förvaltningsmyndighets beslut kunde överklagas till närmaste högre myndighet och i sista hand hos regeringen. Rättsutvecklingen har emellertid gått mot den i dag gällande ordningen att en förvaltningsmyndighets beslut som utgångspunkt ska överklagas till en allmän förvaltningsdomstol. De huvudsakliga orsakerna till denna utveckling har att göra med intresset av att stärka rättssäkerheten för enskilda i deras kontakter med det allmänna och att tillgodose Europakonventionens samt EU-rättens krav på domstolsprövning.<sup>2</sup> Vi kommer här inte att redogöra närmre för framväxten av de allmänna förvaltningsdomstolarna. För en utförlig beskrivning av hur denna utveckling har sett ut hänvisas till betänkandet *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål* (SOU 2014:76).

### 12.2.3 Huvuddragen i förvaltningsprocessen

#### Förvaltningsdomstolarnas rättskipning

Domstolarnas huvudsakliga uppgift är på ett allmänt plan att skipa rätt. Med rättskipning i förvaltningsprocessen avses de allmänna förvaltningsdomstolarnas dömande verksamhet, dvs. all verksamhet som inte är att hänföra till domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Vid FPL:s tillkomst angavs att en huvudfunktion för rättskipningen i förvaltningsdomstolarna var att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildningen.<sup>3</sup> Av denna formulering följer att ett övergripande mål med förvaltningsprocessen är att den ska tillgodose grundläggande rättssäkerhetsintressen. Med rättssäkerhet inom förvaltningsprocessen avses i detta sammanhang s.k. formell rättssäkerhet, dvs. att de processuella reglerna ska säkerställa en allsidig, transparent och objektiv prövning.<sup>4</sup> Därtill framhålls på flera ställen i förarbetena till FPL att ett allmänt syfte

---

<sup>2</sup> Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (2025, version 9, JUNO).

<sup>3</sup> Se prop. 1971:30 s. 75.

<sup>4</sup> Se SOU 2014:76 s. 97.

med processen är att bereda enskilda rättsskydd, med vilket avses en möjlighet för enskilda att få till stånd en överprövning av en myndighets beslut.<sup>5</sup>

De mål som behandlas i förvaltningsdomstolarna har sin grund i beslut som fattas av olika förvaltningsmyndigheter. Till grund för dessa myndighetsbeslut finns olika offentligrättsliga regler som syftar till att främja eller skydda olika allmänna eller enskilda intressen. I den juridiska litteraturen har det anförts att förvaltningsprocessens främsta funktion är att kontrollera myndigheternas beslutsfattande.<sup>6</sup> I det ligger en viktig skiljelinje mellan domstolarnas rättskipning och det förvaltningsförfarande som föregår en process i förvaltningsdomstol. Med förvaltningsförfarandet avses en förvaltningsmyndighets handläggning av förvaltningsärenden enligt förvaltningslagen (2017:900). Denna handläggning resulterar i de myndighetsbeslut som bildar ramen för de mål som handläggs i förvaltningsdomstolarna. Det finns därmed ett samband mellan myndigheternas och domstolarnas verksamheter, som båda i stor utsträckning innefattar myndighetsutövning mot enskild. Såväl myndigheterna som domstolarna har att iaktta grundläggande rättssäkerhetsprinciper, såsom lagbundenhet (legalitet) samt saklighet och opartiskhet.

Skillnaden mellan förvaltningsprocessen och förvaltningsförfarandet märks kanske främst i att en förvaltningsmyndighets verksamhet får vara intressebevakande. Förvaltningsmyndigheterna har på ett allmänt plan i uppgift att genomföra de beslut som riksdagen och regeringen fattar och ska förverkliga och säkerställa de allmänna och enskilda intressen som myndigheten har att bevaka enligt lagstiftningen. En förvaltningsmyndighet ska således bevaka de intressen som finns inom myndighetens verksamhetsområde. Självklart gäller att myndigheten i det arbetet ska iaktta grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Domstolarnas rättskipande verksamhet får däremot aldrig vara intressebevakande. Det innebär att i den dömande verksamheten ska en domstol i princip inte ha något ansvar för att de allmänna intressen som ligger bakom en viss lagstiftning blir förverkligade på ett optimalt sätt. Domstolarna ska i dömandet inte agera på ett resultat-inriktat sätt utan ska vara självständiga och opartiska i förhållande till såväl parterna som de allmänna intressen som den tillämpliga regleringen syftar till att tillgodose. Den huvudsakliga uppgiften för dom-

---

<sup>5</sup> Se prop. 1971:30 s. 278 ff.

<sup>6</sup> Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (2025, version 9, JUNO).

stolarna är att genom överprövning svara för en efterhandskontroll av att förvaltningsmyndigheterna inte har överträtt sina befogenheter eller tillämpat lagstiftningen felaktigt. Möjligheten till överprövning utgör ett viktigt inslag i den offentliga förvaltningen och syftar till att garantera enskildas rättstrygghet i deras kontakter med det allmänna.<sup>7</sup>

Det finns även många mål i förvaltningsdomstol som inleds genom en ansökan direkt till domstolen, där förvaltningsdomstolen är första beslutsinstans. I sådana mål är det inte fråga om någon överprövning av ett myndighetsbeslut. I de fall det är en myndighet som inleder ett mål mot en enskild, t.ex. genom en ansökan om en tvångsåtgärd, har processen likväl en viktig kontrollfunktion. Domstolen ska då pröva att den ansökande myndigheten har tillämpat den gällande lagstiftningen korrekt och att den utredning som åberopas till stöd för myndighetens ansökan är tillräcklig för att motivera att en viss åtgärd vidtas. I vissa andra måltyper är dock kontrollinslaget mindre framträdande.

## Förvaltningsprocessens utformning och funktion

Domstolarnas huvudsakliga uppgift är som framgått rättskipning. Den överprövning som sker i en förvaltningsdomstol ska utgöra en kontroll av förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande och syftar till att garantera materiellt riktiga avgöranden, vilket utgör en viktig del i den enskildes rättsskydd. Den domstolsprövning som förvaltningsprocessen tillhandahåller ska alltså tillgodose grundläggande intressen om rättssäkerhet i den offentliga förvaltningen. De processuella reglerna ska garantera en rättssäker process som möjliggör en objektiv, transparent och effektiv domstolsprövning. Genom regler om offentlighet, kommunikation, rätt till muntlig förhandling, jävsföreskrifter och processledning m.m. ska den enskildes rättssäkerhet säkerställas.

I de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer ett stort antal olika måltyper. Förvaltningsmål kan således handla om olika typer av ingripanden mot enskilda eller om förmåner som en enskild vill ha tillgång till, vilket kan aktualisera olika sociala, medicinska eller tekniska frågor. Det finns även olika flerpartsfall som har sin

---

<sup>7</sup> Se SOU 2014:76.

grund i främst ekonomiska och kommersiella förhållanden. Av den anledningen kan det förekomma stora skillnader i processen beroende på vad ett mål handlar om och vilka parter som deltar i målet. Reglerna i FPL ska därför kunna tillämpas på vitt skilda måltyper.

Mot bakgrund av förvaltningsmålens skiftande karaktär är det processuella regelverket utformat för att ge de allmänna förvaltningsdomstolarna ett större mått av handlingsfrihet än vad som gäller för de allmänna domstolarna.<sup>8</sup> Förvaltningsprocessen är tänkt att vara en flexibel process som ska kunna anpassas till de olika krav som olika processföremål av skiftande beskaffenhet kan ställa. Processen måste därför vara utformad på ett sådant sätt att det finns plats för relativt olika handläggningsmetoder. Att processen trots dessa förutsättningar ska vara rättssäker i alla skilda måltyper är ett grundläggande krav. Reglerna i FPL är tillämpliga i alla måltyper oavsett vad de handlar om och det finns ingen särskild uppdelning i lagen utifrån måltyp. För vissa måltyper finns det dock kompletterande processuella regler i olika specialförfattningar t.ex. om krav på muntlig förhandling eller regler om olika tidsfrister.<sup>9</sup>

En grundläggande tanke med förvaltningsprocessen är att regelverket ska vara utformat så att en enskild part ska klara av att föra sin talan på egen hand. Det brukar anföras att det ställs låga krav på enskilda parter i processuellt hänseende, bl.a. med hänsyn till att målen rör frågor som enskilda förväntas kunna sätta sig in i och förstå på egen hand. Enskildas processföring underlättas också av att processen är avgiftsfri. Grundtanken att processen ska vara enkel återspeglas också i att FPL, i jämförelse med rättegångsbalken, innehåller ett förhållandevis få antal paragrafer. Lagstiftaren har velat undvika en alltför formaliserad process som skulle innebära att enskilda i större utsträckning måste anlita juridiskt biträde för att föra sin talan. Regleringen i FPL syftar därför till att ge klargörande besked på de punkter som är väsentliga i förfarandet, vilket ska underlätta såväl för allmänheten att föra talan vid en förvaltningsdomstol som för domstolen själv att handlägga målen.<sup>10</sup> Genom myndigheternas och domstolarnas utredningsansvar ska målen bli tillräckligt utredda för att garantera materiellt riktiga avgöranden. Eftersom det allmänna regelmässigt uppträder som motpart i förvaltningsmål är den en-

---

<sup>8</sup> Se prop. 1971:30 s. 291.

<sup>9</sup> Se SOU 2014:76.

<sup>10</sup> Se prop. 1971:30 s. 291 f.

skildes motpart skyldig att agera sakligt och objektivt och på så vis bidra till den enskildes rättssäkerhet. Även möjligheten att få rätts-hjälp och rätten att i vissa fall få ett offentligt biträde syftar till att garantera enskildas rättssäkerhet i förvaltningsprocessen.

### En kontradiktorisk tvåpartsprocess

Förvaltningsprocessen är i huvudsak utformad som en kontradiktorisk tvåpartsprocess. Med det avses att när en enskild överklagar en myndighets beslut ska den myndighet som först beslutat i saken vara den enskildes motpart i domstolen, se 7 a § FPL. Tidigare hade en klagande i allmän förvaltningsdomstol ingen motpart i målet; domstolen både dömde i målet och representerade det allmänna. Sedan utvecklingen successivt gått mot en kontradiktorisk process gäller sedan tillkomsten av 7 a § FPL den huvudregeln att förvaltningsprocessen är en obligatorisk tvåpartsprocess. Av andra stycket i den bestämmelsen framgår dock att regeln om att beslutsmyndigheten blir den enskildes motpart inte gäller i fråga om beslut som överklagas direkt hos kammarrätt.<sup>11</sup>

Det är i de flesta fall den först beslutande myndigheten som blir den enskildes motpart. En viktig konsekvens av att myndigheten har partsställning är att den har rätt att överklaga domstolens avgörande om det gått myndigheten emot, se 33 § FPL.

Vid tillkomsten av 7 a § FPL anfördes som skäl för att införa en obligatorisk tvåpartsprocess att förvaltningsmyndigheter borde ges ställning som part för att möjliggöra för myndigheter att överklaga domstolars beslut. Syftet med att ge en förvaltningsmyndighet rätt att överklaga en förvaltningsdomstols avgörande var i första hand att skapa bättre förutsättningar för prejudikatbildning på förvaltningsprocessens område. Därigenom skulle en mer likformig rättstillämpning kunna uppnås. Det ansågs även finnas samhällsekonomiska fördelar med en överklaganderätt för beslutsmyndigheten, eftersom de domstolsavgöranden som överklaganderätten avsåg av naturliga skäl avvek från myndighetens beslut. Vidare anfördes att det fick anses vara ett allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden

---

<sup>11</sup> I dag är det endast mål om utlämnande av allmän handling som är en enpartsprocess där en motpart saknas.

skulle ändras, även om det var fråga om ändringar till nackdel för den enskilde.<sup>12</sup>

När det gällde förvaltningsmyndighetens ställning som motpart anförde regeringen att behovet av en företrädare för de allmänna intressena, särskilt i första domstolsinstans, i första hand hängde samman med utredningskravet och i sådana fall där en muntlig förhandling var ett viktigt inslag. Utredningsmaterialet skulle bli fylligare i en tvåpartsprocess till följd av parternas dialog. Vidare ansågs det vara positivt att parterna i en tvåpartsprocess i större utsträckning själva skulle ansvara för utredningsmaterialet, eftersom domstolen avlastades från en del av arbetet med att utreda sakfrågorna i målet. Det ansågs vara en fördel, eftersom det finns en uppenbar risk att en domstol som självmant inhämtar utredning i ett mål kan uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visar sig vara till nackdel för den enskilda parten. Det ansågs även att den enskilde kunde tjäna på att det allmänna fick en partsrepresentation, eftersom det kunde förväntas öka den enskildes förståelse för sakomständigheterna i och med att beslutsmyndigheten bemötte dennes överklagande. I och med motpartens agerande kunde den enskilde också få bättre kunskap om vad som krävdes för att kunna vinna processen. Ett ytterligare skäl som anfördes för att ge förvaltningsmyndigheterna partsställning redan i den första domstolsinstansen var att tyngdpunkten i rättskipningen bör ligga i den första instansen.<sup>13</sup>

Tvåpartsprocessen är som nämnts kontradiktorisk. Det kontradiktoriska förfarandet säkerställs genom regler om kommunikation i 10–12 §§ FPL och en bestämmelse om att ett mål som utgångspunkt inte får avgöras innan en part fått tillfälle att ta del av och bemöta det som motparten anfört, se 18 § FPL. Bestämmelserna ger uttryck för den s.k. kontradiktionsprincipen, eller med andra ord principen om att ingen part ska dömas ohörd.

## Domstolens utredningsskyldighet enligt officialprincipen

Den som inleder en process i förvaltningsdomstol ska genom ett eller flera yrkanden framställa sitt önskemål om hur domstolen ska döma i den sak som målet rör. I de fall en motpart föreläggs att yttra sig

---

<sup>12</sup> Se prop. 1995/96:22 s. 73 ff.

<sup>13</sup> Se prop. 1995/96:22 s. 77 ff.

ska denne ange en inställning till yrkandena. Parterna ska också ange de omständigheter och ge in den bevisning som de vill åberopa till stöd för den utgång av målet som de eftersträvar. Annorlunda uttryckt ska parterna i förvaltningsprocessen ange vad de vill, vad de har för grund för detta och vad de har för stöd för sina påståenden.

Av det sagda följer att det är parterna som i första hand ska stå för utredningen i ett mål. Parternas dispositioner har alltså stor praktisk betydelse för processens ram. Det innebär dock inte att en förvaltningsdomstol är bunden av parternas processhandlingar. Det är tvärtom en sedan länge vedertagen ordning att förvaltningsprocessen styrs av den s.k. officialprincipen respektive officialprövningsprincipen. Enligt den förstnämnda principen är det domstolen som har huvudansvaret för utredningen i målet. Domstolen har ett ansvar för att genom materiell processledning se till att ett mål är tillräckligt utrett för att avgörandet ska bli materiellt riktigt. Officialprövningsprincipen innebär att en förvaltningsdomstol inte är bunden av en parts medgivanden, erkännanden eller vitsordanden samt att domstolen i princip kan avgöra ett mål på grunder som inte uttryckligen åberopats av en part och med beaktande av bevisning som domstolen själv hämtat in. Officialprövningsprincipen kan ställas i kontrast med dispositionsprincipen, som i stor utsträckning är styrande för tvistemålsprocessen i allmän domstol. Enligt denna princip är domstolen bunden av parternas åberopanden och processhandlingar, som därmed formar ramen för processen.

Officialprincipen kommer till uttryck bl.a. i 8 § FPL, som innehåller regler om domstolens utredningsansvar och skyldighet att utöva materiell processledning. Enligt den bestämmelsen ska rätten se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet och får besluta att avvisa överflödigt utredning. I de ursprungliga förarbetena till bestämmelsen påpekades att det i stor utsträckning måste ankomma på parterna själva att skaffa fram den utredning som behövs. Rättens initiativ i utredningshänseende bör enligt förarbetena normalt ha den formen att rätten ger en part besked om att dennes talan behöver kompletteras. Vidare uttalades att utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika mål. Enligt förarbetena ligger det i sakens natur att rätten i allmänhet bör ägna särskild uppmärksamhet åt processledning när en enskild part



inte har ombud och det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt. Det uttalades vidare att utrymmet för processledning i allmänhet är större i enpartsmål än i exempelvis skattemål, där den enskilde har en allmän motpart, samt att behovet av vägledning normalt är större i underinstanserna än i överinstanserna.<sup>14</sup> I senare lagstiftningsärenden har det uttryckts att officialprincipen ska tillämpas olika beroende på vilken typ av mål det handlar om. Omfattningen av domstolens utredningsansvar, dvs. domstolens materiella processledningsskyldighet, varierar från måltyp till måltyp och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet med hänsyn till såväl processföremålets natur som partsförhållandena i målet.<sup>15</sup>

Numera är det i princip bara mål om utlämnande av allmän handling där det inte finns någon motpart. Dessutom finns det måltyper där den enskilde parten inte bara har det allmänna som motpart. I mål enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation kan det vara två enskilda parter som står emot varandra. Därtill kan mål om offentlig upphandling nämnas som ett exempel på en måltyp där officialprincipen har en förhållandevis liten betydelse.<sup>16</sup>

## Handläggningen i förvaltningsprocessen är skriftlig

Förfarandet i förvaltningsprocessen är som huvudregel skriftligt, se 9 § FPL. Genom huvudregeln om skriftlig handläggning framträder en betydande skillnad i förhållande till rättegången i allmän domstol. Parterna vidtar sina processhandlingar i skriftliga inlagor till domstolen, som sedan ska grunda sitt avgörande på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Alla handlingar som tillförts målet utgör processmaterial. Denna ordning skiljer sig från både brottmåls- och tvistemålsprocessen, där målen som huvudregel ska avgöras efter en huvudförhandling och där endast det som lagts fram vid förhandlingen får ligga till grund för rättens avgörande.

Huvudregeln om skriftlighet i förvaltningsprocessen är dock försedd med ett viktigt undantag. Domstolen får nämligen besluta att en muntlig förhandling ska ingå i handläggningen, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet, se 9 § andra stycket FPL. I en förvaltningsrätt ska en muntlig

---

<sup>14</sup> Se prop. 1971:30 s. 529 f.

<sup>15</sup> Se prop. 2012/13:45 s. 113 ff.

<sup>16</sup> Se rättsfallet RÅ 2009 ref. 69.

förhandling som utgångspunkt hållas om en enskild part begär det. Det är bara när en förhandling är uppenbart obehövlig som rätten får underlåta att hålla förhandling om en enskild part har begärt det, se 9 § tredje stycket FPL. I en kammarrätt finns ett något större utrymme för domstolen att avslå en begäran om muntlig förhandling, se 9 § fjärde stycket FPL.

I vissa måltyper, t.ex. tvångsmål och vissa mål enligt utlänningslagen (2005:716), är det särskilt vanligt med muntlig förhandling. Det beror på att det i tvångsvårdslagstiftningen och utlänningslagen finns särskilda regler som innebär att förhandling ska hållas i större utsträckning än vad som följer av den allmänna regleringen i FPL.

Det bör noteras att en muntlig förhandling i förvaltningsdomstol till sin funktion skiljer sig från en huvudförhandling i allmän domstol. Den muntliga förhandlingen utgör endast ett komplement till den skriftliga handläggningen. Även när en muntlig förhandling ingår i handläggningen utgör alla skriftliga handlingar i målet processmaterial som inte behöver ha åberopats vid förhandlingen för att de ska beaktas av domstolen. Det innebär en betydande skillnad i förhållande till en huvudförhandling i allmän domstol, där den s.k. omedelbarhetsprincipen innebär att rättens dom bara får grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen.

## Rättshjälp och offentligt biträde i förvaltningsprocessen

Rättshjälp innebär på ett allmänt plan att staten bidrar till att betala de kostnader som kan uppstå för en enskild när denne deltar i en domstolsprocess. Det grundläggande syftet med rättshjälp är att enskilda inte av ekonomiska skäl ska tvingas att avstå från att göra sin rätt gällande eller få sin sak prövad. Det är alltså i praktiken en statlig direktfinansiering av en parts rättegångskostnader, vilket bör skiljas från sådana regler som tar sikte på den interna fördelningen av kostnadsansvaret mellan parterna i en domstolsprocess, t.ex. regleringen om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken.

Grundtanken i det nuvarande rättshjälpssystemet är att den enskildes behov av ekonomiskt bistånd till rättsligt biträde vid tvist i första hand ska tillgodoses på annat sätt än genom statlig rättshjälp. Statens hjälp bör bara ges när det verkligen behövs. Av bestämmelser i rättshjälpslagen framgår därför att rättshjälp bara får beviljas om

den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Rättshjälp kan beviljas för rättsliga angelägenheter som behandlas i allmän förvaltningsdomstol. Enligt gällande rätt är det dock i praktiken sällan som enskilda beviljas rättshjälp i förvaltningsmål. Det beror främst på det som anförts ovan om att förvaltningsprocessen är utformad så att enskilda förväntas klara av att föra sin egen talan. I förarbetena till den nuvarande rättshjälpslagen framhålls särskilt att biträdesbehovet anses vara mindre vid förvaltningsdomstol till följd av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och skyldighet att utöva materiell processledning.<sup>17</sup> I äldre förarbeten har också myndigheternas serviceskyldighet enligt förvaltningslagen framhållits som skäl för att rättshjälp sällan behövs i förvaltningsärenden.<sup>18</sup> Enligt vad vi erfarit i våra kontakter med domare i allmän förvaltningsdomstol är det med hänsyn till angivna förhållanden ytterst sällsynt att rättshjälp beviljas i förvaltningsmål.

En särskild form av rättsligt bistånd som är vanligt förekommande i vissa måltyper i allmän förvaltningsdomstol och som är särskilt förmånlig för enskilda parter är möjligheten att få ett offentligt biträde. Ett offentligt biträde är ett juridiskt biträde som kan förordnas åt enskilda i vissa mål som rör enskildas frihet eller personliga integritet och där intresset av rättssäkerhet är särskilt starkt, dvs. i vissa migrationsmål enligt utlänningslagen eller i mål om administrativa frihetsberövanden, dvs. tvångsvårdsfall. Ett offentligt biträde bekostas helt med allmänna medel. Den enskilde behöver alltså inte betala någon särskild avgift och kan inte heller bli återbetalningsskyldig för kostnaden för biträdet. I de måltyper där en enskild part kan få ett offentligt biträde saknas möjlighet att få rättshjälp.

---

<sup>17</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 115.

<sup>18</sup> Se prop. 1988/89:126 s. 10.

## 12.3 Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen

### 12.3.1 Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 ref. 10

#### Bakgrund

I plenumavgörandet HFD 2022 ref. 10 tog Högsta förvaltningsdomstolen ställning till hur ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader i ett förvaltningsmål ska hanteras. Sakfrågan i målet avsåg en ansökan om byte av efternamn. Skatteverket hade beslutat att avslå den enskildes ansökan om namnbyte. Den enskilde överklagade beslutet och vann framgång i sakfrågan i kammarrätten, varpå Skatteverket överklagade till Högsta förvaltningsdomstolen. Liksom kammarrätten kom Högsta förvaltningsdomstolen fram till att den enskilde hade rätt att genomföra namnbytet. I Högsta förvaltningsdomstolen yrkade den enskilde ersättning för sina rättegångskostnader. Frågan som Högsta förvaltningsdomstolen hade att ta ställning till var hur kostnadsyrkandet skulle hanteras i målet.

#### Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen inledde med att konstatera att de processuella regler som allmän förvaltningsdomstol ska tillämpa i förvaltningsmål – till skillnad från vad som gäller i allmän domstol – inte innehåller några föreskrifter om ersättning för rättegångskostnader.<sup>19</sup> Domstolen konstaterade att det får till följd att vardera parten får stå för sina egna kostnader, oavsett utgången i målet, enligt den s.k. kvittningsprincipen. Vidare anförde domstolen att ersättning för rättegångskostnader är en fråga som det, i avsaknad av författningsstöd, inte har varit meningen att en allmän förvaltningsdomstol ska ta ställning till. Att rättegångskostnader inte ersätts i förvaltningsprocessen har enligt Högsta förvaltningsdomstolen motiverats med att det är en vedertagen ordning att den enskilde får stå för sina kostnader i förvaltningsärenden, att det är avgiftsfritt att föra talan i allmän förvaltningsdomstol, att processen som huvudregel är skriftlig och att det ställs låga processuella krav på parterna. Vidare motiveras avsaknaden av en rätt till kostnadsersättning av att förvaltningsdom-

---

<sup>19</sup> Med undantag för regleringen i 43 kap. SFL.

stolarna har en utredningsskyldighet och att den enskildes motpart oftast är en myndighet som ska agera objektivt och därigenom bidra till den enskildes rättssäkerhet. Även rätten att i vissa mål få ett offentligt biträde samt möjligheten att få rättshjälp har nämnts i sammanhanget. Det har också framhållits att ersättning för rättegångskostnader är en form av skadestånd och att det under vissa förutsättningar är möjligt att få kostnader i ett förvaltningsmål ersatta genom reglerna om skadestånd.

Högsta förvaltningsdomstolen gick sedan igenom viss praxis från Högsta domstolen, Europadomstolen och EU-domstolen (se vidare avsnitt 12.6) och konstaterade utifrån denna att det under vissa förutsättningar kan stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och – om målet gäller civila rättigheter eller skyldigheter – artikel 6.1 i Europakonventionen att en enskild som vinner ett mål mot det allmänna inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den gällande ordningen innebär att en enskild inte kan få sina rättegångskostnader ersatta inom ramen för ett förvaltningsmål. I målet övervägde domstolen frågan om det fanns anledning att ändra på den gällande ordningen med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång.

Domstolen anförde att förvaltningsprocessen är utformad så att den regelmässigt uppfyller de krav som kan ställas för att en rättegång ska anses rättvis. Enligt domstolen kunde det 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. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att rätten till rättvis rättegång inte förutsatte att kostnaderna måste beviljas inom ramen för förvaltningsmålet. Domstolen konstaterade att en enskild part enligt den gällande ordningen i stället är hänvisad till att begära kompensation för sina rättegångskostnader genom att begära skadestånd i ett särskilt förfarande. Domstolen konstaterade att denna ordning i och för sig var förenlig med artikel 6.1 i Europakonventionen. Rätten till en rättvis rättegång förutsatte således inte att ersättning för rättegångskostnader måste beviljas i själva förvaltningsmålet. Mot den bakgrunden ansåg domstolen att det inte fanns skäl att genom rättspraxis införa en rätt till ersättning inom ramen för ett förvaltningsmål och det i stället borde vara

upp till lagstiftaren att göra de principiella och praktiska överväganden som krävs för att införa en sådan ordning. Slutsatsen i målet blev att ett kostnadsyrkande som framställs i ett förvaltningsmål ska avvisas av en förvaltningsdomstol.

### Minoritetens skiljaktiga mening

Från Högsta förvaltningsdomstolens avgörande var sex justitieråd skiljaktiga. Minoriteten instämde i majoritetens bedömning att det inte kan uteslutas att det undantagsvis kan uppkomma situationer där det inte skulle vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång om en enskild inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader i ett förvaltningsmål. Till skillnad från majoriteten ansåg minoriteten att det inte fanns något hinder för en allmän förvaltningsdomstol att pröva ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader. Minoriteten ansåg därför att ett sådant yrkande inte ska avvisas.

I ett tillägg till den skiljaktiga meningen anförde minoriteten att majoritetens modell för hantering av ersättningsyrkanden inom förvaltningsprocessen leder till att en enskild part kan tvingas att föra dubbla processer innan det är klarlagt om kravet på en rättvis rättegång i förvaltningsmålet är uppfyllt. Minoriteten ansåg att det är ett omständligt och resurskrävande system som riskerar att allvarligt försvåra för den enskilde att ta till vara sin rätt i ersättningsfrågan, vilket snarare motverkar än främjar rätten till en rättvis rättegång. Minoriteten anförde särskilt att i det i de flesta fall inte är något realistiskt alternativ för en enskild part att försöka få kompensation för sina rättegångskostnader genom en skadeståndstalan.

### 12.3.2 Närmare om skälen bakom kvittningsprincipen

Huvudregeln i förvaltningsprocessen är alltså att parterna ska stå för sina egna rättegångskostnader oavsett utgången i målet enligt den s.k. kvittningsprincipen. Innebörden av denna princip är att en vinande part inte kan tillerkännas ersättning för rättegångskostnader, men också att en förlorande part inte löper någon risk att åläggas ersättningsskyldighet för motpartens kostnader. Processen i förvaltningsdomstol är inte förenad med några avgifter på motsvarande sätt som i allmän domstol. Det finns alltså ingen skyldighet för enskilda

att betala en ansökningsavgift för att inleda en process. Eftersom en enskild part inte är skyldig att erlagga några avgifter och aldrig löper någon risk att bli ersättningsskyldig för motpartens kostnader behöver den enskilde bära endast de egna processkostnaderna.

Kvittningsprincipen är inte att se som en materiell regel i den meningen att en domstol i sitt avgörande ska besluta om kvittning av kostnaderna. Tillämpningen av kvittningsprincipen är i stället en konsekvens av att FPL inte innehåller några bestämmelser som reglerar hur ansvaret för rättegångskostnader ska fördelas mellan parterna i ett förvaltningsmål. Avsaknaden av författningsstöd innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 ref. 10 att en förvaltningsdomstol inte har någon möjlighet att förordna att en part ska ersätta en annan part för dennes rättegångskostnader. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen ska därför en förvaltningsdomstol avvisa en parts yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

Avsaknaden av en rätt för enskilda parter att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen har motiverats av flera skäl, som i huvudsak utgår från förvaltningsprocessens utformning och funktion.

Det främsta argumentet för att enskilda parter ska stå sin egen rättegångskostnad i förvaltningsprocessen handlar om att det ställs låga processuella krav på enskilda som processar i en förvaltningsdomstol. Det har framförts att rätten förväntas känna till rättsfrågorna och att dessa frågor således aldrig kräver att det ställs höga processuella krav på en part. Det har vidare anförts att sakfrågorna anses gälla sådana förhållanden som enskilda har fullgoda möjligheter att sätta sig in i på egen hand. Förvaltningsmyndigheter har också enligt officialprincipen en utredningsskyldighet, vilket ska säkerställa att ärendena blir tillräckligt utredda för att myndigheterna ska kunna fatta materiellt riktiga avgöranden. Även domstolarna har ett utredningsansvar och en skyldighet att utöva materiell processledning så att förvaltningsmålen blir tillräckligt utredda för att rättens avgörande ska bli materiellt riktigt. När den enskilde har en myndighet som motpart ska myndigheten agera objektivt och hjälpa den enskilde att komma till sin rätt och på så vis bidra till den enskildes rättssäkerhet. Dessutom är förvaltningsprocessen i huvudsak skriftlig, vilket ska bidra till att förenkla för en enskild part att föra sin talan, eftersom parten får mer tid på sig att formulera sina processhandlingar än vad som är fallet i en muntlig process. Vidare brukar

det påpekas att det är avgiftsfritt att processa i allmän förvaltningsdomstol.

Som ytterligare förklaring till varför det ställs låga processuella krav på enskilda parter i förvaltningsmål har det anförts att det som utgångspunkt står endast allmänna intressen mot den enskilde partens intressen. En förvaltningsdomstol har därför större frihet än en allmän domstol att ta upp en otydlig talan till prövning, så länge domstolen har en någorlunda klar uppfattning om vad den enskilde vill uppnå med sin talan. En förvaltningsdomstol kan ofta tolka otydliga yrkanden och utgå från att den enskilde vill uppnå ett för denne så förmånligt resultat som möjligt. Domstolen kan därför ofta göra ett antagande om att samma yrkanden och omständigheter som anförts i tidigare instanser alltjämt görs gällande av den enskilde. En sådan ordning vore inte acceptabel i en tvistemålsprocess, där en enskild motpart av rättssäkerhetsskäl måste få veta exakt vad denne ska bemöta, men kan godtas i något större utsträckning när den enskilde har det allmänna som motpart.<sup>20</sup>

Med hänsyn till de ovan redovisade omständigheterna har det förutsatts att förvaltningsprocessen är utformad så att en enskild part, med hjälp av rättens utredningsansvar och myndigheternas objektivitetsplikt, ska klara av att föra sin talan på egen hand och att det därför endast undantagsvis ska behöva uppstå några kostnader för enskilda parter.<sup>21</sup>

I tidigare utredningar har det anförts att de kostnader och olägenheter som uppstår till följd av en enskilds deltagande som part i ett förvaltningsärende är en naturlig följd av medborgarskapet i samhället och att det är en vedertagen ordning att en enskild har att i princip själv stå för de kostnader som kan uppstå för den enskilde i olika förvaltningsärenden. Enligt detta resonemang anses den enskilde vara beroende av att det allmänna förvaltar vissa gemensamma angelägenheter för medborgarna. Den enskilde kan då naturligen inte ställa krav på ersättning för alla de utgifter som han eller hon kan åsamkas vid kontakterna med det allmänna. Med detta synsätt kan den enskilde och det allmänna inte betraktas som två motstående parter.<sup>22</sup>

Det har också anförts att det är till fördel för enskilda i rättssäkerhetshänseende att det går att väcka och fullfölja en talan utan

---

<sup>20</sup> Se SOU 1991:106 s. 630 ff. och prop. 1971:30 s. 577 ff.

<sup>21</sup> Se SOU 1971:76 s. 71, SOU 1991:106 s. 630 ff. och prop. 1988/89:126 s. 7.

<sup>22</sup> Se SOU 1964:27 s. 681 f., SOU 1971:76 s. 71 och prop. 1988/89:126 s. 7.



att behöva riskera att förpliktas att ersätta motpartens rättegångskostnad.<sup>23</sup>

### 12.3.3 Ersättning för kostnader i skattemål

Skattemålen intar en särställning när det gäller möjligheten för enskilda parter att få ersättning för sina rättegångskostnader. Enligt 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL) finns vissa möjligheter för en enskild part i ett skattemål att få ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning. Rätten till ersättning omfattar som utgångspunkt samtliga ärenden och mål enligt skatteförfarandelagen samt ärenden och mål enligt vissa andra lagar, såsom ärenden och mål om tull enligt tullagen, se 7 kap. 9 § tullagen (2016:253).

Den grundläggande ersättningsregeln i skattemål finns i 43 kap. 1 § SFL. Där anges att den som i ett ärende eller mål har haft kostnader för ombud, biträde, utredning eller annat som denne skäligen har behövt för att ta till vara sin rätt under vissa förutsättningar och efter ansökan, har rätt till ersättning. Rätt till ersättning föreligger om

1. den sökandes yrkanden i ärendet eller målet bifalls helt eller delvis,
2. ärendet eller målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen, eller
3. det finns synnerliga skäl för ersättning.

Ersättning får inte beviljas för den sökandes eget arbete eller egen tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som den sökande själv har utfört med anledning av ärendet eller målet, se 43 kap. 3 § SFL. Inte heller ersätts kostnader som ersatts eller kan komma att ersättas enligt rättshjälpslagen eller med stöd av en rättsskyddsförsäkring, se 43 kap. 4 § SFL.<sup>24</sup> Att eget arbete och egen tidsspillan inte ersätts har motiverats med att den enskilde i ordinära mål och ärenden om skatt själv ska stå för sina kostnader. Ersättningsmöjligheterna har enligt förarbetena ansetts vara beroende av om förhållandena i det enskilda fallet påtagligt avviker från det normala. Åtgärder som allmänt sett ligger på den skattskyldige som ett utflöde av en nor-

---

<sup>23</sup> Se SOU 1964:27 s. 682.

<sup>24</sup> Se prop. 2010/11:165 s. 880.

mal medborgerlig skyldighet ska därför inte omfattas av rätten till ersättning.<sup>25</sup>

För att den enskilde ska anses skäligen ha behövt ombud eller biträde för att ta till vara sin rätt krävs enligt förarbetena att det ska ha förelegat ett verkligt behov av sakkunnig hjälp. Bedömningen av om så är fallet omfattar i första hand objektiva omständigheter, men även subjektiva omständigheter som avser den enskildes personliga förhållanden kan vägas in. Till de objektiva omständigheterna hör främst sakens beskaffenhet, dvs. hur svår den skatterättsliga problemställningen är.<sup>26</sup>

Ersättningsregleringen i 43 kap. SFL inte är utformad som ett ömsesidigt rättegångskostnadsansvar. En enskild part kan alltså inte åläggas att ersätta Skatteverket för myndighetens kostnader i förvaltningsdomstol. Skatteverket, alternativt det allmänna ombudet, uppträder dock som motpart till den enskilde i ersättningsfrågan. Det är domstolen som beslutar om kostnadsersättning i ett enskilt fall. Beslutet formuleras vanligtvis så att domstolen beviljar parten ersättning för kostnader i den berörda instansen med ett visst belopp. I beslutet förpliktas alltså inte Skatteverket att utge ersättning till den enskilde.

#### **12.3.4 Rättegångskostnader i förvaltningsmål kan i vissa fall ersättas som skadestånd**

Som framgått följer av utformningen av FPL och av Högsta förvaltningsdomstolens praxis att en förvaltningsdomstol inte kan förordna att en enskild part ska få ersättning för sin rättegångskostnad i målet. Det innebär att en enskild som har haft kostnader i ett förvaltningsmål i stället är hänvisad till att begära ersättning för kostnaderna inom ramen för en skadeståndstalan mot det allmänna. Det finns därför anledning att kort beröra hur dessa möjligheter ser ut.

En enskild som vill begära skadestånd av det allmänna kan göra det genom att väcka en skadeståndstalan i allmän domstol. Det förekommer dock också att anspråk som riktas mot staten i stället hanteras av Justitiekanslern inom ramen för statens frivilliga reglering av vissa skadeståndsanspråk.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Se prop. 1988/89:126 s. 15 ff. och s. 26.

<sup>26</sup> Se prop. 1993/94:151 s. 174.

<sup>27</sup> Se förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska staten eller en kommun ersätta skador som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Om en myndighets beslut innefattar skadeståndsgrundande fel eller försummelse kan de rättegångskostnader som en enskild ådrar sig i en efterföljande förvaltningsprocess för att få till stånd en ändring i myndighetsbeslutet under vissa förutsättningar ersättas som en ren förmögenhetsskada enligt denna bestämmelse.<sup>28</sup>

Enskilda kan vinna framgång i en förvaltningsprocess och därigenom få till stånd en ändring i en myndighets beslut utan att det för den sakens skull har varit fråga om att myndighetens beslut berott på fel eller försummelse vid myndighetsutövning. I sådana fall kan den enskilde inte få rättegångskostnaderna i förvaltningsmålet ersätta som skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. I en sådan situation aktualiseras frågan om skadestånd kan utgå på någon annan grund. Enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen är staten eller en kommun skyldig att ersätta skada som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller enligt Europakonventionen har överträtts från statens eller kommunens sida. Om det saknas andra möjligheter för en enskild att få befogade rättegångskostnader i ett förvaltningsmål ersätta kan det under vissa förutsättningar stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen. Skadestånd kan då utgå enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen.<sup>29</sup>

Skadeståndsskyldighet för staten kan vidare uppstå vid överträdelse av EU-rätten på ett sådant sätt att den s.k. Francovich-doktrinen är tillämplig. Så är fallet om den rättsregel som överträtts är avsedd att skapa rättigheter för enskilda, om överträdelsen är tillräckligt klar och om det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som den drabbade orsakats. En enskild kan i enlighet med Francovich-doktrinen ha rätt till ersättning för kostnader som en enskild haft i ett förvaltningsmål för att komma till sin rätt, om en myndighet eller domstol har överträtt EU-rätten på angivet sätt.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Se rättsfallet NJA 2010 s. 112.

<sup>29</sup> Se HFD 2022 ref. 10 p. 31 samt Stockholms tingsrätts dom 2024-07-16 i mål FT 11925-24, och särskilt Justitiekanslerns svaromål i målet.

<sup>30</sup> Se EU-domstolens dom den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. mot Italien. Se även SOU 1997:194.

I upphandlingslagstiftningen finns särskilda skadestandsregler såvitt gäller en upphandlande myndighets skadestandsansvar för skada som orsakas en leverantör på grund av att myndigheten inte följer upphandlingsregelverket. I rättspraxis har dessa regler ansetts innebära att en leverantör som ådrar sig rättegångskostnader i ett upphandlingsmål i förvaltningsdomstol under vissa förutsättningar kan få kostnaderna ersatta som skadestånd.<sup>31</sup>

### 12.3.5 Tidigare överväganden om det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsprocessen

Frågan om det allmänna i någon mån bör ansvara för enskildas kostnader i förvaltningsmål är inte ny utan har tvärtom diskuterats under flera decennier. En reglering om en rätt för en enskild part att få ersättning av det allmänna för rättegångskostnader i förvaltningsmål har övervägts och föreslagits vid tidigare tillfällen men har hittills inte lett till någon lagstiftning. I det följande ges en översiktlig redogörelse för hur frågan har behandlats i några tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden.

#### Besvärssakkunnigas förslag till kostnadsregel

I betänkandet *Lag om förvaltningsförfarandet* (SOU 1964:27) behandlade Besvärssakkunniga vissa frågor om ersättning för en enskild parts kostnader i förvaltningsförfarandet.

Besvärssakkunniga ansåg att det fanns principiella skäl som talade för att behålla huvudregeln att en enskild själv ska stå sin kostnad för medverkan i förvaltningsförfarandet. Utredningen ansåg dock att denna huvudregel ibland kunde leda till stötande resultat, som skulle kunna undvikas genom en undantagsbestämmelse om att enskild part i begränsad omfattning skulle kunna få ersättning av det allmänna för kostnader som den enskilde orsakats i ett förvaltningsärende.

Besvärssakkunnigas förslag var formulerat så att en enskild, som i ett ärende som inte väsentligen avsett tvist mellan enskilda parter, haft särskild kostnad för sin medverkan vid utredningen skulle kunna få ersättning för kostnaden. En förutsättning för ersättning var att

---

<sup>31</sup> Se rättsfallen NJA 2013 s. 762 och NJA 2018 s. 1127.

det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgärd, ärendets utgång eller annat förhållande framstod som uppenbart oskäligt att den enskilde skulle stå för kostnaden. Utredningen föreslog även en regel om att en enskild part som vunnit bifall till sin talan i ett s.k. besvärssärende kunde få ersättning för sin kostnad, om det fanns särskilda skäl för det.<sup>32</sup>

En parts ordinära insatser, t.ex. eget arbete med skriftliga och muntliga prestationer, ansågs falla inom ramen för vad en part rimligen kunde förväntas bära själv. Därför skulle rätten till ersättning av det allmänna omfatta endast vissa särskilda kostnader som kunde uppstå för en enskild part, såsom arvoden till juridiskt eller tekniskt biträde. Det ansågs vidare inte finnas skäl att, som i tvistemål, lägga vikt vid huruvida en parts kostnad skäligen varit påkallad för att tillvarata partens rätt. I stället skulle kostnaden bedömas utifrån dess allmännytta, dvs. om och i vilken mån den enskilda partens medverkan som orsakat kostnaden, haft betydelse för att uppnå ett materiellt riktigt resultat. Enligt Besvärssakkunniga var det alltså fråga om att bedöma hur mycket en enskild part utan särskild ersättning rimligen bör förväntas prestera till förmån för det allmänna intresset av att riktiga resultat uppnås.

När det gällde den skälighetsbedömning som skulle göras anförde Besvärssakkunniga att *sakens beskaffenhet* var av särskild betydelse. I ärenden som angick en förmån till parten, dvs. ärenden som syftar till beslut som främst främjar partens enskilda intressen, ansågs det inte oskäligt att parten själv skulle stå för sådana särskilda kostnader som kunde uppstå. Besvärssakkunniga ansåg att ersättning av allmänna medel kunde utgå främst i sådana ärenden som avsåg att den enskilde under uppoffrande av egna intressen skulle tvingas göra, tåla eller underlåta något till förmån för ett allmänt intresse.

Vidare ansåg Besvärssakkunniga att *arten av medverkan* var en viktig faktor att beakta vid prövningen av rätten till ersättning. Som exempel anfördes bl.a. att den enskilde medverkat genom att inhämta expert- eller rättsundersökningar samt genom inställelse till sammanträde.

När det gällde *myndighets åtgärd* ansåg Besvärssakkunniga att det i princip inte skulle föreligga en rätt till ersättning av den anledningen att en myndighet krävt att en part vidtar en viss utredningsåtgärd, som efteråt visat sig vara onödig. Det anfördes dock att det kunde

---

<sup>32</sup> Se SOU 1964:27 s. 43 och 683 ff.

finnas vissa situationer där det kunde anses oskäligt att en enskild part skulle bära en kostnad som orsakats av myndighetens åtgärd. Besvärssakkunniga uppehöll sig även vid den situationen att en myndighet vållat en kostnad genom vårdslöshet eller försummelse, vilket ansågs kunna påverka skälighetsbedömningen.

Besvärssakkunniga ansåg vidare att *utgången i ärendet* kunde påverka rätten till ersättning. Det ansågs rimligt att en part kunde få ersättning för särskilda kostnader i sådana fall då en obefogad talan väckts mot parten och som efter utredning nedlagts eller ogillats.

Slutligen ansåg Besvärssakkunniga att även andra förhållanden, såsom att en part drogs in i en process av prejudikatskäl, skulle kunna föranleda att det allmänna fick stå för den enskildes kostnad.

### Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden

I betänkandet *Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden* (SOU 1971:76) övervägde Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden om det borde införas en allmän regel om kostnadsersättning i vissa begränsade fall. Utredningen anförde att den grundläggande regeln att en enskild i första hand själv bör stå för sina kostnader i förvaltningsärenden skulle vara kvar. De fall som utredningen ansåg kunde medföra en rätt till ersättning var sådana där en enskild part orsakats betydande kostnader genom en myndighets agerande och omständigheterna var sådana att det skulle vara oskäligt om den enskilde inte fick ersättning för sina kostnader. Utredningen ansåg dock att behovet av en sådan regel hade minskat till följd av reglerna om skadeståndsansvar för det allmänna på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning i den då nyligen föreslagna skadeståndslagen. Utredningen ansåg att resultatet av det då pågående arbetet med en reform av skadeståndslagstiftningen borde avvaktas. Utredningen avstod därför från att föreslå en allmän regel om kostnadsersättning.

Utredningens överväganden behandlades av regeringen i en efterföljande proposition, där regeringen instämde i uppfattningen att det inte borde införas någon generell regel om kostnadsersättning i förvaltningsärenden.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Se prop. 1972:132 s. 195 f.

## Domstolsutredningen

Under 1980-talet uttalade Justitieutskottet vid ett par tillfällen att regeringen borde utreda möjligheten för enskilda att få ersättning för sina rättegångskostnader i förvaltningsprocesser.<sup>34</sup> Frågan behandlades sedan av Domstolsutredningen i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106). Utredningen föreslog att det skulle införas en möjlighet för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol enligt en ny förfarandelag.

Utredningen föreslog en bestämmelse som skulle vara tillämplig i alla måltyper. Enligt den föreslagna regeln skulle en domstol få besluta att det allmänna skulle ersätta en enskild parts kostnader i ett förvaltningsmål, om det med hänsyn till omständigheterna var oskäligt att den enskilde själv fick bära kostnaderna. Vid bedömningen skulle det särskilt beaktas om en myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse. Enligt lagförslaget fick domstolen vidare besluta att begränsa ersättningen till viss del av den enskildes kostnader. Ersättning fick inte lämnas för parts eget arbete eller tidsspillan.

Utredningen anförde att frågan om den enskilde bör tillerkännas ersättning hade ett visst samband med vad målet handlade om. Utredningen diskuterade skillnader mellan gynnande och förpliktande beslut. Det ansågs dock inte vara möjligt att undanta någon specifik måltyp från ett ersättningssystem. Utredningen ansåg därför att förutsättningarna för rätten till ersättning måste uttryckas i allmänna termer och att omständigheterna i det konkreta fallet skulle vara avgörande för bedömningen av ersättningsrätten. Utredningen anförde att de fall som skulle omfattas av en rätt till ersättning var sådana där det efter en helhetsbedömning framstod som mer eller mindre stötande att den enskilde skulle drabbas av ett kostnadsansvar.

När det gällde innebörden av det föreslagna oskälighetsrekvisitetet ansåg utredningen att det framför allt skulle beaktas om en myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse. Utredningen ansåg vidare att kostnadsersättning kunde vara särskilt påkallad i sådana fall där en tjänsteman begått tjänstefel. Därtill ansåg utredningen att det fanns situationer där det kunde anses oskäligt för en enskild att stå sina kostnader, oavsett om fel eller försummelse vid myndighetsutövning förekommit. Sådana situationer kunde föreligga om den enskildes kostnader orsakats av att en myndighet framställt

---

<sup>34</sup> Se bet. 1984/85:JuU15 s. 53 och bet. 1988/89:JuU19 s. 23.

sakligt obefogade yrkanden eller invändningar, ogrundade påståenden eller alltför löst grundade antaganden samt om myndigheten lämnat vilseledande vägledning i ett ärende, eller orsakat kostnader genom att begära in onödig utredning. Vidare ansågs situationer där en myndighets beslut grundats på en oriktig uppfattning om rättsregler kunna medföra en rätt till ersättning. Utredningen anförde att en tumregel borde vara att ju krångligare eller oklarare rättsordningen är, desto liberalare bör rätten till ersättning vara. Grunden för kostnadsersättningen ansågs då inte vara att den beslutande myndigheten åsidosatt en viss norm, utan snarare samhällets ansvar för brister i rättssystemet. I oskälighetsrekvisitet ansågs också ligga ett krav på att den enskilde vunnit en väsentlig framgång i målet. Det ansågs rimligt att ju större framgång desto större möjlighet till ersättning borde finnas. Utredningen ansåg dock att det inte skulle ställas något krav på att den enskilde vunnit målet.

Utredningen ansåg vidare att sådana mål som avgörs efter mer skönsmässiga bedömningar sällan borde föranleda en rätt till ersättning, eftersom det ansågs nödvändigt att myndigheterna hade vissa marginaler för sina bedömningar utan att aktualisera frågan om kostnadsersättning. Som exempel angavs att en enskild part som efter överklagande får en ändring till sin fördel beträffande en värderingsfråga endast undantagsvis borde kunna tillerkännas ersättning.<sup>35</sup>

## Införandet av lagen om domstolsärenden

När ärendelagen tillkom år 1996 diskuterades på nytt frågan om att reglera ett kostnadsansvar för det allmänna i situationer där en enskild part står mot en allmän. I förarbetena uttalades att frågan om en enskild part bör ha rätt att få ersättning för sina rättegångskostnader av det allmänna, när den enskilde har en myndighet som motpart och vinner framgång i processen, har en ojämförligt större betydelse för målen i förvaltningsdomstolarna än för domstolsärendena. Enligt regeringen fanns det mycket som talade för att svaret på frågan bör vara detsamma för de berörda målen och ärendena. Det ansågs därför att ett ställningstagande till frågan om kostnadsersättning inte borde ske isolerat för domstolsärendena. Frågan skulle där-

---

<sup>35</sup> Se SOU 1991:106 s. 645–655.



för övervägas i ett annat sammanhang.<sup>36</sup> 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 och att det skulle ske inom en inte alltför avlägsen framtid.<sup>37</sup>

Sedan regeringens uttalanden i propositionen till ärendelagen har frågan om en generell reglering av rätt till rättegångskostnader i förvaltningsprocessen inte på nytt övervägts i något lagstiftnings-sammanhang. Däremot har det övervägts om det specifikt för upphandlingsmålen bör införas en reglering om parts ansvar för rättegångskostnader.

### Överväganden om rättegångskostnadsbestämmelser i upphandlingsmål

Frågan om att införa en reglering om fördelning av ansvaret för rättegångskostnader i upphandlingsmål har övervägts vid flera tillfällen. Frågan har då behandlats främst inom ramen för olika utredningar som har haft i uppdrag att överväga olika åtgärder för att minska antalet överprövningar som ett led i att effektivisera processen i upphandlingsmål. Nedan följer en kort redogörelse för de bedömningar som gjorts i några av dessa utredningar.

Upphandlingsutredningen övervägde i betänkandet *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12) om det borde införas en ordning där en förlorande part i ett upphandlingsmål skulle vara skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnad. Utredningen ansåg dock att parterna även fortsättningsvis borde stå sina egna kostnader i överprövningsmål. Utredningen ansåg att införandet av en rätt till ersättning för rättegångskostnader inte skulle leda till önskat resultat, dvs. att minska antalet överprövningar.<sup>38</sup>

Överprövningsutredningen övervägde i betänkandet *Överprövning av upphandlingsmål m.m.* (SOU 2015:12) om det borde införas en regel som innebar att förlorande part skulle svara för den vinnande partens kostnader. Utredningen bedömde att det inte borde införas sådana bestämmelser i upphandlingslagarna. Utredningen ansåg att en skyldighet för en förlorande enskild part att ersätta upphandlande

<sup>36</sup> Se prop. 1995/96:115 s. 118.

<sup>37</sup> Se bet. 1995/96:JuU17 s. 10.

<sup>38</sup> Se SOU 2013:12 s. 364–366.

myndighets eller enhets processkostnader troligen skulle få den effekten att antalet ansökningar om överprövning minskade. Utredningen bedömde dock att den processavhållande effekten främst skulle komma att gälla mindre, kapitalsvaga leverantörer som inte skulle våga att riskera att förlora en överprövningsprocess med de kostnader som kunde följa av det. Ett system med processkostnadsansvar skulle dessutom kunna få till följd att en förlorande part i större utsträckning skulle överklaga domen till ytterligare en nivå för att få bifall och befrias från ersättningsskyldigheten. En sådan ordning skulle alltså kunna få till följd att fler avgöranden överklagas till överinstans med en längre total handläggningstid som följd. Vid sådana förhållanden skulle effektiviteten i upphandlingsförfarandet inte öka. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att en reglering om ett ömsesidigt processkostnadsansvar inte var en lämplig åtgärd för att minska antalet överprövningsmål.<sup>39</sup>

Förenklingsutredningen kom i betänkandet *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål* (SOU 2018:44) till en motsatt slutsats i förhållande till tidigare utredningar. Utredningen ansåg att övervägande skäl talade för att införa ett ömsesidigt processkostnadsansvar i upphandlingsmål. Utredningen konstaterade att det fanns både för- och nackdelar med en sådan ordning. Som nackdelar anfördes bl.a. att vissa leverantörer kunde komma att avstå från att ta till vara sin rätt till överprövning, att den offentliga partens kostnader för överprövningen kunde komma att öka samt att överprövningsprocessen kunde komma att omfatta fler och mer komplicerade rättsfrågor, vilket kunde påverka effektiviteten negativt. Fördelarna var enligt utredningen att antalet upphandlingsmål sannolikt skulle minska, att även den offentliga parten kunde få ersättning för sina rättegångskostnader, att frågan om ersättning för rättegångskostnader skulle prövas i den domstol där de har uppkommit samt att vissa leverantörer skulle få bättre möjligheter att ta till vara sin rätt om det infördes en möjlighet att få ersättning för processkostnader. Förenklingsutredningen ansåg att fördelarna med ett ömsesidigt processkostnadsansvar i upphandlingsmålen övervägde nackdelarna och lämnade ett förslag till hur regler om sådant ansvar skulle kunna utformas. Förslaget utformades så att det i upphandlingslagstiftningen skulle införas bestämmelser om att rätten, enligt vad som är

---

<sup>39</sup> Se SOU 2015:12 s. 119–122.

skäligt, skulle få förordna att en förlorande part skulle ersätta en vinnande parts kostnader i mål om överprövning av en upphandling och mål om överprövning av ett avtals giltighet.<sup>40</sup>

Vid den efterföljande behandlingen av förslaget ansåg regeringen att Förenklingsutredningens förslag om kostnadsregler inte borde genomföras. Regeringen ansåg till skillnad från utredningen att nackdelarna övervägde de fördelar som kunde uppnås genom att införa ett ömsesidigt processkostnadsansvar.<sup>41</sup>

### Sammanfattande kommentar

Som framgår av redogörelsen ovan har tidigare förslag till generella regler om enskildas rätt till rättegångskostnader i förvaltningsmål haft karaktären av undantagsregler som varit avsedda att tillämpas restriktivt. Enligt Besvärssakkunnigas förslag förutsatte rätten till ersättning att det var uppenbart oskäligt att den enskilde skulle stå sin egen rättegångskostnad. Domstolsutredningens förslag utgick från att rätt till ersättning i princip skulle föreligga i fall där det vore stötande om den enskilde skulle drabbas av ett kostnadsansvar, och att det främst var fråga om fall där en myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse. Förslagen har inte uttryckligen utgått från några överväganden kring en rätt till kostnadsersättning som ett led i att tillgodose rätten till en rättvis rättegång.

Frågan om ett ömsesidigt processkostnadsansvar, enligt vilket en enskild skulle kunna åläggas att ersätta en statlig motparts rättegångskostnader har övervägts främst i upphandlingsmålen och har även kort diskuterats av Besvärssakkunniga i SOU 1964:27, men har såvitt vi känner till inte närmare övervägts när en generell reglering om rätt till rättegångskostnader i förvaltningsprocessen har diskuterats.

---

<sup>40</sup> Se SOU 2018:44 s. 425–433.

<sup>41</sup> Se prop. 2021/22:120 s. 58–60.

## 12.4 Kort nordisk utblick

### 12.4.1 Finsk förvaltningsprocess

Huvuddragen i den finska förvaltningsprocessen regleras i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Utgångspunkten för utformningen av förfarandet är, likt vad som gäller i Sverige, att processen ska vara så enkel att parterna i de flesta fall ska kunna sköta sitt ärende utan att behöva anlita ett ombud eller biträde. I propositionen till lagen uttalas emellertid att det i en förvaltningsprocess också avgörs många ärenden där ett ombud eller biträde måste anlitas på grund av ärendets natur och juridiska svårighetsgrad.<sup>42</sup> Till skillnad från den svenska förvaltningsprocessen är förfarandet avgiftsbelagt. För de flesta av förvaltningsdomstolarnas beslut tas ut en rättegångsavgift. Personer som har beviljats rättshjälp behöver inte betala någon rättegångsavgift. Rättegångsavgifter tas inte heller ut om en förvaltningsdomstol ändrar ett överklagat beslut till förmån för en ändringssökande.

Den finska regleringen innehåller utförliga regler om parters rätt till ersättning för rättegångskostnader. Det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål regleras i 95 § lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt den bestämmelsen är en part skyldig att helt eller delvis ersätta en annan parts rättegångskostnader, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv ska stå för sina rättegångskostnader. När ersättningsskyldighetens skälighet bedöms kan hänsyn dessutom tas till ärendets rättsliga oklarhet, parternas egna åtgärder och ärendets betydelse för parten. En enskild part får åläggas att ersätta en myndighets rättegångskostnader endast om den enskilda parten har framställt ett uppenbart ogrundat yrkande.

Utgångspunkten enligt den finska regleringen är att en myndighet eller annan offentlig part som beslutat i ärendet och som sedan förlorar ärendet är skyldig att ersätta rättegångskostnaderna för den andra parten. Detsamma gäller också enskilda parters skyldighet att ersätta andra enskilda parters rättegångskostnader när ärendet omfattar flera parter som har motsatta intressen. När grunderna för parternas ersättningsskyldighet prövas ska särskild vikt fästas vid avgörandet i ärendet. När avgörandets betydelse bedöms bör det enligt förarbetena beaktas att det långt ifrån alltid är möjligt att entydigt

---

<sup>42</sup> Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den, RP 29/2018.

utse en vinnare och förlorare i en förvaltningsprocess. En parts skyldighet att ersätta rättegångskostnader kan därmed inte enbart grunda sig på vem som vunnit eller förlorat. Innehållet i domstolens avgörande kan vara sådant att det är skäligt att parterna själva svarar för sina rättegångskostnader. Skälighetsprövningen kan också i vissa fall leda till att en myndighet som vinner ärendet förpliktas att ersätta en förlorande parts rättegångskostnader, särskilt om domstolens avgörande är av sådan allmän betydelse som i stor utsträckning styr myndigheternas beslutspraxis.<sup>43</sup>

I 96 § lagen om rättegång i förvaltningsärenden finns särskilda bestämmelser om en parts kostnadsansvar vid försumlig processföring. I lagens 97 § anges vilka rättegångskostnader som kan ersättas. I princip föreligger en rätt till ersättning för alla kostnader som direkt orsakats av rättegången, t.ex. kostnader för arbete med inlagor, deltagande vid förhandling, inhämtande av utredning samt ersättning till vittnen och ombudskostnader.

I 98 § samma lag finns regler om tidpunkten för framställandet av kostnadsyrkandet och om domstolens beslut i kostnadsfrågan. I bestämmelsens tredje stycket anges hur frågor om återförvisning ska hanteras. Om ett ärende återförvisas till en myndighet, ska den domstol som återförvisar ärendet avgöra frågan om de kostnader som uppstått dittills. Om ett ärende återförvisas till en domstol, ska den domstol till vilken ärendet återförvisas avgöra yrkanden som avser kostnader. I 99–101 §§ samma lag finns regler om solidariskt kostnadsansvar när flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad, om dröjsmålsränta samt om hur rättegångskostnader ska fördelas vid partssuccession.

#### 12.4.2 Den norska förvaltningslagen

I den norska förvaltningslagen (forvaltningsloven) finns regler om kostnadsersättning i förvaltningsmål. Enligt 36 § forvaltningsloven gäller att om ett förvaltningsbeslut ändras till fördel för en part, ska parten tillerkännas ersättning för väsentliga kostnader som har varit nödvändiga för att få beslutet ändrat, om inte ändringen beror på partens egna omständigheter eller omständigheter som ligger bortom partens och myndighetens kontroll eller om det i övrigt föreligger

---

<sup>43</sup> Se prop. RP 29/2018.

särskilda omständigheter. I ett mål som i allt väsentligt är en tvist mellan parter, kan den part som begärt ändring men vars begäran inte bifallits i någon betydande fråga, åläggas att betala den andra partens kostnader. Enligt bestämmelsen gäller vidare att en beslutsmyndighet kan åläggas att helt eller delvis stå för kostnaderna om kostnadsansvaret beror på fel i myndighetens beslut eller förberedande handläggning.

## **12.5 Översikt av regleringen om rättegångskostnader i allmän domstol**

### **12.5.1 Inledning**

I det följande avsnittet ges en översiktlig beskrivning av hur bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken och ärendelagen ser ut. Redogörelsen syftar till att belysa hur frågor om rättegångskostnader hanteras i de allmänna domstolarna och de syften som bär upp kostnadsreglerna.

### **12.5.2 Tvistemål**

#### **Allmänna utgångspunkter**

Som framgått i det föregående avses med rättegångskostnad i princip alla sådana kostnader som varit nödvändiga för en parts deltagande i en rättegång, t.ex. avseende eget arbete, tidsspillan, ombudskostnader, kostnader för bevisning osv. Rättegångskostnaderna kan därmed liknas med det civilrättsliga skadeståndet på så vis att kostnaderna utgör en ren förmögenhetsskada som en part orsakats till följd av tvisten med motparten. I den gamla rättegångsbalken betraktades en parts rättegångskostnad uttryckligen som ett skadestånd, som den förlorande parten var skyldig att betala endast om denne kunde anses ha skuld i att saken kommit under domstols prövning.<sup>44</sup>

Vid tillkomsten av den nuvarande rättegångsbalken övergavs den tidigare gällande skuldprincipen. Sedan dess är huvudregeln i tvistemål att en parts ansvar för rättegångskostnader ska bestämmas med hänsyn till utgången i målet, oavsett om det kan läggas den förlor-

---

<sup>44</sup> Se NJA II 1943 s. 227.

ande parten till last att rättegång kommit till stånd. Kostnadsansvaret har dock fortfarande stora likheter med det civilrättsliga skadeståndet och kan i princip klassificeras som ett strikt skadeståndsansvar för den förlorande parten.

Likheterna med det civilrättsliga skadeståndet visar sig också i de syften som uppstår regleringen om fördelningen av kostnadsansvaret. En parts skyldighet att ersätta en motparts rättegångskostnader har främst två syften: kostnadsansvaret ska verka handlingsdirigerande och ha en reparativ funktion.

I den reparativa funktionen ligger att en vinnande part måste kunna få ersättning för de kostnader som parten ådragit sig för att göra sin rätt gällande. Om så inte var fallet skulle rättegångens syfte att bereda enskilda rättsskydd endast ofullständigt uppnås.<sup>45</sup> I detta ligger också ett annat syfte med kostnadsansvaret, dvs. att ge den civilrättsliga lagstiftningen genomslag. Kostnadsansvaret bygger, liksom det civilrättsliga skadeståndet, på tanken att den som utsatts för en skadegörande handling ska ha rätt till full kompensation för de skadeverkningar som han eller hon drabbats av. Den kompensation som en enskild kan få genom skadestånd skulle inte vara mycket till hjälp om den skadelidande var tvungen att ådra sig egna kostnader för att driva igenom sitt anspråk.<sup>46</sup>

Kostnadsansvarets handlingsdirigerande funktion följer av risken för att den som förlorar en tvist tvingas att bära båda sina egna och motpartens kostnader. Det har en processavhållande effekt, vilket bidrar till att motverka obefogade rättegångar. Det skapar också ett incitament för den som får ett krav riktat mot sig att göra rätt för sig på frivillig väg och att inte tynga en rättegång med obefogade invändningar. På så vis kan en skadevällare sänka den totala ersättning som han eller hon måste utge. Kostnadsansvaret kan således användas som en processuell sanktion som syftar till att motverka att parternas processföring medför onödiga kostnader för såväl motparten som domstolen. Fanns inte kostnadsansvaret skulle sannolikt färre personer vilja göra rätt för sig utan rättegång, vilket skulle försämra civilrättens genomslagskraft i samhället.<sup>47</sup> Vetskapen om att den som utan skäl dras in i en domstolsprocess har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader fyller också en viktig trygghetsfunktion.

---

<sup>45</sup> Se SOU 1938:44 s. 230 f.

<sup>46</sup> Se SOU 1994:151 s. 383 ff.

<sup>47</sup> Se SOU 1991:106 s. 641.

Vidare kan risken för att drabbas av kostnadsansvar medverka till att parterna hellre väljer att göra upp en tvist utom rätta. En negativ effekt av regleringen är dock att risken att drabbas av ett kostnadsansvar i vissa fall kan leda till att den som har ett befogat anspråk avstår från att göra sin rätt gällande.

## Dispositiva tvistemål

Frågor om rättegångskostnader i tvistemål regleras i 18 kap. rättegångsbalken. Kapitlet gäller i huvudsak frågor om en parts möjligheter att få ersättning av motparten. Bestämmelserna reglerar främst två frågor: dels hur kostnadsansvaret ska fördelas mellan parterna, dels vilka kostnader som är ersättningsgilla som rättegångskostnad. Utöver det behandlar regleringen frågor om under vilka förutsättningar en parts ställföreträdare, ombud eller biträde kan förpliktas att ansvara för kostnader tillsammans med parten. I viss utsträckning tillämpas bestämmelserna i kapitlet analogt när någon annan än en part begär ersättning för sin medverkan i en rättegång.

Enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken ska den part som förlorar ett tvistemål ersätta motparten för dennes rättegångskostnad. Den förlorande parten får själv svara för sina kostnader. Ersättningen för rättegångskostnader i tvistemål ska fullt motsvara kostnaderna för rättegångens förberedande och talans utförande och omfattar bl.a. kostnader för ombudsarvode samt eget arbete och tidsspillan i anledning av rättegången, se 18 kap. 8 § rättegångsbalken. En förutsättning för rätten till ersättning är dock att kostnaderna har varit skäligen påkallade för att ta till vara partens rätt. Avgörande för den bedömningen är enligt motiven om parten, när denne vidtog den åtgärd som föranlett kostnaden, haft skäl att anse åtgärden erforderlig.<sup>48</sup> Den största kostnadsposten består vanligtvis av kostnaden för ombud eller biträde. Ersättningen för ombudsarvode ska, till skillnad från vad som gäller för ett rättshjälpsbiträde, inte i första hand bestämmas efter nedlagd tid. I stället ska ersättningen bestämmas med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av ombudets arbete för uppdragets utförande.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Se NJA II 1943 s. 235.

<sup>49</sup> Se rättsfallet NJA 1997 s. 854.



Om den part som förlorar målet har beviljats rättshjälp betalar staten helt eller delvis dennes egna rättegångskostnader, dvs. kostnaderna för rättshjälpen. Den förlorande parten är dock skyldig att betala motpartens kostnader enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken.

I 18 kap. 15 § rättegångsbalken finns bestämmelser om hur kostnadsansvaret ska avgöras efter en parts överklagande från en domstol till högre rätt. Bestämmelsen reglerar vidare hur kostnadsansvaret ska fördelas när ett beslut under rättegång överklagas särskilt till högre rätt och frågor om kostnadsansvarets fördelning vid återförvisning.

### Förenklade tvistemål

I s.k. förenklade tvistemål, dvs. dispositiva mål där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av ett prisbasbelopp, gäller rättegångsbalkens regler om kostnadsersättning med den inskränkningen att ersättning lämnas endast för vissa i lagen särskilt angivna kostnader, se 18 kap. 8 a § rättegångsbalken. Bestämmelsen innebär i princip att det nästan helt saknas rätt till ersättning för kostnader för ombud, biträde och eget arbete. Ombudsarvode ersätts inte annat än inom ramen för rättshjälpsformen rådgivning, med högst en timme vid ett tillfälle för varje instans. Syftet med regleringen är att åstadkomma en mindre kostsam process i mål om mindre värden. Den särskilda kostnadsregeln syftar till att avhålla parterna från att anlita juridisk hjälp. Den som ändå gör det får stå för denna kostnad oavsett utgången i målet. Syftet är att motverka att den andra parten avstår från att göra sin rätt gällande på grund av risken för att behöva stå för motpartens ombudskostnader.<sup>50</sup>

### Indispositiva tvistemål

En del tvistemål är sådana att förlikning om den sak tvisten gäller inte är tillåten, s.k. indispositiva tvistemål. I sådana mål är 18 kap. 1 § rättegångsbalken som utgångspunkt tillämplig. För de flesta indispositiva tvistemålen finns det dock undantag från huvudregeln om att den förlorande parten ska ersätta motpartens rättegångskostnad.

---

<sup>50</sup> Se prop. 1973:87 s. 97.

I mål som avser ett rättsförhållande som enligt lag inte kan bestämmas på annat sätt än genom dom, får rätten förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, se 18 kap. 2 § rättegångsbalken. Bestämmelsen anses vara tillämplig i t.ex. mål om äktenskapsskillnad. Skäl för att förordna att parterna ska bära sina egna kostnader kan vara att parterna är ense om hur rätten ska besluta i målet men att parterna inte genom en privat överenskommelse kan påverka det rättsförhållande som målet avser. I sådana mål fyller processkostnadsansvaret inte någon processavhållande funktion eftersom det är nödvändigt för parterna att erhålla en dom för att reglera det aktuella rättsförhållandet.

I mål eller ärenden om vårdnad, boende, eller umgänge enligt föräldrabalken gäller som huvudregel att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, se 6 kap. 22 § föräldrabalken. Att kostnaderna ska kvittas har motiverats i huvudsak med att domstolen i dessa mål inte ska ta ställning till vilken part som har rätt eller fel. Frågan är i stället om att lösa tvisten uteslutande med hänsyn till vad som är barnets bästa. I många vårdnadstvister är vidare båda föräldrarna i och för sig lämpliga som vårdnadshavare. Domstolens uppgift är då att med hänsyn till barnets bästa ta ställning till vem av föräldrarna som är lämpligast. Om ersättningsreglerna enligt 18 kap. rättegångsbalken skulle tillämpas skulle det innebära att en förälder som i och för sig är lämplig kan komma att ensam stå för samtliga rättegångskostnader. Vidare kan en högre instans inte sällan göra en annan bedömning än den lägre rätten, vilket med tillämpning av rättegångsbalkens regler skulle innebära att den part som förlorar i överrätten skulle tvingas att betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader i både högre och lägre rätt.<sup>51</sup>

Även i mål om faderskap där en socialnämnd för talan är huvudregeln att rättegångskostnaderna ska kvittas mellan parterna, se 3 kap. 11 § föräldrabalken. I sådana mål, liksom i mål om vårdnad, boende och umgänge, finns en möjlighet för en domstol att oberoende av utgången i målet förplikta en part att ersätta motpartens rättegångskostnad, om parten agerat på sådant sätt som anges i 18 kap. 3 eller 6 §§ rättegångsbalken. I vårdnadsmålen kan ett sådant beslut även fattas om det annars finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan

---

<sup>51</sup> Se prop. 1975/76:170 s. 156 f.

finnas om den förälder som inte har vårdnaden om barnet upprepade gånger ansöker om att få vårdnaden överflyttad till sig.<sup>52</sup>

## Andra bestämmelser om rättegångskostnader

Det finns i olika lagar vissa särskilda rättegångskostnadsregler som gäller enbart i vissa typer av mål och som avviker från rättegångsbalkens generella bestämmelser.

I 6 kap. 6 § skadeståndslagen finns en regel som begränsar brottsoffers ansvar för rättegångskostnader i förhållande till en motpart som ålagts skadeståndsskyldighet på grund av brott. Enligt 6 kap. 7 § skadeståndslagen kan rätten, i mål om skadestånd på grund av en statlig eller kommunal myndighets överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller enligt Europakonventionen, avvika från rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader och besluta om kvittning av kostnaderna. Enligt bestämmelsen får rätten i sådana mål besluta att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om en enskild som har förlorat målet hade skälig anledning att få saken prövad. Huvudregeln i sådana mål är dock alltså att en förlorande part ska ersätta den vinnande partens rättegångskostnader.<sup>53</sup>

I vissa mål som handläggs i Patent- och marknadsdomstolen enligt konkurrenslagen (2008:579) gäller särskilda bestämmelser om rättegångskostnader. Som huvudregel gäller att i mål och ärenden enligt konkurrenslagen där Konkurrensverket är part tillämpas reglerna om rättegångskostnader i brottmål. I mål där enskild för talan gäller i stället reglerna om fördelning av rättegångskostnader i dispositiva tvistemål. Om det finns särskilda skäl får rätten emellertid i sådana mål besluta att var och en av parterna ska svara för sina rättegångskostnader, se 8 kap. 15 § konkurrenslagen.

I mål om talan mot en skiljenämnds avgörande i fråga om inlösen av minoritetsaktier enligt 22 kap. aktiebolagslagen (2005:551) finns särskilda regler om fördelningen av rättegångskostnadsansvaret i allmän domstol, se 22 kap. 25 § aktiebolagslagen.

I mål enligt marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas bestämmelserna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken. I vissa

---

<sup>52</sup> Se prop. 1975/76:170 s. 183.

<sup>53</sup> Se prop. 2017/18:7 s. 42.

mål där Konsumentombudsmannen är part finns dock vissa särskilda bestämmelser som anger att rätten får bestämma att var och en av parterna ska svara för sina rättegångskostnader. Vid överklagande till Patent- och marknadsdomstolen av vissa beslut av Konsumentombudsmannen gäller i stället reglerna om rättegångskostnader i brottmål enligt 31 kap. rättegångsbalken, se 64 § marknadsföringslagen.

I mål om arbetstvister gäller att bestämmelserna om rättegången i dispositiva tvistemål tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet, se 5 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Rätten kan emellertid förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad, se 5 kap. 2 § samma lag.

### **Utländska kärandes skyldighet att ställa säkerhet för rättegångskostnader**

En utländsk kärande som vill väcka talan vid svensk domstol kan på yrkande av svaranden förordnas att ställa säkerhet för de rättegångskostnader som käranden kan bli skyldig att betala, se lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader. Bestämmelserna i lagen gäller inte mål vid förvaltningsdomstol, se 2 § första stycket punkten 5 samma lag. Säkerheten ska bestå av pant, eller borgen i annan form om det godtas av svaranden. Om inte käranden ställer en säkerhet som godkänns av svaranden eller av domstolen ska talan avvisas.

Skyldigheten att ställa säkerhet gäller inte fysiska eller juridiska personer från länder inom EES, som i stället har samma rättigheter som svenska medborgare och företag att kräva säkerhet enligt lagen. Vidare kan befrielse för utländska medborgare och juridiska personer från skyldigheten att ställa säkerhet enligt lagen även följa av internationella överenskommelser. Regeringen har i ett tillkännagivande angett med vilka länder Sverige har ingått sådana överenskommelser.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Tillkännagivande (2014:333) om befrielse i vissa fall för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader.

### 12.5.3 Brottmål

Brottmålsprocessen i vid bemärkelse kan orsaka staten stora kostnader både under förundersökningen och för själva rättegången. Det är dock endast en mindre del av dessa kostnader som en enskild kan åläggas att betala. Kostnader på åklagarsidan betalas av staten oavsett utgången i målet. Fördelningen av rättegångskostnader i brottmål som avser ett allmänt åtal sker alltså enligt andra grunder än i tvistemål. När en talan om ansvar förs endast av en målsägande gäller dock i huvudsak samma regler som för tvistemålen.

I brottmål anknyter reglerna om fördelningen av kostnadsansvaret i huvudsak till om domen är fällande eller friande. Huvudregeln är att den tilltalade vid en fällande dom ska betala statens kostnader för en offentlig försvarare, hämtningskostnader och kostnader för provtagning och undersökning av blod, urin och saliv. Den tilltalade är även ersättningsskyldig för statens kostnader för ett målsägandebitråde eller en särskild företrädare för barn, om ett sådant bitråde förordnats i målet. Den tilltalade är dock inte skyldig att ersätta sådan kostnad som inte har varit skäligen påkallad för utredningen eller kostnad som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av annan än honom själv, hans ombud eller av honom utsedd försvarare. Vidare kan den tilltalades ersättningsskyldighet begränsas med hänsyn till hans eller hennes betalningsförmåga eller om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till brottsligheten eller den tilltalades personliga och ekonomiska förhållanden, se 31 kap. 1 § rättegångsbalken.

Reglerna om att den som döms för brott är skyldig att ersätta staten för vissa kostnader i brottmål ger uttryck för synsättet att det i de flesta fall är motiverat att ta dömda personers betalningsförmåga i anspråk för vissa typer av kostnader.<sup>55</sup> Den grundläggande tanken bakom regleringen torde vara att den tilltalade genom sitt lagbrott har orsakat de kostnader som uppkommer för staten i brottmålet.<sup>56</sup>

Den som frikänns har däremot i princip rätt att få ersättning av staten för sina kostnader för bl.a. försvarare och bevisning. En förutsättning är att kostnaderna skäligen varit påkallade för att ta till vara den frikändes rätt. För en frikänd som har en offentlig försvarare gäller dock alltid att försvararkostnaden betalas med allmänna medel.

---

<sup>55</sup> Se prop. 2023/24:46.

<sup>56</sup> Se SOU 1964:27 s. 681.

Därtill kan den tilltalade få ersättning för sin inställelse inför rätten, se 31 kap. 2 § rättegångsbalken.

I 31 kap. rättegångsbalken finns också regler om kostnadsansvar vid försumlig processföring samt om solidariskt kostnadsansvar för ställföreträdare till part och för situationer där flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad. Liksom för tvistemålen finns en bestämmelse om hur kostnadsansvaret ska bestämmas när en dom överklagas till högre rätt.

#### 12.5.4 Domstolsärenden

Ärendelagen tillämpas på handläggningen av domstolsärenden i allmän domstol, dvs. sådana rättsvårdande ärenden som inte ska handläggas enligt rättegångsbalken. Domstolsärenden kan avse vitt skilda typer av ärenden, t.ex. förvaltarskap, adoption, dödande av förkommen handling, namnbyte etc. Flera ärenden avser prövning av ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut, t.ex. skuldsaneringsärenden eller ärenden om felparkeringsavgift. Ärendelagen har utformats med förvaltningsprocessen som förebild.<sup>57</sup>

Ärendelagen skiljer sig från FPL på en viktig punkt, i det att ärendelagen innehåller bestämmelser om en enskild parts ansvar för rättegångskostnader. I ett domstolsärende där enskilda är motparter till varandra får domstolen med tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken förplikta den ena parten att ersätta den andra partens rättegångskostnader i ärendet, se 32 § ärendelagen. Av Högsta domstolens praxis följer att bestämmelsen bör tillämpas endast när det mellan parterna förekommit en intresse motsättning motsvarande vad som är typiskt för tvistemål och motsättningen har påverkat domstolsförfarandet.<sup>58</sup>

Av ordalydelsen i 32 § ärendelagen följer att bestämmelsen är tillämplig enbart i förhållandet mellan enskilda parter. I förarbetena uttalas emellertid att staten i vissa fall kan vara att anse som en enskild part t.ex. när ett statligt organ i ärendet har samma ställning som en privat fysisk eller juridisk person, t.ex. därför att staten innehar en fastighet.<sup>59</sup> I Högsta domstolens praxis har staten vidare ansetts som en enskild part när Skatteverket i ett utmätningsärende har trätt i en

<sup>57</sup> Se prop. 1995/96:115.

<sup>58</sup> Se rättsfallet NJA 1979 s. 164.

<sup>59</sup> Se prop. 1995/96:115 s. 118.

enskild borgenärs ställe.<sup>60</sup> I övrigt är 32 § ärendelagen inte tillämplig när staten i ett ärende uppträder som företrädare för det allmänna.<sup>61</sup> Det innebär att staten inte kan åläggas att ersätta en enskild parts rättegångskostnader med stöd av 32 § ärendelagen. Högsta domstolen har dock slagit fast att enskilda parter med stöd av 2 kap. 11 § regeringsformen i vissa fall kan få ersättning för rättegångskostnader i ärenden där staten uppträder som företrädare för det allmänna (se avsnitt 12.6.3).

## 12.6 Rättegångskostnadernas betydelse för rätten till en rättvis rättegång

### 12.6.1 Inledning

Det är en grundläggande komponent i en rättsstat att tvister om enskildas rättigheter och anklagelser för brott ska kunna prövas av en domstol. Domstolsprövningen måste också vara utformad på ett sätt som tillgodoser grundläggande rättssäkerhetsintressen. Dessa två delar i enskildas rättsskydd kan sammanfattas i begreppet rätten till en rättvis rättegång. I rätten till en rättvis rättegång innefattas dels en rätt till domstolsprövning ("access to court"), dels en rätt till ett rättvist domstolsförfarande ("fair trial"). Den primära bestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång finns i artikel 6 i Europakonventionen. I 2 kap. 11 § regeringsformen finns en bestämmelse om att rättegångar ska genomföras rättvist. Grundlagsbestämmelsen bygger på Europakonventionens bestämmelse, men innefattar inte någon uttrycklig rätt till domstolsprövning (se nedan).

Vi har haft i uppdrag att analysera under vilka förutsättningar det bör finnas en möjlighet för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses. För att kunna besvara denna fråga är det nödvändigt att förhållandevis utförligt redovisa regleringen av rätten till en rättvis rättegång och den praxis som finns på området, särskilt i fråga om enskildas möjligheter att få kostnadsersättning av det allmänna. I det följande går vi igenom den rättsliga regleringen och de centrala rättsfall som behandlar frågan.

---

<sup>60</sup> Se rättsfallet NJA 2012 s. 896.

<sup>61</sup> Se rättsfallet NJA 2015 s. 374.

## 12.6.2 Rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen

### Regleringen i 2 kap. 11 § regeringsformen

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen anges att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Bestämmelsen har utformats efter mönster av motsvarande reglering i artikel 6.1 i Europakonventionen. Den infördes i regeringsformen för att det skulle finnas ett i grundlag fastställt krav på att rättegångar ska vara rättvisa. Grundlagsbestämmelsen har även en självständig betydelse i förhållande till konventionen och ett vidare tillämpningsområde, eftersom grundlagsbestämmelsen gäller alla rättegångar i Sverige.<sup>62</sup>

Grundlagsbestämmelsen kompletteras av andra bestämmelser i regeringsformen som också har till ändamål att säkerställa en rätts-säker domstolsprocess. I samma paragraf anges ett krav på förhandlingsoffentlighet. Även kravet på likabehandling samt saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och reglerna i 11 kap. regeringsformen om rättskipningens självständighet och ordinarie domares rättsställning har samma ändamål. Rätten till en rättvis rättegång kommer därtill i praktiken till uttryck genom den ingående regleringen av den svenska processordningen, som syftar till att säkerställa de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som gör en rättegång rättvis.

Enligt förarbetena till 2 kap. 11 § regeringsformen syftar begreppet en rättvis rättegång till att sammanfatta de skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl civilmål och brottmål som förvaltningsmål. I förarbetena anförs att i de grundläggande principerna för en rättvis rättegång innefattas bl.a. en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är vidare att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen. Det måste enligt förarbetena även finnas en processordning där det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas. Dessa grundläggande principer innefattar även en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolkning och översättning och en rätt att delges stämning och kallelse till förhandling i domstol. I förarbetena anförs vidare att även andra moment kan ingå i för-

---

<sup>62</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 160.



farandet för att det ska framstå som rättvist samt att alla rättigheter inte är undantagslösa.<sup>63</sup>

I övervägandena kring grundlagsbestämmelsen fördes inte något resonemang om rätten till ersättning för rättegångskostnader som en del av rätten till en rättvis rättegång. Som kommer att framgå nedan följer det dock av Högsta domstolens praxis och av HFD 2022 ref. 10 att rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen i vissa fall innebär att en enskild part som vinner ett mål mot staten har rätt till ersättning av staten för sina rättegångskostnader.

## Rätten till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning och annan rättslig prövning är grundläggande i en rättsstat för att enskilda ska kunna skydda sig mot och få upprättelse för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter och försvara sig i straffrättsliga förfaranden.

Bestämmelsen i 2 kap. 11 § regeringsformen stadgar att en rättegång ska genomföras rättvist och innehåller således ingen reglering av rätten till domstolsprövning som sådan. Den svenska rättsordningen innehåller ingen generell regel om rätten till domstolsprövning. I regeringsformen finns dock regler som tar sikte på denna rätt i vissa särskilda situationer. Det gäller rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden och rätten till domstolsprövning för ordinarie domare som skilts från sin anställning eller fått en disciplinpåföljd (2 kap. 9 § och 11 kap. 9 § regeringsformen). Som nämnts innehåller också 11 kap. regeringsformen andra regler om rättskipningen av betydelse för att tillgodose en effektiv rätt till domstolsprövning.

I praktiken garanteras rätten till domstolsprövning genom de bestämmelser om processordningen som finns i vanlig lag. Rätten till domstolsprövning regleras således i en stor mängd olika lagar, främst rättegångsbalken och FPL, men även i förvaltningslagen (2017:900), lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut samt olika s.k. sektorslagar. Även om den svenska rättsordningen inte innehåller någon generell bestämmelse som föreskriver en rätt till domstolsprövning anses denna rätt ändå ha ett starkt skydd i Sverige. För en utförligare beskrivning av rätten till domstolsprövning enligt den svenska processordningen kan hänvisas till betänkandet *Några*

---

<sup>63</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 160.

*frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2). I det betänkandet har 2023 års fri- och rättighetskommitté lämnat förslag om att det i 2 kap. regeringsformen ska införas en bestämmelse om rätten till domstolsprövning. Förslaget har ännu inte färdigbehandlats.

### **12.6.3 Högsta domstolens praxis om det allmännas kostnadsansvar enligt 2 kap. 11 § regeringsformen**

Högsta domstolen har i ett antal avgöranden behandlat frågor om det allmännas kostnadsansvar i domstolsärenden när staten uppträder som part och inte kan jämföras med en enskild part.

I avgörandet "RF och rättegångskostnaderna" NJA 2015 s. 374 slog Högsta domstolen fast en enskild part, som vinner ett överklagat utmättningsärende där en myndighet uppträder som företrädare för det allmänna, har rätt till ersättning av staten för rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

I ärendet hade Kronofogdemyndigheten utmätt lös egendom i två makars bostad för betalning av den ena makens skatteskulder. Makarna överklagade utmätningen till tingsrätten, som upphävde utmättningsbesluten men avslog makarnas yrkande om ersättning för rättegångskostnader. I Högsta domstolen var frågan om Skatteverket, som uppträdde som part i ärendet, skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Högsta domstolen konstaterade att staten vid utmätning för skattefordringar inte är att se som en enskild part och att det därför inte fanns stöd att med tillämpning av 32 § ärendelagen besluta om kostnadsersättning. Högsta domstolen anförde att avsaknaden av en rätt till ersättning för rättegångskostnader kan leda till begränsningar i den enskildes möjlighet att anlita ombud, vilket i mer komplicerade mål kan medföra att den enskilde hamnar i underläge mot staten.

Med hänvisning särskilt till Europadomstolens avgörande *Stankiewicz mot Polen* (se nedan) kom Högsta domstolen fram till att det under vissa förutsättningar skulle strida mot rätten till en rättvis rättegång om en enskild som vinner ett överklagat utmättningsmål mot staten inte har rätt till ersättning av staten för rättegångskostnader. Särskilt tydligt ansågs det vara i en situation där en tredje man som dragits in ett utmättningsförfarande med framgång försvarat sin egendom mot de exekutiva åtgärder som riktats mot

gäldenären. Högsta domstolen slog därför fast att det av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen fick anses följa att en enskild som vinner ett överklagat utmätningsmål har rätt att få ersättning för kostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

Av Högsta domstolens avgörande följer alltså att det krävs att den enskilde har vunnit målet för att rätt till ersättning ska föreligga. Som en ytterligare förutsättning krävs att den enskildes kostnader har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Vid bedömningen i det enskilda fallet av vilka kostnader som varit befogade fäste Högsta domstolen vikt vid att målet hade krävt omfattande bevisning och avsett en stor mängd egendom som sammantaget hade ett högt värde. Domstolen ansåg därför att det var befogat att makarna hade anlitat ett ombud för att bevaka sin rätt i målet. Skatteverket var därför skyldigt att ersätta kostnaderna.

Högsta domstolen har i senare avgöranden bekräftat den rättsregel som följer av 2015 års rättsfall. I ”Upprättelseersättningen” NJA 2018 s. 49 var det fråga om en begäran om omprövning av ett beslut om skuldsanering till nackdel för den enskilde. Omprövningen begärdes av staten, som representerades av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Den enskilde, som i Högsta domstolen vann framgång i omprövningsfrågan, ansågs ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Högsta domstolen konstaterade att det i målet fanns en tydlig intressemotsättning mellan den enskilde och CSN, som var sökande i ärendet. Målet avsåg en speciell fråga som inte var reglerad i lag och som inte tidigare hade prövats i högre rätt. Omständigheterna var sådana att den enskilde kunde antas ha svårt att ta till vara sin rätt i Högsta domstolen utan ett juridiskt skolat ombud. CSN förpliktades därför att ersätta den enskilde för dennes ombudskostnader i Högsta domstolen.

I rättsfallet ”Bilen i Borås” NJA 2020 s. 908 prövade Högsta domstolen en fråga om Skatteverkets ansvar för rättegångskostnader i ett utmätningsärende där utmätningen skett även för andra fordringar än de som Skatteverket företrädde. I målet uttalade sig Högsta domstolen om hur rättegångskostnaderna ska fördelas när den vinnande parten har både staten och en eller flera enskilda som motparter. Enligt Högsta domstolen ska bedömningen av kostnadsansvarets fördelning ske i två steg. Först ska det provas om staten ansvarar enligt den rättsregel som Högsta domstolen gett uttryck för i ”RF och rättegångskostnaderna” och om de enskilda motparterna ansva-

rar enligt bestämmelsen i 32 § ärendelagen. Om det visar sig att såväl staten som enskilda motparter kan åläggas ett ansvar för en och samma kostnad, får samordningen av parternas kostnadsansvar ske med en analog tillämpning av reglerna om solidariskt ansvar och fördelning av kostnader i 18 kap. rättegångsbalken.

I avgörandet ”Den pantsatta bostadsrätten” NJA 2021 s. 235 var det fråga om fördelning av medel efter en exekutiv försäljning av en bostadsrätt. I ärendet hade utmätning skett av gäldenärens andel i en bostadsrätt som ägdes av gäldenären och dennes sambo med hälften vardera. Kronofogdemyndigheten beslutade därefter om s.k. indragning, dvs. att även den andel som tillhörde gäldenärens sambo skulle säljas. Sedan bostadsrätten sålts beslutade Kronofogdemyndigheten om fördelning av de influtna medlen från försäljningen. Sambon överklagade fördelningsbeslutet och vann framgång med sin talan i Högsta domstolen. Det innebar att sambon skyddade sin egendom mot att tas i anspråk till betalning av gäldenärens skulder. Högsta domstolen konstaterade att sambons talan avsåg ett betydande belopp och att de juridiska frågeställningarna var komplicerade. Enligt Högsta domstolen hade sambon därför haft fog för att vända sig till domstol för att få fördelningsbeslutet ändrat. De rättegångskostnader som sambon haft var skäliga. Skatteverket ålades därför ersättningsskyldighet för kostnaderna.

#### **12.6.4 Rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen**

##### **Allmänt om Europakonventionen**

Europakonventionen utarbetades av Europarådet och ratificerades av Sverige år 1952. Sverige har successivt även ratificerat konventionens tilläggsprotokoll. Samtliga 46 medlemsländer i Europarådet har ratificerat Europakonventionen.

I Europakonventionen fastslås ett antal övergripande principer för rättegången och åtskilliga rättigheter som Europadomstolen har konkretiserat genom sin praxis. Svenska processregler har över tid anpassats till konventionen och den praxis som följer av Europadomstolens avgöranden. Den bestämmelse som är av störst intresse för den nu aktuella frågan är artikel 6, som rör rätten till en rättvis rättegång.

Europakonventionen införlivades i svensk rätt som lag år 1995.<sup>64</sup> Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer också att Europakonventionen har en särskild ställning i svensk rätt. Enligt grundlagsbestämmelsen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

## Artikel 6.1 – Bestämmelsens tillämpningsområde

Rätten till en rättvis rättegång regleras i artikel 6 i Europakonventionen. Av artikel 6.1 följer en rätt till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. I artikeln anges inte uttryckligen en rätt till domstolsprövning. En sådan rätt föreligger dock som en följd av Europadomstolens tolkning och tillämpning av artikeln.<sup>65</sup> I praktiken följer alltså av artikeln en rätt till domstolsprövning, dvs. en rätt att få tillträde till domstol ("access to court"). Denna rätt gäller vid förfaranden som gäller en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter eller en anklagelse för brott. Sådana förfaranden måste alltid kunna prövas av en domstol.

### *Civila rättigheter och skyldigheter*

När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter följer det av Europadomstolens praxis att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att

- det är fråga om en reell och seriös tvist antingen mellan enskilda eller mellan en enskild och en myndighet,
- att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som på åtminstone rimliga grunder kan hävdas ha sin grund i den nationella rätten och
- att rättigheten eller skyldigheten kan karaktäriseras som civil vid en på konventionen grundad tolkning.

---

<sup>64</sup> Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>65</sup> Se *Golder mot Förenade kungariket*, ansökan nr 4451/70, dom den 21 februari 1975.

Kravet att tvisten ska vara reell och seriös kan sägas vara lågt ställt. Europadomstolen har framhållit att en tvist måste antas vara reell och seriös, om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet.<sup>66</sup> Det finns således en presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa.

Tvisten ska gälla en rättighet eller skyldighet som är grundad i den nationella rätten. Artikel 6.1 är en processuell bestämmelse som är avsedd att garantera rättssäkra prövningar i rättegångar som gäller enskildas rättigheter. Bestämmelsen syftar däremot inte till att skapa några nya materiella rättigheter för enskilda. Europadomstolen kan därför inte genom tolkning av artikel 6.1 tillskapa några nya materiella rättigheter som inte har någon rättslig grund i den nationella rätten. För att en tvist om civila rättigheter eller skyldigheter ska omfattas av artikel 6.1 krävs således att tvisten gäller ett anspråk på något som är – eller i vart fall på rimliga grunder kan påstås vara – en rättighet som erkänns enligt inhemsk rätt.<sup>67</sup>

Det krävs också att tvisten avser en rättighet eller skyldighet som till sin karaktär är civil. Begreppet ska ges en autonom tolkning. Avgörande är alltså inte om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att när en tvist konstaterats gälla en rättighet eller skyldighet bör denna presumeras vara av civil karaktär om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (se HFD 2019 ref. 10).

Utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1 faller bl.a. skatteprocesser, med undantag för skattetillägg eller liknande påföljder för en skattskyldig, samt utlänningsrättsliga frågor, såsom utvisnings- och utlämningsärenden.<sup>68</sup>

### *Anklagelser för brott*

Artikel 6.1 i Europakonventionen är också tillämplig vid prövning av en anklagelse för brott. De förfaranden som åsyftas är i första hand rättegångar i brottmål. Med det avses hela förfarandet från att det föreligger en anklagelse om brott mot någon fram till ett avgörande

---

<sup>66</sup> Se Rolf Gustafson mot Sverige, ansökan nr 23196/9, dom den 1 juli 1997.

<sup>67</sup> Se Károly Nagy mot Ungern (stor kammare), ansökan nr 56665/09, dom den 14 september 2017, p. 60 och 61.

<sup>68</sup> Se SOU 2025:2 s. 56.

i fråga om den anklagade är skyldig till brottet samt fastställande av påföljden för brottet. Frågor om verkställighet av straff faller normalt utanför artikel 6.1, men om det i verkställigheten ingår inskränkningar av civila rättigheter kan artikel 6.1 i stället vara tillämplig på den grunden.<sup>69</sup>

Vad som utgör en ”anklagelse för brott” ska tolkas autonomt, vilket innebär att begreppen ”anklagelse” och ”brott” ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Det innebär bl.a. att en medlemsstat inte utan vidare kan utesluta tillämpligheten av artikel 6.1 genom att avkriminalisera en viss handling och ersätta straffet med administrativa avgifter eller liknande. Ett exempel på den autonoma tolkning som ska göras avser sådana skattetillägg eller liknande påföljder som kan åläggas en skattskyldig som lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter till ledning för beskattningen. Sådana administrativa påföljder anses i Europadomstolens praxis utgöra påföljder för brott, vilket gör att artikel 6.1 är tillämplig på sådana förfaranden. Av det sagda följer att vissa frågor som hanteras i allmän förvaltningsdomstol kan vara att se som en anklagelse om brott i konventionens mening.

## Artikel 6.1 – Rätten till domstolsprövning (”access to court”)

Artikel 6.1 i Europakonventionen innefattar inte någon uttrycklig rätt till domstolsprövning. En sådan rätt föreligger dock som en följd av den tolkning av artikeln som fastslogs av Europadomstolen i avgörandet *Golder mot Förenade kungariket*. Enligt Europadomstolen skulle det vara orimligt om artikel 6 i detalj beskriver de processuella garantier som parterna ska åtnjuta i ett anhängigt mål utan att först skydda det som ensamt gör det möjligt att dra fördel av sådana garantier, nämligen tillträdet till domstolen. För att konventionens garantier i fråga om ett rättvist rättegångsförfarande ska vara effektiva krävs att det finns en grundläggande rätt till domstolsprövning, dvs. en rätt att få tillträde till domstol.<sup>70</sup>

Europadomstolen har återkommande framhållit att konventionen är avsedd att ge enskilda rättigheter som ska vara reella och effektiva, inte teoretiska och illusoriska. För att rätten till domstolsprövning ska bli effektiv och meningsfull räcker det inte att det finns en behörig

<sup>69</sup> Se *Stegarescu och Bahrin mot Portugal*, ansökan nr 46194/06, dom den 6 april 2010.

<sup>70</sup> Se *Golder mot Förenade kungariket*, ansökan nr 4451/70, dom den 21 februari 1975.

domstol som formellt ger en enskilde tillträde till domstolen. Den enskildes tillträde till domstolen måste dessutom vara effektivt.

Rätten till domstolsprövning är dock inte undantagslös. Europadomstolens praxis klargör att Europakonventionen överlåter åt medlemsstaterna att fritt välja med vilka medel en enskild ska garanteras de rättigheter som följer av artikel 6. Rätten till en effektiv domstolsprövning kan tillgodoses genom att staten lämnar rättslig hjälp, men det finns även andra medel – t.ex. att staten förenklar proceduren i ett domstolsförfarande.<sup>71</sup> Det är alltså upp till varje stat att utforma sitt system för att enskilda ska tillförsäkras en effektiv rätt till domstolsprövning. I linje med det har Europadomstolen uttalat att rätten till domstolsprövning inte är absolut utan kan bli föremål för begränsningar. Det följer underförstått av att rätten till domstolsprövning till sin natur är sådan att det är nödvändigt att den regleras av medlemsstaterna. Rättigheten kan begränsas under förutsättning att begränsningarna tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningarna får inte vara så långtgående att de urholkar det centrala innehållet i de rättigheter som garanteras i artikel 6.1.<sup>72</sup> Medlemsstaterna har därvid en viss bedömningsmarginal ("margin of appreciation"). Europadomstolens uppgift är inte att uttala sig om huruvida en medlemsstats reglering av rätten till domstolsprövning är lämplig eller inte. Domstolens uppgift är i stället att ta ställning till om tillämpningen av denna reglering i ett enskilt fall leder till konsekvenser som är oförenliga med konventionen.<sup>73</sup>

Europadomstolens praxis om rätten till domstolsprövning är omfattande och behandlar flera olika aspekter som kan utgöra hinder mot denna rätt. I det följande redovisas i korthet olika exempel på situationer som kan innebära en kränkning av rätten till domstolsprövning. För en utförlig redogörelse för Europadomstolens praxis i dessa frågor hänvisas till Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2023, version 6, JUNO).

Om en domstols behörighet är utesluten enligt nationell rätt i en fråga som omfattas av artikel 6.1 utgör det en kränkning av rätten till domstolsprövning. Sådana situationer kan uppstå när den natio-

---

<sup>71</sup> Se *Airey mot Irland*, ansökan nr 6289/73, dom den 9 oktober 1979 och *Steel och Morris mot Förenade Konungariket*, ansökan nr 68416/01, dom den 15 februari 2005.

<sup>72</sup> Se *Georgel och Georgeta Stoicescu mot Rumänien*, ansökan nr 9718/03, dom den 26 juli 2011.

<sup>73</sup> Se *Se Černius och Rinkevičius mot Litauen*, ansökan nr 73579/17 och 14620/18, dom den 18 juni 2020.



nella rätten uppställer förbud mot att överklaga vissa beslut. Även när det föreligger rättegångshinder på grund av bristande jurisdiktion eller immunitet kan det innebära hinder mot enskildas rätt till domstolsprövning.

Det kan också inträffa att en process pågår utan att avgöras under så lång tid att det i praktiken innebär att en part förvägrats en domstolsprövning. En domstolsprövning kan också hindras på grund av brister i en enskild persons processbehörighet.

Europadomstolen har i flera fall prövat om enskilda nekats en effektiv rätt till domstolsprövning utifrån olika ekonomiska aspekter. Ett praktiskt hinder mot domstolsprövning kan vara en avsaknad av rätt till rättshjälp. Europakonventionen innehåller inte någon skyldighet för stater att tillhandahålla rättshjälp i alla förfaranden som rör civila rättigheter och skyldigheter. En vägran att bevilja en part rättshjälp kan dock strida mot artikel 6 om denna hjälp är nödvändig för en effektiv tillgång till domstolsprövning, antingen på grund av att det är obligatoriskt med ett juridiskt ombud i förfarandet eller på grund av förfarandets komplexitet eller typen av mål. I vissa fall kan det därför finnas en skyldighet för en medlemsstat ("positive obligation") att tillförsäkra en enskild tillgång till ett juridiskt biträde för att rätten till domstolsprövning ska tillgodoses. Domstolen har dock även påtalat att medlemsstaterna får anses ha stor frihet att utforma sina rättshjälpsystem, och att ett alternativ till rättshjälp är att genomföra förenklingar av processen.<sup>74</sup>

Det finns vidare flera fall som handlar om huruvida en skyldighet för enskilda att erlägga domstolsavgifter utgör ett hinder mot domstolsprövning. Av betydelse för bedömningen är avgifternas storlek och möjligheterna att besluta om befrielse eller nedsättning av avgifterna för personer som saknar möjligheter att betala dem. Europadomstolen har i vissa fall ansett att det föreligger en kränkning av rätten till domstolsprövning när avgifterna legat på samma nivå som hela det skadestånd som utdömts eller varit så höga att en part varit tvungen att reducera skadeståndsyrkandet för att kunna betala en till yrkandets storlek relaterad avgift.<sup>75</sup>

Europadomstolen har i ett antal fall ansett att rätten till domstolsprövning har kränkts när en part som vunnit framgång i ett domstols-

---

<sup>74</sup> Se Airey mot Irland, ansökan nr 6289/73, dom den 9 oktober 1979.

<sup>75</sup> Se Stankov mot Bulgarien, ansökan nr 68490/01, dom den 12 juli 2007 och Georgel och Georgeta Stoicescu mot Rumänien, ansökan nr 9718/03, dom den 26 juli 2011.

förfarande inte har kunnat få rätt till ersättning för sina rättegångskostnader eller för att parten ålagts att betala en motparts kostnader till ett belopp som legat nära eller som överstigit tvisteföremålet. Vi återkommer till dessa fall i det följande (se avsnitt 12.6.5).

### Artikel 6.1 – Rättvis rättegång ("fair trial")

I artikel 6.1 anges att prövningen ska ske genom en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. När det gäller kravet på att en rättegång ska genomföras rättvist ("fair trial") ger det uttryck för att vissa centrala rättssäkerhetsprinciper ska iakttas under domstolsprocessen.

Även när det gäller kravet på en rättvis rättegång finns en omfattande praxis från Europadomstolen. Det finns inte här möjlighet att uttömmande sammanfatta de krav som följer av artikel 6.1 och Europadomstolens praxis i detta hänseende. I det följande redovisas därför några centrala principer som följer av Europadomstolens praxis.

En grundläggande utgångspunkt vid bedömningen av om en rättegång varit rättvis är att kravet på rättvisa ("fairness") ska tillämpas på domstolsförfarandet i sin helhet, dvs. först efter att förfarandet avslutats. Det är först då som det kan avgöras om en part lidit någon skada till följd av ett eventuellt brott mot principen om en rättvis rättegång. Har parten frikänts i ett brottmål eller fått bifall till sina yrkanden i ett tvistemål, kan han eller hon i allmänhet inte anses ha utsatts för en kränkning av sina rättigheter enligt konventionen. Huruvida en rättegång har varit rättvis eller inte måste alltså avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet utifrån en bedömning av förfarandet i sin helhet.<sup>76</sup>

En annan grundläggande princip som anses innefattas i en rättvis rättegång är den om parternas likställdhet i processen ("equality of arms"). Den principen innebär att processen inte får utformas så att den gynnar den ene parten på den andres bekostnad och att vardera parten ges en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak under förhållanden som inte innebär en betydande nackdel i förhållande till motparten. Vidare ska principen om det kontradiktoriska förfarandet ("adversarial procedure"), dvs. att två parter står mot varandra, säker-

---

<sup>76</sup> Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO).

ställa att parterna får kännedom om allt material i rättegången, att de får tillfälle att framföra sina synpunkter på materialet och att de har lika möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan under rättegången.<sup>77</sup>

Rätten till likställdhet i processen är inte absolut och även här har medlemsstaterna en bedömningsmarginal. Europadomstolen har uttalat att en stat inte är skyldig att med hjälp av offentliga medel försöka säkerställa en fullständig jämlikhet mellan parterna i en process. Vad som krävs är att båda sidor ska ges en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak under förhållanden som inte försätter den ena parten i ett väsentligt underläge i förhållande till motparten.<sup>78</sup>

## Artikel 6.2 och 6.3 – Oskuldspresumtionen och vissa minimirättigheter i brottmål

I artikel 6.2 stadgas den i brottmålen gällande oskuldspresumtionen, dvs. att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Presumtionen är en viktig rättssäkerhetsprincip och innebär att den som anklagas för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom mot honom eller henne. Oskuldspresumtionen har ett nära samband med den i artikel 6.1 skyddade rätten till en rättvis rättegång. Särskilt gäller detta rätten för den tilltalade att inte yttra sig ("the right to silence"). Den som anklagas för ett brott har alltid rätt att tiga och att inte medverka i utredningen.

Europadomstolen har uttalat sig i fråga om det ur artikel 6.2 kan härledas en rätt för en person som anklagats för brott, men som sedan blivit frikänd, att få ersättning för kostnader som personen ådragit sig i brottmålsförfarandet. Domstolen har besvarat frågan nekande – det går inte att härleda en sådan rätt vare sig ur artikel 6.2. eller någon annan artikel i konventionen, oavsett hur nödvändiga kostnaderna varit.<sup>79</sup>

I artikel 6.3 anges vissa processuella rättigheter som alltid ska gälla för den som anklagas för brott. Reglerna kan ses som särskilt

<sup>77</sup> Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, (2023, version 6, JUNO) s. 309 ff.

<sup>78</sup> Se Regner mot Tjeckien, ansökan nr 35289/11, dom den 19 september 2017, p. 146 och 147 samt Steel och Morris mot Förenade Konungariket, ansökan nr 68416/01, dom den 15 februari 2005, p. 62.

<sup>79</sup> Se Masson och Van Zon mot Nederländerna, ansökan nr 15346/89 och 15379/89, dom den 28 september 1995, p. 49.

viktiga exempel på sådana rättigheter som måste tillförsäkras en brottsanklagad person för att en rättegång ska anses rättvis. I artikeln fastslås bl.a. en rätt till biträde av kostnadsfri tolk och en rätt att under vissa förutsättningar få kostnadsfritt biträde av en försvarare.

### 12.6.5 Europadomstolens praxis om rättegångskostnaders betydelse för rätten till en rättvis rättegång

#### Inledning

Europadomstolen har i ett antal avgöranden tagit ställning till olika situationer där enskilda parter nekats möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader i mål med det allmänna som motpart och vilken betydelse det har haft för frågan om rättegången i sin helhet har varit rättvis. I det följande redogörs för ett antal fall där denna frågeställning aktualiserats. Som tidigare nämnts är Europadomstolens uppgift inte att uttala sig om huruvida en medlemsstats processordning är lämplig eller inte. Domstolens ska i stället i enskilt fall ta ställning till om tillämpningen av de processuella reglerna leder till konsekvenser som är oförenliga med konventionen. Det är alltså fråga om avgöranden som har en tydlig prägel av bedömningar *in casu* (i det enskilda fallet). Det bör därför redan här påpekas att det är påkallat med försiktighet vid tolkningen av avgörandena, särskilt när det gäller vilka generella slutsatser som kan dras av domstolens avgöranden.

#### Stankiewicz mot Polen

Målet avsåg två makar som vunnit ett tvistemål mot den polska staten men nekats ersättning för sina kostnader i målet. Den polska åklagarmyndigheten hade väckt en civilrättslig talan om återbetalningsskyldighet mot makarna Stankiewicz under påståendet att makarna hade berikats orättmätigt på statens bekostnad i samband med att makarna förvärvat en fastighet från staten. Makarna hade anlitat ett juridiskt ombud för att freda sin egendom mot statens krav på återbetalning och vunnit processen i själva sakfrågan. Den nationella domstolen ogillade dock makarnas yrkande om kostnadsersättning med hänsyn till regler i den polska lagstiftningen. Enligt

denna lagstiftning var huvudregeln att den vinnande parten hade rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Undantag gjordes dock om en åklagare deltog i processen i egenskap av rättsordningens väktare. I sådana fall kunde åklagaren inte åläggas att ersätta motpartens rättegångskostnader.

Europadomstolen prövade om det skett en kränkning av makarnas rätt till en rättvis rättegång till följd av att makarna nekats ersättning för sina rättegångskostnader i tvistemålet. Europadomstolen uttalade att det i målet inte var fråga om makarnas rätt till domstolsprövning hade inskränkts. Däremot ansåg domstolen att frågor som gäller fördelningen av rättegångskostnader kunde ha relevans för bedömningen av om en process i sin helhet har uppfyllt kraven i artikel 6.1 i konventionen.

Enligt Europadomstolen hade staten fått en på förhand förmånlig ställning i processen när det gällde frågan om kostnadsansvar i och med att åklagaren var undantagen från ersättningsskyldighet. Vidare ansåg domstolen att det inte var obefogat att makarna hade anlitat ett juridiskt ombud med hänsyn till att tvisten varit komplicerad och avsett ett för makarna högt värde. Domstolen ansåg vidare att kostnaderna som sådana inte varit oskäligt höga. Under sådana förhållanden ansåg Europadomstolen att det förelåg en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen till följd av att makarna hade nekats ersättning för sina kostnader.<sup>80</sup>

## Klauz mot Kroatien

Målet gällde en enskild som hade blivit misshandlad av en polisman under ett förhör. Polismannen dömdes för tjänstefel med anledning av händelsen. Den enskilde väckte sedan talan mot staten om skadestånd på grund av de skador som han hade orsakats vid misshandeln. Den enskilde vann delvis framgång i skadeståndsmålet eftersom han tillerkändes skadestånd, dock med ett betydligt lägre belopp än det yrkade beloppet. Till följd därav ålades den enskilde att betala delar av statens rättegångskostnader i tvistemålet. Ersättningsskyldigheten uppgick till nästan 80 procent av det utdömda skadeståndet. Enligt den tillämpliga lagstiftningen gällde principen att den förlorande parten skulle ersätta den vinnande partens rättegångskostnader. Där-

---

<sup>80</sup> Se Stankiewicz mot Polen, ansökan nr 46917/99, dom den 6 april 2006.

till gällde att en kärande som endast delvis vann ett tvistemål kunde åläggas att betala svarandens rättegångskostnader i proportion till den andel av käromålet som käranden inte vunnit framgång med.

Europadomstolen tog ställning till om den enskildes rätt till domstolsprövning hade kränkts genom de nationella domstolarnas beslut om fördelning av ansvaret för parternas rättegångskostnader. Europadomstolen konstaterade att syftet med de inhemska reglerna om kostnadsfördelning var att undvika obefogade processer och onödigt höga processkostnader genom att avhålla parter från att processa om obefogade eller överdrivna anspråk. Kostnadsreglerna syftade därmed till att tillgodose ett legitimt intresse. Domstolen ansåg att detta syfte är legitimt även när staten uppträder som part i en process, eftersom statens resurser inte är obegränsade och att även staten bör skyddas mot obefogade processer. Europadomstolen ansåg emellertid att kostnadsfördelningen i det enskilda fallet hade fått oacceptabla konsekvenser. Det var motsägelsefullt att staten – genom att ålägga den enskilde ett ansvar för statens rättegångskostnader – fråntog den enskilde en betydande del av vad staten hade tillerkänt honom i skadestånd för den kränkning som staten utsatt honom för. Beslutet om kostnadsfördelning var en processuell sanktion mot att den enskildes anspråk varit obefogat högt. Sanktionen var dock så sträng att den i oskälig utsträckning reducerade den kompensation som den enskilde hade fått för den allvarliga gärning som han hade utsatts för. De nationella domstolarnas beslut om kostnadsfördelning utgjorde därför en oproportionerlig inskränkning av den enskildes rätt till domstolsprövning.<sup>81</sup>

### Černius och Rinkevičius mot Litauen

I målet tog Europadomstolen ställning till vilken betydelse möjligheten till ersättning för rättegångskostnader i en domstolsprocess har för rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Den litauiska arbetsmiljöinspektionen hade ålagt två enskilda personer en administrativ sanktionsavgift om 500 euro vardera på grund av påstådda överträdelser av arbetsrättslagstiftningen. De enskilda anlitade juridiskt biträde och vände sig till domstol för att få

---

<sup>81</sup> Se Klauz mot Kroatien, ansökan nr 28963/10, dom den 18 juli 2013.

avgifterna upphävda, vilket de lyckades med. De inledde därefter en ny process i förvaltningsdomstol och begärde skadestånd för de ombudskostnader som uppstått i den första processen om sanktionsavgifterna. De enskildas talan om ersättning ogillades av förvaltningsdomstolarna eftersom det ansågs att arbetsmiljöinspektionen inte hade vidtagit någon åtgärd i strid med lagen ("unlawful action"). De nationella domstolarna konstaterade att myndigheten varken hade missbrukat sin makt eller agerat försumligt vid utfärdandet av sanktionsavgifterna. Det förhållandet att avgiften upphävdes på grund av att domstolarna gjort en annan bedömning av sakomständigheterna gjorde inte att myndighetens åtgärd kunde anses stå i strid med lagen.

I Europadomstolen gjorde de enskilda gällande att de nationella domstolarnas beslut att inte tillerkänna dem ersättning för rättegångskostnader efter att de vunnit framgång i processen om sanktionsavgifterna innebar att de till följd av processen hade hamnat i en sämre situation än de befunnit sig i före processen.

Vid prövningen fäste Europadomstolen vikt vid att utgången i skadeståndsprocessen i praktiken medförde att den första processen innebar en nettoförlust för de enskilda. Det hade alltså varit bättre för de enskilda att inte inleda något domstolsförfarande om sanktionsavgiften över huvud taget, eftersom deras rättegångskostnader i slutändan översteg kostnaden för sanktionsavgiften. Europadomstolen fann att de nationella domstolarnas beslut att neka de enskilda ersättning för rättegångskostnader innebar en inskränkning av deras rätt till domstolsprövning. Domstolen ansåg att begränsningar i det allmännas ansvar för rättegångskostnader i syfte att minska statens utgifter i och för sig tjänar ett legitimt ändamål. När det gällde frågan om proportionalitet tog Europadomstolen hänsyn till att förvaltningsdomstolarnas beslut i kostnadsfrågan baserades enbart på en tolkning av den nationella lagstiftningen, enligt vilken det krävdes att myndigheten agerat olagligt för att de enskilda skulle ha rätt till ersättning, i stället för att pröva proportionaliteten av rättegångskostnaderna i förhållande till vad som stod att vinna för dem genom att få sanktionsavgiften upphävd. Utifrån de särskilda omständigheterna i målet ansåg Europadomstolen att det var oförenligt med rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att de nationella domstolarna vägrat att ge de enskilda ersättning

för de rättegångskostnader som uppstått i den process där de enskilda vunnit och fått sanktionsavgifterna upphävida.<sup>82</sup>

### Zustović mot Kroatien

I målet behandlade Europadomstolen frågan om en enskilds rätt till domstolsprövning hade kränkts på grund av begränsningar i dennes möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader i en domstolsprocess.

Den enskilde hade av en myndighet nekats sjukersättning och överklagat beslutet till en förvaltningsdomstol. Den enskilde hade där vunnit framgång i sakfrågan i ett s.k. lagprövningsmål ("judicial review"). Den enskilde hade dock nekats ersättning för sina rättegångskostnader på grund av en regel i nationell rätt enligt vilken parterna i ett lagprövningsmål hade att stå sina egna kostnader. Denna regel ogiltigförklarades senare av den kroatiska författningsdomstolen mot bakgrund av att regleringen ansågs strida mot grundlagen. Författningsdomstolen ansåg att regeln innebar att den aktuella typen av domstolsförfarande inte kunde genomföras på ett rättvist sätt om staten som förlorande part inte kunde åläggas att ersätta den vinnande partens rättegångskostnad.

Europadomstolen konstaterade att en vägran att tillerkänna en enskild part ersättning för kostnader som uppstått i en tvist som har sin grund i utövandet av myndighet kan utgöra en begränsning av rätten till domstolsprövning. Domstolen hänvisade till en princip om att staten själv måste stå risken för misstag som görs av statsmakten och att sådana misstag inte ska rättas till på bekostnad av den enskilde som berörs av misstaget.

Det aktuella domstolsförfarandet om sjukersättning hade sin grund i statens myndighetsutövning. Europadomstolen ansåg att den nationella regleringen om kvittning av kostnaderna utgjorde en inskränkning av rätten till domstolsprövning. Vidare ansåg Europadomstolen – med hänvisning till den kroatiska författningsdomstolens beslut att ogiltigförklara kostnadsregeln – att inskränkningen inte tjänade ett legitimt ändamål. Domstolen upprepade att målet avsåg en tvist som hade sitt ursprung i statens myndighetsutövning. Att

---

<sup>82</sup> Se Černius och Rinkevičius mot Litauen, ansökan nr 73579/17 och 14620/18, dom den 18 juni 2020.



staten i sådana mål vältrar över kostnaden för att rätta till sina egna fel på den enskilde i syfte att skydda statens finansiella intressen stod enligt domstolen i strid med principen om att staten ska stå risken för misstag som görs av statsmakterna. Europadomstolen instämde därför i den kroatiska författningsdomstolens bedömning att lagregeln inte tjänade ett legitimt ändamål och att om staten i en sådan situation förlorar ett mål bör staten stå kostnaderna för förfarandet.<sup>83</sup>

### Dragan Kovačević mot Kroatien

Målet avsåg ett fall där de nationella domstolarna på en myndighets begäran hade beslutat att frånta den enskilde dennes rättshandlingsförmåga. Den enskilde överklagade till den kroatiska författningsdomstolen, som upphävde underrätternas beslut. Domstolen avlog emellertid den enskildes begäran om ersättning för ombudskostnader i målet inför författningsdomstolen med hänvisning till en lagregel som föreskrev att parterna i ett förfarande vid författningsdomstolen hade att stå för sina egna kostnader, om inte domstolen beslutade något annat.

Den enskilde vände sig till Europadomstolen och anförde att hans rätt till domstolsprövning hade kränkts till följd av att han hade fått framgång i sakfrågan men nekats ersättning för sina ombudskostnader.

Europadomstolen anförde att den inhemska lagregeln inte i sig kunde anses oförenlig med artikel 6.1 i konventionen. Frågan var i stället om effekterna av domstolens tillämpning av lagregeln var förenliga med konventionen. Domstolen uttalade att kostnaderna, bedömda i ljuset av de särskilda omständigheterna i ett visst fall, är en viktig faktor vid bedömningen av om en persons rätt till domstolsprövning har tillgodosetts. Domstolen konstaterade vidare att påförandet av en betydande ekonomisk börda efter ett avslutat förfarande kan utgöra en begränsning av rätten till domstolsprövning.

I målet ansåg Europadomstolen att de nationella domstolarnas vägran att ersätta den enskilde för kostnaderna vid förfarandet i författningsdomstolen utgjorde en begränsning av dennes rätt till domstolsprövning.

---

<sup>83</sup> Se *Zustović mot Kroatien*, ansökan nr 27903/15, dom den 22 april 2021.

Den aktuella lagregeln syftade i och för sig till att tillgodose ett legitimt ändamål, nämligen att säkra författningsdomstolens funktion och att skydda statsbudgeten. När det gällde frågan om begränsningen var proportionerlig beaktade Europadomstolen att förfarandet vid författningsdomstolen var av existentiell betydelse för den enskilde, eftersom beslutet rörde hans rättshandlingsförmåga. Den enskilde hade en intellektuell funktionsnedsättning och var därför i praktiken tvungen att anlita ett ombud för att ta till vara sin rätt. Domstolen ansåg också att ombudskostnaderna innebar en betydande ekonomisk börda även för en genomsnittlig medborgare, och inte minst för en person med låga inkomster, vilket den enskilde hade. Domstolen noterade också att den enskilde saknade möjlighet att få rättshjälp i det aktuella förfarandet.

Europadomstolen beaktade det förhållandet att det finns en risk för att sociala myndigheter skulle kunna bli mer försiktiga eller defensiva vid utförandet av sina skyldigheter att inleda rättsliga förfaranden mot en enskild, om det finns en risk för att myndigheten åläggs ett kostnadsansvar varje gång en domstol inte håller med om en sådan myndighets bedömning. Något sådant kostnadsansvar var emellertid inte aktuellt i detta fall.

Slutligen anförde Europadomstolen att författningsdomstolen, med hänsyn till omständigheterna kring den enskildes person, borde ha lämnat mer utförliga skäl för sitt beslut att avslå den enskildes begäran om kostnadsersättning i stället för att bara återge innehållet i lagregeln. Utifrån det anförda ansåg domstolen sammantaget att den enskildes rätt till domstolsprövning hade begränsats på ett oproportionerligt sätt. Det förelåg därför en kränkning av artikel 6.1 i konventionen.<sup>84</sup>

## Jakutavičius mot Litauen

Målet gällde en enskild som av en polis hade ålagts en administrativ avgift på grund av att den enskilde påstods ha kört bil onykter. Den enskilde bestred avgiften i ett förvaltningsrättsligt förfarande och vann där framgång med sin talan. Den enskilde väckte sedan en civilrättslig talan mot staten med en begäran om ersättning för de kostnader som han ådragit sig i det förvaltningsrättsliga förfarandet. Den en-

---

<sup>84</sup> Se Dragan Kovačević mot Kroatien, ansökan nr 49281/15, dom den 12 maj 2022.

skildes talan om ersättning ogillades, bl.a. mot bakgrund av att rätten till ersättning förutsatte att skadan orsakats av att polisens agerande stod i strid med lagen ("unlawful action"). De nationella domstolarna ansåg att den polis som utfärdat avgiften hade agerat i enlighet med lagen även om avgiften senare upphävdes.

Den enskilde vände sig till Europadomstolen och påstod att hans rätt till en rättvis rättegång hade kränkts på grund av att han, efter att det förvaltningsrättsliga förfarandet avslutats, i det civilrättsliga förfarandet hade nekats ersättning för sina kostnader.

Europadomstolen konstaterade att förhållandena var sådana att den enskildes rätt till domstolsprövning i och för sig hade begränsats. Begränsningen ansågs i och för sig syfta till att tillgodose ett legitimt ändamål, dvs. att begränsa den ekonomiska bördan det skulle innebära för staten att ersätta enskilda parter rättegångskostnader i förvaltningsrättsliga förfaranden.

Vid bedömningen av om begränsningen i det aktuella fallet utgjorde en oproportionerlig inskränkning i den enskildes rätt till domstolsprövning konstaterade Europadomstolen att följande kriterier var relevanta:

- vikten av vad som stod på spel för den enskilde i förfarandet,
- komplexiteten av den relevanta rättsliga regleringen och förfarandet samt
- den enskildes personliga situation.

Domstolen konstaterade att målet hade varit av betydande vikt för den enskilde mot bakgrund av att han i målet riskerade dels att åläggas en administrativ avgift, dels ett indraget körkort. Målet var däremot inte särskilt komplicerat eftersom det rörde en begränsad sakfråga, dvs. om den enskilde hade kört bil under alkoholpåverkan. Domstolen noterade också att den enskilde inte påstått att han behövde ett juridiskt biträde för att effektivt kunna försvara sig. Eftersom den enskilde riskerade inte bara en ekonomisk avgift utan även ett indraget körkort, kunde det inte heller anses att de nationella domstolarnas vägran att ge den enskilde kostnadsersättning innebar att det var meningslöst för honom att föra talan i målet eller att han hamnat i ett sämre läge än han befunnit sig i före processen (jfr målet *Černius och Rinkevičius mot Litauen* för motsatt bedömning).

Slutligen beaktade Europadomstolen att det enligt den nationella rätten fanns en möjlighet till kostnadsersättning i sådana fall där myndigheten hade agerat olagligt ("unlawfully"). I det aktuella fallet hade den enskildes eget agerande i viss mån medverkat till polisens beslut att ålägga den enskilde den administrativa avgiften. Det var således inte fråga om något olagligt agerande från myndighetens sida. Därför ansåg Europadomstolen att den enskilde inte hade ålagts att bära kostnaden för något misstag från statsmakten. Det förhållandet att den enskilde fick bära sina egna kostnader i det förvaltningsrättsliga förfarandet ansågs med hänsyn till omständigheterna inte innebära att den enskilde utsatts för en oproportionerlig begränsning av sin rätt till domstolsprövning. Det förelåg därför ingen kränkning av artikel 6.1 i konventionen.<sup>85</sup>

## Moskalj mot Kroatien

Målet avsåg en situation där de nationella domstolarna hade tillerkänt en enskild part viss ersättning som kompensation för långsam handläggning av ett verkställighetsärende men nekat den enskilde ersättning för hennes ombudskostnader, som totalt sett översteg kompensationen för den långsamma handläggningen.

Den enskilde hade fört talan i domstol om verkställighet av ett domstolsavgörande beträffande barns boende. Handläggningen drog ut på tiden vilket till slut medförde att verkställighetsärendet förlorade sin rättsliga betydelse. Dessförinnan hade den enskilde vänt sig till domstol och begärt att verkställighetsmålet skulle handläggas med skyndsamhet och att hon skulle få ersättning för de kostnader som uppstått på grund av denna begäran. Den nationella domstolen avslog den enskildes begäran om skyndsam handläggning och om ersättning.

Den enskilde begärde sedan hos den kroatiska författningsdomstolen kompensation för den långsamma handläggningstiden och ersättning för de rättegångskostnader som hon ådragit sig dels vid hennes begäran om skyndsam handläggning, dels vid förfarandet i författningsdomstolen. Författningsdomstolen kom fram till att den enskildes rätt till en rättegång inom skälig tid hade kränkts och tillerkände henne därför kompensation. Däremot avslog domstolen den

---

<sup>85</sup> Se Jakutavičius mot Litauen, ansökan nr 42180/19, dom den 13 februari 2024.

enskildes begäran om ersättning för rättegångskostnader, som sammanlagt översteg den kompensation som hon fått för den långsamma handläggningen. Författningsdomstolen hänvisade till en lagregel enligt vilken parterna i ett förfarande vid författningsdomstolen som huvudregel hade att stå för sina egna kostnader.

I Europadomstolen anförde den enskilde att författningsdomstolens vägran att tillerkänna henne ersättning för de kostnader som uppstått där, och att hon inte kunde få ersättning för kostnaderna vid hennes begäran om skyndsam handläggning, innebar en kränkning av hennes rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i konventionen.

Europadomstolen konstaterade att den enskildes kostnader i samband med hennes talan vid författningsdomstolen ensamma översteg den ersättning hon fått som kompensation för kränkningen av rätten till en rättegång inom skälig tid. Av den anledningen förelåg det en oproportionerlig inskränkning av den enskildes rätt till domstolsprövning, eftersom processen blivit meningslös och hennes rätt till domstolsprövning blivit endast teoretisk och illusorisk. De kostnader som den enskilde ådragit sig kunde inte anses vara obefogade. Europadomstolen ansåg därför att begränsningen av den enskildes rätt till domstolsprövning utgjorde en kränkning av artikel 6.1 i konventionen.<sup>86</sup>

## Sammanfattande kommentar

Europadomstolen har vid flera tillfällen framhållit att det är en central del av rätten till en rättvis rättegång att en part dels ges möjlighet att presentera sin sak på ett effektivt sätt inför en domstol, dels åtnjuter likställdhet i processen i förhållande till motparten.<sup>87</sup> Det är i förhållande till dessa olika delar av rätten till en rättvis rättegång som Europadomstolen prövat frågor om rättegångskostnader i mål där det allmänna uppträder som motpart till en enskild. Av de redovisade avgörandena följer att begränsningar i en enskild parts möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader under vissa förutsättningar kan innebära antingen en begränsning av rätten till domstolsprövning som sådan eller att ett domstolsförfarande inte

---

<sup>86</sup> Moskalj mot Kroatien, ansökan nr 60272/21, dom den 15 oktober 2024.

<sup>87</sup> Se t.ex. Zustović mot Kroatien, ansökan nr 27903/15, dom den 22 april 2021, p. 96.

kan genomföras rättvist med hänsyn till att parterna inte kan anses vara likställda i processen.

Flertalet av de ovan redovisade målen handlar om rätten till en effektiv domstolsprövning. Av rätten till domstolsprövning följer att enskilda ska ha möjlighet att få tvister om civila rättigheter och skyldigheter prövade i domstol utan att hindras av att processen medför för höga kostnader. En princip som återkommer i flera av fallen handlar om att staten, i tvister som har sin grund i statens myndighetsutövning, inte ska vältra över kostnaden för att rätta till eventuella misstag som staten begått vid myndighetsutövningen på den enskilde som drabbats av misstaget. I målen *Černius och Rinkevičius mot Litauen*, *Dragan Kovačević mot Kroatien* och *Zustović mot Kroatien* har Europadomstolen konstaterat att det skett kränkningar av de enskildas rätt till domstolsprövning mot bakgrund av att de enskilda vunnit framgång i sina respektive mål inför de nationella domstolarna men trots det helt nekats ersättning för rättegångskostnader. Samtliga dessa fall avsåg mål som haft sin upprinnelse i beslut av statliga myndigheter vid utövande av myndighet. I *Klauz mot Kroatien* förelåg en kränkning av rätten till domstolsprövning bl.a. eftersom den enskilde delvis hade vunnit framgång med sin talan men ändå ålagts en ersättningsskyldighet för statens rättegångskostnader, vilket i betydande mån begränsade den compensation som den enskilde hade rätt till från staten på grund av den kränkning och de skador som staten utsatt den enskilde för.

Målet *Stankiewicz mot Polen* handlar däremot inte om rätten till domstolsprövning, utan om att rättegångsförfarandet som sådant ska vara rättvist med hänsyn till parternas likställdhet i processen. Begränsningar i statens skyldighet att ersätta en enskild motparts rättegångskostnader kan innebära att den processuella balansen mellan parterna rubbas på ett sådant sätt att rättegången inte kan anses rättvis.

Som nämnts har Europadomstolen i varje enskilt fall gjort en helhetsbedömning av omständigheterna vid prövningen av om kravet på en rättvis rättegång varit uppfyllt i det enskilda fallet. Vid bedömningen av om en avsaknad av rätt till kostnadsersättning har inneburit en kränkning av rätten till en rättvis rättegång har Europadomstolen bl.a. uttalat att det kan vara relevant att titta på vad som står på spel för den enskilde i förfarandet, komplexiteten av den relevanta rättsliga regleringen och förfarandet samt den enskildes personliga situa-

tion.<sup>88</sup> Det kan i sammanhanget noteras att samtliga redovisade avgöranden från Europadomstolens har handlat om fysiska personer. Inte i något fall har domstolarna alltså haft att bedöma mål där det varit fråga om juridiska personers rätt till kostnadsersättning från staten.

Sammanfattningsvis följer av Europadomstolens praxis att om en enskild, som vunnit framgång i ett mål mot staten, inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader kan det under vissa förutsättningar ses som en oproportionerlig begränsning av rätten till domstolsprövning eller rätten till likställdhet i processen, och därmed innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång. Enligt vår mening går det av Europadomstolens praxis dock inte att utläsa att det generellt sett är oförenligt med rätten till en rättvis rättegång att en stat tillämpar en ordning enligt vilket enskilda som processar mot staten som utgångspunkt har att stå sina egna kostnader. Som nämnts är det upp till varje medlemsstat att välja på vilket sätt enskildas rättigheter enligt artikel 6.1 i konventionen ska tillgodoses; ett sådant sätt är att utforma ett domstolsförfarande så att det ska vara enkelt för enskilda att föra sin talan på egen hand.

## 12.6.6 EU-stadgan

Av artikel 47 i EU-stadgan framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Vidare anges i andra stycket att var och en ska ha rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Därtill ska enligt stadgan var och en ha möjlighet att erhålla rådgivning samt låta sig försvaras och företrädas. Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Av förklaringarna till stadgan (2007/C 303/02) framgår att första stycket i artikel 47 grundas på artikel 13 i Europakonventionen. (rätten till ett effektivt rättsmedel). Vidare anges att andra stycket motsvarar artikel 6.1 i konventionen, med undantag för att rätten

---

<sup>88</sup> Se Jakutavičius mot Litauen, ansökan nr 42180/19, dom den 13 februari 2024.

till domstolsprövning enligt unionsrätten inte tillämpas enbart vid överklaganden som avser rättigheter och skyldigheter av civilrättsligt slag. Detta följer av att unionen är en rättsgemenskap. Med undantag för att Europakonventionens bestämmelse är begränsad till civila rättigheter och skyldigheter tillämpas de garantier som erbjuds enligt Europakonventionen på liknande sätt i unionen.

EU-domstolen har framhållit att det ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella regler som gäller för en talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten. Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att reglera enskildas talerätt och intresse av att få sin sak prövad, krävs det emellertid enligt gemenskapsrätten att den nationella lagstiftningen inte åsidosätter rätten till ett effektivt domstolsskydd.<sup>89</sup>

I artikel 51.1 i stadgan anges att bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. I artikel 52.3 anges att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som omfattas av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

EU-domstolen har i sin praxis bekräftat att artikel 47 i EU-stadgan ska tolkas mot bakgrund av Europadomstolens praxis om artikel 6.1 i Europakonventionen och har hänvisat till dess tolkning av rätten till en rättvis rättegång i målet *Stankiewicz mot Polen*.<sup>90</sup>

## 12.7 Överväganden

### 12.7.1 En förvaltningsdomstol bör få pröva en enskild parts yrkande om ersättning för rättegångskostnader

**Bedömning:** En allmän förvaltningsdomstol bör ges möjlighet att besluta om ersättning för rättegångskostnader till en enskild part inom ramen för ett förvaltningsmål.

<sup>89</sup> Se EU-domstolens dom den 13 mars 2007 i målet Unibet (C-432/05).

<sup>90</sup> Se EU-domstolens dom den 30 juni 2016 i målet Toma (C-205/15).



## Skälen för utredningens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2022 ref. 10 konstaterat att det under vissa förutsättningar kan strida mot rätten till en rättvis rättegång att en enskild som vinner ett mål mot staten inte kan få ersättning för befogade rättegångskostnader.<sup>91</sup> Vi instämmer i denna bedömning. Det framgår av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, i förening med den rättspraxis från Europadomstolen och Högsta domstolen som redovisats i det föregående, att en undantagslös tillämpning av en kvittningsprincip i förvaltningsmål svårigen kan förenas med rätten till en rättvis rättegång. Förvaltningsprocessen är i och för sig utformad så att enskilda i de flesta fall förväntas kunna föra sin talan på egen hand och innehåller generellt sådana rättssäkerhetsgarantier att det stora flertalet mål i allmän förvaltningsdomstol kan genomföras rättvist även om kvittningsprincipen upprätthålls. Däremot kan en tillämpning av kvittningsprincipen i undantagsfall leda till orimliga konsekvenser, särskilt när en enskild har haft ett faktiskt behov av att anlita juridiskt biträde eller lägga ned kostnader för inhämtande av utredning för att komma till sin rätt. En avsaknad av en rätt till kostnadsersättning kan i sådana fall leda till begränsningar i den enskildes möjlighet att anlita ombud eller att vidta nödvändiga utredningsåtgärder. Det kan innebära att den enskilde antingen hindras att föra sin talan i domstol på ett effektivt sätt eller att den enskilde i en process hamnar i ett betydande underläge mot det allmänna. När den enskilde har haft befogade kostnader i ett mål mot det allmänna kan det alltså vara nödvändigt att den enskilde kan få ersättning för sina kostnader för att den enskilde ska anses ha fått en rättvis rättegång.

Enligt den nuvarande ordningen gäller att en enskild part som har haft befogade kostnader i ett förvaltningsmål inte kan få dessa kostnader ersatta inom ramen för förvaltningsmålet. Ett yrkande om kostnadsersättning ska enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis (se HFD 2022 ref. 10) avvisas. Under vissa förutsättningar kan kostnaderna i stället ersättas som skadestånd. Det förutsätter dock att den enskilde för talan om skadestånd i ett separat förfarande hos Justitiekanslern eller i allmän domstol.

Vi anser att den beskrivna ordningen kan ifrågasättas. Det är av principiella skäl otillfredsställande att frågan om en enskild part

---

<sup>91</sup> Se HFD 2022 ref. 10 p. 29–31.

tillförsäkrats en rättvis rättegång i ett förvaltningsmål i vissa fall inte kan besvaras förrän kostnadsfrågan avgjorts i en efterföljande skadeståndsprocess. Det är givetvis olyckligt om processordningen inte kan garantera rätten till en rättvis rättegång i förvaltningsmål utan att enskilda ska behöva genomgå ytterligare processer i andra instanser. För en enskild part kan det också vara förenat med sådana svårigheter och risker att det inte är ett realistiskt alternativ för den enskilde att väcka en talan om skadestånd.<sup>92</sup> Till det kommer att en efterföljande skadeståndsprocess i sig är tids- och resurskrävande, vilket innebär ökade kostnader både för den enskilde och för det allmänna. Styckkostnaden för ett tvistemål i allmän domstol torde vara betydligt högre jämfört med om kostnadsfrågan hanteras inom ramen för förvaltningsmålet. Det framstår därmed inte som en god hushållning med allmänna medel att det uppstår ytterligare kostnader i en efterföljande process som i sak handlar om rättegångskostnader i ett annat mål vid en annan domstol. Alternativkostnaden blir således betydligt lägre om ersättningsfrågan kan hanteras inom ramen för förvaltningsmålet. Det framstår också som självklart att det är den domstol som beslutat i sakfrågan som har bäst förutsättningar att pröva kostnadsfrågan. Det främjar en bättre kostnadskontroll och en mer rättssäker prövning, vilket är till fördel både för den enskilde och för det allmänna.

Sammantaget leder den nuvarande ordningen till flera negativa konsekvenser både för enskilda och det allmänna. Det kan också noteras att det, i tiden efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 ref. 10, har förekommit att olika enskilda parter som haft kostnader i ett förvaltningsmål har begärt skadestånd av staten hos Justitiekanslern eller i allmän domstol. I något fall har den enskilde först vänt sig till Justitiekanslern och därefter stämt staten i allmän domstol. Det har då varit fråga om att den enskilde genomgått två efterföljande processer om en fråga som skulle kunna hanteras inom ramen för förvaltningsmålet. Om ingen förändring görs finns det en risk för att antalet skadeståndsprocesser hos Justitiekanslern och de allmänna domstolarna kommer att öka, vilket riskerar att medföra betydande kostnader för staten och ökade kostnader för enskilda. Dessutom finns en risk för att flera enskilda inte kommer att komma till sin rätt i ersättningsfrågan på grund av de svårigheter och risker som en skadeståndsprocess är förenad med.

---

<sup>92</sup> Se den skiljaktiga minoritetens tillägg i HFD 2022 ref. 10.

Den nuvarande ordningen kan på så vis innebära en risk för att enskilda parter som haft befogade rättegångskostnader i ett förvaltningsmål inte tillförsäkras en rättvis rättegång.

Med hänsyn till det sagda framstår det inte som samhällsekonomiskt rimligt att upprätthålla den nuvarande ordningen. Det finns därför ett behov av att förenkla hanteringen av rättegångskostnader som uppstår i förvaltningsmål. För att åstadkomma det bör en enskild part som processar i ett förvaltningsmål kunna tillerkännas kostnadsersättning inom ramen för målet i förvaltningsdomstolen. Mot den bakgrunden bör det införas en möjlighet för de allmänna förvaltningsdomstolarna att pröva en enskild parts yrkande om ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett förvaltningsmål.

### 12.7.2 När bör det finnas en rätt till kostnadsersättning i förvaltningsmål med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång?

**Bedömning:** För att tillgodose de krav som ställs enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen krävs att en enskild part som vinner ett förvaltningsmål mot det allmänna har rätt till ersättning för rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Det är dock inte möjligt att mer än i allmänna ordalag beskriva under vilka förutsättningar en enskild parts kostnader har varit befogade. Frågan om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet måste avgöras från fall till fall, efter en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

### Skälen för utredningens bedömning

#### *Utgångspunkter för analysen*

Vårt uppdrag är att 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. Den övergripande frågan är alltså i vilka fall rätten till en rättvis rättegång kräver att enskilda ska ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. För att besvara den frågan

är det nödvändigt att först klargöra vad som innefattas i begreppet en rättvis rättegång som det kommer till uttryck i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen. Denna fråga låter sig inte besvaras i några korta meningar. I förarbetena till 2 kap. 11 § regeringsformen anges bl.a. att bestämmelsen innebär en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är vidare att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen.<sup>93</sup> Förarbetena är i övrigt allmänt hållna och innehåller inte något resonemang om enskildas rätt till kostnadsersättning som en del av rätten till en rättvis rättegång. Bestämmelsen i regeringsformen har utformats efter mönster av artikel 6.1 i Europakonventionen, och anknyter till de grundläggande principer som anges där. De centrala delarna av artikel 6.1 i Europakonventionen och Europadomstolens tolkning av bestämmelsen har vi redovisat i avsnitt 12.6. Det är därför tillräckligt att här konstatera att kärnan i rätten till en rättvis rättegång enligt Europadomstolens praxis kan sägas bestå i att en enskild ska ha rätt till en effektiv tillgång till en domstolsprövning och att denna prövning ska vara rättvis. Begränsningar i en enskild parts möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader kan under vissa förutsättningar innebära en otillåten begränsning av rätten till en domstolsprövning eller att ett domstolsförfarande inte kan genomföras rättvist med hänsyn till att parterna inte kan anses vara likställda i processen.

Eftersom förarbetena till 2 kap. 11 § regeringsformen inte ger någon närmare vägledning för bedömningen har vår analys tagit sin utgångspunkt i de avgöranden från Högsta domstolen och Europadomstolen som vi redovisat i avsnitt 12.6. I det följande går vi igenom de slutsatser som vi drar utifrån dessa avgöranden.

*En rätt till kostnadsersättning förutsätter  
att den enskilde har vunnit målet mot det allmänna*

En gemensam nämnare i Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden är att domstolarna konstaterat att det kan stå i strid med rätten till en rättvis rättegång om en part som *vinner* ett mål mot det allmänna inte har rätt till kostnadsersättning.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 156 ff.

<sup>94</sup> Se NJA 2015 s. 374 p. 17–20, och HFD 2022 ref. 10 p. 29–31.

Enligt Högsta domstolen följer av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen en rätt för en enskild part som vinner ett mål mot staten att få ersättning av staten för rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet (se NJA 2015 s. 374). Högsta domstolens tolkning av grundlagsbestämmelsen gjordes mot bakgrund av Europadomstolens avgörande i målet *Stankiewicz mot Polen*. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2022 ref. 10 hänvisat till det ovan nämnda rättsfallet från Högsta domstolen, målet *Stankiewicz mot Polen* och därutöver till Europadomstolens avgöranden i målen *Černius och Rinkevičius mot Litauen* och *Zustović mot Kroatien*. I de tre nämnda avgörandena från Europadomstolen hade de enskilda parterna vunnit framgång i målet inför den nationella domstolen i själva sakfrågan men nekats ersättning för sina ombudskostnader. Detsamma gällde i målet *Dragan Kovačević mot Kroatien*.

Av de ovan nämnda avgörandena följer alltså att det under vissa förutsättningar kan strida mot rätten till en rättvis rättegång att en enskild som vinner ett mål mot det allmänna inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader. Vi har inte hittat något fall som tyder på att det skulle kunna stå i strid med rätten till en rättvis rättegång att en enskild part som förlorar ett mål mot det allmänna inte kan få ersättning för sin rättegångskostnad. Vi instämmer därför i den bedömning av rättsläget som framgår av Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. En grundläggande förutsättning för att en rätt till ersättning ska föreligga är alltså att den enskilde parten har vunnit målet mot det allmänna.

Europadomstolens avgöranden bör dock tolkas med viss försiktighet mot bakgrund av avgörandenas kasuistiska karaktär. De fall från Europadomstolen som vi har analyserat har främst handlat om situationer där en avsaknad av en rätt till kostnadsersättning i ett enskilt fall har lett till oproportionerliga inskränkningar av en fysisk persons tillgång till domstolsprövning eller möjligheter att ta till vara sin rätt i en process. I det sagda ligger sannolikt en praktiskt betydelsefull begränsning av i vilka fall en enskild part i ett förvaltningsmål bör ha rätt till kostnadsersättning. Europadomstolens befintliga avgöranden talar för att en rätt till ersättning bör finnas endast i vissa undantagsfall där den enskilde – om ersättning inte lämnas – drabbas

på ett orimligt sätt.<sup>95</sup> Enligt vår mening kan det ur Europadomstolens praxis inte utläsas att en part som vinner framgång i ett mål i allmän förvaltningsdomstol alltid bör ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Rätten till ersättning kan därför inte avgöras med hänsyn endast till utgången i målet. I praktiken får rätten till ersättning anses vara beroende av om en avsaknad av kostnadsersättning i det enskilda fallet leder till ett oskäligt eller orimligt resultat för den enskilde.

*Kostnaderna ska ha varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet*

Av Europadomstolens praxis framgår vidare att sakens beskaffenhet, dvs. vad ett mål handlar om och målets karaktär, har särskild betydelse för bedömningen av om en enskild part i ett visst fall bör ha rätt till kostnadsersättning. I *Stankiewicz mot Polen* beaktade Europadomstolen att det – utifrån tvistens komplexitet och att det var fråga om egendom av högt värde och av stor betydelse för de enskilda – inte hade varit obefogat för de enskilda att anlita ett juridiskt ombud. Domstolen beaktade även att kostnaderna inte hade uppkommit på ett vårdslöst eller annars obefogat sätt. Europadomstolen har i senare rättsfall hänvisat till domstolens uttalanden i *Stankiewicz mot Polen* om att den enskildes kostnader inte får ha uppkommit genom vårdslöshet eller på ett obefogat sätt.<sup>96</sup>

I begreppet sakens beskaffenhet ligger alltså även att ett mål ska vara av stor betydelse för den enskilde. Det följer även av Europadomstolens avgöranden i målen *Dragan Kovačević mot Kroatien* och *Jakutavičius mot Litauen*. I det förstnämnda fallet, som gällde ett beslut att frånta den enskilde sin rättshandlingsförmåga, beaktade Europadomstolen att målet inför den nationella domstolen var av existentiell betydelse för den enskilde, varvid domstolen även beaktade den enskildes personliga omständigheter och bristande förmåga att föra sin egen talan. I det andra fallet konstaterade Europadomstolen att vikten av vad som stod på spel för den enskilde i förfarandet och den enskildes personliga situation var av betydelse

<sup>95</sup> Justitiekanslern har – i olika beslut inom ramen för statens frivilliga skadereglering – ansett att det framför allt är fråga om särpräglade fall och/eller särskilt ömmande situationer beträffande fysiska personer, där avsaknaden av en möjlighet till ersättning för rättegångskostnader utgör en otillåten begränsning av tillgången till domstolsprövning eller likställigheten mellan parterna.

<sup>96</sup> Se *Zustović mot Kroatien*, ansökan nr 27903/15, dom den 22 april 2021.

för bedömningen av om den enskildes rätt till domstolsprövning hade åsidosatts.

Även Högsta domstolen har i sin praxis ställt upp ett krav på att den enskildes kostnader ska ha varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet för att en rätt till ersättning ska föreligga. I avgörandet NJA 2015 s. 374 beaktade Högsta domstolen att det aktuella utmätningmålet krävde omfattande bevisning och att det avsåg en stor mängd egendom som sammantaget hade ett högt värde. Även Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2022 ref. 10 uttryckt att rätten till en rättvis rättegång i vissa fall förutsätter att en enskild part ska ha rätt till ersättning för befogade kostnader.

De omständigheter som Europadomstolen särskilt har beaktat vid bedömningen av om en enskild bör ha rätt till kostnadsersättning för att tillförsäkras en rättvis rättegång, dvs. målets komplexitet och betydelse för den enskilde, kan enligt vår bedömning sammanfattas i den formulering som Högsta domstolen har använt sig av. En enskild som vinner ett mål mot det allmänna bör alltså, för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses, ha rätt till ersättning för sådana kostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

Det bör slutligen noteras att i de avgöranden där Europadomstolen ansett att en avsaknad av en rätt till kostnadsersättning har inneburit en kränkning av rätten till en rättvis rättegång, har den enskilde ansetts ha haft en befogad anledning att anlita ett juridiskt biträde för att ta till vara sin rätt.<sup>97</sup> På motsvarande sätt har Högsta domstolen – i de mål där kostnadsersättning beviljats – bedömt att de enskilda parterna i respektive mål har haft en befogad anledning att anlita ett juridiskt skolat ombud för att ta till vara sin rätt.<sup>98</sup> Avgörandena har således avsett enskildas rätt till ersättning för ombudskostnader i situationer där sakens beskaffenhet varit sådan att den enskilde har haft ett behov av juridisk hjälp. Vi bedömer därför att befintlig praxis talar för att en rätt till kostnadsersättning föreligger främst i situationer där sakens beskaffenhet är sådan att den enskilde har haft en befogad anledning att anlita sakkunnig juridisk hjälp för att kunna ta till vara sin rätt.

---

<sup>97</sup> Se Stankiewicz mot Polen, Černius och Rinkevičius mot Litauen, Zustović mot Kroatien, Dragan Kovačević mot Kroatien och Moskalj mot Kroatien.

<sup>98</sup> Se avsnitt 12.6.3.

*Det får avgöras från fall till fall om en viss kostnad har varit befogad*

Med utgångspunkten att en enskild part som vinner ett mål bör ha rätt till ersättning för kostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet är rätten till kostnadsersättning i ett förvaltningsmål beroende av bedömningen i det enskilda fallet av om en viss kostnad har varit befogad. Frågan är därför under vilka förutsättningar det är befogat för en enskild att lägga ned kostnader i ett förvaltningsmål.

Förvaltningsprocessens utformning innebär att det som utgångspunkt ställs låga processuella krav på enskilda parter. En förvaltningsmyndighets och en domstols utredningsskyldighet och domstolens ansvar att utöva processledning anses innebära att den enskilde i princip inte ska behöva lägga ned kostnader för att anlita ombud eller anskaffa utredning. Enskilda parter ska därför i de flesta fall klara av att föra sin talan på egen hand. Hänsyn måste emellertid också tas till att förvaltningsprocessen numera har karaktären av en obligatorisk tvåpartsprocess. Att processen numera har den formen bör ha medfört att en förvaltningsdomstol i större utsträckning än tidigare överlåter till parterna att svara för utredningen och i praktiken förhåller sig mer passiv till domstolens skyldigheter enligt officialprincipen. Tvåpartsprocessen torde även innebära att de myndigheter som uppträder som parter oftare intar ett partsperspektiv. Dessa förhållanden måste beaktas vid bedömningen av om den enskilde kan förväntas klara av att föra sin talan på egen hand. Trots det sagda bör dock processens karaktär och sakens beskaffenhet ofta vara sådan att det inte kan anses befogat att en enskild i ett förvaltningsmål ådrar sig några kostnader för exempelvis ombud eller utredning.

Vi har mot den bakgrunden övervägt om det finns måltyper där det aldrig kan anses befogat att den enskilde lägger ned kostnader. Med andra ord är frågan om det går att undanta vissa måltyper i förvaltningsdomstol från en reglering av det allmännas kostnadsansvar. I förvaltningsdomstolarna hanteras ett stort antal olika måltyper av skiftande karaktär. Det kan finnas stora variationer mellan olika måltyper – men också inom en och samma måltyp – när det gäller målens komplexitet. Enskilda parter kan också ha vitt skilda förutsättningar att ta till vara sin rätt t.ex. utifrån partens personliga eller ekonomiska förhållanden. Slutligen bör det beaktas att 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen innebär att alla mål i förvalt-



ningsdomstol ska genomföras rättvist. Även om det finns måltyper där det kan antas att ett kostnadsansvar för det allmänna kommer att aktualiseras mycket sällan framstår det enligt vår mening i princip inte som möjligt att generellt undanta vissa måltyper från en ersättningsregel.<sup>99</sup>

Det är av samma skäl inte heller möjligt att vare sig i lagtext eller på annat håll uttömmande beskriva under vilka förutsättningar en enskild som vinner ett mål bör få ersättning för rättegångskostnader i ett förvaltningsmål för att tillgodose rätten till en rättvis rättegång. Frågan om en enskilds kostnader har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet måste därför avgöras från fall till fall, efter en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. De omständigheter som ska beaktas går inte att beskriva mer än i allmänna ordalag. I allmänhet är det fråga om att bedöma om kostnadsersättning behövs för att tillgodose en parts möjlighet att lägga fram sin sak inför domstolen eller för att tillförsäkra partens rätt till likställdhet i processen.

För att rätt till ersättning ska föreligga krävs alltså att kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Även om förvaltningsprocessens utformning är sådan att det sällan ska uppkomma några särskilda kostnader för den enskilde kan sakens beskaffenhet i vissa fall innebära att den enskilde har haft befogad anledning att lägga ned kostnader på processen. I praktiken bör det då handla om kostnader för ombud eller juridiskt biträde eller vissa utredningskostnader.

Vid bedömningen av sakens beskaffenhet är det av relevans vad målet handlar om och målets komplexitet, både vad gäller den rättsliga regleringen och sakfrågorna. Flera av de redovisade målen från Europadomstolen och Högsta domstolen handlar om fall där den enskilde med framgång försvarat sig mot en ingripande åtgärd från en myndighet eller annars vunnit framgång i en process som initierats av myndigheten och där målet har varit av komplicerat slag. Generellt finns det enligt vår bedömning en skillnad mellan mål som handlar om gynnande eller betungande beslut. När en myndighet initierat en process mot en enskild i syfte att tvinga denne att tåla, underlåta eller göra något, t.ex. genom en sanktion, ett återkrav eller genom

---

<sup>99</sup> Det sagda tar sikte på de förvaltningsmål som har karaktären av en tvåpartsprocess. I ett enpartsfall (dvs. i praktiken mål om utlämnande av allmän handling) finns det inga beaktansvärda skäl som talar för att enskilda parter bör kunna tillerkännas kostnadsersättning med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång.

att frånta den enskilde en behörighet av något slag, har den enskilde ett särskilt starkt intresse av rättssäkerhet i processen. Det framstår därför som angeläget att en enskild, som i ett mer komplicerat mål har haft befogade kostnader för att försvara sig mot en ingripande eller förpliktande myndighetsåtgärd, kan få ersättning för kostnaderna. Att en enskild har haft befogad anledning att anlita sakkunnig juridisk hjälp och vunnit framgång i ett mål som handlar om ett betydande eller ingripande myndighetsbeslut skulle därför kunna ses som ett typfall där det allmänna bör ersätta den enskildes rättegångskostnad.

När det gäller mål om beslut som är gynnande för den enskilde, t.ex. en sökt förmån eller liknande, bör det ofta vara så att målet är av sådan beskaffenhet att den enskilde kan förväntas föra sin talan på egen hand. Det kan emellertid inte uteslutas att det även i sådana mål undantagsvis kan vara nödvändigt att den enskilde beviljas kostnadsersättning, t.ex. om målet är mycket komplicerat och av stor betydelse för den enskilde och den enskildes personliga situation är sådan att han eller hon behöver sakkunnig juridisk hjälp för att ta till vara sin rätt.

När det gäller målets betydelse för den enskilde är det av relevans att målet avser ett högt ekonomiskt värde för den enskilde. Den bedömningen bör ske med beaktande av den enskildes personliga och ekonomiska förutsättningar. Typiskt sett bör ett måls ekonomiska värde tillmätas större betydelse när det är fråga om en ekonomiskt svagare person än när ett resursstarkt bolag processar om i och för sig höga belopp. Även mål om icke ekonomiska förhållanden kan vara av stor betydelse för den enskilde.

I kravet på att en kostnad ska ha varit befogad ligger att den enskilde parten ska ha haft ett faktiskt behov av att lägga ned kostnaden i målet, t.ex. för att anlita ett juridiskt biträde eller inhämta viss utredning. Som nämnts är utgångspunkten alltjämt att den enskilde ska klara av att föra sin talan på egen hand med hjälp av domstolarnas processlednings- och utredningsansvar. Det bör därför vara relativt ovanligt att en part ska behöva anlita ett biträde eller vidta kostsamma utredningsåtgärder. Om så sker får det avgöras om det med hänsyn till samtliga omständigheter i målet varit befogat att den enskilde nedlagt kostnaden. En helhetsbedömning av målets komplexitet och betydelse för enskilde och den enskildes personliga och ekonomiska förutsättningar måste göras. Det bör exempelvis inte

komma i fråga att ersätta en enskild för dennes ombudskostnad om den enskilde anlitat ett ombud trots att han eller hon lika gärna hade kunnat föra sin talan på egen hand. För ett företag bör detsamma gälla om företaget utifrån sin storlek eller verksamhet har – eller borde ha haft – någon anställd som inom ramen för sin tjänst skulle ha kunnat utföra det arbete för vilket ersättning begärs.<sup>100</sup>

I kravet på att kostnaderna ska ha varit befogade ligger också vissa begränsningar i en parts rätt till ersättning för vissa typer av kostnader och kostnadernas storlek samt beträffande kostnader som uppkommer genom partens försumlighet eller vårdslöshet. Vi återkommer till dessa frågor längre fram.

### *Sammanfattning*

Det följer av rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen att en enskild part som vinner ett förvaltningsmål mot det allmänna under vissa förutsättningar har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. För att rätt till ersättning ska föreligga krävs att kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Det går inte att uttömmande beskriva under vilka förutsättningar en enskild bör ha rätt till ersättning för rättegångskostnader i ett förvaltningsmål för att tillgodose rätten till en rättvis rättegång. Frågan om en enskild parts kostnader har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet måste därför avgöras från fall till fall, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vilka omständigheter som ska beaktas får uttryckas i förhållandevis allmänna ordalag. I allmänhet är det fråga om att bedöma om kostnadsersättning behövs för att tillgodose en parts möjlighet att lägga fram sin sak inför domstolen eller för att tillförsäkra partens rätt till likställdhet i processen.

---

<sup>100</sup> Se motsvarande krav beträffande kostnadsregeln i 43 kap. SFL, prop. 1993/94:151 s. 134. Se även SOU 1991:106 s. 650.

### 12.7.3 Utformningen av en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål

**Förslag:** En allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde.

Ersättning för rättegångskostnad får avse kostnader för ombud, biträde eller utredning. Ersättning får inte beviljas för parts eget arbete eller tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet.

Ersättningen ska innefatta ränta enligt räntelagen.

#### Skälen för utredningens förslag

*Det allmännas kostnadsansvar bör utformas så att kostnadsansvaret ska gälla den förvaltningsmyndighet som är motpart till den enskilde*

Vi har vid utformningen av en reglering av det allmännas kostnadsansvar inledningsvis övervägt hur ersättningen till en enskild part ska finansieras. Med andra ord är det fråga om vilken del av det allmänna som ska bära kostnadsansvaret.

Ett alternativ är att den domstol som ska besluta om ersättning får bestämma att ersättning av allmänna medel ska utgå till den enskilde parten (se 43 kap. 1 § SFL). En sådan ordning kompliceras dock av att den enskilde i vissa fall har staten som motpart och i andra fall en kommun. Vi anser mot den bakgrunden att det framstår som mer ändamålsenligt att en domstol ska kunna ålägga en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet som uppträder som motpart i ett mål ett kostnadsansvar gentemot den enskilde. Det beror på att den enskildes kostnader främst kommer att uppstå som en konsekvens av det myndighetsbeslut som gett upphov till processen, men också till följd av den myndighetens processföring vid domstolen. Det är därför rimligt att det är den förvaltningsmyndighet som uppträder som part i processen som har att ersätta den enskilde för dennes befogade rättegångskostnader.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Det sagda innebär att kostnadsersättning inte kommer att kunna beviljas inom ramen för ett enpartsmål.

Det har framförts att ett kostnadsansvar för en myndighet som har partsställning i ett mål kan innebära en risk för att myndigheter kan bli mer försiktiga i sitt beslutsfattande genom att en myndighet kan komma att avstå från att fatta ett i och för sig korrekt beslut av rädsla för att bli betalningsskyldig om beslutet inte står sig vid en prövning i förvaltningsdomstol.<sup>102</sup> Vi bedömer dock att denna risk inte är särskilt stor. Kostnadsrisken bör tvärtom kunna bidra till att myndigheterna får incitament att höja kvaliteten i beslutsfattandet och att noga överväga behovet av en viss åtgärd som innebär att en enskild dras in i en process. Vi anser således att ett kostnadsansvar för den myndighet som uppträder som part främst bör ha positiva effekter på myndigheternas beslutsfattande.

### *En minimiregel eller en mer generös kostnadsregel?*

I avsnitt 12.7.1 har vi gjort bedömningen att en allmän förvaltningsdomstol bör ges möjlighet att besluta om ersättning för rättegångskostnader till enskild part inom ramen för ett förvaltningsmål. Syftet är att skapa en mer ändamålsenlig ordning för att tillgodose enskilda parter rätt till en rättvis rättegång i förvaltningsmål. Därefter har vi i avsnitt 12.7.2 gjort bedömningen att det av rätten till en rättvis rättegång följer att en enskild part som har vunnit ett förvaltningsmål mot det allmänna bör ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

En kostnadsregel som ger en vinnande enskild part rätt till ersättning för befogade rättegångskostnader kan utformas på olika sätt. I det följande går vi igenom vårt förslag till hur en ny reglering av det allmännas kostnadsansvar bör utformas. Vi har i denna del övervägt om en kostnadsregel bör syfta till att motsvara en slags minimivå för att uppfylla de krav som i dag ställs enligt Europakonventionen och regeringsformen eller om det finns skäl att utforma kostnadsregeln på ett något mer generöst sätt.

Vi anser att det finns ett värde i att utforma kostnadsregleringen så att den kan antas leda till en något mer generös tillämpning än vad som motsvarar en minimivå utifrån Europadomstolens befintliga praxis. Vi vill på så vis ta höjd för att det kan komma nya avgöranden

---

<sup>102</sup> Se Dragan Kovačević mot Kroatien, ansökan nr 49281/15, dom den 12 maj 2022, p. 82.

som utvidgar rätten till kostnadsersättning med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång. Vi anser också att en rättsstat som Sverige bör ha högre ambitioner än att försöka lägga sig på den absoluta minimivån. En enskild parts rätt till ersättning från en allmän motpart bör därför utformas något mer generöst än vad som motsvarar en tänkt minimivån enligt Europakonventionen.

För att tillgodose behovet av ett beredningsunderlag presenterar vi i det följande några olika alternativa lösningar till hur en reglering av det allmännas kostnadsansvar kan se ut. Avsikten är att ge förslag på dels en regel som tillgodoser de krav som följer av rätten till en rättvis rättegång enligt Europadomstolens praxis, dels en regel som inte bara tillgodoser dessa krav utan även går något längre.

#### *Alternativ 1 – Ersättning till en vinnande enskild part*

En regel om det allmännas kostnadsansvar kan utformas i linje med den rättsregel som Högsta domstolen slog fast i avgörandet NJA 2015 s. 374. En kostnadsregel skulle kunna formuleras så att den anger att en enskild part som helt eller delvis får bifall till sina yrkanden har rätt till ersättning av en allmän part för rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

Ett närliggande alternativ är att utforma kostnadsregeln efter mönster av 43 kap. 1 § SFL. Den regeln är bekant för förvaltningsdomstolarna sedan tidigare och en i allt väsentligt likalydande bestämmelse skulle med vissa justeringar kunna tas in i FPL. Bestämmelsen skulle kunna formuleras så att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts kostnader för ombud, biträde, utredning eller annat som denne skäligen har behövt för att ta till vara sin rätt, om den enskildes yrkanden bifalls helt eller delvis. Denna formulering motsvarar i princip en rätt för en part som vunnit ett mål att få ersättning för befogade kostnader. Om regeln ska ges en mer generös utformning skulle det dessutom kunna anges att en rätt till ersättning föreligger även om målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen och om det finns synnerliga skäl för ersättning.

En kostnadsregel som utformas efter antingen Högsta domstolens rättsregel eller regleringen i 43 kap. SFL omfattar de situationer där en rätt till kostnadsersättning behövs för att tillgodose rätten till en

rättvis rättegång. Mot den bakgrund finns det i och för sig goda skäl som talar för något av dessa alternativ.

Det finns emellertid även nackdelar med att uttryckligen knyta rätten till ersättning till frågan om den enskilde har vunnit målet. Att en enskild part vunnit målet får i princip anses vara liktydigt med att parten fått helt eller delvis bifall till sina yrkanden. Det är trots det inte helt givet vad som avses med att vinna ett förvaltningsmål. Om en förvaltningsmyndighet beslutat om en ingripande åtgärd eller nekat en sökt förmån kan det naturligtvis framstå som en vinst för den enskilde om han eller hon genom en domstolsprocess får till en ändring i myndighetens beslut. Från det allmännas sida handlar processen och det föregående förvaltningsförfarandet emellertid främst om att bedöma om rekvisiten för en viss rättsföljd är uppfyllda enligt en offentligrättslig författning. Det allmänna har inget intresse av att ”vinna en tvist” mot den enskilde, utan har endast att tillämpa det offentligrättsliga regelverket i enlighet med gällande rätt. Till det kommer att det – även om den enskilde helt eller delvis får bifall till sin talan – med hänsyn till utgången i målet eller sakens beskaffenhet i många fall ändå kan bli så att den enskilde inte bör ha rätt till ersättning. I vissa måltyper, t.ex. mål om laglighetsprövning, innebär ett bifall till yrkandet att det överklagade beslutet upphävs eller ogiltigförklaras utan att något nytt beslut sätts i dess ställe (s.k. kassation). Om det t.ex. var ett formaliafel som föranledde att det första beslutet upphävdes finns det inget som hindrar beslutsmyndigheten från att fatta ett nytt likalydande beslut efter att det första beslutet upphävts. Den enskilde kan således inte räkna med att uppnå det resultat som önskas genom att få ett beslut undanröjt. I andra mål, t.ex. om förpliktande beslut, kan sakens beskaffenhet eller utgången i målet vara sådan att det ändå är skäligt att den enskilde ska stå sin egen kostnad även om han eller hon fått bifall till sina yrkanden. Som exempel kan nämnas den situationen att en enskild vinner framgång med en talan om att ett förpliktande beslut ska mildras i något mindre kvantitativt avseende (exempelvis om en spärrtid sänks eller en sanktionsavgift mildras i mindre mån). Utgången i målet innebär ju då att det förpliktande beslutet i allt väsentligt står kvar. Det kan därför i vissa fall vara något oegentligt att tala om att det finns en vinnande respektive förlorande part i ett mål i allmän förvaltningsdomstol.

Som framgått av avsnitt 12.7.2 är det inte heller tillräckligt att den enskilde har vunnit ett mål för att rätt till ersättning ska föreligga. I praktiken kommer rätten till ersättning att avgöras med hänsyn till om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Med hänsyn till förvaltningsprocessens utformning kommer det i ett stort antal förvaltningsmål – även om den enskilde får fullt bifall till sin talan – sannolikt inte att vara aktuellt att det allmänna ska ansvara för den enskildes kostnader. Det beror på att den enskilde i många fall förväntas kunna föra sin talan på egen hand utan att anlita något ombud eller ådra sig någon annan kostnad. Som kommer att framgå nedan förutsätts visserligen i de allra flesta fall att den enskilde vinner framgång i målet för att en rätt till ersättning ska föreligga. En regel som uttryckligen anger att en förutsättning för ersättning är att parten fått bifall till sina yrkanden riskerar trots det att bli något missvisande om det i ett stort antal mål ändå inte kommer att finnas någon rätt till ersättning vid ett fullt bifall på grund av att kostnaderna inte kan anses vara befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Vi förordar därför att regleringen av det allmännas kostnadsansvar ges en annan utformning.

*Alternativ 2 – Rätt till kostnadsersättning om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden*

Mot bakgrund av de överväganden som vi gjort ovan har vi stannat för en lagteknisk lösning som anger att en rätt till kostnadsersättning bör föreligga om det är oskäligt att den enskilde ska stå sin egen rättegångskostnad. Denna lösning syftar till att återspegla det förhållandet att förvaltningsprocessen är utformad så att utgångspunkten är att en enskild part ska kunna föra sin talan på egen hand. Med hänsyn till de rättigheter som följer av rätten till en rättvis rättegång kan det dock i vissa fall framstå som oskäligt att den enskilde ska stå sin egen rättegångskostnad. Det gäller om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. I allmänhet är det då fråga om situationer där den enskilde har haft en befogad anledning att lägga ned kostnader i ett mål och där kostnadsersättning behövs för att tillgodose en parts möjlighet att lägga fram sin sak inför domstolen eller för att tillförsäkra dennes rätt till likställdhet i processen.



Vi föreslår därför en regel som anger att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Av bestämmelsen framgår således de omständigheter som är av central betydelse för om den enskilde bör ha rätt till ersättning för sina kostnader. Härigenom lämnas viss vägledning till parter och till rättstillämpningen samtidigt som det lämnas utrymme för att i praxis utveckla kriterier för när ersättning bör lämnas.

Att utgången i målet särskilt ska beaktas innebär att hänsyn ska tas till att det enligt Europadomstolen och Högsta domstolen krävs att den enskilde vunnit målet mot det allmänna för att rätt till ersättning ska föreligga (se avsnitt 12.7.2). Vi anser emellertid att rätt till ersättning i vissa undantagsfall även bör kunna föreligga om den enskilde inte vinner framgång i målet. Det kan ifrågasättas om rätten till en rättvis rättegång bör tolkas så snävt att det bara är den som vinner framgång i ett mål som ska ha möjlighet att få sina kostnader i en process ersatta. Om en enskild behöver ett juridiskt biträde för att ta till vara sin rätt påverkas det behovet inte av om den enskilde vinner målet eller inte. Alla parter måste rimligen tillförsäkras rättvisa rättegångar oavsett hur processen faller ut.<sup>103</sup> Annars finns en risk för att endast de parter med tillräckliga ekonomiska medel vågar ta risken att lägga ned kostnader på en process. Det är bl.a. dessa tankegångar som ligger bakom det statliga rättshjälpsystemet (se kapitel 13).

Det kan därför inte uteslutas att det undantagsvis kan vara nödvändigt att utge ersättning till en part som inte vunnit framgång i ett mål för att tillgodose dennes rätt till en rättvis rättegång. Vi tänker här bl.a. på s.k. prejudikatmål. Eftersom prejudikatbildningen sker i det allmännas intresse kan det i sådana fall vara oskäligt att en enskilde måste stå sin egen kostnad oavsett utgången i målet. Även i vissa andra fall där en myndighets beslut har grundats på en oriktig uppfattning om rättsordningen kan omständigheterna i undantagsfall vara sådana att det allmänna ska stå den enskildes kostnader trots att den enskilde förlorar målet. Om den tillämpliga lagstiftningen har

---

<sup>103</sup> Se Leif Gäverths artikel *Att ändra ett sedan länge rådande rättsläge genom avgörande i plenum – hur svårt kan det vara?* i Festskrift till Elisabeth Rynning: Integritet och rättssäkerhet inom och bortom den medicinska rätten.

varit särskilt oklar och den enskilde därför tvingas in i en process mot en myndighet kan det ibland vara rimligt att det allmänna ansvarar ekonomiskt för den enskildes kostnader. Kostnadsansvaret bör då ses som att staten tar det ekonomiska ansvaret för eventuella brister i rättssystemet. Det sagda avser dock inte generellt situationer där en resursstark part processar avseende ett oklart rättsläge. Tanken är att en rätt till kostnadsersättning bör föreligga i sådana undantagsfall där det vid en helhetsbedömning framstår om orimligt att den enskilde ska stå sin egen kostnad. En rätt till kostnadsersättning när den enskilde förlorat målet torde därför främst gälla fysiska personer med begränsade ekonomiska resurser som i särpräglade fall tvingats till en kostnadskrävande process mot det allmänna.

Att hänsyn ska tas till sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde innebär att frågan om en viss kostnad har varit befogad bör avgöras särskilt med beaktande av vad målet gäller, dess komplexitet och vikten av vad som står på spel för den enskilde i målet. Dessa kriterier motsvarar i princip de omständigheter som Europadomstolen och Högsta domstolen har beaktat i olika fall där fråga varit om det behövts en rätt till kostnadsersättning för att tillgodose en enskilds rätt till en rättvis rättegång (se avsnitt 12.7.2).

Med den valda lösningen blir det tydligt att utgångspunkten i ett förvaltningsmål alltså är att den enskilde ska stå sin egen kostnad. En enskild har dock en rätt till kostnadsersättning om det vid en helhetsbedömning framstår som oskäligt att den enskilde inte kan få sin kostnad ersatt. Vi bedömer att en regel i enlighet med det sagda både tillgodoser och går något längre än de krav som i dag följer av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Om avsikten är att det allmännas kostnadsansvar ska aktualiseras endast undantagsvis i de fall där det är strikt nödvändigt för att tillgodose rätten till en rättvis rättegång skulle det kunna övervägas om den enskilde bör ha rätt till ersättning bara om det är uppenbart oskäligt att den enskilde ska stå sin egen kostnad. Vi bedömer dock att en sådan avgränsning riskerar att bli alltför snäv eftersom det då – i takt med rättsutvecklingen – på sikt finns en risk för att regleringen inte längre kommer att tillgodose kraven på en rättvis rättegång. Vi förordar därför att det ska vara tillräckligt att det är oskäligt att den enskilde ska stå sin egen kostnad.

*Vilka kostnader bör vara ersättningsgilla?*

En särskild fråga vid införandet av en kostnadsreglering gäller vilka kostnader som bör kunna ersättas i ett förvaltningsmål. Den praxis från Högsta domstolen och Europadomstolen som vi redogjort för ovan har huvudsakligen handlat om ersättning för ombudskostnader i situationer där en enskild part har haft ett behov av ett juridiskt biträde för att kunna tillvarata sin rätt.

Mot bakgrund av Europadomstolens och Högsta domstolens praxis och den utgångspunkt som finns i förvaltningsprocessen att en enskild normalt ska kunna föra sin talan på egen hand utan att det uppstår någon särskild kostnad bedömer vi att det allmännas kostnadsansvar inte bör omfatta en parts eget arbete eller tidsspillan. Det innebär att en part inte ska kunna få ersättning för kostnader för sådant som denne själv har utfört med anledning av målet. Det samma bör gälla partens ställföreträdarens arbete. Ersättning bör inte heller lämnas för kostnader avseende arbete som har utförts – eller som hade kunnat utföras – av den enskildes anställda.<sup>104</sup>

Mot bakgrund av det anförda bör det framgå av den nya kostnadsregleringen att endast kostnader för ombud, biträde eller utredning är ersättningsgilla. Att kostnaderna kan ersättas endast om de är befogade framgår av den skälighetsbedömning som ska göras enligt den allmänna kostnadsregeln. Liksom gäller enligt rättegångsbalken bör vidare ersättning för rättegångskostnad innefatta ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för domstolens avgörande till dess betalning sker.

#### **12.7.4 En särskild kostnadsregel i mål med enskilda som motparter**

**Förslag:** I ett mål där enskilda är motparter till varandra får rätten förplikta den förlorande parten att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader.

<sup>104</sup> Motsvarande begränsning gäller enligt 43 kap. 3 § SFL. Se därom prop. 1993/94:151 s. 175.

## Skälen för utredningens förslag

Det som hittills sagts har tagit sikte på det allmännas ansvar för en enskild parts rättegångskostnad i ett förvaltningsmål. I vissa förvaltningsmål är emellertid den enskildes motpart ett privaträttsligt subjekt (se t.ex. rättsfallet HFD 2019 ref. 43). Det förekommer ibland att offentligrättsliga uppgifter överlämnas att utföras av privaträttsliga subjekt. Ett överlämnade av sådana uppgifter till ett enskilt organ får inte leda till att enskildas grundläggande rättigheter begränsas.<sup>105</sup> Det framstår därför av principiella skäl som otillfredsställande om en enskild part som har haft befogade kostnader för att processa mot ett privaträttsligt subjekt inte kan få ersättning av det privaträttsliga subjektet.

I vissa andra mål kan det finnas två enskilda parter som står mot varandra samtidigt som det också finns en förvaltningsmyndighet med partsställning i målet. Det framstår av principiella skäl som otillfredsställande om en enskild part i ett sådant mål kan få ersättning av den allmänna parten men inte av den enskilde motparten. Även i sådana mål kan det alltså vara nödvändigt att en enskild ska kunna få ersättning för sina rättegångskostnader från den enskilde motparten för att tillförsäkra parten de rättigheter som följer av rätten till en rättvis rättegång.

En kostnadsreglering som gäller i förvaltningsmål bör således täcka även de ovan nämnda situationerna. Vi bedömer därför att det bör införas en särskild kostnadsregel som täcker de situationer där enskilda är motparter till varandra. En sådan kostnadsregel kan utformas efter mönster av 32 § ärendelagen. I denna bestämmelse anges följande.

I ett ärende där enskilda är motparter till varandra får domstolen med tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken förplikta den ena parten eller dennes ställföreträdare, ombud eller biträde att ersätta den andra parten för dennes kostnader i ärendet eller det som i domstolen betalats av allmänna medel.

Bestämmelsen i ärendelagen har i praxis tolkats så att den bör tillämpas endast när det mellan parterna har förekommit en intresse-motsättning motsvarande vad som är typiskt för tvistemål och motsättningen har påverkat domstolsförfarandet. I sådana fall bör typiskt

---

<sup>105</sup> Se HFD 2019 ref. 43 p. 16 och där gjorda hänvisningar.

den förlorande parten ersätta den vinnande partens rättegångskostnad enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken.<sup>106</sup>

Vi bedömer att det sagda i princip bör kunna överföras på sådana förvaltningsmål där enskilda uppträder som motparter till varandra. Exempel på sådana måltyper är mål enligt upphandlingslagstiftningen<sup>107</sup> eller tvistlösningsmål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Sådana mål kan ha sådana tvistemålsliknande inslag att det med hänsyn till utgången i målet är rimligt att den förlorande enskilda parten bör stå för åtminstone delar av den vinnande partens rättegångskostnad. Utgångspunkten bör alltså vara att den part som förlorar målet är skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnad. Hänsyn bör emellertid också tas till om den vinnande parten har rätt till ersättning av den allmänna parten. Omständigheterna kan också – utifrån utgången i målet och sakens beskaffenhet – vara sådana att det är skäligt att parterna ska stå sin egen kostnad. Genom en regel som anger att en förlorande part kan åläggas att ersätta en vinnande enskild parts rättegångskostnad bör de nämnda situationerna kunna hanteras i princip på samma sätt som frågan hanteras i domstolsärenden i allmän domstol enligt Högsta domstolens praxis (se rättsfallen NJA 1979 s. 164 och NJA 2020 s. 908). Det handlar således om att bedöma vilken intressebegränsning som föreligger mellan parterna och i vilken utsträckning denna har påverkat domstolsförfarandet.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att det i FPL ska tas in en regel som anger att i ett mål där enskilda är motparter till varandra får rätten förplikta den förlorande parten att helt eller delvis ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnad.

I ett mål där en enskild part har överklagat ett beslut från ett privaträttsligt subjekt kan det finnas sådana intressebegränsningar mellan parterna att det privaträttsliga subjektet bör kunna åläggas att ersätta den enskildes motpartens rättegångskostnad. Med den föreslagna regeln bör en domstol kunna ålägga ett privaträttsligt subjekt som förlorar målet att ersätta den enskildes motpartens rättegångskostnad. När ett privaträttsligt subjekt vinner målet kan det emellertid finnas anledning att behandla det privaträttsliga subjektet på motsvarande sätt som det allmänna. Det innebär att den

---

<sup>106</sup> Se rättsfallet NJA 2020 s. 908.

<sup>107</sup> Se rättsfallet RA 2009 ref. 69.

enskilde parten som förlorar målet som utgångspunkt inte bör åläggas att ersätta det privaträttsliga subjektets rättegångskostnad.

### 12.7.5 Utformningen av kostnadsregleringen i övrigt

**Förslag:** Det ska tas in regler i förvaltningsprocesslagen om rättegångskostnader med i huvudsak följande innehåll.

- Rätten får förplikta en enskild part och en parts företrädare att ersätta en enskild motparts rättegångskostnad vid försumlig processföring.
- Om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om en viss kostnad hänför sig till en sådan del av målet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom vårdslöshet eller försummelse, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam. När flera parter svarar solidariskt för en viss kostnad får rätten på yrkande av en part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.
- En part ska framställa sitt kostnadsyrkande innan handläggningen av målet avslutas. Om en part inte framställer sitt yrkande inom den angivna tiden får parten därefter inte föra talan om kostnad som har uppkommit vid samma rätt. Rättens beslut i fråga om rättegångskostnader ska meddelas när rätten avgör målet.
- I förvaltningsprocesslagen ska tas in bestämmelser om hur kostnadsfrågan ska hanteras vid återförvisning och partsuccession.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Kostnadsansvar vid försumlig processföring*

En särskild fråga som bör besvaras är vad som bör gälla i kostnads hänseende vid försumlig processföring.

I förhållandet mellan det allmänna och en enskild part bör ett försumligt agerande på den enskildes sida, och som gett upphov till den processrättsliga situation som föranlett den enskildes kostnad, kunna hanteras så att kostnaden inte ska anses ha varit befogad. Det är i en sådan situation inte oskäligt att den enskilde själv står kostnaden. Enligt den allmänna kostnadsregeln föreligger då ingen rätt till ersättning.

Om det förhåller sig så att den enskildes försumlighet orsakat kostnad för en motpart som företräder det allmänna kan det övervägas om den enskilde bör vara skyldig att ersätta det allmänna för kostnaden. Någon sådan skyldighet finns inte enligt gällande rätt. Med hänsyn till att det i förvaltningsprocessen ställs låga krav på en enskild part i processuellt hänseende torde också den typen av försumlighet endast mycket sällan kunna föranleda ett kostnadsansvar. Vi bedömer därför att det inte finns något särskilt behov av en regel beträffande en enskild parts kostnadsansvar i förhållande till det allmänna. Är förhållandet det motsatta, dvs. att en allmän part genom försumlighet orsakat kostnad för den enskilde, bör det alltid vara oskäligt att den enskilde ska stå kostnaden, som då kan ersättas enligt huvudregeln. Någon särskild reglering av det allmännas kostnadsansvar vid försumlig processföring behövs därför inte.

Annorlunda förhåller sig saken i mål där enskilda uppträder som motparter till varandra. I dessa fall finns det enligt vår mening anledning att ställa högre processuella krav på den enskilde parten för att skydda motparten från onödiga processkostnader. Därför bör det införas en regel som motsvarar vad som för tvistemålen del gäller enligt 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Vi föreslår således en regel enligt vilken rätten får förplikta en enskild part att ersätta en enskild motpart för sådan kostnad som parten genom vårdslöshet eller försummelse orsakat motparten, oavsett hur rättegångskostnaderna i övrigt ska fördelas.

I sammanhanget finns det också anledning att beröra frågan om en skyldighet för en enskild parts ställföreträdare, ombud eller biträde att ersätta motparten för dennes rättegångskostnad. Utgångspunkten är att en part själv bär ansvaret för en försumlig processföring som hans eller hennes företrädare eller biträde har gjort sig skyldig till. Enligt 18 kap. 7 § rättegångsbalken kan dock en parts företrädare åläggas ett solidariskt kostnadsansvar för försummelser som företrädaren själv gjort sig skyldig till. Med hänsyn till den nya kostnads-

reglering som vi föreslår i mål med enskilda som motparter till varandra får det anses rimligt att en parts företrädare i vissa fall kan åläggas solidarisk ersättningsskyldighet för kostnader som denne vållat genom försummelse. En bestämmelse i enlighet med sagda bör därför tas i FPL.

### *Ett solidariskt kostnadsansvar*

Den föreslagna regleringen av det allmännas kostnadsansvar och den särskilda kostnadsregeln för mål med flera enskilda motparter innebär att en enskild part i vissa fall kan ha rätt till ersättning från såväl det allmänna som en enskild part (se hur Högsta domstolen hanterat motsvarande fråga i domstolsärenden i NJA 2020 s. 908).

Hur kostnadsansvaret ska regleras när den enskilde har flera motparter som ansvarar för samma kostnad bör framgå av lagen. Det finns anledning att utforma regleringen efter mönster av bestämmelserna i 18 kap. 9 och 11 §§ rättegångsbalken. Det bör således införas en regel som anger att om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om en viss kostnad hänför sig till en sådan del av målet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom vårdslöshet eller försummelse, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam.

Ska flera parter svara solidariskt för viss rättegångskostnad bör rätten på yrkande av part få bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.

### *Handläggningen av kostnadsfrågan*

Den nya regleringen bör ge besked i fråga om hur kostnadsfrågan ska hanteras inom ramen för ett förvaltningsmål. Vi anser att det i denna del finns anledning att utgå från de handläggningsregler som finns i rättegångsbalken.

En part som vill ha ersättning för sin rättegångskostnad bör vara skyldig att framställa sitt kostnadsyrkande innan handläggningen av målet avslutas. Med tanke på att förfarandet i förvaltningsprocessen normalt är skriftligt måste parten vara beredd på att målet kan komma att avgöras utan partens vidare hörande. Parten bör därför vara be-



redd på att redan på ett tidigt stadium av förfarandet ange att man vill begära ersättning för rättegångskostnader. Domstolen ska alltså i normala fall inte behöva bereda parten ett särskilt tillfälle att framställa ett kostnadsyrkande innan ärendet avgörs. En part som redan har förklarat att han eller hon vill ha ersättning för kostnader måste dock givetvis lämnas tillfälle att precisera sitt yrkande.

Det bör också vara tydligt för en part vad som händer om yrkandet inte framställs i tid. Enligt de principer som gäller i allmän domstol får den part som inte framställer sitt yrkande inom rätt tid därfter inte föra talan om kostnad som har uppkommit vid samma rätt. Det saknas enligt vår mening anledning att behandla frågan på annat sätt i förvaltningsprocessen. Det bör också framgå av den nya regleringen att rättsens beslut i fråga om rättegångskostnader ska meddelas när rätten avgör målet. En regel i enlighet med sagda bör tas in i FPL.

Det sagda tar sikte på den enskildes möjlighet att begära ersättning för sin rättegångskostnad inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol. Som redan framgått finns det flera likheter mellan det allmännas rättegångskostnadsansvar och de skadeståndsrättsliga reglerna. Den nu diskuterade regleringen har till syfte att åstadkomma en ändamålsenlig hantering av kostnadsfrågan inom ramen för förvaltningsprocessen. En enskild som begärt men nekats ersättning – eller som försummat att begära ersättning – för sina kostnader inom ramen för ett förvaltningsmål bör inte kunna väcka talan om skadestånd för samma kostnad. Avsikten är dock inte att regleringen av den enskildes möjlighet att framställa ett kostnadsanspråk i förvaltningsmål ska avskära denne från möjligheten att i allmän domstol väcka en skadeståndstalan mot staten om talan vilar på en annan grund.

### *Hanteringen av beslut om kostnadsersättning vid beslut om återförvisning*

En särskild fråga är hur kostnadsfrågan bör hanteras vid ett beslut om återförvisning. Här finns anledning att skilja på återförvisning till en lägre domstol eller till en förvaltningsmyndighet.

Om ett mål återförvisas till en lägre rätt för ny behandling där bör frågan om kostnader i den högre rätten avgöras av den domstol dit målet återförvisats. En motsvarande sådan regel finns i 18 kap. 15 § tredje stycket rättegångsbalken. Vi anser att en likalydande regel bör tas in i FPL.

Om återförvisning i stället sker till en förvaltningsmyndighet kan den myndigheten inte ta ställning till kostnadsfrågan med tillämpning av reglerna i förvaltningsprocesslagen. Det bör därför ankomma på den återförvisande domstolen att hantera frågan om fördelning av ansvaret för de rättegångskostnader som dittills uppstått. En regel i enlighet med det sagda bör tas in i FPL.

### *Partssuccession och intervention*

I förvaltningsprocessen förekommer det ibland att det i ett mål sker ett partsbyte, s.k. partssuccession.<sup>108</sup> Vad som bör gälla i kostnads-hänseende i dessa fall bör enligt vår mening hanteras ungefär på samma sätt som i tvistemål i allmän domstol, se 18 kap. 10 § rättegångsbalken. Det innebär att den part som träder ur ett mål genom ett partsbyte inte kan befrias från den eventuella skyldighet som parten redan ådragit sig att svara för motpartens rättegångskostnad. Om motparten är berättigad till kostnadsersättning gäller därför att den ursprunglige parten har att solidariskt med den nya parten ersätta de kostnader som uppkommit före partsbytet. För kostnader som uppkommit senare svarar den nya parten ensam. En regel i enlighet med detta bör tas in i FPL.

FPL innehåller ingen motsvarighet till reglerna i 14 kap. rättegångsbalken om intervention. Enligt rättegångsbalkens bestämmelser kan under vissa förutsättningar en tredje man inträda i rättegången såsom intervenient, som inte har ställning som part. Det är oklart i vilken mån sådan intervention över huvud taget är möjlig i förvaltningsprocessen. I den juridiska litteraturen har Ulrik von Essen anfört att det inte finns någon praxis i frågan. Enligt honom behöver det dock inte utesluta att intervention är möjlig.<sup>109</sup>

Eftersom frågan om intervention aldrig synes dyka upp i praxis bedömer vi att det inte finns anledning att införa en särskild rättegångskostnadsregel för intervenienter. Om situationen någon gång uppkommer bör det vara tillräckligt om kostnadsfrågan kan hanteras genom en analog tillämpning av 18 kap. 12 § rättegångsbalken.

---

<sup>108</sup> Se t.ex. rättsfallet RÅ 1995 ref. 50.

<sup>109</sup> Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (2025, version 9, JUNO), kommentaren till 33 § förvaltningsprocesslagen.

### 12.7.6 Förhållandet mellan den nya kostnadsregleringen och 43 kap. SFL

**Bedömning:** Regleringen i 43 kap. SFL bör finnas kvar.

#### Skälen för utredningens bedömning

Vi föreslår att det ska införas en ny kostnadsreglering i FPL. Den regleringen kommer att kunna tillämpas generellt i mål i allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att det kommer att finnas en överlappning mellan de nya bestämmelserna och regelverket i 43 kap. SFL om kostnadsersättning i skattemål. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om den särskilda regleringen för skattemålen bör finnas kvar. Reglerna i 43 kap. SFL gäller dock – till skillnad från vårt förslag till reglering i FPL – kostnader hos både förvaltningsmyndighet och domstol. Mot den bakgrunden bedömer vi att det nu inte finns anledning att föreslå ändringar i 43 kap. SFL. Förhållandet mellan det två olika regelverken bör kunna hanteras med tillämpning av 2 § FPL, som anger att bestämmelserna i FPL är subsidiära till andra bestämmelser i andra författningar, samt allmänna principer, såsom att en speciallag har företräde framför allmän lag (lex specialis) och att samma kostnad inte kan ersättas två gånger. Det kan dock finnas anledning att i framtiden följa upp hur frågan bör hanteras.

### 12.7.7 Det allmännas kostnadsansvar i domstolsärenden

**Förslag:** Det ska i ärendelagen tas in en regel som anger att en allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i ärendet, sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde.

I ärendelagen ska vidare tas in en regel som anger att när flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänför sig till en sådan del av ärendet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom sådan vårdslöshet eller för-

summelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam.

Ska flera parter svara solidariskt för rättegångskostnad får rätten på yrkande av en part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.

## Skälen för utredningens förslag

*Det bör införas en reglering av det allmännas kostnadsansvar i domstolsärenden*

I domstolsärenden som handläggs i allmän domstol har det genom Högsta domstolens praxis utvecklats ett kostnadsansvar för det allmänna. Det allmänna har en skyldighet att ersätta en vinnande enskild parts befogade rättegångskostnader (se avsnitt 12.6.3). Mot den bakgrunden är reformbehovet beträffande en kostnadsregel som ger enskilda rätt till kostnadsersättning i domstolsärenden inte lika framträdande som i förvaltningsmålen. Ärendelagen har emellertid utformats med förvaltningsprocesslagen som förebild.<sup>110</sup> Även om den kostnadsregel som Högsta domstolen tillskapat i och för sig på ett ändamålsenligt sätt innebär att enskilda kan få ersättning för befogade rättegångskostnader i domstolsärenden när staten uppträder som part är det enligt vår mening en fördel om det allmännas kostnadsansvar regleras på ett enhetligt sätt. Regleringen i FPL och ärendelagen bör således se likadan ut.

Vi föreslår mot den bakgrunden att det i ärendelagen ska tas in en bestämmelse som anger att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i ärendet, sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde.

Den föreslagna bestämmelsen har en annan utformning än den rättsregel som Högsta domstolen formulerat i sin praxis. Innebörden av Högsta domstolens regel är att staten är skyldig att ersätta en vinnande motpart för befogade kostnader.<sup>111</sup> Avsikten är emellertid inte att den föreslagna regeln ska leda till att en enskild part får en mindre förmånlig ställning i fråga om när rätt till ersättning ska före-

<sup>110</sup> Se prop. 1995/96:115.

<sup>111</sup> Se NJA 2015 s. 374 och NJA 2020 s. 908.

ligga i förhållande till gällande rätt. Utgångspunkten bör därför vara att det alltid är oskäligt att den enskilde står sin egen kostnad om han eller hon vunnit ett ärende mot staten och haft kostnader som varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. På så vis bör Högsta domstolens befintliga praxis kunna passas in i den föreslagna kostnadsregeln.

### *En regel om ett solidariskt kostnadsansvar*

Av Högsta domstolen avgörande NJA 2020 s. 908 följer att när staten och en enskild part ansvarar för samma rättegångskostnad ska det ske en samordning av parternas kostnadsansvar genom en analog tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken. Det innebär bl.a. att om den vinnande partens kostnad är hänförlig till både staten och enskilda motparter kan en tillämpning av 18 kap. 9 § rättegångsbalken om solidariskt ansvar och 18 kap. 11 § rättegångsbalken om fördelning av kostnader aktualiseras.

Vi har föreslagit att den ordning som Högsta domstolen anvisat i det ovan nämnda rättsfallet ska gälla i förvaltningsmål genom att det i FPL tas in en bestämmelse som reglerar frågan om solidariskt kostnadsansvar för flera parter m.m. Samma regel kan införas i ärendelagen i syfte att kodifiera Högsta domstolens praxis.

Vi föreslår därför att det i ärendelagen tas in en regel som anger att om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänför sig till en sådan del av ärendet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom vårdslöshet eller försummelse, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam. Ska flera parter svara solidariskt för rättegångskostnad bör rätten på yrkande av en part få bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.

### *Ytterligare reglering behöver inte införas*

Vi har för förvaltningsmålens del föreslagit en förhållandevis detaljerad reglering i fråga om rättegångskostnader. Utöver de nyss nämnda reglerna bedömer vi däremot att det inte är motiverat att i ärendelagen föra in motsvarande regler. Det beror på att det i 32 §

ärendelagen hänvisas till 18 kap. rättegångsbalken i sådana ärenden där enskilda uppträder som motparter till varandra. Den hänvisningen gör att flera av de regler vi föreslagit för förvaltningsmålens del inte behöver tas in i ärendelagen. I övrigt kan de kostnadsfrågor som uppstår i domstolsärenden hanteras av de allmänna domstolarna genom analogier till rättegångsbalken. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av ytterligare reglering av rättegångskostnadsfrågor i ärendelagen.

### 12.7.8 En särskild kostnadsregel för vissa tvistemål?

**Bedömning:** I vissa tvister mellan enskilda och staten bör staten i undantagsfall svara för en enskild parts rättegångskostnader oavsett utgången i målet. Regeringen bör överväga att utreda behovet av en särskild kostnadsregel i enlighet med det sagda.

### Skälen för utredningens bedömning

Vi har i detta kapitel gjort bedömningen att det i vissa fall är rimligt att staten i mål i allmän förvaltningsdomstol ska ersätta en enskild parts rättegångskostnad även om den enskilde inte vinner framgång i målet. Till grund för den bedömningen ligger delvis det principiella synsättet att det allmänna i vissa fall bör ansvara ekonomiskt för sådana brister i rättssystemet som gör att en enskild tvingas till en process mot staten för att komma till sin rätt.

Det synsättet kan enligt vår mening överföras på vissa tvister mellan enskilda och staten som handläggs i allmän domstol. Det kan hävdas att staten inom vissa rättsområden har underlåtit att reglera vissa rättighetsförhållanden mellan enskilda och staten på ett sådant sätt att enskilda i praktiken tvingas till en domstolsprocess för att få frågan prövad. Det kan i sådana situationer vara rimligt att staten bör stå den enskildes rättegångskostnad som kompensation för statens underlåtelse att reglera de rättighetsförhållanden som tvisten avser. Vi tänker här särskilt på sådana tvister där olika samebyar har stämt staten och gjort gällande olika rättigheter till mark i förhållande till staten på grund av urminnes hävd. Vi tänker också på fall där fastighetsägare drivit en fastställsetalan för att få

konstaterat att samer inte hade betesrätt på deras mark. Det kan noteras att det i Norge för vissa marktvister mellan samer och den norska staten finns en särskild kostnadsregel som innebär att staten står för motpartens rättegångskostnader (se 43 § Finnmarksloven). Det finns också i svensk rätt sedan tidigare särreglering för vissa måltyper gällande fördelningen av kostnadsansvaret mellan parterna (se avsnitt 12.5.2).

I sådana fall där staten har underlåtit att reglera de rättigheter som tillkommer den enskilde parten och det leder till kostnadskrävande domstolsprocesser kan det finnas skäl för att staten bör ansvara ekonomiskt för motpartens rättegångskostnad oavsett utgången i målet, i vart fall om den enskilde parten har haft skälig anledning att få sin sak prövad. Regeringen bör därför överväga att utreda behovet av en särskild kostnadsregel som möjliggör att enskilda kan hållas skadelösa i vissa tvister mot staten i allmän domstol.





# 13 Rättshjälp

## 13.1 Inledning

Rättshjälp innebär att det allmänna bidrar till att betala vissa av de rättegångskostnader som kan uppstå för en enskild i en rättslig angelägenhet, t.ex. kostnad för juridiskt biträde, bevisning och andra utredningskostnader. Det grundläggande syftet med rättshjälpssystemet är att enskilda inte av ekonomiska skäl ska tvingas att avstå från att göra sin rätt gällande eller få sin sak prövad. Rättshjälpslagen utgör på så vis en social skyddslagstiftning. Grundtanken i rättshjälpssystemet är att rättshjälp ska ges endast till den som behöver juridiskt biträde och som inte kan få behovet tillgodosett på annat sätt. Tanken är att den som själv kan stå för sina processkostnader ska göra det medan den som har det sämre ställt ska kunna få bistånd av staten. Rätten till rättshjälp begränsas därför genom att rättshjälp inte kan beviljas åt en rättssökande vars inkomster överstiger ett visst belopp. Vidare är systemet uppbyggt så att den som beviljas rättshjälp ska bidra till att betala kostnaderna för rättshjälpen efter förmåga genom att betala en rättshjälpsavgift.

Enligt våra direktiv ska vi kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp och höjda rättshjälpsavgifter. Vi ska även ta ställning till om det i författning bör införas en tidsfrist för att ansöka om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift och lämna nödvändiga författningsförslag.

## 13.2 Bakgrund

### 13.2.1 Allmänt om rättshjälpslagen

Den gamla rättshjälpslagen (1972:429) trädde i kraft i juli 1973. Dessförinnan lämnades statlig processuell rättshjälp i form av fri rättegång i mål och ärenden vid domstol samt genom offentlig försvarare i brottmål enligt rättegångsbalken. Fri rättegång kunde beviljas den som inte hade ekonomiska förutsättningar att betala de kostnader som kunde uppkomma i en rättegång vid domstol.

Den nuvarande rättshjälpslagen (1996:1619) trädde i kraft i december 1997 och innebar ett antal förändringar i förhållande till det tidigare rättshjälpsystemet. En nyhet var att rättshjälpen gjordes subsidiär i förhållande till det rättsskydd som finns i privata försäkringar. Det innebär att rättshjälp enligt rättshjälpslagen inte får beviljas om den rättssökande har en rättsskyddsförsäkring eller annat liknande rättsskydd som täcker den angelägenhet för vilken rättshjälp söks, se 9 § rättshjälpslagen. Dessutom begränsas rätten till rättshjälp för den som saknar rättsskydd men som med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt eller sina ekonomiska och personliga förhållanden borde ha haft ett sådant skydd. För att rättshjälp ska beviljas i en sådan situation krävs att det finns särskilda skäl. Tanken är alltså att det inte ska finnas en allmän skyldighet att vara försäkrad. Begränsningen för den som saknar försäkring avser att täcka in dels dem som är försäkrade i övrigt men som valt bort rättsskyddsmomentet, dels dem som lever under så ordnade och goda förhållanden att de har möjlighet att försäkra sig. Kravet att teckna rättsskyddsförsäkring gäller alltså i princip inte för personer som är ekonomiskt svaga och utsatta och som av ekonomiska eller andra orsaker inte kunnat försäkra sig.

Den huvudsakliga anledningen till att den statliga rättshjälpen gjordes subsidiär till det privata rättsskyddet var enligt förarbetena att skapa ett system där den som redan har ett försäkringsskydd som täcker den aktuella angelägenheten inte dessutom ska kunna få rättshjälp. Enligt den gamla rättshjälpslagen kunde en rättssökande få både rättsskydd och rättshjälp i samma angelägenhet. Genom att undvika att sådan dubbel ersättning betalades ut kunde en betydande besparing av statens medel uppnås. Ekonomiskt bistånd till rättsligt biträde vid en tvist skulle därför i första hand tillgodoses på annat sätt än genom statlig rättshjälp. Statens hjälp skulle bara ges när det verk-

ligen behövdes och rättshjälpen skulle fungera som ett yttersta skyddsnät för att fånga upp dem som inte kunde få rättsligt bistånd på annat sätt.<sup>1</sup>

### 13.2.2 Inkomstgränsen vid rättshjälp

Rätten till rättshjälp begränsas genom att den som har en för hög inkomst utesluts från rättshjälpssystemet. Enligt den gamla rättshjälpslagen var rätten till rättshjälp kopplad till basbeloppet enligt den då gällande lagen (1962:381) om allmän försäkring. När den gamla rättshjälpslagen infördes gällde att den som hade en beräknad årsinkomst som översteg åtta gånger basbeloppet inte kunde komma i fråga för rättshjälp.<sup>2</sup>

År 1983 ändrades inkomstgränsen så att kopplingen till basbeloppet upphävdes. Som skäl för att slopa anknytningen till basbeloppet anfördes att det skulle minska statens utgifter. Inkomstgränsen bestämdes i stället till ett fast belopp, som sattes till en årsinkomst om 110 000 kronor. När den fasta beloppsgränsen infördes förutsatte regeringen att gränsen skulle omprövas allteftersom förändringar i penningvärdet motiverade det.<sup>3</sup> En sådan omprövning gjordes 1988, då inkomstgränsen återigen knöts till basbeloppet. Vid den reformen bestämdes gränsen till en årsinkomst motsvarande sju basbelopp, vilket innebar en höjning från den dåvarande gränsen om 110 000 kronor till cirka 168 700 kronor räknat i 1988 års basbelopp. Som skäl anfördes att kopplingen till basbeloppet bättre skulle bevara rättshjälpens värde som social förmån utan återkommande ändringar i lagen.<sup>4</sup>

När den nya rättshjälpslagen trädde i kraft 1997 knöts rätten till rättshjälp på nytt till en fast beloppsgräns, som då sattes till 210 000 kronor. Som skäl för att ange inkomstgränsen i siffror angavs bl.a. att bestämmelserna skulle bli mer lättillgängliga. Den nya inkomstgränsen innebar i praktiken en sänkning från 249 000 kronor till 210 000 kronor. En sänkning av inkomstgränsen ansågs ligga i linje med synsättet att rättshjälp skulle ges till den som inte annars skulle ha möjlighet att ta till vara sina rättsliga intressen.

---

<sup>1</sup> Se prop. 1996/97:9.

<sup>2</sup> Se prop. 1972:4.

<sup>3</sup> Se prop. 1982/83:61.

<sup>4</sup> Se prop. 1987/88:73.

Regeringen ansåg att inkomstgränsen lämpligen kunde sättas strax över den dåvarande skiktgränsen för den statliga inkomstskatten, eftersom personer med inkomster över skiktgränsen ansågs ha förmåga att stå för sina egna rättsliga kostnader utan bidrag från staten. Den nya inkomstgränsen om 210 000 kronor innebar att cirka 80 procent av befolkningen skulle ha möjlighet att få rättshjälp. Det angavs vidare att det var självklart att det måste bevakas att beloppet skulle justeras om penningvärdets förändringar eller andra faktorer gav skäl till det.<sup>5</sup> I den utredning som föregick regeringens proposition angavs att det, vid en inflation på två till tre procent, borde räcka med att se över inkomstgränsen var femte år.<sup>6</sup>

År 1999 höjdes inkomstgränsen från 210 000 kronor till 260 000 kronor. Som skäl för denna höjning anförde regeringen att det hade gått två år sedan inkomstgränsen fastställdes och att det därför fanns anledning att se över om gränsen behövde justeras. Vidare anfördes dels att skiktgränsen för statlig inkomstskatt hade kommit att överstiga inkomstgränsen, dels att den genomsnittliga inkomstökningen de senaste två åren uppgått till 2,5–3 procent per år, vilket innebar att färre människor kunde komma i fråga för rättshjälp än när rättshjälpslagen beslutades. Regeringen anförde även att en justering av inkomstgränsen inte borde göras alltför ofta, och att ett lämpligt riktmärke var att en översyn skulle göras med tre års intervall. Regeringen konstaterade också att den nya inkomstgränsen innebar att klart mer än 90 procent av Sveriges befolkning skulle uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att få rättshjälp.<sup>7</sup>

Den inkomstgräns som infördes 1999 har sedan dess inte ändrats. År 2014 föreslog Biträdeskostnadsutredningen att inkomstgränsen skulle höjas till 400 000 kronor. Utredningens förslag kom alltså inte att genomföras.<sup>8</sup>

### 13.2.3 Rättshjälpsavgifter

1973 års rättshjälpslag innehöll ett avgiftssystem som innebar att den som fått rättshjälp skulle bidra till kostnaderna för rättshjälpen utifrån sin betalningsförmåga. När lagen infördes skulle rättshjälps-

---

<sup>5</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 108 ff.

<sup>6</sup> Se SOU 1995:81 s. 178.

<sup>7</sup> Se prop. 1998/99:10 s. 8 f.

<sup>8</sup> Se SOU 2014:86.

avgiften bestämmas till ett visst belopp, vars storlek berodde på den rättssökandes ekonomiska förhållanden.<sup>9</sup> Rättshjälpsavgiften förändrades sedan till att bestå av dels en fast avgift (grundavgift), dels en rörlig avgift (tilläggsavgift). Grundavgiften beräknades med ledning av den rättssökandes ekonomiska förmåga medan tilläggsavgiften var beroende av både den rättssökandes ekonomiska förhållanden och de kostnader som hade föranletts av rättshjälpen.

När den nuvarande rättshjälpslagen infördes förändrades systemet för beräkning av rättshjälpsavgiften. Syftet var att förenkla beräkningen av avgiften. Den nuvarande rättshjälpsavgiften beräknas som en viss procentuell andel av den ersättning som ska betalas till rättshjälpsbiträdet. Hur stor procentuell andel som ska betalas bestäms utifrån den rättssökandes ekonomiska situation. I rättshjälpslagen finns sex olika avgiftsnivåer. Antalet avgiftsnivåer bestämdes till sex eftersom ett lägre antal nivåer ansågs medföra för stora tröskeleffekter.<sup>10</sup>

I förarbetena har följande argument anförts som skäl för att lägga den rättsökande att betala en avgift för rättshjälpen. Framför allt har avgiften ansetts medverka till att hålla rättshjälpskostnaderna på en rimlig nivå och till att ge parterna en likvärdig processekonomisk situation. Avgiftssystemet bör vara utformat så att den rättsökande blir medveten om vilka kostnader som uppstår i ärendet och ger denne anledning att hålla dessa kostnader nere, på samma sätt som för den som själv betalar sina kostnader. Om rättshjälpsstagaren i stället skulle betala samma avgift oavsett vilka kostnader som uppstår skapas inga sådana incitament. Ett syfte med avgiftssystemet är alltså att göra den rättsökande kostnadsmedveten. När det gäller utformningen av avgiftssystemet har regeringen vidare uttalat att avgifterna inte får sättas så högt att de innebär ett hinder för enskilda att ta till vara sin rätt. Systemet bör också vara sådant att det inte motverkar de syften som ligger bakom rättegångsbalkens regler om fördelning av rättegångskostnader. Det är dessutom viktigt att systemet är någorlunda begripligt och lätt att administrera.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Se prop. 1972:4.

<sup>10</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 162 f.

<sup>11</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 159 f.

## 13.3 Gällande rätt

### 13.3.1 Allmänna förutsättningar för rättshjälp

Bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för rättshjälp finns i 6–8 §§ rättshjälpslagen. I 6 § stadgas att rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § rättshjälpslagen inte överstiger 260 000 kronor. Bestämmelsen innehåller också särskilda regler för beviljande av rättshjälp till dödsbo.

Av 7 § rättshjälpslagen framgår att rättshjälp får beviljas om den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Det avgörande för om rättshjälp ska beviljas är alltså om den rättssökande har behov av juridiskt biträde. Om den rättssökande själv kan ta till vara sina intressen finns det inte något behov av biträde. Vid denna bedömning ska man väga ärendets svårighetsgrad mot den rättssökandes personliga kvalifikationer. Rättshjälp kan beviljas för rättsliga angelägenheter som ska behandlas såväl i allmän domstol som i allmän förvaltningsdomstol. I förarbetena har emellertid uttalats att behovet av biträde i hög grad är beroende av vilken domstol som ska handlägga ärendet och att förvaltningsdomstolarnas skyldighet att utöva materiella processledning och utredningsansvar gör att biträdesbehovet i dessa domstolar inte är detsamma som i mål vid allmän domstol.<sup>12</sup> Till följd härav är det ytterst sällan som rättshjälp beviljas i allmän förvaltningsdomstol.

Rättshjälp får inte beviljas i sådana angelägenheter där hjälp genom offentlig försvarare eller offentligt biträde kan komma i fråga.

I 8 § rättshjälpslagen anges att rättshjälp får beviljas endast om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna.

---

<sup>12</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 115.

### 13.3.2 Inkomstgränsen vid rättshjälp

#### Beräkningen av det ekonomiska underlaget

Rättshjälp får alltså beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Grunderna för hur en rättssökandes ekonomiska underlag bestäms framgår av 38 § rättshjälpslagen. Av den bestämmelsen följer att med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes beräknade årsinkomst, sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning. Om den rättssökande bidrar till underhållet av barn ska den beräknade årsinkomsten minskas med 15 000 kronor för varje barn, dock högst 75 000 kronor. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, ska den beräknade årsinkomsten jämkas genom att ett skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Domstolsverket har meddelat föreskrifter om beräkningen av det ekonomiska underlaget för en fysisk person som söker rättshjälp (4–10 §§ DVFS 2022:2). Föreskrifterna innehåller anvisningar om hur årsinkomsten ska beräknas och om hur förmögenhetsinnehav och skuldsättning ska beaktas.

Den rättssökandes årsinkomst beräknas på de faktiska inkomsterna vid den tidpunkt då rättshjälp söks samt inkomsterna under tiden närmast före och de sannolika inkomsterna under tiden närmast därefter. Med årsinkomst avses i princip bruttointäkter, efter avdrag för kostnader enligt bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229), i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital. Till årsinkomsten räknas också bistånd enligt socialtjänstlagen och studiebidrag som betalas ut kontinuerligt. Om inkomsterna varierar, kan den rättssökandes sjukpenninggrundande inkomst enligt socialförsäkringsbalken användas till ledning för beräkningen av det ekonomiska underlaget. (Se 4 § DVFS 2022:2.)

#### Särskilt om avdraget för den som bidrar till underhållet av barn

Vid beräkningen av det ekonomiska underlaget ska hänsyn tas till om den rättssökande bidrar till underhållet av barn. När den nuvarande rättshjälpslagen infördes uttalade regeringen att en eventuell försörjningsbörda för barn m.fl. inte alltid påverkar betalningsför-

mågan i så hög grad som motsvarades av bestämmelserna i den gamla rättshjälpslagen. Regeringen uttalade att det torde vara tillräckligt att den som faktiskt fullgör sin försörjningsbörda gentemot barn får tillgodoräkna sig ett belopp om 15 000 kronor per barn, dock aldrig mer än 75 000 kronor.<sup>13</sup> Samma belopp föreslogs i den utredning som föregick regeringens proposition.<sup>14</sup>

Biträdeskostnadsutredningen föreslog år 2014 att avdraget för underhållsskyldighet för barn skulle höjas till 20 000 kronor per barn, dock högst 100 000 kronor. Utredningen, som även föreslog en uppräkning av inkomstgränsen för rättshjälp och rättshjälpsavgifterna, konstaterade att kostnaderna för barn hade ökat väsentligt sedan 1996. Enligt utredningen kunde den genomsnittliga kostnaden för barn, 0–18 år, för år 2014 beräknas till cirka 18 000 kronor per år. Utredningen föreslog ett något högre belopp för att avdraget inte skulle behöva justeras på nytt inom en alltför snar framtid.<sup>15</sup> Utredningens förslag har inte genomförts.

### 13.3.3 Rättshjälpsavgifter

Den som beviljats rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift som bestäms till en viss procentuell andel av den ersättning som betalas till rättshjälpsbiträdet. Avgörande för vilken procentuell andel som ska betalas är den rättssökandes ekonomiska situation, dvs. det ekonomiska underlaget.

Den grundläggande bestämmelsen om rättshjälpsavgift finns i 23 § rättshjälpslagen. Enligt den bestämmelsen ska den som har beviljats rättshjälp betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 § rättshjälpslagen. Det finns sex olika avgiftsnivåer som anger vilken procentsats, alternativt vilken lägsta avgift, som ska betalas i rättshjälpsavgift. Rättshjälpsavgiften, som aldrig får överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet, utgör

1. två procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kronor,

---

<sup>13</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 112.

<sup>14</sup> Se SOU 1995:81 s. 175.

<sup>15</sup> Se SOU 2014:86 s. 235.



2. fem procent av kostnaderna, dock minst 500 kronor, om det ekonomiska underlaget överstiger 50 000 men inte 100 000 kronor,
3. tio procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kronor, om det ekonomiska underlaget överstiger 100 000 men inte 120 000 kronor,
4. tjugoprocent av kostnaderna, dock minst 1 500 kronor, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 150 000 kronor,
5. trettio procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kronor, om det ekonomiska underlaget överstiger 150 000 men inte 200 000 kronor,
6. fyrtio procent av kostnaderna, dock minst 5 000 kronor, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 kronor.

De sex avgiftsnivåerna styrs alltså av den rättssökandes ekonomiska underlag. För varje nivå utom den lägsta finns en minimiavgift. Om ett ärende fört med sig endast mindre kostnader ska den rättssökande i vissa fall betala en minsta avgift i stället för en procentuell andel av kostnaderna. Minimiavgiften blir aktuell vid slutregleringen av ett rättshjälpsärende. En jämförelse ska då göras mellan storleken på den procentuella avgiften och den minimiavgift som har fastställts för den rättssökande. Om den procentuella avgiften i det skedet är så liten att den understiger minimiavgiften ska den rättssökande i stället betala den minimiavgift som fastställts. Minimiavgiften varierar mellan 500 kronor och 5 000 kronor. För den lägsta avgiftsnivån gäller dock ingen minimiavgift. Där är avgiften alltid två procent av biträdeskostnaderna.<sup>16</sup>

Är den rättssökande underårig får det beslutas att någon rättshjälpsavgift inte ska betalas, om sökandens ekonomiska förhållanden ger anledning till det, se 23 § fjärde stycket rättshjälpslagen.

Avgiften för ett dödsbo som beviljas rättshjälp bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till dödsboets och dödsbodelägnas ekonomiska förhållanden. Om rättshjälp övergår till ett dödsbo beräknas rättshjälpsavgiften med ledning av den avlidnes ekonomiska underlag, se 23 § femte stycket rättshjälpslagen.

---

<sup>16</sup> Se Sverne Arvill & Renfors, Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd (den 27 juni 2025, version 4A, JUNO), kommentaren till 23 § rättshjälpslagen.

Procentsatsen för beräkning av rättshjälpsavgiften ska fastställas när rättshjälp beviljas. Det innebär att det ekonomiska underlaget måste fastställas innan procentsatsen bestäms. Om den rättssökandes ekonomiska underlag förändras väsentligt innan rättshjälpsärendet har avslutats, får jämkning ske efter vad som är skäligt. Jämkning får också ske om en väsentlig felbedömning har gjorts när procentsatsen tidigare bestämdes eller om oriktiga uppgifter har legat till grund för beslutet, se 24 § rättshjälpslagen.

Rättshjälpsavgiften ska betalas till biträdet allteftersom kostnaderna uppstår, se 25 § rättshjälpslagen.

Om en rättssökande har betalat för mer än en timmes rådgivning kan i vissa fall avdrag göras för kostnaden för den extra rådgivningen. Avgift för rådgivning utöver en timme ska avräknas från den lägsta avgift som anges i punkterna 2–6 i 23 § andra stycket rättshjälpslagen. Avräkning får alltså ske när den rättssökande ska betala en avgift som är beräknad enligt minimiavgiftsregeln. Om rättshjälpsavgiften bestäms som en procentuell andel av kostnaderna ska någon avräkning inte ske. Avsikten med bestämmelsen är att ingen ska behöva avstå från ytterligare rådgivning på grund av överväganden om den eventuella kostnaden för rättshjälpsavgiften.<sup>17</sup>

För den lägsta avgiftsnivån där det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kronor gäller som sagt ingen lägsta avgift. Någon rådgivningsavgift kan inte avräknas i de fallen. Detsamma gäller för underåriga som befriats från att betala rättshjälpsavgift.

Ett rättshjälpsbiträde ska i sin kostnadsräkning ange om den rättssökande har fått mer än en timmes rådgivning och den rådgivningsavgift som den rättssökande har betalat, se 22 § rättshjälpsförordningen. Orsaken till detta är bl.a. att den rättssökandes avgift för rådgivning utöver en timme ska kunna beaktas när rättshjälpsavgiften fastställs.

När rättshjälp beviljas enligt artikel 46 i EU:s underhållsförordning ska någon rättshjälpsavgift inte betalas, se 2 a § rättshjälpslagen.

---

<sup>17</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 108.

### 13.3.4 Rådgivning

Enligt rättshjälpslagen är det ett krav att rådgivning har lämnats i minst en timme för att rättshjälp ska kunna beviljas, om inte sådan rådgivning är uppenbart obehövlig eller det finns något annat särskilt skäl, se 2 § andra stycket rättshjälpslagen. Bestämmelserna om obligatorisk rådgivning infördes i samband med 1997 års rättshjälpslag. Den gamla rättshjälpslagen innehöll inget krav på att rådgivning skulle ha skett för att rättshjälp skulle beviljas.

Bestämmelser om rådgivning finns i 4 § rättshjälpslagen. Där anges att rådgivning får lämnas i en rättslig angelägenhet av en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå i sammanlagt högst två timmar. Rådgivning kan också lämnas av någon annan som kan förordnas som rättshjälpsbiträde enligt 26 § rättshjälpslagen.

Rådgivning lämnas mot en avgift som betalas till den som lämnar rådgivningen. Den som har lämnat rådgivning får sätta ned avgiften till hälften om den rättssökandes ekonomiska förhållanden ger anledning till det. Är den rättssökande underårig får avgiften sättas ned till noll, om sökandens ekonomiska förhållanden ger anledning till det, se 4 § andra och tredje stycket rättshjälpslagen.

Rättshjälpslagen innehåller inga närmare bestämmelser om rådgivningsavgift och nedsättning av rådgivningsavgift. I lagen ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare sådana bestämmelser. Det är Domstolsverket som fastställer avgift för rådgivning enligt rättshjälpslagen på grundval av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. Domstolsverket meddelar också närmare bestämmelser om nedsättning av rådgivningsavgift, se 4 § rättshjälpsförordningen.

Enligt Domstolsverkets föreskrifter ska rådgivningsavgiften fastställas till ett belopp som för varje påbörjad kvart motsvarar en fjärdedel av timkostnadsnormen (se 12 § DVFS 2022:2).

I Domstolsverkets föreskrifter anges vidare att nedsättning av rådgivningsavgift får göras av den som lämnat rådgivning om den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 § rättshjälpslagen inte överstiger 75 000 kronor (se 13 § DVFS 2022:2).

### 13.3.5 Ersättning för nedsatt rådgivningsavgift m.m.

Om rådgivning har skett mot en nedsatt avgift enligt 4 § andra stycket rättshjälpslagen kan den som har lämnat rådgivning få ersättning av allmänna medel för den återstående delen av avgiften, se 5 § rättshjälpslagen. Om rådgivningsavgiften har satts ned betalas mellanskillnaden mellan full avgift och den nedsatta avgiften av allmänna medel. Det gäller i samtliga fall där nedsättning av rådgivningsavgiften har skett. Således omfattas även de fall då avgiften enligt 4 § tredje stycket rättshjälpslagen har satts ned till noll kronor.<sup>18</sup>

Den som har lämnat rådgivning har även rätt till skälig ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk och översättning som rådgivningen kan ha krävt.

I 5 § rättshjälpslagen regleras alltså den grundläggande rätten till ersättning för nedsatt rådgivningsavgift och kostnader. Av 39 § rättshjälpslagen följer att det är Rättshjälpsmyndigheten som fattar beslut om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift. I övrigt innehåller lagen inga närmare regler om förfarandet vid en ansökan om ersättning. I 5 § andra stycket rättshjälpslagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare bestämmelser om ersättning. Regeringen har i 5 § rättshjälpsförordningen delegerat till Domstolsverket att meddela närmare bestämmelser om ersättning av allmänna medel till den som lämnar rådgivning enligt rättshjälpslagen.

En ansökan om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift görs hos Rättshjälpsmyndigheten av den som lämnat rådgivningen, se 14 § DVFS 2022:2. I samma bestämmelse finns närmare föreskrifter om vad en ansökan ska innehålla.

Varken i rättshjälpslagen, rättshjälpsförordningen eller Domstolsverkets föreskrifter finns någon reglering om när en ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift senast måste göras. Det innebär att det inte finns någon särskild frist inom vilken en sådan ansökan ska ges in till Rättshjälpsmyndigheten. Domstolsverket har med stöd av befintliga bemyndiganden i rättshjälpslagen och rättshjälpsförordningen tidigare meddelat föreskrifter om en tidsfrist för en ansökan om ersättning för tolk- och översättningskostnader samt kompensation för nedsatt rådgivningsavgift. I Domstolsverkets tidigare föreskrifter om rättshjälp, DVFS 2012:15, angavs att en sådan

---

<sup>18</sup> Se prop. 1999/2000:59 s. 14.

ansökan skulle göras senast den 1 mars året efter det år som rådgivningen lämnades. Föreskrifterna om tidsfrist underkändes av Rättshjälpsnämnden i två beslut, enligt vilka nämnden bedömt att bemyndigandet för Domstolsverket att utfärda föreskrifter med stöd av 5 § andra stycket rättshjälpslagen inte ger Domstolsverket behörighet att utfärda föreskrifter om en tidsfrist för framställning om ersättning av allmänna medel. Bestämmelsen om tidsfrist har därför tagits bort i senare föreskrifter.<sup>19</sup>

Det är den som lämnar rådgivning som beslutar om nedsättning av avgiften i förhållande till den rättssökande. Om rådgivaren medvetet eller av vårdslöshet felaktigt beslutat om nedsättning kan rådgivaren inte få ersättning av allmänna medel för mellanskillnaden. Inte heller utbetalas någon ersättning om rådgivning lämnats och nedsättning beslutats av någon som inte kan godkännas som rättshjälpsbiträde. Detta gäller både ersättning för kostnader för tolk och översättning och ersättning för nedsatt avgift.<sup>20</sup>

### 13.3.6 Rättshjälp i vissa gränsöverskridande tvister

I 22 a–22 d §§ rättshjälpslagen finns särskilda bestämmelser om rättshjälp i vissa gränsöverskridande rättsliga angelägenheter. Bestämmelserna infördes för att genomföra EU:s rättshjälpsdirektiv.<sup>21</sup> Rättshjälpsdirektivet innehåller minimiregler som ska garantera att parter i gränsöverskridande tvister inte hamnar mellan två stolar på grund av olikheter i de nationella rättshjälpsystemen; sådana parter ska behandlas som om de vore bosatta i den medlemsstat där rättegången ska äga rum. Direktivet syftar även till att parter i gränsöverskridande tvister ska få utökade möjligheter till rättshjälp.<sup>22</sup>

En rättslig angelägenhet är gränsöverskridande om den ska behandlas i Sverige och den rättssökande, när ansökan görs, har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort i en annan medlemsstat inom EU. I gränsöverskridande angelägenheter på privaträttens område

---

<sup>19</sup> Se Rättshjälpsnämndens beslut nr 70-2010, dnr Ö063-2010, och beslut nr 40-2013, dnr Ö029-2013.

<sup>20</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 107 och 206.

<sup>21</sup> Rådets direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister.

<sup>22</sup> Se prop. 2003/04:87 s. 9.

gäller för en fysisk person de särskilda bestämmelser som anges i 22 b–22d §§ rättshjälpslagen, se 22 a § rättshjälpslagen.

För personer som ansöker om rättshjälp i en gränsöverskridande angelägenhet gäller ett undantag från den inkomstgräns om 260 000 kronor som i övrigt gäller enligt rättshjälpslagen. Trots vad som sägs i 6 § rättshjälpslagen får en rättssökande vars ekonomiska underlag överstiger 260 000 kronor beviljas rättshjälp, om den rättssökande visar att han eller hon, helt eller delvis, saknar förmåga att bära sina egna rättegångskostnader och att den bristande förmågan beror på skillnader i levnadskostnader mellan Sverige och den medlemsstat inom EU där den rättssökande har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort, se 22 b § rättshjälpslagen.

Undantagsregeln i 22 b § rättshjälpslagen har sin bakgrund i att det i rättshjälpsdirektivet anges att medlemsstaternas möjligheter att fastställa gränsvärden för rättshjälp inte får hindra en rättshjälpsökande som befinner sig över dessa värden från att beviljas rättshjälp, om denne kan visa att han eller hon inte kan bära kostnaderna för sådana förfaranden som omfattas av rättshjälpsdirektivet. Detta gäller under förutsättning att sökanden också kan visa att betalningsoförmågan beror på skillnader i levnadskostnaderna mellan den rättshjälpsökandes hemviststat och domstolsstaten. Bestämmelsen har inte till syfte att sätta en rättshjälpsökande som är part i en gränsöverskridande tvist i ett fördelaktigare läge än en part i ett inhemskt förfarande. Tanken är i stället att om skillnaderna i levnadskostnaderna mellan två medlemsstater är sådana att en person som visserligen befinner sig över ett visst angivet gränsvärde kan styrka att han eller hon befinner sig i samma ekonomiska läge eller i ett sämre läge än en person som ligger under gränsvärdet i domstolslandet, ska han eller hon ändå, efter en bedömning i det enskilda fallet, kunna beviljas rättshjälp. Eftersom 6 § rättshjälpslagen föreskriver en undantagslös inkomstgräns har det ansetts nödvändigt att införa ett undantag för gränsöverskridande angelägenheter för att möjliggöra en sådan skönsmässig bedömning som rättshjälpsdirektivet kräver.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Se prop. 2003/04:87 s. 21 ff.

## 13.4 Statens kostnader för rättshjälp enligt rättshjälpslagen

Statens utgifter för rättshjälp enligt rättshjälpslagen finansieras genom anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. i statsbudgeten. Under de senaste åren har utgifterna för rättshjälp minskat, vilket främst beror på att inkomstgränsen för rättshjälp inte har ändrats sedan 1999. Särskilt under 2023 minskade utgifterna för rättshjälpen. Det beror främst på att antalet inkomna ärenden om rättshjälp minskat. Transfereringar till rättshjälpsbiträde uppgick år 2023 till 193 miljoner kronor, vilket är en minskning med 75 miljoner kronor från föregående år då kostnaderna uppgick till 268 miljoner kronor. Det motsvarar en minskning om cirka 28 procent. År 2024 uppgick beloppet till 171 miljoner kronor, dvs. en minskning med 21 miljoner kronor eller drygt 11 procent.

Ansökningar om rättshjälp hanteras både av Rättshjälpsmyndigheten och domstolarna samt av hyres- och arrendenämnderna. Om det i domstol pågår ett mål eller ärende om den rättsliga angelägenhet som rättshjälpsansökan avser, är det domstolen som beslutar i frågor om rättshjälp. I annat fall är det Rättshjälpsmyndigheten som fattar beslut om rättshjälp, se 39 § rättshjälpslagen.

Rättshjälpsmyndigheten handlägger alltså ansökningar om rättshjälp. I rättshjälpsärenden som beslutas av domstol eller hyres- och arrendenämnd hanterar Rättshjälpsmyndigheten utbetalningar och avräkningar mot biträde och sökande. Avräkning innebär att myndigheten, till den rättssökande och rättshjälpsbiträdet, redovisar kostnaderna för rättshjälpen samt hur mycket som den enskilde själv ska betala. Rättshjälpsmyndigheten kräver också betalning av enskilda när en domstol har beslutat om återbetalningsskyldighet i ett rättshjälpsärende eller om betalningsskyldighet för statens kostnader i ett brottmål för bl.a. offentlig försvarare. Därtill prövar Rättshjälpsmyndigheten frågor om ersättning till rättsliga biträden som yrkar ersättning för lämnad rådgivning.

År 2024 inkom 29 120 ärenden om rättshjälp till Rättshjälpsmyndigheten. Ärendena delas upp i följande grupper: inkomna ärenden om rättshjälp, avräkningsärenden, återkravsärenden och begäran om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift. Antalet inkomna ansökningar om rättshjälp till Rättshjälpsmyndigheten uppgick år 2024 till 438. Motsvarande siffror för 2023 respektive 2022 var 517 och 678.

Minskningen beror sannolikt på att inkomstgränsen för rättshjälp inte har ändrats sedan 1999. Antalet avräknade ärenden i vilka rättshjälp beviljats av Rättshjälpsmyndigheten uppgick år 2024 till 303. Antalet avräknade ärenden vari rättshjälp beviljats av domstol uppgick samma år till 3 909, vilket var en minskning i förhållande till föregående år, då motsvarande siffra uppgick till 4 625.<sup>24</sup>

Antalet inkomna ärenden om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift minskade kraftigt 2023 i förhållande till föregående år. Det inkom 1 959 sådana ärenden 2023. Mellan 2023 och 2024 minskade antalet inkomna ärenden ytterligare. Motsvarande siffra för 2024 var 1 429 ärenden. Motsvarande siffror för 2022 respektive 2021 var 5 099 och 7 228 ärenden. Enligt Rättshjälpsmyndigheten beror minskningen på praxisändringar under de senaste åren och på att nya föreskrifter beträffande innehållet i en ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift trädde i kraft i september 2022 (DVFS 2022:2).

Av uppgifter från Rättshjälpsmyndigheten framgår att en stor del av de personer som erhåller rättshjälp ligger i de lägre inkomstintervallen. År 2023 låg 28 procent av dem som erhöll rättshjälp i inkomstintervallet 0–50 000 kronor. Cirka 17 procent låg i intervallet från 50 000 kronor till 100 000 kronor. Tillsammans omfattar de två lägsta intervallen alltså nästan hälften av dem som erhåller rättshjälp. Hur intervallen fördelas procentuellt på de rättssökande framgår av följande tabell. Tabellen avser åren 2022 och 2023. Inom parentes anges den för avgiftsnivån aktuella återbetalningsprocenten.

**Tabell 13.1 Fördelning av beviljad rättshjälp i respektive inkomstintervall**

Ekonomiskt underlag	2022	2023
Minderåriga (0 %) <sup>1</sup>	16 %	15 %
0–50 000 kr (2 %)	27 %	28 %
50 001–100 000 kr (5 %)	19 %	17 %
100 001–120 000 kr (10 %)	7 %	8 %
120 001–150 000 kr (20 %)	9 %	9 %
150 001–200 000 kr (30 %)	12 %	11 %
200 001–260 000 kr (40 %)	10 %	12 %

<sup>1</sup> Möjligheten att sätta avgiften till 0 procent finns endast för minderåriga. Det finns också situationer där en minderårig skulle kunna ha en högre procentsats beroende på det ekonomiska underlaget.

Källa: Rättshjälpsmyndigheten.

<sup>24</sup> Se Domstolsverkets årsredovisning 2024.



Vid en jämförelse av åren 2022 och 2023 enligt tabellen ovan samt motsvarande tabell för åren 2011–2013 kan det konstateras att fördelningen mellan de olika intervallen över tid har varit förhållandevis konstant.<sup>25</sup>

## 13.5 Inkomstförhållandena i Sverige m.m.

### 13.5.1 Uppgifter från Statistiska centralbyrån

#### Sammanräknade förvärvsinkomster m.m.

Statistiska centralbyrån, SCB, för statistik över inkomstförhållandena i Sverige. Följande uppgifter avser sammanräknade förvärvsinkomster, dvs. en persons egen årsinkomst av tjänst och av näringsverksamhet före skatt.<sup>26</sup> Sammanräknad förvärvsinkomst är alltså summan av en persons alla skattepliktiga inkomster, t.ex. löne- och näringsinkomst, sjukpenning, föräldrapenning, a-kassa och pension. Kapitalvinster och andra kapitalinkomster som ränta och utdelning ingår däremot inte. Till skillnad från de skattemässiga begreppen fastställd och beskattningsbar förvärvsinkomst har inga avdrag gjorts från sammanräknad förvärvsinkomst. SCB:s statistik utgår således från delvis andra parametrar än dem som används vid beräkning av årsinkomst enligt rättshjälpslagen. Bland annat är inte eventuell försörjningsbörda beaktad. I statistiken inkluderas inte heller barn och ungdomar som saknar förvärvs- och kapitalinkomst.

Enligt SCB:s statistik hade 1 578 742 personer i åldrarna 20–65 år en årsinkomst understigande 250 000 kronor år 2023. Med ledning av den siffran har vi uppskattat att de personer i åldrarna 20–65 år som år 2023 hade en årsinkomst som understiger inkomstgränsen för rättshjälp utgjorde drygt 27 procent av samtliga personer i åldrarna 20–65 år, dvs. cirka 1,6 miljoner människor.<sup>27</sup> Den totala andelen av befolkningen som kunde få rättshjälp år 2023 är alltså i och för sig något högre eftersom eventuell försörjningsbörda, personer under 20 år samt personer över 65 år inte finns med i SCB:s inkomststatistik.

<sup>25</sup> För motsvarande tabell för åren 2011–2013, se SOU 2014:86 s. 222.

<sup>26</sup> Uppgifterna är hämtade ur SCB:s statistikdatabas.

<sup>27</sup> Vid denna beräkning har den ovanstående befolkningssiffran justerats uppåt med 50 000 eftersom rättshjälpsgränsen går vid 260 000 kronor. Siffran har sedan delats med det totala antalet personer i åldrarna 20–65 år som finns med i SCB:s statistik, dvs. 5 972 239.

Det kan utifrån SCB:s inkomststatistik för år 2023 vidare konstateras att omkring 53 procent av alla personer i åldrarna 20–65 år hade en sammanräknad förvärvsinkomst som ligger under 400 000 kronor, att cirka 63 procent ligger under 450 000 kronor, att cirka 71 procent ligger under 500 000 kronor, att drygt 78 procent ligger under 550 000 kronor och att cirka 90 procent ligger under 700 000 kronor.

När det gäller medianinkomsten i Sverige år 2023 var den 386 200 kronor för personer i åldrarna 20–65 år. Medianinkomsten är lägre för kvinnor än för män. I intervallet 20–65 år uppgick medianinkomsten för kvinnor till drygt 83 procent av männens. Medianinkomsten 2023 för kvinnor var 352 700 kronor och för män 422 300 kronor. Det förekommer även stora regionala skillnader i inkomstnivåerna. De flesta kommuner med hög medianinkomst ligger i storstadsområdena.

Den ekonomiska standarden sjönk både 2022 och 2023. Anledningen är att inflationen under båda dessa år har varit högre än ökningen av inkomsterna. En minskning av den ekonomiska standarden hade dessförinnan inte skett sedan den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet.

Enligt SCB:s uppgifter har inkomstskillnaderna ökat sedan 1999. Den s.k. gini-koefficienten, som är ett övergripande mått på inkomstspridning, indikerar större inkomstskillnader år 2023 än år 1999. Gini-koefficienten inklusive kapitalvinster minskade visserligen både år 2022 och 2023, vilket innebär en jämnare inkomstspridning än föregående år. En förklaring är att kapitalvinsterna minskade år 2022 och 2023 jämfört med tidigare år. Däremot fortsatte gini-koefficienten att öka under 2022 för inkomsterna exklusive kapitalvinster, men inklusive övriga kapitalinkomster som utdelning och ränta. Det betyder att inkomstskillnaderna under 2022, med det inkomstbegreppet, var de högsta sedan mätningarna startade i början av 1990-talet. Ökningen beror till stor del på en fortsatt ökning av utdelningar. Gini-koefficienten för inkomster exklusive kapitalvinster minskade marginellt år 2023 jämfört med året innan.

År 2023 minskade andelen personer med låg ekonomisk standard till 13,2 procent jämfört med 13,6 året innan. År 2021 var andelen 14,7 procent. Låg ekonomisk standard är ett relativt mått, som avser andelen personer som lever i hushåll vars ekonomiska standard är mindre än 60 procent av medianvärdet i befolkningen. Minskningen av andelen personer med låg ekonomisk standard i hela befolkningen

beror på en stor minskning bland personer över 64 år. I den gruppen var andelen 10,2 procent 2023, en minskning med 2,6 procentenheter jämfört med året innan. Jämfört med 2021 är minskningen nästan 5 procentenheter. Det är alltså färre äldre med relativt låga inkomster än tidigare. Det beror delvis på att pensioner och vissa andra ersättningar riktade till pensionärer med låg inkomst höjdes relativt mycket under 2023. I gruppen 20–64-åringar ökade däremot andelen med låg ekonomisk standard till 12,8 procent. Bland barn och unga i åldern 0–19 år sjönk andelen med låg ekonomisk standard marginellt till 17 procent 2023.

Begreppet låg ekonomisk standard ska skiljas från begreppet låg inkomststandard, som är ett absolut fattigdomsmått som används för att klassa hushåll med låga inkomster. Låg inkomststandard innebär att inkomsterna inte räcker för att betala för nödvändiga levnadsomkostnader såsom mat, boende, barnomsorg, lokala resor m.m. Andelen med låg inkomststandard var år 2022 oförändrad jämfört med år 2021, dvs. 4,6 procent av befolkningen, vilket motsvarar cirka 470 000 personer. Det är de lägsta andelarna sedan mätningarna startade.

## Utvecklingen av KPI och TPI

Konsumentprisindex, KPI, mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, dvs. de priser konsumenter faktiskt betalar. KPI används bl.a. för att beräkna inflationen i Sverige. Tjänsteprisindex, TPI, är ett producentprisindex som mäter den genomsnittliga prisutvecklingen i producentledet för olika tjänstebranscher.

KPI har mellan åren 1999–2024 ökat med drygt 60 procent (räknat på årsmedel). Mellan åren 2003–2023 har TPI för juridiska och ekonomiska konsulttjänster ökat med cirka 86 procent. TPI för juridiska tjänster har mellan åren 2005–2023 ökat med cirka 78 procent.<sup>28</sup> Såväl KPI som TPI har ökat förhållandevis snabbt sedan år 2018, vilket återspeglar den höga inflationstakt som gällt under de senaste åren.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Uppgifterna om KPI och TPI är hämtade från SCB:s statistikdatabas.

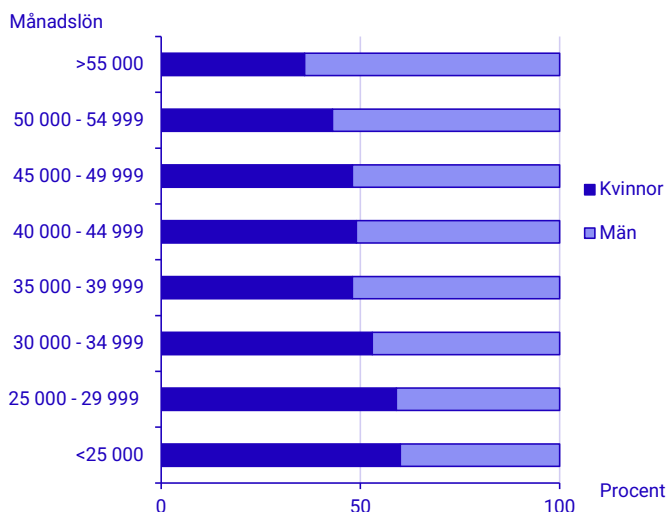
<sup>29</sup> KPI ökade mellan 2018–2024 med drygt 26 procent. Både TPI för juridiska och ekonomiska konsulttjänster och TPI för juridiska tjänster ökade mellan 2018–2023 med drygt 24 procent.

## Statistik om löner m.m.

Medianlönen i Sverige år 2023 var 35 600 kronor. För män var medianlönen 37 000 kronor och för kvinnor 34 300 kronor.

När det gäller medellönen i Sverige var den 39 900 kronor år 2023. För män uppgick medellönen till 42 000 kronor och för kvinnor 37 800 kronor. Det finns betydande regionala skillnader när det gäller medellöner. De högsta genomsnittslönerna finns i Stockholmsregionen medan de lägsta finns i Norra Mellansverige och Mellersta Norrland. Av SCB:s lönestatistik framgår vidare att det är betydligt fler män än kvinnor som har höga löner och att fler kvinnor än män har låga löner. Som framgår av diagrammet nedan finns det i löneintervallen upp till 35 000 kronor en större andel kvinnor än män.

**Figur 13.1 Andel kvinnor och män efter löneintervall 2024**



Källa: SCB.

### 13.5.2 Skiktgränsen för statlig inkomstskatt år 2025

I förarbetena till rättshjälpslagen angavs att skiktgränsen för statlig inkomstskatt kunde tjäna som en lämplig utgångspunkt vid bestämmandet av inkomstgränsen för rättshjälp.<sup>30</sup> Det finns därför anledning att redogöra för den nuvarande skiktgränsen.

<sup>30</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 110.

För inkomståret 2025 uppgår skiktgränsen för statlig inkomstskatt till 625 800 kronor.<sup>31</sup> Skiktgränsen gäller den beskattningsbara förvärvsinkomsten, alltså den inkomst som är kvar efter att grundavdraget har dragits bort. Det innebär att den s.k. brytpunkten (gränsen för statlig inkomstskatt före grundavdraget) för statlig inkomstskatt för den som inte har fyllt 66 vid ingången av år 2025 uppgår till 643 100 kronor ( $625\,800 + 17\,300$ ). Den som har fyllt 66 år vid årets ingång kan ha en total årsinkomst på 733 200 kronor ( $625\,800 + 107\,400$ ) innan den statliga inkomstskatten tas ut. Att den som har fyllt 66 år vid årets ingång har en högre brytpunkt beror på att grundavdraget är högre.<sup>32</sup>

## 13.6 Rättshjälpens förhållande till rättsskyddsförsäkringar

### 13.6.1 Inledning

Grundtanken med rättshjälpssystemet är att behovet av ekonomiskt bistånd till rättsligt biträde vid en tvist i första hand ska tillgodoses på annat sätt än genom statlig rättshjälp. Som nämnts är rättshjälp därför subsidiär till det rättsskydd som finns i privata försäkringar. Det innebär att rättshjälp inte kan beviljas den som har en rättsskyddsförsäkring som täcker den angelägenhet för vilken rättshjälp söks. Rättshjälp kan i vissa fall också vägras den som saknar rättsskydd men som borde ha haft ett sådant skydd, se 9 § rättshjälpslagen.

Av rättshjälpens subsidiära karaktär följer att enskilda som huvudregel ska tillgodose sitt behov av rättsligt bistånd genom att teckna försäkring. Rättshjälpssystemet bygger alltså på att enskilda genom privata försäkringar erhåller ett tillräckligt rättsskydd och att enskilda faktiskt tecknar försäkringar. Det är därför av intresse att undersöka villkoren i rättsskyddsförsäkringar och teckningsgraden av försäkring med rättsskydd i befolkningen.

---

<sup>31</sup> Se 1 § förordningen (2024:1009) om skiktgräns för statlig inkomstskatt för beskattningsåret 2025.

<sup>32</sup> Uppgifterna om brytpunkt för statlig inkomstskatt är hämtade från Skatteverkets hemsida.

### 13.6.2 En hög andel av befolkningen har hemförsäkring

SCB genomför vart tredje år en undersökning om hur stor andel av befolkningen som har hemförsäkring. Undersökningen kallas ULF (Undersökningarna av levnadsförhållanden).

Enligt statistik från ULF som SCB publicerade i april 2024 hade nästan 97 procent av befolkningen en hemförsäkring år 2023. Det är alltså drygt tre procent av befolkningen som saknar en hemförsäkring. Det gäller främst låginkomsttagare, utrikesfödda, arbetslösa samt de som nyligen har kommit till Sverige. I gruppen låginkomsttagare uppgick andelen personer utan hemförsäkring till nio procent år 2023. Andelen arbetslösa utan hemförsäkring uppgick samma år till nästan åtta procent. År 2023 var teckningsgraden lägst i gruppen nyanlända, dvs. de personer som varit i Sverige nio år eller mindre. I denna grupp saknade drygt 15 procent hemförsäkring.<sup>33</sup>

### 13.6.3 Försäkringsvillkor

I det följande behandlas utvecklingen av det rättsskydd som erbjuds i de försäkringar som försäkringsbolagen erbjuder privatpersoner.

I propositionen till rättshjälpslagen gjordes en genomgång av de vanligast förekommande villkoren i de då gällande rättsskyddsförsäkringarna. I huvudsak gällde försäkringarna i tvistemål om tvisten kunde prövas i allmän domstol eller vissa specialdomstolar. Rättsskyddsförsäkringen gällde dock inte tvister som endast kunde prövas av förvaltningsmyndigheter eller förvaltningsdomstolar. Tvistemål av mindre värden (ett halvt basbelopp) var undantagna från försäkringsskyddet. Tvister som rätten beslutat ska handläggas som ordinarie tvistemål omfattades dock oavsett värde. Rättsskyddet täckte inte tvister där den rättssökande saknade befogat intresse av att få sin sak behandlad. Inte heller gällde försäkringen för tvister som hade samband med eller aktualiserats vid äktenskapsskillnad eller upplösning av samboförhållanden eller för tvister som hade samband med den försäkrades arbete, annan förvärvsverksamhet eller tjänsteutövning. Samtliga försäkringsbolag hade någon form av begränsning av hur stor ersättning som kunde betalas ut. Gränsen låg vanligen mellan 75 000 kronor och 100 000 kronor. I vissa fall kunde, efter tilläggsförsäkring, beloppet uppgå till cirka 140 000 kronor.

---

<sup>33</sup> Källa: SCB:s statistikdatabas.

Den försäkrade fick betala en självrisk på vanligtvis 20 procent av kostnaderna, dock lägst 1 000 kronor.<sup>34</sup>

Domstolsverket gjorde i en rapport från 2009 en översyn bl.a. av utvecklingen av rättsskyddsmomentet i marknadens försäkringar i förhållande till de villkor som gällde vid tillkomsten av den nya rättshjälpslagen.<sup>35</sup>

I Domstolsverkets rapport jämfördes de dåvarande försäkringsvillkoren med de villkor som redovisats i regeringens proposition. Jämförelsen visade att försäkringsvillkoren ändrats i mycket liten utsträckning såvitt gällde giltighet och omfattning. När det gällde tvister i familjerättsliga angelägenheter hade dock försäkringsbolagen utvecklat undantag i olika utsträckning. Vissa bolag, som enligt en uppskattning från Försäkringsförbundet hade mindre än tio procent av marknadsandelarna inom hem- och villaförsäkringsområdet, hade helt undantagit frågor om vårdnad, underhåll och liknande frågor som reglerats eller lämnats oreglerade av parterna vid äktenskaps-skillnad eller upplösning av samboförhållande. Andra försäkringsbolag hade en karenstid på ett år efter det att äktenskapet, partnerskapet eller samboförhållandet upphörde. Därefter kunde rättsskyddet tas i anspråk i dessa tvister. Ett försäkringsbolag hade motsvarande karensvillkor men under två års tid.

Ett annat undantag som införts av ett antal försäkringsbolag var tvister gällande handel med aktier och andra värdepapper eller värde-transaktioner. Flera försäkringsbolag hade också undantagit tvister där försäkringstagaren var kärande och tvisten skulle handläggas i domstol enligt lagen (2002:599) om grupprättegång.

Domstolsverkets jämförelse visade också att det inte skett några villkorsändringar när det gällde ersättning för ombudsarvode och kostnader. Någon ersättning för rättshjälpsavgift utgick dock inte enligt rättsskyddsvillkoren, vilket skiljde sig från tidigare ordning enligt viken grundavgiften enligt den ursprungliga rättshjälpslagen ersattes ur rättsskyddet.

En generell höjning av hur mycket ersättning som maximalt betalades ut av försäkringsbolagen kunde konstateras, även om taket skiljde sig åt mellan bolagen. Vid tidpunkten för Domstolsverkets jämförelse betalades ersättning ut med mellan 120 000 kronor eller tre prisbasbelopp och 200 000 kronor. De flesta bolag hade en själv-

---

<sup>34</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 87 ff.

<sup>35</sup> Se Domstolsverkets rapport 2009:2.

risk på 20 procent av kostnaderna, dock hade ett bolag höjt självrisken till 25 procent. Samma bolag hade också infört en begränsning av ersättning för arvode till 100 timmar samt för egna utredningskostnader och vittnesersättning till 20 000 kronor vardera.

Domstolsverket kunde vidare konstatera att även vad gällde val av ombud såg villkoren i princip ut som tidigare och att det, liksom tidigare, inte fanns någon möjlighet för en privatperson att teckna enbart en rättsskyddsförsäkring.

Domstolsverkets slutsatser av jämförelsen var att villkoren i rättsskyddsförsäkringarna för privatpersoner inte ändrats i någon större omfattning som skulle innebära att systemet inte längre var ändamålsenligt utformat. När det gällde undantaget för familjerättsliga angelägenheter anförde Domstolsverket att reformen inte inneburit någon negativ effekt för enskilda som har behov av rättsligt bistånd i familjerättsliga tvister eftersom rättshjälp i stor utsträckning beviljades i sådana tvister.

Biträdeskostnadsutredningen gjorde med hjälp av Konsumenternas försäkringsbyrå en jämförelse av villkoren vad gäller rättsskyddsmomentet i försäkringar. Utredningen konstaterade att försäkringsvillkoren år 2014 ändrats i mycket liten omfattning sedan Domstolsverket genomförde sin jämförelse år 2009. Något bolag hade justerat gränserna för vilka belopp som ersätts vid t.ex. bevisning. Utredningen ansåg därför att Domstolsverkets jämförelse och slutsatserna av denna var relevant även för de förhållanden som rådde 2014.<sup>36</sup>

På Konsumenternas försäkringsbyrås hemsida går det att jämföra rättsskyddsmomentet i olika hemförsäkringar. Där framgår att det – i förhållande till 2009 – har skett en generell höjning av hur mycket ersättning som maximalt betalas ut av försäkringsbolagen, även om taket skiljer sig åt mellan bolagen. I dagsläget kan ersättning betalas ut med mellan 130 000 kronor och 450 000 kronor beroende på försäkringsbolag och typ av hemförsäkring. I flera försäkringar har tillkommit villkor som ger ett rättskydd vid s.k. identitetsstöld eller ID-kapning. Vid en översiktlig jämförelse av olika försäkringsbolags villkor framstår den slutsats som Domstolsverket kom till 2009 alltså som relevant. Villkoren i rättsskyddsförsäkringarna för privatpersoner bedöms alltså inte ha ändrats i någon större om-

---

<sup>36</sup> Se SOU 2014:86 s. 218 ff.



fattning som skulle innebära att systemet inte längre är ändamåls-enligt utformat.<sup>37</sup>

## **13.7 Rättshjälpslagstiftningens koppling till reglerna om återbetalningsskyldighet i brottmål**

### **13.7.1 Allmänt om den tilltalades återbetalningsskyldighet**

En tilltalad som döms för brott i ett mål där åklagaren för talan ska ersätta staten för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till offentlig försvarare. Detsamma gäller kostnader för ett målsägande-biträde och en särskild företrädare för barn, för hämtning av den tilltalade till rätten samt för provtagning och analys av blod, urin och saliv. Denna ersättningsskyldighet brukar benämnas återbetalningsskyldighet. Återbetalningsskyldighet kan även beslutas i samband med godkännande av ett strafföreläggande eller undanröjande av en påföljd.<sup>38</sup>

Den dömdes betalningsskyldighet omfattar hela den ersättning som en försvarare eller ett annat biträde tillerkänns av domstolen, dvs. ersättning för arbete, tidsspillan, utlägg och mervärdesskatt.

Ersättningsskyldigheten bestäms med hänsyn till den dömdes ekonomiska förhållanden. För tilltalade med begränsade ekonomiska resurser finns därför en särskild begränsningsregel. Den tilltalade är som huvudregel inte skyldig att betala mer av kostnaden för den offentliga försvararen än ett belopp som är dubbelt så stort som vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift enligt rättshjälpslagen, se 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken. Vad som i rättshjälpslagen anges om kostnader för rättshjälpsbiträde gäller då i stället kostnader för offentlig försvarare. I de mål där ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn har förekommit ska beräkningen av betalningsskyldigheten ske på grundval av den sammanlagda kostnaden. Det är endast ersättningsskyldigheten för kostnaderna för offentlig försvarare, målsägandebiträde och särskild företrädare som begränsas enligt tredje stycket. Kostnadsansvaret för blod- och urinprovtagning samt blod- och urinundersökning kan inte begränsas

<sup>37</sup> En översiktlig granskning och jämförelse har vidtagits av rättsskyddsvillkoren i hemförsäkringar hos If, Länsförsäkringar, Dina Försäkringar och Folksam.

<sup>38</sup> Se 31 kap. 1 § första stycket och 9 a § och 48 kap. 2 § rättegångsbalken, 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken, 8 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde och 12 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

med stöd av denna bestämmelse, men kan däremot jämkas med stöd av fjärde stycket i bestämmelsen (se nedan).

Den som har ett ekonomiskt underlag som understiger 260 000 kronor får alltså betala ett belopp som bestäms utifrån de avgiftsnivåer som gäller enligt 23 § rättshjälpslagen (se avsnitt 13.3.3). Den som har ett ekonomiskt underlag som överstiger 260 000 kronor har inte rätt till rättshjälp och kan alltså inte få någon nedsättning av återbetalningsskyldigheten med stöd av begränsningsregeln.

Utöver begränsningsregeln kan återbetalningsskyldigheten också begränsas med stöd av en allmän jämningsregel. Det belopp som den tilltalade ska betala får enligt denna regel sättas ned helt eller delvis, om det finns särskilda skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden, se 31 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken. Jämningsregeln omfattar till skillnad från begränsningsregeln alla ersättningsgrundande kostnader, inklusive kostnader för provtagning och analys.

Om det belopp som den tilltalade skulle vara skyldig att betala understiger en viss gräns som regeringen fastställt, för närvarande 250 kronor, ska han eller hon inte vara ersättningsskyldig, se 31 kap. 1 § femte stycket rättegångsbalken och 6 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m.

### **13.7.2 Skälen bakom återbetalningsskyldighetens koppling till rättshjälpslagstiftningen**

Huvudregeln om att en tilltalad vid fällande dom ska åläggas en återbetalningsskyldighet ger uttryck för synsättet att det i de flesta fall är motiverat att ta dömda personers betalningsförmåga i anspråk för vissa typer av kostnader.<sup>39</sup> Huvudregeln är emellertid försedd med flera undantag. Som nämnts kan den dömdes återbetalningsskyldighet begränsas med stöd av antingen begränsningsregeln eller jämningsregeln i 31 kap. 1 § rättegångsbalken, främst med hänsyn till den dömdes inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Kopplingen mellan begränsningen av den tilltalades återbetalningsskyldighet och rättshjälpslagen infördes vid tillkomsten av den gamla rättshjälpslagen. Både begränsningsregeln och jämningsregeln har sin bakgrund i synsättet att den tilltalade inte ska åläggas en be-

---

<sup>39</sup> Se prop. 2023/24:46 s. 11.

talningsskyldighet som är orimligt hög i förhållande till dennes betalningsförmåga. I förarbetena framhölls att det var viktigt att den dömdes betalningsförmåga togs i anspråk inom rimliga gränser. Syftet med att koppla begränsningen av betalningsskyldigheten till rättshjälpsavgifterna var att skapa en garanti för att den dömdes återbetalningsskyldighet anpassades till dennes personliga och ekonomiska förhållanden.<sup>40</sup>

Mot bakgrund av det som anförts ovan uttalades i förarbetena att det inte skulle komma i fråga att ålägga den dömden en återbetalningsskyldighet som kunde försvåra dennes återanpassning till samhället. Betalningsskyldigheten skulle vidare ses som ett led i samhällets reaktionssystem. Domstolarna skulle därför bestämma storleken på betalningsskyldigheten med beaktande av den påföljd som bestämts för brottet, så att betalningsskyldigheten och påföljden tillsammans utgjorde en lämplig reaktion på brottet.<sup>41</sup> I praxis har detta tolkats så att rätten när den bestämmer återbetalningsskyldigheten inte bara bör beakta den utdömda påföljden utan även skadestånd eller annan betalningsskyldighet som följer av brottet.<sup>42</sup>

Frågor om återbetalningsskyldighet för dömda personer bör ses i ljuset av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. Enligt artikel 6.3 c i konventionen har var och en som blivit anklagad för brott rätt att, när han eller hon saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar. Av Europadomstolens praxis framgår att det inte finns något generellt hinder mot att en stat begär återbetalning för kostnader för ett rättegångsbiträde efter att ett straffrättsligt förfarande har avslutats. Om den dömden kan visa att han eller hon saknar tillräckliga medel att återbetala kostnaderna, skulle det däremot kunna vara oförenligt med artikel 6.3 c i konventionen att verkställa ett beslut om återbetalning.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Se prop. 1972:4 s. 268.

<sup>41</sup> Se prop. 1972:4 s. 266 ff.

<sup>42</sup> Se rättsfallet NJA 2023 s. 964.

<sup>43</sup> Se *Croissant mot Tyskland*, ansökan nr 13611/88, dom den 25 september 1992, och *Ognyan Asenov mot Bulgarien*, ansökan nr 38157/04, dom den 17 februari 2011.

### 13.7.3 2024 års skärpning av reglerna om återbetalningsskyldighet

Begränsningsregeln i 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken innebär att den tilltalade inte är skyldig att betala mer av kostnaden för den offentliga försvararen än ett belopp som är dubbelt så stort som vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift enligt rättshjälpslagen. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i mars 2024, då reglerna om återbetalningsskyldighet skärptes. Tidigare begränsades betalningsskyldigheten till högst det belopp som den tilltalade skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen. Lagändringen innebar alltså i praktiken en fördubbling av det belopp som en tilltalad kan bli återbetalningsskyldig för.

Förutom fördubblade återbetalningsbelopp begränsades även möjligheterna till jämkning enligt fjärde stycket i 31 kap. 1 § rättegångsbalken. Tidigare fick jämkning ske om det fanns skäl för det. Sedan 2024 års reform krävs att det finns särskilda skäl för jämkning.

Bakgrunden till reformen var att endast en liten andel av de kostnader som kunde återkrävas faktiskt blev föremål för ett återkrav. Regeringen betonade i förarbetena att det alltså var viktigt att den dömdes betalningsförmåga tas i anspråk inom rimliga gränser och att hans eller hennes återanpassning till samhället inte försvåras. Regeringen ansåg dock att huvudregeln om återbetalningsskyldighet skulle få ett större genomslag genom att reglerna skärptes. Det ansågs även finnas utrymme för att i större utsträckning ta dömda personers betalningsförmåga i anspråk än vad som hittills var fallet, främst mot bakgrund av att en stor andel av beslutade återkrav faktiskt också betalades in. Skärpningen av regelverket motiverades vidare av statsfinansiella skäl. Regeringen ansåg att det var angeläget att vidta åtgärder för att öka intäkterna till staten och på så sätt dämpa kostnadsutvecklingen i fråga om utgifterna på anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. i statsbudgeten.<sup>44</sup>

I fråga om höjningen av återbetalningsskyldigheten anförde regeringen att en skärpning av reglerna borde göras på ett sätt som innebar att återbetalningsskyldigheten skulle stå i proportion till den dömdes betalningsförmåga, även när det gällde personer med låga inkomster. Ett sätt att åstadkomma en sådan skärpning var enligt

---

<sup>44</sup> Se prop. 2023/24:46.

regeringen att behålla kopplingen till rättshjälpsavgiften, men att göra en uppräknig av återbetalningsbeloppen för personer i alla inkomstskikt. Regeringen anförde att det var rimligt att den som döms för ett brott skulle ha ett mer omfattande kostnadsansvar än den som beviljas rättshjälp. Skärpningen skulle alltså innebära att det blev en tydlig skillnad i kostnadsansvaret för dömda respektive rättshjälpsberättigade personer.<sup>45</sup>

## 13.8 Överväganden

### 13.8.1 Inkomstgränsen vid rättshjälp

**Förslag:** Inkomstgränsen för att komma i fråga för rättshjälp ändras från 260 000 kronor till ett belopp som motsvarar sju gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *För- och nackdelar med en höjd inkomstgräns*

Vi ska kartlägga för- och nackdelar med en höjd inkomstgräns för rättshjälp. Rättshjälp får i dag beviljas personer vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes årsinkomst efter att hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhet och skuldsättning.

Vid rättshjälpslagens tillkomst förutsattes att inkomstgränsen, eftersom den sattes till ett fast belopp, skulle ses över med jämna mellanrum. Den nuvarande gränsen har dock varit oförändrad sedan 1999. Det innebär att betydligt färre personer kan komma i fråga för rättshjälp i dag än vad som ursprungligen var avsikten. För varje år som inkomstgränsen kvarstår oförändrad medför den allmänna löneutvecklingen att enskildas möjlighet att få rättshjälp urholkas. En oförändrad inkomstgräns medför alltså negativa konsekvenser för enskildas rättsskydd eftersom det över tid försämrar enskildas möjligheter att få sin sak prövad av domstol. Detta är negativt inte minst med hänsyn till rätten till domstolsprövning så som den kommer till uttryck i Europakonventionen (se avsnitt 12.6). Den största fördelen

<sup>45</sup> Se prop. 2023/24:46 s. 13 ff.

med en höjd inkomstgräns är alltså att fler personer kommer att kunna få rättshjälp, vilket innebär att fler personer kan göra sin rätt gällande. Härigenom kommer rättshjälpsystemets funktion som social skyddslagstiftning att stärkas och risken minska för att enskilda av ekonomiska skäl tvingas avstå från att göra sin rätt gällande i domstol.

En höjning av inkomstgränsen kommer att medföra kostnadsökningar för staten. Statens kostnader för rättshjälpsbiträden kommer att öka. Det kommer även att påverka domstolarna och Rättshjälpsmyndigheten, som kommer att hantera fler ansökningar om rättshjälp m.m. Det får också antas att en höjd inkomstgräns leder till en viss ökning av mål att hantera och därmed en högre arbetsbörda för domstolarna, eftersom dagens inkomstgräns kan medföra att vissa personer som saknar möjlighet att få rättshjälp väljer att avstå från att driva sin sak i domstol.

En höjd inkomstgräns får vidare konsekvenser för tilltalades återbetalningsskyldighet för försvararkostnader m.m. i brottmål på så vis att en högre inkomstgräns skulle innebära att fler tilltalade skulle omfattas av begränsningsregeln i 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken (se avsnitt 13.7.1). Det skulle leda till en minskad betalningsskyldighet och därmed minskade intäkter för staten. Vi återkommer till den frågan i det följande.

En höjd inkomstgräns kan även få konsekvenser för enskildas möjlighet att beviljas statlig ersättningsgaranti till bodelningsförrättare enligt 17 kap. 7 a § äktenskapsbalken. Ersättningsgarantin syftar till att skydda en ekonomiskt svagare make i en bodelningsprocess. Rätten till ersättningsgaranti ska enligt förarbetena bedömas med ledning av inkomstgränsen för rättshjälp, så till vida att en ansökan inte bör bifallas om makens ekonomiska förhållanden är sådana att inkomsterna överstiger hälften av det gränsvärde som berättigar till rättshjälp.<sup>46</sup> En höjning av inkomstgränsen skulle alltså kunna innebära att fler personer kommer att kunna beviljas ersättningsgaranti.<sup>47</sup>

Vi anser att fördelarna med att höja inkomstgränsen är uppenbara. Särskilt med hänsyn till att inkomstgränsen inte höjts på över 25 år är det tydligt att en höjd inkomstgräns innebär att rättshjälps-

---

<sup>46</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 229.

<sup>47</sup> Regelverket om ersättningsgaranti är föremål för en översyn av Utredningen om stärkt skydd för den som vill separera – nya regler om bodelning och betänketid (Ju 2024:14). Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2025.

systemet bättre kommer att fylla sin avsedda funktion som en social förmån som ska omfatta en stor del av befolkningen. En stärkt rätt till rättshjälp bidrar till att stärka enskildas möjligheter att komma till sin rätt eller få sin sak prövad i domstol. Görs ingen förändring kommer rättshjälpssystemets funktion fortsätta att urholkas över tid. Det sagda ska ställas mot de främst kostnadsmässiga konsekvenser som en höjning av inkomstgränsen skulle innebära. En höjd inkomstgräns medför kostnader för det allmänna och det finns ett befogat intresse av att hushålla med statens resurser. Vilket intresse som bör väga tyngst hänger till stor del på vilka prioriteringar som man från politiskt håll vill göra utifrån ett rättspolitiskt perspektiv. Vår uppfattning är att övervägande skäl talar för att nu höja inkomstgränsen. Det är särskilt angeläget med hänsyn till den tid som förflutit sedan den senaste ändringen.

*Ska inkomstgränsen bestämmas till ett fast belopp eller på annat sätt?*

Eftersom inkomstgränsen inte har höjts sedan 1999 kan det ifrågasättas om gränsen även fortsättningsvis ska bestämmas till ett fast belopp. Det förhållandet att inkomstgränsen inte höjts på över 25 år visar tydligt den nackdel som det nuvarande systemet med en fast beloppsgräns för med sig. Inkomstgränsen har inte justerats regelbundet på det sätt som förutsattes när rättshjälpslagen infördes. En förklaring till det kan vara att det inte finns något tydligt utpekat ansvar för vem som ska initiera en sådan översyn. Den politiska viljan att löpande justera rättshjälpen har uppenbarligen under lång tid varit låg. Till följd av lagstiftarens passivitet har det skydd som rättshjälpen syftar till att ge gradvis urholkats över tid. Vår uppfattning är därför att det finns goda skäl att på nytt knyta inkomstgränsen till ett instrument som möjliggör en automatisk årlig uppräknings av gränsen, exempelvis prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken.

Mot det anförda ska ställas de skäl som tidigare åberopats till stöd för att inkomstgränsen bör anges till ett fast belopp. När inkomstgränsen i den gamla rättshjälpslagen var knuten till basbeloppet upplevdes bestämmelserna som komplicerade och svårhanterliga. Anknytningen till basbeloppet gällde inte bara inkomstgränsen utan även för beräkning av rättshjälpsavgiften och avdraget för den som bidrog till underhållet av barn m.fl. Inkomstgränsens koppling till det basbelopp

som gällde året innan ansökan om rättshjälp gjordes innebar vidare att två parter, vid samma tidpunkt, kunde ha olika möjligheter att få en utredning ersatt av rättshjälpen beroende på när ansökan gjorts. Vidare angavs att gränsvärdets anknytning till basbeloppet gjorde att nya gränsvärden för beviljande av rättshjälp och fastställande av avgift måste räknas fram varje år och att det i praktiken var nödvändigt att ha tillgång till Domstolsverkets årliga broschyr om rättshjälp och taxor för att kunna tillämpa lagen. Det har också lyfts att en fördel med att ange inkomstgränsen till ett fast belopp är att justeringar av gränsen då kan ske av även andra skäl än förändringar i penningvärdet.<sup>48</sup>

Vi anser att det i och för sig finns argument för att ange gränsvärdet till ett fast belopp. Det finns ett värde i att bestämmelserna är utformade så att de underlättar för beslutsfattare, rättshjälpsbiträden och den rättssökande allmänheten att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för rättshjälp. Erfarenheterna av att knyta inkomstgränsen och beräkningen av rättshjälpsavgiften till t.ex. prisbasbeloppet är att bestämmelserna blir mer komplicerade och svårtillgängliga, vilket inte är önskvärt.

För att det ska vara motiverat att behålla det nuvarande systemet med en fast beloppsgräns är det dock en förutsättning att inkomstgränsen ses över och justeras med viss regelbundenhet. Som framgått är erfarenheterna i detta hänseende allt annat än goda. Vi anser därför att fördelarna med en fast beloppsgräns inte överväger de nackdelar som en sådan ordning innebär. För att rättshjälpslagen ska fylla sin funktion bör inkomstgränsen inte längre anges till ett fast belopp utan i stället formuleras så att gränsen årligen kan räknas upp utan behov av återkommande lagändringar. Därigenom minskar risken för att rätten till rättshjälp över tid kommer att urholkas, särskilt i tider med hög inflation. Vi anser således att övervägande skäl talar för att gränsvärdet inte längre ska knytas till ett fast belopp.

Frågan är då hur inkomstgränsen i stället bör formuleras. Liksom tidigare påpekats av Biträdeskostnadsutredningen skulle ett alternativ kunna vara knyta inkomstgränsen till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken eller till konsumentprisindex (KPI) eller tjänsteprisindex (TPI).<sup>49</sup> Ett annat alternativ är att knyta inkomstgränsen till det s.k. inkomstbasbeloppet enligt 58 kap. social-

---

<sup>48</sup> Se prop. 1996/97:9 och SOU 2014:86.

<sup>49</sup> Se SOU 2014:86.



försäkringsbalken. Inkomstbasbeloppet följer utvecklingen av inkomstindex och används för att beräkna det högsta beloppet som gäller för pensionsgrundande inkomst.

Mot bakgrund av att inkomstgränsen tidigare knutits till basbeloppet enligt den gamla lagen om allmän försäkring har vi stannat för att nu föreslå att prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken bör bilda utgångspunkt för inkomstgränsen. Prisbasbeloppet används för att värdesäkra olika förmåner i socialförsäkringen i förhållande till den allmänna prisutvecklingen och kan enligt vår mening fylla samma funktion för rättshjälpen.

Slutligen har vi övervägt om inkomstgränsen, liksom enligt den gamla rättshjälpslagen, bör knytas till det prisbasbelopp som gällde året innan ansökan om rättshjälp görs. I förarbetena till den gamla rättshjälpslagen anfördes som skäl för denna ordning att det var nödvändigt att centralmyndigheten skulle tillhandahålla tabeller för beräkning av den rättssökandes kostnadsbidrag m.m. för att göra tillämpningen av reglerna om basbeloppet så friktionsfri som möjligt, och att sådana tabeller inte bör ändras alltför ofta.<sup>50</sup> Det kan dock konstateras att det finns andra processuella regler som hänvisar direkt till det prisbasbelopp som gäller enligt socialförsäkringsbalken. En sådan bestämmelse finns i 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Av den bestämmelsen följer att vissa tvistemål ska handläggas i förenklad form om värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Vid tillämpning av bestämmelsen ska värdet av yrkandet jämföras med det prisbasbelopp som gäller vid tidpunkten för talans väckande.

Vår uppfattning är att regelverket blir enklare om inkomstgränsen knyts till det prisbasbelopp som gäller det år som rättshjälpsansökan görs. De skäl som tidigare anförts för att knyta inkomstgränsen till föregående års basbelopp har inte samma tyngd i dag. Prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken fastställs under augusti månad året före det år som beloppet ska gälla för. Därmed bör det finnas tillräckligt med tid att ta fram vägledande tabeller om vilka inkomst- och avgiftsnivåer som ska gälla för det kommande året. Det bör inte heller finnas något behov av att uppdatera dessa tabeller mer än en gång per år. Vi föreslår därför att inkomstgränsen knyts till det prisbasbelopp som gäller enligt socialförsäkringsbalken.

---

<sup>50</sup> Se prop. 1972:4 s. 312.

*Till vilken nivå bör inkomstgränsen höjas?*

Vid tidpunkten för införandet av den nuvarande inkomstgränsen om 260 000 kronor konstaterade regeringen att den gränsen medförde att mer än 90 procent av Sveriges befolkning skulle uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för att kunna få rättshjälp. Det konstaterades vidare att det var en unikt hög täckningsgrad i internationella sammanhang. Det ansågs inte rimligt att statens begränsade resurser skulle användas för bidrag till de 10 procent mest välbeställda i samhället. Denna grupp ansågs själva kunna stå för sina kostnader i rättsliga sammanhang.<sup>51</sup>

Den allmänna inkomstutvecklingen i Sverige sedan 1999 har inneburit att i dag kan en betydligt mindre andel än 90 procent av befolkningen få rättshjälp. I dag ligger andelen sannolikt en bit under 30 procent (se avsnitt 13.5.1). Med hänsyn härtill finns det anledning att nu göra en förhållandevis betydande höjning.

Vi anser, liksom konstaterats i tidigare utredningar och lagstiftningsärenden, att en utgångspunkt bör vara att de som har sådana inkomster att de själva kan betala för rättslig hjälp också ska göra det. Inkomstgränsen får dock inte sättas så lågt att rättshjälpen kan komma i fråga endast för de allra sämst ställda. Ett sådant förslag skulle kunna innebära att bara de sämst ställda och de som har särskilt god ekonomi kan tillvarata sina rättsliga intressen. En sådan ordning är inte önskvärd eftersom det innebär att ett stort antal personer, för vilka ett rättsligt förfarande kan innebära avsevärda ekonomiska påfrestningar, kan komma att helt uteslås från rättshjälpssystemet.

Frågan är då till vilket belopp inkomstgränsen bör höjas. Innan vi redovisar vår uppfattning vill vi påpeka att frågan om hur ambitiöst rättshjälpssystemet ska vara i slutändan är en kostnadsfråga som kräver ett politiskt ställningstagande. Vi anser dock att en täckningsgrad som motsvarar 90 procent av befolkningen inte är en realistisk nivå. Enligt vår uppfattning kan det anses rimligt att åtminstone något mer än 50 procent av befolkningen kan komma i fråga för rättshjälp. Därigenom kan man uppnå en balans mellan att de som har sådana inkomster att de själva kan betala för juridisk hjälp utesluts från rättshjälpen samtidigt som gränsen inte sätts så lågt att rättshjälpen bara kommer att ges till de allra sämst ställda.

---

<sup>51</sup> Se prop. 1998/99:10.

Med utgångspunkt i att drygt 50 procent av befolkningen bör kunna få rättshjälp är det rimligt att inkomstgränsen bör motsvara ett belopp som ligger en bit över 400 000 kronor. Medianinkomsten för år 2023 låg på 386 200 kronor. Av SCB:s inkomststatistik för 2023 framgår att 3 164 121 personer i åldrarna 20–65 år hade inkomster som understiger 400 000 kronor, dvs. cirka 53 procent av alla personer i det åldersspannet. SCB:s uppgifter är visserligen beräknade på ett annorlunda sätt än beräkningen av det ekonomiska underlaget enligt rättshjälpslagen. Skillnaderna i beräkningssätt bör dock innebära att något fler personer kan få rättshjälp än vad som följer av SCB:s beräkningar, särskilt som SCB:s material inte tar hänsyn till försörjningsbörda. Dessutom tar SCB i sitt underlag inte med barn under 18 år som saknar förvärvs- och kapitalinkomst.

Med hänsyn till det sagda kan inkomstgränsen lämpligen bestämmas till ett belopp som motsvarar sju prisbasbelopp. Med en sådan inkomstgräns skulle gränsvärdet beräknat enligt 2025 års prisbasbelopp – vilket uppgår till 58 800 kronor – bli 411 600 kronor. Det innebär en höjning på nästan 60 procent i förhållande till nuvarande nivå, vilket också i princip motsvarar ökningen av KPI mellan 1999–2024 (se avsnitt 13.5.1). Den föreslagna gränsen innebär visserligen att en klart lägre andel av befolkningen kommer att uppfylla de ekonomiska förutsättningarna för rättshjälp än vad som ursprungligen förutsattes när rättshjälpslagen infördes, men innebär likväl en betydande ökning i förhållande till vad som gäller i dag. Vi föreslår därför att inkomstgränsen ska motsvara sju prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken.

### 13.8.2 Rättshjälp i gränsöverskridande angelägenheter

**Förslag:** En rättssökande i en gränsöverskridande angelägenhet ska kunna beviljas rättshjälp trots att hans eller hennes ekonomiska underlag överstiger den beloppsgräns som anges i 6 § rättshjälpslagen, om övriga förutsättningar enligt 22 b § rättshjälpslagen är uppfyllda.

## Skälen för utredningens förslag

För rättshjälp i vissa gränsöverskridande angelägenheter gäller enligt 22 b § rättshjälpslagen ett undantag från den inkomstgräns som anges i 6 § samma lag. I sådana fall kan en rättsökande få rättshjälp trots att hans eller hennes ekonomiska underlag överstiger 260 000 kronor. Detta gäller bl.a. under förutsättning att sökanden visar att han eller hon saknar förmåga att bära sina egna kostnader. Bestämmelsen – genom vilken artikel 5.4 i rättshjälpsdirektivet genomförs – syftar till att möjliggöra att rättshjälp kan beviljas en rättsökande utan hinder av den beloppsgräns som annars gäller.<sup>52</sup>

Med hänsyn till att vi har föreslagit en förändring av inkomstgränsen i 6 § rättshjälpslagen blir det nödvändigt att även justera undantagsregeln i 22 b § rättshjälpslagen. Utan en sådan justering skulle en rättsökande i en gränsöverskridande angelägenhet riskera att hamna i ett sämre läge än en sökande i ett inhemskt förfarande, eftersom en sökande med ett ekonomiskt underlag som överstiger 260 000 kronor alltså skulle behöva visa att denne saknar förmåga att bära sina egna kostnader. Vi föreslår därför att undantagsregeln ändras så att rättshjälp får beviljas en rättsökande vars ekonomiska underlag överstiger det belopp som anges i 6 §, med vilket avses sju prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken. De övriga förutsättningarna för rättshjälp enligt bestämmelsen bör lämnas oförändrade.

### 13.8.3 Rättshjälpsavgifter

**Förslag:** Antalet avgiftsnivåer och minimiavgifter ska behållas. Gränserna mellan avgiftsnivåerna och minimiavgifterna ska bestämmas med ledning av prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Avgiften i de olika nivåerna ska variera mellan 2 procent och 60 procent av kostnaderna för rättshjälpsbiträdet. Minimavgifterna ska variera mellan 1 procent och 15 procent av prisbasbeloppet.

---

<sup>52</sup> Se prop. 2003/04:87.

## Skälen för utredningens förslag

### *För- och nackdelar med höjda rättshjälpsavgifter*

Vi ska enligt direktiven kartlägga för- och nackdelar med höjda rättshjälpsavgifter. Det kan till att börja med konstateras att rättshjälpslagstiftningen alltid har byggt på tanken att den som beviljas rättshjälp ska bidra till kostnaderna för rättshjälpen utifrån sin betalningsförmåga. Den nuvarande rättshjälpsavgiften är således beroende av den rättssökandens ekonomiska förhållanden och av kostnaderna för rättshjälpsbiträdet.

De skäl som tidigare anförts till stöd för att en rättssökande ska betala en rättshjälpsavgift är enligt vår mening alltså relevanta (se avsnitt 13.2.3). Framför allt medverkar avgiften till att hålla rättshjälpskostnaderna på en rimlig nivå och till att ge parterna en likvärdig processekonomisk situation. Den rättssökande blir medveten om vilka kostnader som uppstår och får på så vis en god anledning att hålla kostnaderna nere, på samma sätt som den som själv betalar sina kostnader.

Högre avgifter kan i och för sig förväntas leda till högre intäkter för staten och ge en rättsökande ännu större anledning att hålla nere kostnaderna. På så vis kan högre avgifter bidra till att göra den rättsökande än mer kostnadsmedveten. Däremot innebär höjda avgifter att tröskeln höjs för enskilda som behöver nyttja rättshjälpssystemet. Rättshjälpens grundläggande syfte är att ge rättsskydd åt den som av ekonomiska skäl inte kan stå för sina egna kostnader. Ett system med alltför höga avgifter kan således försvåra för den som har begränsade medel att betala avgiften i sådan utsträckning att den enskilde väljer att avstå från att driva sin sak. För höga avgifter kan alltså i praktiken försvåra eller rentav omöjliggöra en domstolsprövning. Det är inte önskvärt. Det är således angeläget att avgiftssystemet inte ställer upp oproportionerligt stora hinder mot att ta rättshjälpen i anspråk, särskilt för personer med begränsade ekonomiska resurser.

### *Hur bör avgiftsnivåerna anges?*

Vi anser att det nuvarande avgiftssystemet i stora drag bör behållas. Den som har beviljats rättshjälp ska alltså även fortsättningsvis betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag.

Den procentsats och den lägsta avgift som ska betalas i rättshjälpsavgift anges för närvarande enligt sex olika avgiftsnivåer vars gränser anges i fasta belopp (se avsnitt 13.3.3).

Antalet avgiftsnivåer bestämdes till sex eftersom det ansågs att färre nivåer kunde medföra påtagliga tröskeffekter. Enligt regeringen var det svårt att helt undvika sådana konsekvenser om systemet skulle vara begripligt och effektivt. Sex stycken nivåer ansågs på ett bra sätt ta hänsyn till att systemet skulle vara både rättvist och lätt att tillämpa.<sup>53</sup>

Eftersom vi föreslår att inkomstgränsen höjs och knyts till prisbasbeloppet bör också avgiftsnivåerna justeras. Det är naturligtvis önskvärt att avgiftssystemet också i framtiden är begripligt och att alltför stora tröskeffekter undviks. Att helt eliminera sådana effekter är dock inte möjligt med ett system som baseras på olika nivåer utifrån den rättssökandes inkomst.

Frågan är då hur avgiftsnivåerna bör anges. I och med att vi föreslår att inkomstgränsen ska motsvara sju prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken framstår det nuvarande antalet avgiftsnivåer alltför jämt som ändamålsenligt. Det nuvarande antalet avgiftsnivåer bör alltså behållas. Avgiftsnivåerna bör vidare, liksom inkomstgränsen, knytas till prisbasbeloppet. För att uppnå ett lättillämpat system som motverkar alltför stora tröskeffekter bör den första nivån motsvara ett belopp som inte överstiger två gånger prisbasbeloppet. Den andra nivån bör motsvara ett belopp som överstiger två men inte tre gånger prisbasbeloppet, den tredje nivån ett belopp som överstiger tre men inte fyra gånger prisbasbeloppet, och så vidare. Den högsta avgiftsnivån kommer alltså att avse belopp som överstiger sex prisbasbelopp. Denna ordning kommer att medföra något större tröskeffekter än tidigare. Vi bedömer att dessa dock inte är större än att de bör kunna godtas.

När det gäller procentsatserna i varje avgiftsnivå kan det visserligen finnas anledning att höja dem med hänsyn till att någon justering inte skett på lång tid och att medelinkomsterna har ökat. Det bör dock påpekas att den genomsnittliga kostnaden för rättshjälpsbiträde har ökat som en konsekvens av uppräkningsnormen. Det måste även beaktas att en höjning i de lägsta avgiftsintervallen, exempelvis från två till fem procent eller fem till tio procent, innebär en markant höjning för dem som har det sämst ställt. För de grupper

---

<sup>53</sup> Se prop. 1996/97:9 s. 162 f.

som har mycket begränsade ekonomiska resurser innebär en sådan höjning av procentsatserna att rättshjälpsavgiften kan komma att uppgå till kännbara belopp, vilket riskerar att medföra att vissa grupper tvingas avstå från att söka rättshjälp. Det är inte önskvärt. Vi anser därför att det inte finns skäl att ändra procentsatserna när det gäller de två lägsta avgiftsnivåerna. Från och med nivå tre bör emellertid procentsatserna justeras uppåt något. På så vis kommer de personer som befinner sig i de högre inkomstintervallen att få bidra till en större andel av rättshjälpskostnaderna samtidigt som avgifterna för dem som har det sämst ställt inte blir oproportionerligt höga. Procentsatsen i nivå tre bör anges till 15 procent av kostnaderna, nivå fyra till 30 procent, nivå fem till 45 procent och nivå sex till 60 procent. Till följd av de nya gränsvärdena kommer det att ske en viss förskjutning i och med att fler personer kommer att hamna i de lägre intervallerna och därmed få en lägre avgift.

Procentsatserna bör, liksom tidigare, kompletteras med minimiavgifter i alla avgiftsnivåer förutom den lägsta. Vi föreslår att minimiavgifterna ska bestämmas till en procentandel av prisbasbeloppet. Härigenom kan även minimiavgifterna räknas upp kontinuerligt. Minimavgifterna bör variera mellan 1 procent och 15 procent av prisbasbeloppet.

#### 13.8.4 Avdraget för den som bidrar till underhållet av barn

**Förslag:** Bidrar den rättssökande till underhållet av barn ska den beräknade årsinkomsten minskas med ett belopp som motsvarar 40 procent av prisbasbeloppet för varje barn. Den beräknade årsinkomsten får minskas med högst ett belopp som motsvarar två prisbasbelopp.

#### Skälen för utredningens förslag

Vid beräkningen av den rättssökandes ekonomiska underlag gäller att om den rättssökande bidrar till underhållet av barn ska den beräknade årsinkomsten minskas med 15 000 kronor för varje barn, dock högst 75 000 kronor, se 38 § rättshjälpslagen.

Avdraget om 15 000 kronor för barn har gällt sedan 1996 då rättshjälpslagen infördes. Mot bakgrund av att vi föreslagit en uppräknings av inkomstgränsen och ändringar i rättshjälpsavgifterna finns även anledning att se över om avdraget för barn bör höjas.

De allmänna levnadskostnaderna har ökat sedan 1996, vilket även gäller kostnaderna för barn. Vi anser därför att avdraget bör höjas. Avdraget bör knytas till prisbasbeloppet för att möjliggöra en kontinuerlig uppräknings. En rimlig nivå på avdraget per barn uppgår enligt vår uppfattning till ett belopp som motsvarar 40 procent av prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Med utgångspunkt i 2025 års prisbasbelopp skulle avdraget motsvara 23 520 kronor. Liksom tidigare bör avdrag få göras för högst fem barn, vilket innebär att den beräknade årsinkomsten bör få minskas med högst ett belopp som motsvarar två prisbasbelopp.

### 13.8.5 Återbetalningsskyldighet för dömda – bör kopplingen till rättshjälpslagen finnas kvar?

**Förslag:** Regleringen om återbetalningsskyldighet för dömda personer ska inte längre kopplas till rättshjälpslagstiftningen. Nya bestämmelser om beräkning av återbetalningsskyldigheten ska därför tas in i 31 kap. rättegångsbalken.

Återbetalningsskyldigheten ska begränsas till en del av kostnaden för den offentliga försvararen och övriga rättsliga biträden, om den tilltalades ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Det ekonomiska underlaget ska beräknas utifrån den tilltalades årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning.

Återbetalningsskyldigheten ska bestämmas i enlighet med sex olika nivåer, som uppgår till lägst 4 procent och högst 80 procent av kostnaderna. I vissa fall ska ersättningen bestämmas enligt ett minimibelopp, som ska variera mellan 1 000 kronor och 10 000 kronor.

Domstolsverket ska få meddela närmare bestämmelser om beräkning av det ekonomiska underlaget.



## Skälen för utredningens förslag

Om rättshjälpslagens koppling till regleringen om återbetalningsskyldighet kvarstår oförändrad innebär vårt förslag om en höjd inkomstgräns för rättshjälp att återbetalningsskyldigheten för dömda personer i brottmål kommer att begränsas. Genom att inkomstgränsen för rättshjälp höjs kommer fler dömda personer, vars ekonomiska underlag överstiger 260 000 kronor och i dag åläggs full återbetalningsskyldighet, att få sin återbetalningsskyldighet begränsad till viss del av kostnaden för försvarare m.m. Vi kan konstatera att denna konsekvens av en höjd inkomstgräns inte harmonierar med syftena bakom 2024 års reform av reglerna om återbetalningsskyldighet. Ett uttryckligt syfte med den reformen var att påtagligt skärpa återbetalningsskyldigheten och att åstadkomma en tydlig skillnad i kostnadsansvaret för dömda respektive rättshjälpsberättigade personer.<sup>54</sup> Det finns därför skäl att överväga om kopplingen mellan regelverket om återbetalningsskyldighet och rättshjälpslagstiftningen bör stå kvar i oförändrat skick.

Vi anser att det finns goda skäl som talar för att återbetalningsskyldigheten ska anpassas till den dömdes personliga och ekonomiska förhållanden. Utgångspunkten bör därför även fortsättningsvis vara att den dömdes betalningsförmåga ska tas i anspråk inom rimliga gränser och att dennes återanpassning till samhället inte ska försvåras. Den nuvarande kopplingen till rättshjälpslagen innebär att återbetalningsskyldigheten bestäms utifrån den dömdes ekonomiska förmåga, som beräknas enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen. Härigenom kan hänsyn tas till den dömdes inkomster, skulder och förmögenhet samt försörjningsbörd.

Kopplingen till rättshjälpslagen kan alltså i och för sig på ett bra sätt garantera att betalningsskyldigheten anpassas till den dömdes personliga och ekonomiska förhållanden. Vi delar dock regeringens uppfattning att det är rimligt att den som döms för ett brott ska ha ett mer omfattande kostnadsansvar än den som beviljas rättshjälp. Om kopplingen till rättshjälpslagen lämnas oförändrad skulle en höjning av inkomstgränsen för rättshjälp innebära en betydande mildring av de belopp som dömda personer ska återbetala till staten. Denna konsekvens av en höjd inkomstgräns för rättshjälp framstår inte som önskvärd. Det finns anledning att låta de nivåer som fast-

---

<sup>54</sup> Se prop. 2023/24:46.

slogs genom 2024 års skärpning av regelverket om återbetalningsskyldighet ligga kvar oförändrade ett tag till för att i ett senare sammanhang utvärdera effekterna av regeländringarna. Vi anser mot den bakgrunden att de nivåer för ersättningsskyldighet som följer av 31 kap. rättegångsbalken och rättshjälpslagen i dess nuvarande lydelse alltså bör gälla. Det bör uppnås genom lagändringar i 31 kap. rättegångsbalken.

I stället för att knyta begränsningen av återbetalningsskyldigheten till dubbla det belopp som den tilltalade skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift enligt rättshjälpslagen ska begränsningsregeln vara tillämplig om den tilltalades ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Liksom är fallet i dag ska begränsningsregeln inte gälla i de fall som avses i 31 kap. 4 § första stycket och 10 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. när en tilltalad ska ersätta kostnader som denne orsakat genom vårdslöshet eller försummelse eller när den tilltalade i vissa fall ska ersätta kostnader i högre rätt.

Det belopp som ska betalas av en tilltalad med ett ekonomiskt underlag som inte överstiger 260 000 kronor bör anges i en ny bestämmelse i 31 kap. rättegångsbalken. Det belopp som den tilltalade högst ska ersätta ska motsvara ett belopp som är dubbelt så stort som vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift enligt 23 § rättshjälpslagen i dess nuvarande lydelse. De avgiftsnivåer som anges där bör omformuleras i den nya bestämmelsen, så att ersättningsskyldigheten ska bestämmas enligt sex olika nivåer, från lägst 4 procent till högst 80 procent av kostnaderna, eller i enlighet med de gällande minimibeloppen. Det ekonomiska underlaget ska beräknas på samma sätt som sker enligt 38 § rättshjälpslagen i dess nuvarande lydelse. Det innebär att den tilltalade ska kunna göra avdrag för underhållsskyldighet för barn med motsvarande belopp som i dag föreskrivs i 38 § rättshjälpslagen. I den nya bestämmelsen bör anges grunderna för beräkningen av det ekonomiska underlaget. Slutligen bör Domstolsverket få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om beräkning av det ekonomiska underlaget på motsvarande sätt som enligt rättshjälpslagen. Bemyndiganden som möjliggör detta bör tas in i den nya bestämmelsen i rättegångsbalken och i förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m.

### 13.8.6 Tidsfrist för ansökan om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift

**Förslag:** En ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift samt tolk- och översättningskostnader vid rådgivning ska göras till Rättshjälpsmyndigheten inom ett år från det att rådgivningen ägt rum. Om en ansökan inte görs inom den angivna tiden ska den avvisas.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *En tidsfrist kan bidra till en bättre kostnadskontroll*

Den som vill ha ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivningsavgift samt tolk- och översättningskostnader vid rådgivning ska ansöka om ersättning hos Rättshjälpsmyndigheten. Det finns inte någon särskild tidsfrist inom vilken en sådan ansökan måste göras. Enligt uppgifter från Rättshjälpsmyndigheten är det relativt vanligt att det till myndigheten inkommer ansökningar om ersättning för rådgivning som lämnats flera år tidigare. Det förekommer enligt myndigheten att det inkommer ansökningar om ersättning för rådgivningar som lämnats två eller tre år före ansökan. Rättshjälpsmyndigheten saknar dock närmare statistik avseende hur inkomna ansökningar om ersättning förhåller sig till när rådgivning lämnats.

När lång tid förflutit mellan rådgivning och ansökan om ersättning försvåras möjligheten för Rättshjälpsmyndigheten att utöva en effektiv kostnadskontroll. Myndigheten har därför ställt sig positiv till införandet av en tidsfrist, eftersom det skulle förbättra möjligheten till förutsebarhet, kontroll och eventuell uppföljning om sådan behöver göras.

Vi saknar anledning att ifrågasätta Rättshjälpsmyndighetens bedömning att en tidsfrist för en ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift och kostnader skulle förbättra myndighetens möjlighet att utöva en effektiv kostnadskontroll. Som Rättshjälpsmyndigheten också påtalat bör en tidsfrist inte sättas alltför kort, eftersom det skulle riskera att i för hög grad begränsa möjligheten att få ersättning. Det skulle i sin tur kunna resultera i att färre personer vill lämna rådgivning enligt rättshjälpslagen. Under förutsättning att en

tidsfrist inte sätts för kort har vi i övrigt inte kunnat identifiera några negativa konsekvenser av att införa en tidsfrist. Vi anser därför att det finns skäl att införa en tidsfrist för ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift. För att regleringen ska vara enhetlig bör en sådan tidsfrist även omfatta en ansökan om ersättning för tolk- och översättningskostnader vid rådgivning.

### *En tidsfrist bör införas i rättshjälpslagen*

Rätten till ersättning för nedsatt rådgivningsavgift och för tolk- och översättningskostnader framgår av 5 § första stycket rättshjälpslagen. Vidare följer det av 39 § rättshjälpslagen att det är Rättshjälpsmyndigheten som fattar beslut om sådan ersättning. Närmare bestämmelser om hanteringen av dessa ersättningsfrågor finns dock inte i rättshjälpslagen utan på lägre författningsnivå (se avsnitt 13.3.5).

Vi har övervägt olika alternativ för hur en tidsfrist kan regleras. Med hänsyn till att bestämmelser om förfarandet vid ansökan om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift m.m. hittills har meddelats främst genom Domstolsverkets föreskrifter är ett alternativ att bemyndiga Domstolsverket att meddela bestämmelser om en tidsfrist. Vi anser dock att tydlighetsskäl talar för att det av lag bör framgå att rätten till ersättning kan begränsas om en ansökan inte görs inom viss tid. Det bör därför direkt i 5 § rättshjälpslagen införas en tidsfrist för ansökan om ersättning jämte en regel som tydliggör att rätten till ersättning går förlorad om tidsfristen inte iakttas.

I våra kontakter med Rättshjälpsmyndigheten har myndigheten uppgett att det vore lämpligt om en ansökan om ersättning får göras inom ett år från det att rådgivningen ägt rum. Vi delar denna uppfattning. En ettårig tidsfrist ger den som lämnat rådgivning tillräckligt med tid att komma in med ansökan samtidigt som tidsfristen tillgodoser intresset av förbättrade kontroll- och uppföljningsmöjligheter för Rättshjälpsmyndigheten. Vi föreslår således att en bestämmelse om tidsfrist i enlighet med det sagda ska införas i 5 § rättshjälpslagen.

### 13.8.7 En stärkt rätt till rättshjälp i förvaltningsmål

**Förslag:** Vid bedömningen av en rättsökandes behov av juridiskt biträde enligt 7 § rättshjälpslagen ska särskilt beaktas den rättsökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet.

#### Skälen för utredningens förslag

Rättshjälpsystemet utgör ett viktigt led i enskildas rättskydd och syftar till att tillförsäkra enskilda en effektiv tillgång till domstolsprövning. Det är också i allt väsentligt det syftet som ligger bakom vårt förslag till en ny kostnadsreglering i förvaltningsprocessen (se kapitel 12). Den rätt till kostnadsersättning som en enskild kan ha enligt den nya regleringen har emellertid den nackdelen att den enskilde inte på förhand vet om hans eller hennes kostnader kommer att ersättas av det allmänna. Det allmännas kostnadsansvar kan fastställas först i efterhand med beaktande av bl.a. utgången i målet. Det är inte heller alla parter som har ekonomisk möjlighet att anlita ett ombud eller ligga ute med kostnader för ett ombud om utsikterna till ersättning är osäkra.

För att motverka att enskilda av ekonomiska skäl avstår från att göra sin rätt gällande finns möjligheten till statlig rättshjälp. Som redogjorts för i avsnitt 13.3.1 är det dock ytterst sällan som rättshjälp beviljas när en rättslig angelägenhet ska hanteras inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol. Det har att göra med att en rättsökande med hjälp av förvaltningsdomstolarnas processlednings- och utredningsansvar ofta anses kunna föra sin talan på egen hand.

Det finns i och för sig skäl som talar för att rätten till rättshjälp bör vara mer begränsad i förvaltningsmål än i mål som handläggs i allmän domstol. Vi anser emellertid att det finns tydliga belägg för att den praxis som utvecklats i förvaltningsdomstolarna när det gäller rätten till rättshjälp har blivit alltför restriktiv. Omvärlden har blivit mer komplex, vilket bl.a. återspeglar sig i den omfattande regelmassa som nu finns i den offentligrättsliga lagstiftningen. Det finns många mål i allmän förvaltningsdomstol som kan avse komplicerade sakförhållanden eller rättsliga frågor. Utvecklingen mot en tvåparts-

process innebär också att förvaltningsmyndigheter oftare intar ett partsperspektiv, vilket av naturliga skäl kan leda till att en myndighet i större utsträckning hävdar sitt partsintresse inför en domstol och inte agerar för att hjälpa den enskilde att komma till sin rätt på det sätt som förutsätts. Tvåpartsprocessen torde också medföra att en förvaltningsdomstol i större utsträckning än tidigare överlåter till parterna att svara för utredningen och i praktiken förhåller sig mer passiv till domstolens skyldigheter enligt officialprincipen. Till det ska läggas att förvaltningsprocessens formlöshet i vissa fall kan skapa förvirring för den enskilde om prövningsramen och vad denne har att bemöta i en process. Sammantaget innebär det anförda att förvaltningsprocessen, som den ser ut i dag, kan innebära att vissa förvaltningsmål är så pass komplicerade att en enskild inte kan tillvarata sina intressen på ett fullgott sätt ens med hjälp av domstolens utrednings- och processledningsansvar. Även om det i många fall inte kan anses finnas ett behov av biträde i mål som handläggs i förvaltningsdomstol finns det enligt vår mening skäl att tro att möjligheten att få rättshjälp i förvaltningsdomstol har blivit alltför snäv. Det finns därför skäl att mjuka upp behovsprövningen när det gäller rätten till rättshjälp i förvaltningsmål.

Vi föreslår därför att 7 § rättshjälpslagen ska kompletteras med en skrivning om att det vid bedömningen av en rättsökandes behov av juridiskt biträde särskilt ska beaktas den rättsökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet. Syftet med bestämmelsen är att markera att behovsbedömningen i högre utsträckning ska ta sin utgångspunkt i den rättsökandes behov i det enskilda fallet med hänsyn till målets komplexitet och den rättsökandes förutsättningar att ta till vara sin rätt. Rätten bör därvid fästa mindre avseende vid äldre förarbetsuttalanden beträffande förvaltningsprocessens karaktär som ett skäl för att en enskild inte ska anses ha något biträdesbehov. Därigenom bör prövningen av den enskildes behov av rättshjälp kunna inriktas på vilket behov som finns i det enskilda fallet och således leda till att behovsprövningen kan ske med något större generositet än vad som är fallet i dag.

# 14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 14.1 Bestämmelser om ikraftträdande

**Förslag:** Författningsförslagen i fråga om att rättsliga biträden ska lämna in kostnadsräkningar genom en elektronisk tjänst ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. I övrigt ska de föreslagna författningsändringarna träda i kraft den 1 september 2027.

### Skälen för utredningens förslag

De författningsändringar som vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Det behövs dock avsättas tid för remittering av förslagen och ytterligare beredning inom Regeringskansliet samt remittering till Lagrådet och riksdagsbehandling. Med hänsyn härtill, och med beaktande av betänkandets omfattning, föreslår vi att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2027.

Det föreslagna ikraftträdandet bör dock inte gälla vårt förslag om att rättsliga biträden ska lämna in kostnadsräkningar genom en elektronisk tjänst (se avsnitt 6.6). En skyldighet att använda en elektronisk tjänst förutsätter att en sådan tjänst finns på plats. De författningsförslag som är kopplade till denna fråga är således beroende av när en sådan tjänst – som Domstolsverket har fått i uppdrag att förbereda – kan sjösättas. När det kan ske kan vi i nuläget inte säkert svara på. Det finns därför anledning att överlämna till regeringen att besluta när bestämmelserna ska träda i kraft. Det sagda gäller förslaget till ny bestämmelse i 21 kap. 10 b § rättegångsbalken samt förslagen om ändringar i 32 a § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, 5 § lagen om målsägandebiträde, 28 § tredje stycket rättshjälpslagen och 11 § lagen om sär-

skild företrädare för barn. Det gäller även förslaget till ny bestämmelse i förordningen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt förslagen till ändringar i 23 § rättshjälpsförordningen, 7 § förordningen om offentligt biträde, 3 § förordningen om offentlig försvarare m.m., 4 § förordningen om målsägandebiträde och 4 § förordningen om särskild företrädare för barn.

## 14.2 Övergångsbestämmelser

**Förslag:** De nya bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen och 32 a och 32 b §§ ärendelagen ska inte tillämpas i mål eller ärenden som inletts före ikraftträdandet.

Den nya bestämmelsen i skadeståndslagen ska tillämpas endast i de fall ett yrkande om skadestånd har framställts efter ikraftträdandet.

Har rättshjälp beviljats eller ansökan om rättshjälp lämnats in till domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet ska 6, 22 b, 23 och 38 §§ i dess äldre lydelse tillämpas. Om en ansökan om ersättning av allmänna medel enligt 5 § rättshjälpslagen har inkommit före ikraftträdandet ska 5 § i dess äldre lydelse tillämpas.

Den nya bestämmelsen i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut ska inte tillämpas på beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

I övrigt behövs inga övergångsbestämmelser.

### Skälen för utredningens förslag

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att reglerna har trätt i kraft. Endast vid större olägenheter och svårösta konflikter mellan gammal och ny författning brukar särskilda bestämmelser ges i fråga om lagens tillämpning på rättegångar som pågår vid lagens ikraftträdande. Sådana övergångsbestämmelser har t.ex. getts vid införandet av en begränsning av möjligheten att överklaga ett beslut eller vid ändrade regler om rättegångskostnader och



kostnadsansvar (se prop. 1999/2000:61 s. 185 och där gjorda hänvisningar).

Mot bakgrund av det anförda bedömer vi att det finns anledning att införa övergångsbestämmelser beträffande vissa av de förslag vi lämnar.

Förslaget om ändringar i förvaltningsprocesslagen innebär en ny ordning när det gäller enskildas parters möjligheter att få ersättning av dels det allmänna, dels av enskild motpart, för rättegångskostnader inom ramen för ett förvaltningsmål. Det är av principiella skäl rimligt att de nya bestämmelserna bara ska tillämpas i de fall målet har inletts efter ikraftträdandet. Detsamma bör gälla bestämmelserna i 32 a och 32 b §§ ärendelagen, som alltså bara ska tillämpas i ärenden som inletts efter ikraftträdandet.

Vårt förslag om ändring i skadeståndslagen innebär en förändring av parters ansvar för rättegångskostnader i tvistemål. Av samma skäl som angetts beträffande bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen och ärendelagen bör den nya bestämmelsen tillämpas endast i de fall ett yrkande om skadestånd har framställts efter ikraftträdandet.

När det gäller våra förslag om ändrade bestämmelser om rättshjälp bör den som beviljats rättshjälp kunna överblicka de ekonomiska konsekvenserna av beslutet. De nya bestämmelserna om rättshjälp bör därför inte tillämpas när rättshjälp beviljats eller ansökan om rättshjälp har lämnats in till domstol eller Rättshjälpsmyndigheten före ikraftträdandet. I dessa fall bör äldre bestämmelser tillämpas. Den föreslagna bestämmelsen om en tidsfrist för ansökningar om ersättning av allmänna medel enligt 5 § rättshjälpslagen bör vidare tillämpas endast på ansökningar som inkommit till Rättshjälpsmyndigheten efter ikraftträdandet.

Den nya bestämmelsen i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut bör inte tillämpas på beslut som har meddelats före ikraftträdandet. I fråga om sådana beslut bör äldre bestämmelser fortfarande gälla.

De processrättsliga lagändringar som vi i övrigt föreslår kommer i enlighet med huvudprincipen att tillämpas från och med att de träder i kraft. Föreslagna ändringar som gäller brottmålsförfarandet kommer därför att gälla även i förundersökningar och brottmål som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft. Vi bedömer därför att det inte behövs några övergångsbestämmelser avseende övriga föreslagna ändringar.



# 15 Konsekvenser av förslagen

## 15.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att beskriva konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med vad som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) i dess lydelse före den 6 maj 2024 samt utifrån vad som angetts i våra direktiv.<sup>1</sup>

Enligt direktiven ska vi bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och, om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, 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. Därtill ska vi redovisa vilka konsekvenser som förslagen får för barn och barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Utredningens uppdrag har varit omfattande och avsett ett stort antal olika frågor. Vi har haft som ambition att kontinuerligt i betänkandet beskriva de problem som vi identifierat i den nuvarande lagstiftningen och vilket reformbehov som finns. I anslutning till respektive förslag har vi redogjort för vilka problem förslaget syftar till att lösa samt vad som ska uppnås med förslaget och de alternativa lösningar som övervägts.

---

<sup>1</sup> Utredningen tillsattes innan ändringar i 14–15 a §§ kommittéförordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. I enlighet med p. 2 i övergångsbestämmelserna till dessa ändringar tillämpar utredningen 14–15 a §§ i kommittéförordningen i dess lydelse innan ikraftträdandet och därmed också 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Se också p. 2 och 4 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## 15.2 Vilka berörs av de föreslagna ändringarna

### 15.2.1 Brottsoffer

Flera av våra förslag får konsekvenser för brottsoffer som deltar i en brottmålsrättegång i egenskap av målsägande. Förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde innebär att brottsoffer kommer att få ett målsägandebiträde i större utsträckning än vad dagens reglering medger. Målsägande som deltar i hovrättsprocessen kommer även att kunna få mer stöd och hjälp under processen om vårt förslag om målsägandestöd genomförs.

Brottsoffer kommer även att påverkas av förslaget om att en anmälan om målsägandebiträde ska göras omedelbart vid brottslighet där den misstänkte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden. Ändringen innebär att ett målsägandebiträde kommer att förordnas i ett tidigare skede i en brottsutredning i fler fall än i dag.

Ändringen i skadeståndslagen kommer att stärka de processuella rättigheterna för vissa offentliganställda tjänstemän som utsätts för brott i tjänsten.

Vårt förslag att en målsägande inte längre ska kunna biträda ett allmänt åtal syftar till att förtydliga och modernisera målsägandes roll i brottmålsprocessen och till att göra processen mer förutsebar för de enskilda som berörs av denna. Vår bedömning är att målsägandes ställning i processen inte på något beaktansvärt sätt kommer att påverkas negativt till följd av förslaget, särskilt med hänsyn till att rätten att biträda åtalet har en ytterst begränsad praktisk betydelse. Förslaget – i förening med förslagen att förtydliga en målsägandes frågerätt och stärka en målsägandes rätt att närvara vid huvudförhandling – kan tvärtom tydliggöra och därmed stärka en målsägandes ställning i processen. En målsägande kommer inte längre att kunna åberopa att han eller hon biträder åtalet som skäl för att målsäganden ska få ett målsägandebiträde i hovrätt. I praktiken innebär det ingen nackdel för målsägande, särskilt mot bakgrund av vårt förslag att på annat sätt stärka rätten till målsägandebiträde i överrätt.

### 15.2.2 Personer som misstänks och döms för brott

Flera av våra förslag berör enskilda personer som misstänks och döms för brott.

Förslagen om en stärkt rätt till målsägandebitråde kommer att beröra de personer som döms för brott. En ökning av antalet förordnade målsägandebiträden medför att dömda personer kan komma att åläggas återbetalningsskyldighet för ett målsägandebitrådes ersättning i något fler fall än tidigare. Detsamma gäller införandet av en rätt till målsägandestöd i hovrätt. Återbetalningsskyldigheten kan dessutom öka något till följd av förslaget att en anmälan om målsägandebitråde ska ske omedelbart när en förundersökning om brott i nära relation inletts.

Om våra förslag om utökad användning av brottmålstaxa, en differentierad timkostnadsnorm och skärpta krav på kostnadsräkningar samt övriga åtgärder för en ökad kostnadskontroll genomförs kan det innebära att personer som döms för brott kommer att bli återbetalningsskyldiga för något lägre kostnader än vad som är fallet i dag.

Vårt förslag om en ändrad lagteknisk konstruktion av regelverket om återbetalningsskyldighet i brottmål innebär ingen skillnad för återbetalningsskyldighetens storlek i förhållande till vad som gäller i dag. Om förslaget inte genomförs innebär dock förslaget om en höjd inkomstgräns för rättshjälp att återbetalningsskyldigheten för tilltalade kommer att minska.

När det gäller vårt förslag om skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare motsvarar förslaget i princip det femårskrav för vissa försvararuppdrag som redan gäller enligt det advokatetiska regelverket. Mot den bakgrunden innebär förslaget i praktiken inte någon inskränkning av den misstänktes rätt att fritt välja försvarare.

### 15.2.3 Andra enskilda som deltar i domstolsförfaranden

Vårt förslag om förändringar av rättshjälpssystemet kommer framför allt att beröra dem som av olika skäl behöver ett rättsligt biträde. Ett genomförande av förslagen kommer att innebära att en större andel av befolkningen än för närvarande kan få rättshjälp, vilket innebär att fler personer kommer att kunna göra sin rätt gällande

eller få sin sak prövad. Förslagen innebär alltså att enskildas rätt till domstolsprövning stärks.

Enskildas rätt till domstolsprövning stärks även genom vårt förslag om att enskilda i vissa fall ska kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol.

#### 15.2.4 Rättsväsendets myndigheter och rättsliga biträden

Våra förslag kommer i stor utsträckning att beröra rättsväsendets myndigheter samt advokater och andra personer som tar uppdrag som offentlig försvarare eller som rättsligt biträde i någon annan form.

Förslagen om skärpta krav på rättsliga biträdens kostnadsräkningar och att sådana räkningar ska lämnas in genom en elektronisk tjänst berör främst advokater och andra rättsliga biträdena samt domstolarna. Även flera av våra andra förslag om ändringar i regelverket om ersättning till rättsliga biträden påverkar de biträden som förordnas i olika uppdrag. Förslaget att nämndemän inte längre ska medverka i rättens ersättningsbeslut påverkar främst domstolarna. Förslagen syftar sammantaget till att effektivisera och förbättra hanteringen av frågor om ersättning till rättsliga biträden i den dömande verksamheten och skapa en bättre kostnadskontroll över anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m.

Förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde berör tingsrätter och hovrätter, som kommer att ta ställning till förordnande av målsägandebiträde i fler fall än tidigare och kalla fler sådana biträden till förhandling. Förslaget om att införa en rätt till målsägandestöd i hovrätt kommer att påverka hovrätterna, som kommer att hantera frågor om förordnande av och ersättning till målsägandestöd. Även Åklagarmyndigheten påverkas av en stärkt rätt till målsägandebiträde, genom att åklagare i färre fall än i dag kommer att företräda målsägande i brottmål.

Förslagen om vad en anmälan om offentlig försvarare eller målsägandebiträde ska innehålla och om att anmälan om målsägandebiträde ska göras omedelbart vid förundersökningar om brott i nära relation berör åklagare och andra förundersökningsledare.

Genom att rätten att biträda åtalet tas bort förenklas brottmålsförfarandet, som blir mer förutsebart för inblandande aktörer. För-

slaget bedöms också få arbets- och resursbesparande effekter för domstolarna, och då framför allt för hovrätterna, som i dag lägger en hel del tid på att hantera frågor om målsägandes biträdande av åtal.

De allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att påverkas av vårt förslag om en ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen genom att domstolarna kommer att behöva ta ställning till enskilda parter kostnadsyrkanden inom ramen för förvaltningsmål.

Förslagen om en höjd inkomstgräns för rättshjälp m.m. kommer att beröra Rättshjälpsmyndigheten och domstolarna. Förslaget förväntas innebära att antalet ansökningar om rättshjälp kommer att öka. Det kan inte uteslutas att det även leder till en viss ökad måltillströmning i domstolarna, eftersom den höjda inkomstgränsen syftar till att fler enskilda ska kunna göra sin rätt gällande i domstol.

Domstolsverket berörs av flera av våra förslag. Myndigheten har att genomföra förslaget om en utvidgad brottmålstaxa och får dessutom ett förtydligt och utökat bemyndigande att meddela föreskrifter om utlägg. Domstolsverket bör även ges i uppdrag att bygga en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar. Sveriges advokatsamfund bör, genom sin speciella ställning som sammanslutning för landets advokater, vara delaktig i det genomförandet. Även Sveriges advokatsamfund kommer därmed att beröras av de föreslagna ändringarna.

### **15.2.5 Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter**

Vårt förslag om att allmän förvaltningsdomstol i vissa fall ska kunna ålägga en allmän part ett ansvar för en enskild parts rättegångskostnader i förvaltningsmål kommer att beröra statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som uppträder som part i sådana mål.

## **15.3 Konsekvenser för rättssäkerheten**

Vi har inledningsvis (se kapitel 3) redogjort för att de frågor som behandlas i detta betänkande i allt väsentligt handlar om enskildas tillgång till domstolsprövning och intresset av rättssäkerhet i rättsliga förfaranden.

Förslagen om skärpt kostnadskontroll och åtgärder för att åstadkomma en kostnadsdämpande effekt bedöms inte påverka enskildas

tillgång till rättsliga biträden negativt och bör tvärtom leda till en ökad kvalitet i hanteringen av ersättningsfrågor, vilket är positivt både för rättssäkerheten och ur statsfinansiell synpunkt. Vi bedömer därför att förslagen i denna del inte kommer att få några negativa konsekvenser för vare sig rätten till domstolsprövning som sådan eller rätten till en rättvis rättegång i vid bemärkelse. Till det kommer att våra övriga förslag till stor del går ut på att enskildas processuella rättigheter i olika rättsliga förfaranden ska stärkas. Vi bedömer alltså att ett genomförande av våra förslag kommer att ha positiva effekter för enskildas rätt till en rättvis rättegång och därmed för rättssäkerheten.

## 15.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

### 15.4.1 Samlad bedömning av de ekonomiska konsekvenserna

**Bedömning:** Ett genomförande av våra förslag kommer sammantaget att leda till kostnadsökningar för det allmänna.

#### Skälen för utredningens bedömning

Vi ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Förslagen kommer att beröra ett stort antal olika aktörer inom främst rättsväsendet. Även ett stort antal förvaltningsmyndigheter och enskilda som deltar i domstolsförfaranden berörs av förslagen. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen är därför svårbedömda och bygger på uppskattningar. I vissa fall har en ekonomisk bedömning inte låtit sig göras. Det är mot den bakgrunden svårt att bedöma det totala ekonomiska utfallet av förslagen. De bedömningar som redovisas i det följande bör därför inte ses som något annat än en uppskattning av de kostnadsmässiga effekterna av ett genomförande av förslagen.

Våra förslag består på ett övergripande plan av tre delar. Vi har för det första lämnat förslag om åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Förslagen tar i huvudsak sikte på hanteringen av frågor om ersättning till rättsliga biträden och syftar i allt väsentligt till att skapa effektivitetsvinster i ersättningssystemet och kostnadsdämpande effekter



på statens utgifter för rättsliga biträden. Förslagen i denna del kommer sammantaget att ha en betydande kostnadsdämpande effekt på anslaget för rättsliga biträden.

För det andra har vi lämnat flera förslag som syftar till att stärka enskildas processuella rättigheter i olika domstolsförfaranden. Det gäller främst förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde, en utvidgad rätt till rättshjälp och införandet av en ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen. Det står klart att förslagen i dessa delar har kostnadsdrivande effekter för det allmänna. För det tredje har vi lämnat förslag om skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare och om vissa åtgärder för att upprätthålla allmänhetens förtroende för advokater. Förslagen i dessa delar bedöms inte medföra några särskilda kostnader för det allmänna.

Våra förslag om en stärkt rätt till målsägandebiträde, en utvidgad rätt till rättshjälp och om en rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål kommer att öka kostnaderna för det allmänna. De kostnadsökande effekterna av förslagen balanseras i viss mån av de kostnadsdämpande effekter som följer av våra förslag om åtgärder för en bättre kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Kostnadsökningarna bedöms dock överstiga de kostnadsdämpande effekterna. Det innebär att våra förslag sammantaget kommer att leda till kostnadsökningar för det allmänna om de genomförs. I det följande går vi igenom de huvudsakliga kostnadsmässiga konsekvenserna av våra olika förslag.

#### 15.4.2 Åtgärder för en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden

**Bedömning:** Förslagen om åtgärder för en förbättrad kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden kommer sammantaget att ha kostnadsdämpande effekter:

- Förslagen om skärpta krav på kostnadsräkningars innehåll, att rättsliga biträden ska använda en elektronisk tjänst för att lämna in kostnadsräkningar samt att nämndemän inte ska medverka i rättens beslut i ersättningsfrågor kan inte prissättas, men bör ha märkbara kostnadsdämpande effekter.
- Förslaget att begreppet tidsspillan ska definieras i lag bör leda till en kostnadsbesparing om cirka 5 miljoner kronor per år.

- Förslaget om en differentierad timkostnadsnorm kommer att innebära minskade kostnader för rättsliga biträden om cirka *95 miljoner kronor* per år.
- Förslaget att befintliga taxor för offentliga försvarare och målsägandebiträden ska utvidgas kommer att leda till minskade kostnader för offentliga försvarare och målsägandebiträden.
- Förslaget att en offentlig försvarare och ett målsägandebiträde i vissa fall utan rättens tillstånd ska kunna sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett polisförhör bör medföra vissa arbets- och kostnadsbesparande effekter för tingsrätterna.
- Förslagen om ett krav på skyndsam prövning i högre rätt av ett överklagat positivt förhandsbesked, om en tidsfrist för ansökan om nedsättning av rådgivningsavgift, om begränsningar i en tingsrätts möjlighet att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare till annan anställd än domare samt om ett bemyndigande till Domstolsverket att meddela en särskild utläggsföreskrift bör leda till vissa kostnadsdämpande effekter.
- Förslaget att rättsliga biträden ska använda en elektronisk tjänst för kostnadsräkningar kommer att medföra en engångskostnad för Domstolsverket. Kostnaden för att bygga en elektronisk tjänst kan uppskattas till *13 miljoner kronor*. Till det kommer årliga kostnader för underhåll och förvaltning av tjänsten. Dessa kan uppskattas till *2,5 miljoner kronor* för det första året och till *500 000 kronor* för det andra året. Därefter bedöms den årliga kostnaden vara marginell. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

## Skälen för utredningens bedömning

### *Övergripande bedömning*

Vi lämnar flera förslag som syftar till att skapa en bättre kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden (se kapitel 6 och 7). Den sammantagna bedömningen är att förslagen kommer att skapa förutsättningar för mer noggranna kontroller av rättsliga biträdens ersättningsanspråk och förbättra effektiviteten i det statliga ersätt-

ningssystemet. Förslagen bör därför i förlängningen ha en märkbar kostnadsdämpande effekt på anslaget för rättsliga biträden. Samtidigt är det som anförts ovan svårt att närmare bedöma i vilken utsträckning förslagen kommer att leda till en bättre kostnadskontroll och hur stor den sammanlagda kostnadsdämpande effekten blir. I det följande går vi igenom våra bedömningar i fråga om varje enskilt förslag.

*En digital hantering av kostnadsräkningar, skärpta krav på kostnadsräkningars innehåll och ändrade domförhållsregler*

Våra förslag om skärpta krav på innehållet i kostnadsräkningar och om att rättsliga biträden ska använda en elektronisk tjänst för att lämna in kostnadsräkningar bör förbättra effektiviteten i det statliga ersättningssystemet. Detsamma gäller förslaget om att nämndemän inte längre ska medverka i rättens beslut om ersättning. Förslagen syftar till att skapa förutsättningar för en bättre kostnadskontroll. Om förslagen genomförs bör de bidra till att ersättningssystemet blir mer effektivt, vilket bör ge positiva ekonomiska effekter. Samtidigt är det svårt att närmare förutse i vilken utsträckning ändringarna kommer att påverka rättsliga biträdens ersättningsanspråk och domstolarnas kostnadskontroll. Det går därför inte att prissätta den effekt som ändringarna kan tänkas få beträffande rättsliga biträdens ersättningsanspråk eller effektiviteten i domstolarnas och övriga myndigheters kostnadskontroll. Den kostnadsdämpande effekten går därför inte att beräkna. Vår allmänna bedömning är emellertid att den samlade effekten på sikt bör vara betydande.

Förslaget om att kostnadsräkningar ska ges in genom en elektronisk tjänst förutsätter att en sådan tjänst skapas och underhålls. Det arbetet medför investerings- och driftskostnader. Domstolsverket har till utredningen lämnat uppgift om att engångskostnaden för att bygga en elektronisk tjänst, inklusive kostnader för anpassningar av befintliga verksamhetsstöd, kan uppskattas till 13 miljoner kronor. För det första året som tjänsten tas i bruk har myndigheten uppskattat förvaltnings- och driftskostnaden till cirka 2,5 miljoner kronor. Därefter kommer kostnaden successivt att avta och bedöms uppgå till cirka 500 000 kronor det andra året och därefter till en i sammanhanget marginell kostnad. Enligt uppgift från Domstols-

verket ryms kostnaderna för att skapa och underhålla en elektronisk tjänst inom myndighetens befintliga anslag.

Det kan även bli nödvändigt med informationsinsatser till brukarna av den elektroniska tjänsten, dvs. advokater och advokatbyråers administrativa personal, andra rättsliga biträden och domstolspersonal. Det innebär en viss engångskostnad som bör rymmas inom Domstolsverkets befintliga anslag.

#### *En legaldefinition av begreppet tidsspillan m.m.*

Vi föreslår att begreppet tidsspillan ska definieras i lag. Syftet är att tydliggöra att ersättning kan lämnas endast för sådan tid där biträdets arbetstid tas i anspråk på grund av ett uppdrag och där arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras. Förslaget bedöms leda till en viss begränsning av vad som utgör ersättningsgill tidsspillan och bör därför få en viss kostnadsdämpande effekt på kostnaderna för rättsliga biträden såvitt avser ersättning för tidsspillan. År 2023 utbetalades cirka 480 miljoner kronor i ersättning till rättsliga biträden för tidsspillan. Det får antas att den kostnadsdämpande effekten kommer att motsvara någon enstaka procent av den totala kostnaden. Vi uppskattar därför att förslaget leder till besparingar om cirka 5 miljoner kronor per år.

#### *En differentierad timkostnadsnorm*

Vårt förslag om en differentierad timkostnadsnorm innebär att arbete som utförs av biträdande jurister och andra jurister än advokater ska ersättas enligt en timkostnadsnorm som uppgår till 80 procent av den timkostnadsnorm som ska gälla för advokater. Förslaget kommer att innebära en direkt kostnadsbesparing och få en kostnadsdämpande effekt över tid.

En sänkt timkostnadsnorm för biträdande jurister och andra jurister än advokater kommer att leda till minskade kostnader för de biträdesuppdrag där en annan person än en advokat förordnas. Det gäller således främst vid förordnande av rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde, offentligt biträde och särskild företrädare för barn, även om det ofta är advokater som får dessa uppdrag.

En differentiering av timkostnadsnormen förväntas dock påverka kostnaderna även i de uppdrag där en advokat förordnas. Det förekommer inte sällan att en advokat, inom ramen för ett uppdrag, låter en biträdande jurist utföra vissa uppgifter enligt en advokats instruktioner. Det kan därför förväntas att förslaget har en kostnadsdämpande effekt även när det gäller ersättning för arbete i de uppdrag där en advokat förordnas.

Vi har ingen uppgift om hur stor del av den ersättning för arbete som betalas ut till rättsliga biträden som avser arbete som har utförts av biträdande jurister eller andra personer än advokater. En uppskattning av de kostnadsmässiga konsekvenserna får därför bygga på antaganden. Vid beräkningen har vi utgått från följande uppgifter.

År 2024 uppgick de totala utgifterna för transfereringar till rättsliga biträden till cirka 4 055 456 000 kronor. Utgifterna för offentlig försvarare stod för cirka 56 procent av totalbeloppet (2 282 681 000 kronor). Utgifterna för målsägandebitråde, offentligt biträde, rättshjälpsbiträde och särskild företrädare för barn stod tillsammans för cirka 31 procent av totalbeloppet (1 268 805 000 kronor).<sup>2</sup>

När det gäller fördelningen av de totala kostnaderna för rättsliga biträden utgör ersättning för arbete cirka 83 procent av all utbetald ersättning medan cirka 13 procent avser tidsspillan och 4 procent utlägg.<sup>3</sup> När det gäller offentlig försvarare kan därför uppskattas att av de totala utgifterna för år 2024 bestod 1 894 625 000 kronor av ersättning för arbete.<sup>4</sup> Av de totala utgifterna samma år för målsägandebitråde, offentligt biträde, rättshjälpsbiträde och särskild företrädare för barn avsåg cirka 1 053 108 000 kronor ersättning för arbete.<sup>5</sup>

Det kan antas att biträdande jurister utför endast en mindre del av det sammanlagda arbetet som utförs inom ramen för de uppdrag som tilldelas advokater. Denna del kan antas uppgå till 10 procent av allt utfört arbete. När det gäller uppdrag som offentlig försvarare skulle den sänkta timkostnadsnormen således påverka 10 procent av all utbetald ersättning till offentliga försvarare för arbete, dvs. 189 462 500 kronor. Om det beloppet i stället ersattes enligt den lägre timkostnadsnormen skulle kostnaden i stället uppgå till

---

<sup>2</sup> Se Domstolsverkets årsredovisning 2024.

<sup>3</sup> Uppgifterna framgår av den statistik vi inhämtat från Domstolsverket.

<sup>4</sup> Beräkning:  $2\,282\,681\,000 \times 0,83 = 1\,894\,625\,000$ .

<sup>5</sup> Beräkning:  $1\,268\,805\,000 \times 0,83 = 1\,053\,108\,000$ .

151 570 000 kronor. Det skulle alltså innebära en besparing om cirka 38 *miljoner kronor*. Besparingar skulle på motsvarande sätt uppstå för det arbete som en biträdande jurist utför i ett uppdrag där en advokat förordnats som målsägandebitråde, offentligt biträde, rättshjälpsbiträde eller särskild företrädare för barn. Denna kostnadsbesparing kan uppskattas till 15 *miljoner kronor*.

För att beräkna effekten för de uppdrag där andra jurister än advokater förordnats som rättsligt biträde är det nödvändigt att veta hur stor andel av alla förordnade målsägandebiträden, rättshjälpsbiträden och offentliga biträden m.fl. som är advokater respektive biträdande jurister eller andra personer. Vi har inte tillgång till uppgifter om hur denna fördelning ser ut. I en äldre rapport från Domstolsverket konstaterades att 87 procent av alla förordnanden som målsägandebitråde gick till advokat, 11 procent till biträdande jurist och 2 procent till annan lämplig person.<sup>6</sup> Denna fördelning stämmer väl överens med våra egna erfarenheter. Vår uppfattning är att merparten av alla uppdrag som målsägandebitråde går till advokater, även om det också förekommer att biträdande jurister får sådana uppdrag. Detsamma gäller uppdrag som rättshjälpsbiträde. När det gäller uppdrag som offentligt biträde torde det vara något vanligare att biträdande jurister förordnas, medan uppdrag som särskild företrädare för barn mestadels går till advokater.

Med ledning av ovanstående uppgifter uppskattar vi att cirka 80 procent av samtliga uppdrag som målsägandebitråde, rättshjälpsbiträde, offentligt biträde och särskild företrädare för barn går till advokater, och att resterande 20 procent av uppdragen går till biträdande jurister eller andra personer. Det innebär att cirka 210 miljoner kronor av statens utgifter för nämnda biträdesformer under år 2024 skulle ha påverkats av förslaget om en differentierad timkostnadsnorm ( $0,2 \times 1\,053\,108\,000 = 210\,621\,600$ ). Om den differentierade timkostnadsnormen hade tillämpats på det beloppet skulle kostnaden i stället ha uppgått till drygt 168 miljoner kronor. En tillämpning av den föreslagna timkostnadsnormen skulle alltså ha lett till en besparing med 42 *miljoner kronor*.

Beräkningarna bygger på antaganden och är förenade med osäkerhet. De indikerar likväl att en differentierad timkostnadsnorm enligt vårt förslag skulle leda till betydligt minskade utgifter för staten såvitt gäller ersättning för arbete som utförts av biträdande jurister

---

<sup>6</sup> Se Domstolsverkets rapport 1996:2.

eller andra personer än advokater. Med tanke på den betydelse som timkostnadsnormens utveckling har för kostnadsutvecklingen av anslaget för rättsliga biträden är det också tydligt att förslaget på sikt kan få en betydande kostnadsdämpande effekt när det gäller utvecklingen av statens utgifter för rättsliga biträden.

En differentierad timkostnadsnorm i enlighet med vårt förslag kan utifrån 2024 års siffror uppskattas leda till en kostnadsbesparing om cirka 95 miljoner kronor per år (42 miljoner + 15 miljoner + 38 miljoner).

### *Utvidgade brottmålstaxor*

Förslaget att brottmålstaxorna för offentlig försvarare och målsägandebiträde ska utvidgas till att kunna tillämpas oavsett hur många parter och biträden som deltar i ett brottmål innebär att betydligt fler mål kommer att omfattas av taxornas tillämpningsområde. Det bör leda till en märkbar besparing när det gäller statens utgifter för offentliga försvarare och målsägandebiträden. För att beräkna denna effekt är det nödvändigt att klarlägga inte bara hur många fler mål som kommer att omfattas av brottmålstaxorna, utan också hur mycket lägre biträdeskostnaderna blir om de mål som i dag faller utanför tillämpningsområdet i stället kommer att ersättas enligt taxorna. Det har inte varit möjligt att göra en sådan beräkning. Det är därför inte möjligt att uppskatta den kostnadsdämpande effekten. Med tanke på att utgifterna för offentlig försvarare och målsägandebiträde står för nästan 70 procent av utgifterna på anslaget för rättsliga biträden bör emellertid effekten bli betydande.

### *Övriga förslag*

Förslaget om ett krav på skyndsam prövning i högre rätt av ett överklagande av ett positivt förhandsbesked bedöms leda till en viss ökning av antalet positiva förhandsbesked som upphävs vid en prövning i överrätt. Vi uppskattar att det handlar om högst 10–20 beslut per år. Förslaget bedöms därmed få en viss kostnadsdämpande effekt på statens utgifter för ersättning till distansbiträden såvitt gäller merkostnader för tidsspillan och utlägg. Den samlade effekten på anslaget för rättsliga biträden bedöms emellertid vara begränsad.

En tidsfrist för en ansökan om nedsättning av rådgivningsavgift m.m. kan förväntas leda till en bättre kostnadskontroll och till att det i några fall per år beslutas om avvisning av en ansökan om ersättning. Förslaget bedöms få en begränsad kostnadsdämpande effekt såvitt gäller statens utgifter för sådan ersättning.

Förslaget att tingsrätternas möjlighet att delegera beslut om förordnande av offentlig försvarare ska begränsas till anställda med särskild kunskap om uppgiften bör kunna leda till att förordnande av offentlig försvarare beslutas i något färre fall än tidigare, vilket kommer att ha en begränsad kostnadsbesparande effekt på statens utgifter för offentlig försvarare.

Ett utökat och förtydligat bemyndigande till Domstolsverket att meddela en särskild utläggsföreskrift bör leda till en viss kostnadsdämpande effekt när det gäller statens utgifter för ersättning till rättsliga biträden för utlägg.

Förslaget att frågor om substitution inför förhör under förundersökning i vissa fall ska kunna hanteras utan en tingsrätts inblandning bör medföra vissa arbets- och kostnadsbesparande effekter för tingsrätterna. Det kommer i viss mån att frigöra resurser för tingsrätterna att fokusera på kärnverksamheten.

Förslaget om krav på vad en anmälan om offentlig försvarare respektive målsägandebiträde ska innehålla bedöms inte få några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser.

### 15.4.3 En stärkt rätt till målsägandebiträde och övriga målsägandefrågor

**Bedömning:** Förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde bedöms leda till att statens kostnader för målsägandebiträden kommer att öka med cirka 24,3 miljoner kronor per år.

Förslaget om en rätt till ett målsägandestöd i hovrätt bedöms leda till kostnadsökningar om cirka 4 miljoner kronor per år.

Förslaget om en ändring i skadeståndslagen förväntas leda till endast marginella kostnadsökningar för staten.

Förslaget att ta bort en målsägandes rätt att biträda ett åtal bedöms ha en viss arbetsbesparande effekt för domstolarna.



## Skälen för utredningens bedömning

### *Målsägandebiträde i överrätt*

I Domstolsverkets utvärdering av 2018 års reform av rätten till målsägandebiträde i överrätt konstaterades att reformen inneburit att de årliga kostnaderna för målsägandebiträde i hovrätt minskat med cirka 50 procent, från 50 miljoner kronor till 25 miljoner kronor per år. Samtidigt uttalades att den faktiska minskningen sannolikt var betydligt större med hänsyn till kostnadsutvecklingen i övrigt.<sup>7</sup>

Vårt förslag om en stärkt rätt till målsägandebiträde i överrätt innebär att statens kostnader för målsägandebiträde, och då främst i hovrätt, kommer att öka. Mot bakgrund av Domstolsverkets utvärdering av de kostnadsmässiga konsekvenserna av 2018 års reform har vi utgått från att en återgång till den tidigare ordningen, dvs. att ett biträdesförordnande från tingsrätt per automatik skulle kvarstå i överrätt, skulle leda till att kostnaderna för målsägandebiträde i hovrätt skulle öka med minst 100 procent i förhållande till dagens nivå. År 2023 uppgick kostnaderna för målsägandebiträde i hovrätt till strax under 30 miljoner kronor. Motsvarande siffra för år 2024 kan antas ligga strax över 30 miljoner kronor. Med tanke på att antalet inkomna brottmål i hovrätt ökat och förväntas fortsätta att öka skulle kostnadsökningen sannolikt vara högre än en fördubbling av den nuvarande kostnadsnivån. Kostnadsökningen vid en tillbakagång till den tidigare ordningen kan därför antas uppgå till cirka 40 miljoner kronor per år.

Vårt förslag innebär att inte alla målsägande som har haft ett målsägandebiträde i tingsrätt ska ha kvar biträdet i hovrätt. Ett genomförande av vårt förslag kommer därför att innebära en ökning av statens kostnader för målsägandebiträde i hovrätt som är betydligt lägre än 40 miljoner kronor per år. Förslaget uppskattas medföra en ökning av kostnaderna för målsägandebiträde i hovrätt om cirka 25 procent i förhållande till dagens nivå, eller cirka 10 miljoner kronor per år. Kostnadsökningen är hänförlig främst till förslaget om en ny punkt i 1 a § andra stycket lagen om målsägandebiträde. Förslaget om ett nytt tredje stycke i samma paragraf bedöms få en endast marginell påverkan på kostnaderna.

---

<sup>7</sup> Se Domstolsverkets rapport DOV 2021/1208.

Förslaget bedöms medföra en viss ökning av kostnaderna för målsägandebiträde i Högsta domstolen. Dessa kostnader uppgick år 2023 till drygt 224 000 kronor. Kravet på prövningstillstånd i Högsta domstolen innebär dock att de förändrade reglerna när det gäller målsägandebiträde i Högsta domstolen förväntas få endast en marginell påverkan på statens utgifter för målsägandebiträden.

Förslaget om en stärkt rätt till målsägandebiträde i hovrätt bedöms alltså leda till en ökning av statens utgifter för målsägandebiträde om cirka *10 miljoner kronor* per år.

Förslaget innebär att det kommer att uppstå ett visst ytterligare arbete för hovrätterna när det gäller att förordna målsägandebiträden samt vidtala och kalla personer till huvudförhandling. Förhandlings-tiden kan också komma att öka något i de mål där ett målsägandebiträde förordnas. Kostnadsökningarna för hovrätterna bedöms dock inte vara mer omfattande än att de bör rymmas inom domstolarnas befintliga anslag.

Om förslaget genomförs bör en viss kostnads- och arbetsbesparande effekt uppstå för Åklagarmyndigheten genom att åklagare inte kommer att behöva företräda målsägande i lika många fall som tidigare.

#### *Målsägandebiträde för äldre personer m.fl.*

Vårt förslag om en stärkt rätt till målsägandebiträde för äldre och vissa andra särskilt utsatta brottsoffer bör leda till att ett målsägandebiträde kommer att förordnas för dessa brottsoffer i något fler fall än i dag. Vår uppfattning är dock att domstolarna redan utifrån dagens reglering beaktar en målsägandes höga ålder eller utsatta situation vid bedömningen av om ett biträde ska förordnas. Vårt förslag om en stärkt rätt till målsägandebiträde för äldre personer m.fl. förväntas därför leda till en förhållandevis begränsad ökning av statens kostnader för målsägandebiträde. År 2024 uppgick de totala kostnaderna för målsägandebiträden till 549 miljoner kronor. Vi uppskattar att ökningen av statens kostnader för målsägandebiträden till följd av vårt förslag i denna del uppgår till cirka *10 miljoner kronor* per år.

*Målsägandebiträdets behörighet i förenklade tvistemål*

Förslaget att ett målsägandebiträdes förordnande ska kvarstå när ett enskilt anspråk avskiljs från ett brottmål för att handläggas som ett förenklat tvistemål kommer att medföra en begränsad ökning av statens kostnader för målsägandebiträden. Vi har inte tillgång till uppgifter om hur ofta som enskilda anspråk avskiljs till tvistemål och i vilken utsträckning sådana mål handläggs som förenklade tvistemål. Vår uppfattning är dock att domstolarna förhållandevis sällan beslutar om avskiljande. Det är i sin tur endast en liten andel av de avskilda målen som handläggs som förenklade tvistemål. Mot bakgrund av det anförda bedömer vi att förslaget kommer att medföra en begränsad ökning av statens kostnader för målsägandebiträden. Denna ökning kan uppskattas till cirka 2 miljoner kronor per år.

*En utökad skyldighet för förundersökningsledare att omedelbart göra en anmälan om målsägandebiträde*

Vårt förslag om att förundersökningsledare omedelbart ska göra en anmälan om målsägandebiträde vid förundersökning om brott i nära relation innebär att ett målsägandebiträde i fler fall kommer att förordnas i ett tidigare skede i en brottsutredning än vad som är fallet i dag. Det innebär att kostnaderna per biträdesförordnande förväntas öka.

Vi har inte tillgång till statistik om hur stor andel av alla biträdesförordnanden som avser brott i nära relation. Vi har inte heller någon statistik om hur snart efter att en förundersökning har inletts eller återupptagits som ett målsägandebiträde utses. Vår uppfattning är emellertid att det redan utifrån dagens reglering som utgångspunkt gäller att ett målsägandebiträde ska förordnas i ett tidigt skede vid brott i nära relation och att det också sker i stor utsträckning. Ett genomförande av vårt förslag skulle alltså till stor del innebära att den praxis som redan gäller lagfästs. Vi uppskattar därför att ett genomförande av vårt förslag skulle innebära att förordnande av målsägandebiträde tidigare läggs i ett förhållandevis begränsat antal fall per år. Vi uppskattar att ett förordnande kan förväntas tidigare läggas i cirka 500 fall per år. Med antagandet att kostnadsökningen per förordnande i snitt motsvarar ett merarbete om två timmars arbete och en timmes tidsspillan, förväntas förslaget leda till ökade

kostnader för målsägandebiträden med cirka 2,3 *miljoner kronor* per år.

#### *Målsägandestöd i hovrätt*

Förslaget att vissa målsägande ska få ett målsägandestöd förordnat för sig i hovrätt kommer att innebära ökade kostnader för staten. Vi uppskattar att ett målsägandestöd kan komma att förordnas i cirka 1 000 mål per år. Med antagandet att ett målsägandestöd förordnas per mål och att ett målsägandestöd i snitt lägger ned 2,5 timmars arbete i varje mål skulle kostnaden för ett målsägandestöd per mål uppgå till 3 965 kronor utifrån 2025 års timkostnadsnorm. Kostnaderna för tidsspillan och utlägg bedöms bli endast marginella med hänsyn till målsägandestödets uppdrag. Utifrån det kan kostnaden för att införa en rätt till målsägandestöd i hovrätt uppskattas till cirka 4 *miljoner kronor* per år.

#### *En ny regel i skadeståndslagen*

Förslaget om en ny regel i skadeståndslagen innebär att det allmänna i ett fåtal fall per år kommer att få utge ersättning för en enskild parts rättegångskostnader. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i vissa situationer där en offentliganställd tjänsteman skulle ha ansvarat för en motparts kostnader enligt reglerna i 18 kap. rättegångsbalken när ett enskilt anspråk på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken har handlagts inom ramen för ett tvistemål. En förutsättning för att det allmännas kostnadsansvar ska aktualiseras är att en tjänsteman i ett tvistemål skulle ha ålagts att ersätta motpartens rättegångskostnad med stöd av 18 kap. rättegångsbalken trots att motparten har dömts för den gärning som talan grundas på. Kostnadsregeln avser en situation som kan förväntas uppstå mycket sällan. Vi uppskattar att det inte bör vara fråga om fler än 10–20 fall per år. Med utgångspunkt i att kostnaden per mål inte förväntas överstiga 10 000 kronor kan kostnadsökningen för det allmänna med anledning av denna regel uppskattas till högst 200 000 *kronor* per år.

### *Rätten att biträda åtalet*

Förslaget att ta bort rätten att biträda åtalet kommer att få vissa arbetsbesparande effekter för domstolarna, och då särskilt för hovrätterna, som under beredningen av ett brottmål inte längre kommer att behöva lägga tid på att reda ut frågan om åtalet biträds.

År 2023 avgjordes i hovrätt 1 375 brottmål där ett eller flera målsägandebiträden deltog. Totalt förekom i dessa mål 1 726 målsägandebiträden.<sup>8</sup> Om det antas att hovrätterna i drygt hälften av fallen – cirka 1 000 fall – har behövt utreda om en målsägande biträder åtalet skulle vårt förslag innebära en inte obetydlig arbetsbesparing.

Några andra beaktansvärda ekonomiska konsekvenser har vi inte kunnat förutse när det gäller förslaget att avskaffa en målsägandes rätt att biträda åtalet och därtill hörande förslag.

Att rätten att biträda åtalet tas bort innebär att en målsägande inte längre kommer att kunna åberopa att han eller hon biträder åtalet som ett skäl för att målsägandebiträde ska förordnas i hovrätt. Det bedöms dock inte leda till att färre målsägandebiträden kommer att förordnas, särskilt mot bakgrund av vårt förslag om hur rätten till målsägandebiträde i överrätt ska stärkas.

#### 15.4.4 En ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen

**Bedömning:** Förslaget om en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål kommer att innebära ökade kostnader för det allmänna. Kostnadsökningarna kan uppskattas till cirka 15 miljoner kronor per år. De kostnadsökningar som uppkommer för staten bör rymmas inom befintliga anslag till statliga förvaltningsmyndigheter.

### Skälen för utredningens bedömning

#### *Konsekvenser för det allmänna*

Vårt förslag om en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål innebär en ny ordning för hantering av rättegångskostnader i allmän förvaltningsdomstol. Samtidigt bör det påpekas att

<sup>8</sup> Uppgiften kommer från den statistik som vi inhämtat från Domstolsverket.

kostnadsansvaret enligt den nya regleringen har en betydande överlappning med det skadeståndsansvar som det allmänna redan har enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen. I korthet innebär den bestämmelsen att det allmänna har ett ansvar att ersätta en enskild för befogade kostnader som denne ådrar sig i ett förvaltningsmål, om det är nödvändigt för att tillgodose den enskildes rätt till en rättvis rättegång. Även regleringen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen kan i vissa fall innebära att det allmänna har att ersätta en enskild för dennes kostnader i ett förvaltningsmål. Det finns således sedan tidigare regler som gör att det allmänna kan ansvara för enskildas rättegångskostnader i förvaltningsmål. Det är därför svårt att bedöma i vilken utsträckning vårt förslag till kostnadsreglering i materiellt hänseende utvidgar rätten till ersättning, dvs. leder till att ersättning kommer att dömas ut i fall där det enligt gällande rätt saknas rätt till ersättning. Eftersom vi bedömer att vårt förslag innebär att det allmännas kostnadsansvar går något längre än vad som i dag följer av rätten till en rättvis rättegång kan det dock hävdas att regleringen i någon mån kommer att utvidga enskildas rätt till ersättning av det allmänna.

Den nya kostnadsregleringen kan också förväntas öka benägenheten hos enskilda parter att anlita ombud i förvaltningsmål, vilket i sin tur kan antas leda till att fler kostnadsanspråk framställs mot det allmänna. Det finns därför skäl att tro att det allmännas kostnadsansvar kommer att aktualiseras i fler fall än vad som är fallet i dag.

Sammantaget gör vi bedömningen att förslaget kommer att leda till kostnadsökningar för det allmänna. Samtidigt har förslaget samhällsekonomiskt positiva effekter i och med att det i praktiken innebär att enskildas rätt till en rättvis rättegång stärks och att kostsamma skadeståndsprocesser hos Justitiekanslern eller i allmän domstol kan undvikas.

Eftersom den nya regleringen av det allmännas kostnadsansvar kommer att kunna tillämpas på i princip alla mål i allmän förvaltningsdomstol är det inte möjligt att beräkna i hur många fall per år det allmännas kostnadsansvar kommer att aktualiseras eller hur stora kostnaderna sammanlagt kommer att bli. Den föreslagna regleringen har dock karaktären av en undantagsregel som kan antas aktualiseras i ett förhållandevis begränsat antal mål. Vi förutser därför att det inte kommer att handla om något påfallande högt totalbelopp. Till visst stöd för det antagandet kan anföras att mängden skadeståndsärenden som i tiden efter avgörandet HFD 2022 ref. 10 hanterats av

Justitiekanslern inom ramen för statens frivilliga skadereglering har varit få till antalet. Detsamma gäller antalet skadeståndsmål som hanterats i allmän domstol.

Vi uppskattar därför att antalet fall där en förvaltningsdomstol kommer att besluta att det allmänna ska ersätta en enskild parts rättegångskostnad inte kommer att överstiga 1 000 per år. Med antagandet att genomsnittskostnaden per mål uppgår till 20 000 kronor kommer den sammanlagda kostnaden för det allmänna inte att överstiga *20 miljoner kronor* per år. Den faktiska kostnaden för det allmänna blir dock något lägre dels eftersom det allmänna redan i dag betalar ut viss ersättning för rättegångskostnader i form av skadestånd, dels eftersom kostnadskrävande processer hos Justitiekanslern eller i allmän domstol kan undvikas. Vi uppskattar därför att kostnadsökningen för det allmänna i praktiken motsvarar cirka *15 miljoner kronor* per år.

Det allmännas kostnadsansvar är utformat så att en förvaltningsdomstol ska kunna ålägga en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet att ersätta en enskild parts rättegångskostnad. Kostnaderna för det allmänna kommer därmed att slås ut på de statliga och kommunala myndigheter som uppträder som parter i förvaltningsdomstol. Det innebär att de kostnadsmässiga konsekvenserna för statens del kommer att få hanteras inom ramen för varje myndighets anslag. Med hänsyn härtill, och med beaktande av att kostnadsansvaret förväntas aktualiseras i ett förhållandevis begränsat antal fall, bör kostnaderna kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag till respektive myndighet. Det kan dock inte uteslutas att kostnadsansvaret kan innebära att vissa förvaltningsmyndigheter kan behöva omfördela resurser inom myndigheten, vilket kan påverka en myndighets förmåga att utföra sitt uppdrag. Det finns därför anledning att följa upp konsekvenserna av regleringen en tid efter att den trätt i kraft och eventuellt tillskjuta medel till de myndigheter vars beslut ofta överklagas till förvaltningsdomstol och som kan förväntas oftare träffas av ett kostnadsansvar.

*Särskilt om konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Införandet av en ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen innebär att det i vissa förvaltningsmål tillförs nya arbetsmoment för att handlägga ersättningsfrågan. Det gäller både hanteringen av kostnadsyrkandet (registrering av kostnadsräkning m.m.) och själva prövningen av anspråket. Detta gäller i samtliga mål där ett kostnadsyrkande framställs. Enligt vår uppfattning kan merarbetet, uttryckt i en ökning av styckkostnaden för ett mål i allmän förvaltningsdomstol, uppskattas till cirka fem procent av nuvarande styckkostnad.<sup>9</sup> Detta innebär en ökning av styckkostnaden med cirka 525 kronor för ett mål i förvaltningsrätt, 1 070 kronor för ett mål i kammarrätt och cirka 900 kronor för ett mål i Högsta förvaltningsdomstolen. Det är emellertid inte möjligt att uppskatta i hur många mål som enskilda parter kommer att framställa ersättningsanspråk. Den sammanlagda kostnaden för den tillkommande arbetsuppgiften är därför inte möjlig att beräkna. Eftersom antalet mål där kostnadsfrågan aktualiseras förväntas bli relativt få bedömer vi dock att de ökade kostnaderna som föranleds av förslaget bör rymmas inom förvaltningsdomstolarnas befintliga anslag.

**15.4.5 Höjd inkomstgräns för rättshjälp m.m.**

**Bedömning:** En höjd inkomstgräns för rättshjälp m.m. kommer att leda till kostnadsökningar för staten. Kostnaderna för rättshjälpen uppskattas öka med cirka 85 miljoner kronor per år.

**Skälen för utredningens bedömning**

Vårt förslag att inkomstgränsen för rättshjälp ska motsvara sju prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken innebär att gränsen utifrån 2026 års prisbasbelopp går vid ett ekonomiskt underlag om 414 400 kronor. Vi har även föreslagit att beräkningen av rättshjälpsavgiften ska justeras så att avgiften i de olika nivåerna ska variera mellan 2 procent och 60 procent av kostnaderna samt att avdraget för den som bidrar till underhållet av barn ska höjas. Därtill har vi

---

<sup>9</sup> För nuvarande styckkostnader, se Domstolsverkets årsredovisning 2024.



föreslagit att rätten till rättshjälp i förvaltningsmål ska utvidgas. De föreslagna ändringarna kommer sammantaget att innebära ökade kostnader för staten.

Det är svårt att bedöma hur stor kostnadsökningen blir. Beräkningen bygger därför på uppskattningar. Vi har tagit utgångspunkt i statistiken om antalet avräknade ärenden och kostnader för rättshjälpsbiträde under år 2024.<sup>10</sup> Det året avräknades totalt 4 212 rättshjälpsärenden. Statens kostnader för rättshjälpsbiträden uppgick samma år till cirka 171 miljoner kronor. Med ledning av dessa uppgifter kan genomsnittskostnaden per rättshjälpsärende för år 2024 uppskattas till cirka 40 600 kronor. Genomsnittskostnaden avser nettokostnaden för staten, dvs. statens kostnad för rättshjälpen efter avdrag för den enskildes rättshjälpsavgift.

Av uppgifter från Rättshjälpsmyndigheten framgår att den största andelen av de personer som för närvarande beviljas rättshjälp befinner sig i inkomstintervallen 0–100 000 kronor. I de högre inkomstintervallen avtar antalet avräknade ärenden (se avsnitt 13.4). Det beror bl.a. på att personer med högre inkomster oftare har en hemförsäkring än personer i de lägre inkomstintervallen.

Enligt SCB:s inkomststatistik omfattas i dag cirka 1,62 miljoner människor av rättshjälpen (se avsnitt 13.5.1). Omkring 4,35 miljoner människor har inkomster som överstiger den nuvarande inkomstgränsen om 260 000 kronor och har därmed inte rätt till rättshjälp. Om inkomstgränsen höjs till 414 400 kronor enligt 2026 års prisbasbelopp skulle ytterligare cirka 1,58 miljoner människor kunna bli aktuella för rättshjälp.<sup>11</sup> Dessa tillkommande personer måste beaktas i beräkningen. Det sagda innebär dock inte att antalet rättshjälpsärenden kommer att öka i samma utsträckning som antalet personer som inkomstmässigt omfattas av rättshjälpen.

Med utgångspunkt i statistiken om antal avräknade ärenden för 2024 och med beaktande av SCB:s uppgifter om hur befolkningen fördelas i olika inkomstintervall bör vårt förslag till en höjd inkomstgräns för rättshjälp uppskattningsvis leda till en ökning av ärendevolymen med cirka 50 procent. Det skulle innebära att antalet ärenden – i förhållande till 2024 års nivå – skulle öka till cirka 6 300 ärenden.

När det gäller fördelningen av ärendena i de nya avgiftsintervallen är det troligt att fördelningskurvan i stort kommer att likna den

---

<sup>10</sup> Se Domstolsverkets årsredovisning 2024.

<sup>11</sup> Siffrorna bygger på SCB:s statistik om sammanräknad förvärvsinkomst för 2023.

nuvarande fördelningen av rättshjälpsärenden i befintliga avgiftsintervall. Det innebär att den största delen av samtliga ärenden alltså kommer att ligga i de tre lägsta intervallen.

Utifrån det sagda har vi gjort en uppskattning av hur kostnaderna för rättshjälpen skulle kunna se ut för år 2026 beräknat enligt 2026 års prisbasbelopp. Genom att multiplicera den genomsnittliga kostnaden per rättshjälpsärende med det nya antalet avräknade ärenden inom respektive intervall går det att räkna fram en uppskattad ny totalkostnad. Eftersom vi utgår från en genomsnittskostnad per ärende som beräknats utifrån statens nettokostnad för rättshjälpen görs inget avdrag för den rättshjälpsökandes egenavgift. Uppskattningen följer av tabellen nedan.

**Tabell 15.1 Statens kostnader för rättshjälp år 2026**

Uppskattningar av kostnaden för rättshjälpen

<b>Ekonomiskt underlag (PBB 2026)</b>	<b>Andel ärenden</b>	<b>Antal ärenden</b>	<b>Kostnad per ärende</b>	<b>Statens kostnad (mkr)</b>	<b>Egenavgift</b>
Minderåriga (0 %)	15 %	945	40 600 kr	38,3	0 %
0–118 400 kr (0–2 PBB)	30 %	1 890	40 600 kr	76,7	2 %
118 401–177 600 kr (2–3 PBB)	20 %	1 260	40 600 kr	51,1	5 %
177 601–236 800 kr (3–4 PBB)	15 %	945	40 600 kr	38,3	15 %
236 801–296 000 kr (4–5 PBB)	10 %	630	40 600 kr	25,5	30 %
296 001–355 200 kr (5–6 PBB)	5 %	315	40 600 kr	12,7	45 %
355 201–414 400 kr (6–7 PBB)	5 %	315	40 600 kr	12,7	60 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>6 300</b>	<b>–</b>	<b>255,3</b>	<b>–</b>

Statens kostnad för rättshjälpen kan alltså uppskattas till drygt 255 miljoner kronor för år 2026 om vårt förslag genomförs. Det kan jämföras med Domstolsverkets prognos att statens utgifter för rättshjälpsbiträden år 2026 kommer att uppgå till 175 miljoner kronor.<sup>12</sup> Utifrån en jämförelse av dessa belopp kan vårt förslag om

<sup>12</sup> Se Domstolsverkets budgetunderlag 2026–2028.

höjd inkomstgräns alltså antas medföra en kostnadsökning om *80 miljoner kronor* per år utifrån 2026 års beloppsnivåer.

Förslaget att avdraget för barn vid beräkning av den rättssökandes ekonomiska förmåga ska höjas inte bör få annat än marginellt genomslag på den ovan redovisade kostnadsberäkningen.

När det gäller förslaget om en utvidgad rätt till rättshjälp i förvaltningsmål är det mycket svårt att bedöma hur den bestämmelsen kommer att tillämpas i förvaltningsdomstolarna. Vi förväntar oss emellertid inte att förslaget leder till någon kraftig ökning av antalet rättshjälpsärenden i förvaltningsdomstol. Förslaget uppskattas därför medföra en kostnadsökning om *5 miljoner kronor* per år.

Förslaget om en höjning av inkomstgränsen kommer att leda till att antalet ansökningar om rättshjälp ökar något, vilket kommer att påverka kostnaden för såväl enskilda domstolar som Rättshjälpsmyndigheten. Det får även antas att en höjd inkomstgräns kommer att medföra en viss ökad måltillströmning i domstolarna. Vilka effekter det får för kostnadsutvecklingen går inte att förutse. Mot bakgrund av att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget är osäkra kan det finnas anledning att konsekvenserna följs upp efter att reglerna varit i kraft en tid.

## 15.5 Övriga konsekvenser

### 15.5.1 Barns rättigheter enligt barnkonventionen

Vi ska enligt våra direktiv särskilt redovisa vilka konsekvenser som våra förslag får för barn och barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Vi bedömer att förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde i överrätt och för personer med funktionsnedsättning kan bidra till att vissa barn som utsatts för brott kommer att få bättre stöttning under rättsprocessen. Förslagen bedöms därför bidra till att säkerställa barns rättigheter så som de uttrycks i barnkonventionen. Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte medför några särskilda konsekvenser för barns rättigheter enligt konventionen.

## 15.5.2 Konsekvenser för jämställdheten

Målet för regeringens jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det finns sex stycken jämställdhetspolitiska delmål: en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.<sup>13</sup>

Förslagen om en stärkt rätt till målsägandebiträde och om att anmälan om målsägandebiträde ska göras omedelbart när en förundersökning om brott i nära relation inleds innebär att brottsoffer som utsatts för t.ex. sexualbrott, våldsbrott eller andra brott inom ramen för en nära relation kommer att få bättre stöttning under rättsprocessen. Fler omedelbara anmälningar bör leda till fler tidiga förordnanden. Ett tidigt förordnande kan ha stor betydelse för en målsägandes benägenhet att delta i en rättsprocess och kan på så vis förbättra möjligheterna att lagföra personer som begår brott i nära relation. Även i fall där brottsutredningen inte leder till åtal kan ett målsägandebiträde göra stor nytta för en målsägande.<sup>14</sup>

Förslagen bedöms alltså kunna leda till en ökad benägenhet hos brottsoffer att delta i brottsutredningar och rättsprocesser. Det gäller oavsett om en målsägande är en flicka eller pojke, kvinna eller man. Vi bedömer att förslagen på sikt kan bidra till att öka lagföringen för brott som begås i nära relation. Stödet från ett målsägandebiträde har stor betydelse i exempelvis mål om sexualbrott och mål om brott i nära relation. I den typen av mål är det främst flickor och kvinnor som är målsägande. Ett stärkt stöd för målsägande och en ökad lagföring i den typen av mål kan bidra till att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Vårt förslag kan på så vis bidra till en bättre uppfyllelse av regeringens mål för jämställdheten.

Vårt förslag om en höjd inkomstgräns för rättshjälp kan ha positiva konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Enligt SCB:s lönestatistik finns det fler kvinnor än män med en månadslön om mindre än 35 000 kronor. Det innebär att fler kvinnor än män påverkas negativt av att inkomstgränsen för rättshjälp inte har höjts på lång tid. En höjd inkomstgräns i enlighet med vårt

---

<sup>13</sup> Se regeringens skrivelse 2016/17:10 och prop. 2005/06:155. Regeringen har dessutom i januari 2025 aviserat att det ska införas ett nytt delmål som handlar om bekämpning av hedersrelaterat våld och förtryck.

<sup>14</sup> Se SOU 2016:60 s. 309.

inslag innebär att fler kvinnor kommer att omfattas av rättshjälps-systemet och att fler får möjlighet att göra sin rätt gällande i rättsliga angelägenheter.

### 15.5.3 Övrigt

Förslaget om ett kostnadsansvar för det allmänna i förvaltningsmål innebär att kommunala myndigheter kommer att kunna åläggas ett kostnadsansvar för enskildas rättegångskostnader. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, se 14 kap. 3 § regeringsformen. I princip kan dock kommuner redan i dag enligt reglerna i skadeståndslagen åläggas ersättningsskyldighet för denna typ av kostnader. Kostnadsansvaret bör också ses som en naturlig följd av att kommunala myndigheter uppträder som part i förvaltningsmål. Det handlar således inte om några förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter eller av grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer. Förslaget bedöms därför inte påverka den kommunala självstyrelsen. Det bör också ligga i kommunernas eget intresse att i kostnadshänseende svara för sina funktionärers agerande. Ett statligt ansvar för kostnader som orsakats en enskild i en process som uppkommit på grund av ett kommunalt beslut skulle kunna leda till en ökad statskontroll av kommunerna, vilket skulle kunna vara negativt för den kommunala självstyrelsen.<sup>15</sup>

Våra förslag bedöms inte medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

---

<sup>15</sup> Jfr motsvarande resonemang gällande kommunernas skadeståndsansvar vid försumlig myndighetsutövning i prop. 1972:5 s. 494 ff. Se även rättsfallet NJA 2009 s. 463 om en kommuns ansvar för överträdelse av Europakonventionen.

## 15.6 Finansieringsförslag

**Förslag:** Anslaget för rättsliga biträden ska höjs med *13 miljoner kronor* per år från och med 2027.

### Skälen för utredningens förslag

Vi har i det föregående gjort bedömningen att ett genomförande av våra förslag sammantaget kommer att leda till kostnadsökningar för det allmänna.

De kostnadsökningar som följer av våra förslag om en stärkt rätt till målsägandebiträde m.m. (28,3 miljoner kronor, se avsnitt 15.4.3) och höjd inkomstgräns för rättshjälp m.m. (86 miljoner kronor, se avsnitt 15.4.5) kommer att medföra kostnadsökningar på anslaget för rättsliga biträden om drygt 113 miljoner kronor per år. Våra förslag som har kostnadsdämpande effekter på anslaget beräknas minska anslagets kostnader med åtminstone 100 miljoner *kronor* per år. Det innebär att kostnadsökningen kommer att uppgå till drygt 13 miljoner kronor per år. Den faktiska kostnadsökningen är dock sannolikt lägre mot bakgrund av att vissa kostnadsdämpande förslag inte kunnat prissättas. För att omhänderta de kostnadsdrivande förslagen föreslår vi dock att anslaget för rättsliga biträden ska höjas med *13 miljoner kronor* per år från och med 2027.

# 16 Författningskommentar

## 16.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 1 kap.

#### 3 b §

Tingsrätten ska vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

*Vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan, och i fråga om ersättningsskyldighet för kostnad enligt 31 kap. eller liknande kostnad, är tingsrätten domför utan nämndemän.*

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten domför utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år är tingsrätten domför utan nämndemän, om huvudförhandlingen hålls gemensamt med förhandlingen i häktningsfrågan enligt 24 kap. 13 a §.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tingsrättens sammansättning vid huvudförhandling i brottmål. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

I *andra stycket*, som är nytt, anges ett undantag från huvudregeln i första stycket om att nämndemän ska ingå i rätten vid huvudförhandling i brottmål. Av andra stycket följer att tingsrätten får avgöra vissa ersättningsfrågor som uppkommit vid en huvudförhandling utan medverkan av nämndemän. Rätten är domför med en lagfaren

domare, eller i förekommande fall två lagfarna domare, vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan. Nämndemän ska alltså inte medverka när rätten ska förordna om ersättning av allmänna medel till en försvarare, ett biträde eller någon annan för dennes medverkan i ett mål. I detta innefattas bl.a. beslut enligt 11 kap. 6 §, 21 kap. 10–12 §§, 31 kap. 2 §, 36 kap. 24 §, 38 kap. 7 § och 40 kap. 17 § rättegångsbalken. Med någon annan avses en särskild företrädare för barn eller t.ex. en målsägande, enskild part, vittne, sakkunnig eller någon annan person.

Även frågor om ersättningsskyldighet för kostnad enligt 31 kap. rättegångsbalken eller liknande kostnad får avgöras utan medverkan av nämndemän. Med liknande kostnad avses kostnader för ett målsägandebiträde, ett målsägandestöd eller en särskild företrädare för barn.

## 2 kap.

### 4 §

Hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt ska dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem lagfarna domare får inte delta i hovrätten.

I brottmål gäller, i stället för bestämmelserna i första stycket, att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Om det inte finns anledning att döma till svårare straff än böter och om det i målet inte är fråga om företagsbot, är hovrätten domför även med den sammansättning som anges i första stycket. Detsamma gäller vid *prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan och i fråga om ersättningsskyldighet för kostnad enligt 31 kap. eller liknande kostnad samt vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling.*

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd ska hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket får dock meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit vid sammanträde som avses i 50 kap. 10 § eller 51 kap. 10 § är hovrätten domför med en lagfaren domare. Detsamma gäller vid beslut om undanröjande av tingsrättens avgörande sedan käromålet återkallats.



Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren domare i hovrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra än domare när de utför åtgärder enligt femte stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hovrättens sammansättning och regler om delegering av beredningsuppgifter. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att hovrätten, vid en huvudförhandling i brottmål där nämndemän ska ingå, får avgöra vissa ersättningsfrågor som uppkommit vid förhandlingen utan medverkan av nämndemän. Ändringen motsvarar den ändring som gjorts i 1 kap. 3 b § beträffande tingsrättens sammansättning vid en huvudförhandling i brottmål, se kommentaren till den paragrafen.

## 5 kap.

### 3 §

Rättens ordförande får tillåta att en anställd vid domstolen, eller någon som tjänstgör där i utbildningssyfte, får närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar. Om det finns särskilda skäl, får ordföranden tillåta även andra att närvara vid ett sådant sammanträde.

*Rättens ordförande får tillåta att en målsägande som inte för talan i målet får närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Av 10 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår i vilken utsträckning målsägandens rätt att närvara vid sammanträdet får begränsas på grund av sekretess.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om närvaro vid sammanträde som hålls inom stängda dörrar. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.4.

I *andra stycket*, som är nytt, regleras rätten för en målsägande som inte för talan i ett mål att närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar. En målsägande som för talan har en ovillkorlig rätt att närvara såvida inte det som behandlas inom stängda dörrar saknar betydelse för hans eller hennes talan.

Av första meningen i *andra stycket* framgår att en målsägande som inte för talan som huvudregel har rätt att närvara vid ett sam-

mantråde som hålls inom stängda dörrar om inte särskilda skäl talar mot det. Det måste finnas konkreta skäl som medför att det finns anledning att inte låta målsäganden närvara. Ett exempel på särskilda skäl kan vara att det som ska avhandlas inom stängda dörrar inte berör målsäganden, t.ex. ett åtal som inte har samband med det brott som målsäganden utsatts för. Det kan också vara fråga om situationer där det finns en beaktansvärd risk för att målsägandens förhörsuppgifter skulle kunna påverkas om han eller hon närvarar.

I andra stycket andra meningen finns en hänvisning till den nya kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 b § OSL, se kommentaren till den paragrafen. Av den bestämmelsen framgår att målsäganden inte har rätt att närvara om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför målsägandens intresse att ta del av uppgifterna.

## 20 kap.

### 8 §

Målsäganden *får inte* väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, med mindre han *eller hon* angivit brottet och åklagaren beslutat, att åtal *inte ska väckas*.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må målsägande väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott.

Målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada.

Paragrafen innehåller bestämmelser om målsägandens rätt att föra talan om brott som hör under allmänt åtal samt en definition av målsägandebegreppet. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.1.

Paragrafen har ändrats genom att *andra stycket*, som reglerade målsägandens rätt att biträda åtalet och överklaga i ansvarsdelen till högre rätt, har tagits bort. Bestämmelser om målsägandens rätt att överklaga i ansvarsdelen har flyttats till en ny paragraf, 8 a §, i detta kapitel (se kommentaren till den paragrafen).

Ändringen i andra stycket innebär att målsäganden inte längre kan biträda åtalet. Det innebär att åklagaren ensam ansvarar för att föra talan om ansvar för brott när allmänt åtal har väckts. I ett mål där åklagaren för talan kan målsäganden därmed inte längre justera

åklagarens gärningsbeskrivning, framställa ett eget yrkande i skuld- eller påföljdsfrågan eller åberopa egen bevisning i ansvarsdelen.

Målsägandens möjligheter att framställa ett enskilt anspråk i anledning av det brott som åtalet gäller påverkas inte av att rätten att biträda åtalet tas bort. Inte heller påverkas målsägandens möjlighet att åberopa kompletterande eller nya omständigheter till grund för sin skadeståndstalan, åberopa bevisning om den skadegörande handlingen eller att i förhör ställa de frågor som behövs för att ta till vara sin rätt beträffande det enskilda anspråket.

Att rätten att biträda åtalet tas bort påverkar inte målsägandens möjligheter att väcka enskilt åtal eller överta ett åtal som åklagaren har lagt ned. När det gäller möjligheten att självständigt överklaga en dom, se kommentaren till 20 kap. 8 a §. Målsägandens rätt att begära överprövning av en åklagares beslut som målsäganden är missnöjd med påverkas inte. Det kan t.ex. gälla ett beslut att inte väcka åtal eller hur åklagaren utformat åtalet eller rubricerat den brottsliga gärningen.

Övriga ändringar är av endast språklig karaktär.

## 8 a §

*Har åklagare fört talan om ansvar för brott får målsäganden överklaga domen till högre rätt.*

*Om åklagaren i samma del överklagar domen till nackdel för den tilltalade förfaller målsägandens överklagande. Återkallar åklagaren sitt överklagande ska handläggningen av målsägandens överklagande återupptas om målsäganden begär det. Begäran om återupptagande ska göras inom tre veckor från den dag åklagaren återkallat sitt överklagande.*

*Om åklagaren återkallar sitt överklagande i ett fall som avses i andra stycket ska rätten underrätta målsäganden om detta om det inte är uppenbart att det är obehövligt.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om målsägandens rätt att överklaga i ansvarsdelen i ett mål där åklagaren fört talan om ansvar för brott. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.2.

Av första stycket framgår att en målsägande har rätt att överklaga i ansvarsdelen i ett mål där åklagare har fört talan om ansvar för brott. Första stycket motsvarar det andra ledet i 20 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken i dess tidigare lydelse. Någon ändring i sak i fråga om omfattningen av målsägandens behörighet att över-

klaga i ansvarsdelen är inte avsedd. Allmänna regler om klagorätt och klagointresse ska tillämpas. Målsägandens rätt att överklaga är inte beroende av om åklagaren gör det. Målsägandens överklagande i ansvarsdelen ska handläggas på samma sätt som ett brottmål i dag handläggs i en sådan situation.

I *andra stycket* regleras förfarandet när åklagaren överklagar till nackdel för den tilltalade beträffande samma del av domen som målsägandens överklagande avser. Med det avses t.ex. att åklagaren yrkar bifall till ett åtal som underrätten ogillat helt eller delvis eller yrkar straffskärpning. Om målsäganden har överklagat i samma del som åklagaren ska målsägandens överklagande förklaras vara förfallet. Det innebär att rätten inte ska fortsätta att handlägga målsägandens överklagande. Den högre rätten ska alltid registrera att ett överklagande från målsäganden har kommit in. Några andra handläggningsåtgärder behöver normalt inte vidtas förrän det står klart att åklagaren avstått från att överklaga. Det kan i regel inte avgöras förrän överklagandetiden, inklusive tiden för anslutningsöverklagande, har löpt ut.

Målsäganden kan begära att handläggningen av överklagandet ska återupptas om åklagaren återkallar sitt överklagande. En sådan begäran ska anmälas till rätten. Det kan ske muntligen eller skriftligen. Målsägandens begäran ska dokumenteras i målet. Målsäganden ska begära att handläggningen ska återupptas senast inom tre veckor efter att åklagaren återkallat sin talan. Tiden räknas från den tidpunkt då åklagaren återkallade sitt överklagande. Om begäran om återupptagande sker inom angiven tid ska handläggningen av målsägandens överklagande återupptas. Det innebär att rätten ska fortsätta handläggningen av målet på samma sätt som ett brottmål i dag handläggs i en situation där åklagaren inte har överklagat.

Av *tredje stycket* framgår att rätten som huvudregel ska underrätta en målsägande som överklagat i samma del som åklagaren om att åklagaren återkallat sitt överklagande. Underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att det är obehövligt. Ett exempel på en sådan situation är att målsäganden redan meddelat att han eller hon inte begär att handläggningen ska återupptas.

## 15 §

Målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, får åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Sådan stödperson som rätten har kännedom om *ska* om möjligt underrättas om rättegången.

I vissa fall kan målsägandebiträde *eller målsägandestöd* förordnas enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

Målsägandebiträde *ska* kallas till huvudförhandling eller annat sammanträde i rätten där målsäganden eller målsägandens ställföreträdare *ska* höras.

Paragrafen innehåller regler om s.k. stödperson åt målsäganden (första stycket) samt en hänvisning till bestämmelserna om målsägandebiträde och målsägandestöd jämte en särskild regel om skyldighet för rätten att kalla målsägandebiträde (andra och tredje styckena). Våra överväganden finns i avsnitt 10.6.2.

I *andra stycket* görs ett tillägg för att synliggöra att ett målsägandestöd i vissa fall kan förordnas enligt lagen om målsägandebiträde.

Övriga ändringar är av endast språklig karaktär.

## 21 kap.

## 5 §

Till offentlig försvarare *ska* förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får till sådan försvarare utses någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Företrädesvis bör det förordnas någon som brukar förekomma som rättegångsombud vid domstolen.

*Avser uppdraget ett mål om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, ska förordnas en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet i minst fem år. Om det finns särskilda skäl får en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet en kortare tid förordnas.*

Har den misstänkte till offentlig försvarare föreslagit någon som är behörig för uppdraget, *ska* denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som kan förordnas som offentlig försvarare. Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.1.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att det för vissa uppdrag som offentlig försvarare krävs att den tilltänkte försvararen är en advokat som har varit ledamot av advokatsamfundet i minst fem år. Det

gäller uppdrag som avser brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Det vanliga bör vara att advokaten har varit ledamot i samfundet fem på varandra följande år. Det finns dock inte något hinder mot att den som tidigare varit advokat, utträtt och sedan på nytt antagits till samfundet kan tillgodoräkna sig den tidigare perioden som advokat.

Syftet med femårskravet är att advokater som förordnas till offentlig försvarare i mål om viss allvarlig brottslighet ska ha förvärvat tillräcklig erfarenhet och kompetens för uppdraget. På så vis är femårskravet ett utflöde av det allmänna lämplighetskravet som stadgas i paragrafens första stycke. Med hänsyn till det allmänna lämplighetskravet bör det därför inte komma i fråga att vid brottslighet som avses i andra stycket förordna en advokat som visserligen uppfyller femårskravet men som under denna tid arbetat huvudsakligen med andra uppdrag än som försvarare i brottmål.

Enligt *andra stycket andra meningen* kan undantag från femårskravet göras om det finns särskilda skäl. Undantagsregeln bör tillämpas restriktivt. Särskilda skäl kan föreligga om en advokat har mångårig praktisk erfarenhet av brottmålsförfarandet från annat håll, t.ex. genom mångårig anställning som ordinarie domare eller åklagare. En omständighet som kan tala för att särskilda skäl föreligger är att advokatsamfundets styrelse har beviljat dispens från det särskilda kvalifikationskrav som gäller enligt det advokatetiska regelverket (se avsnitt 8.3.4).

Övriga ändringar är av endast språklig karaktär.

## 6 §

En offentlig försvarare får entledigas av rätten om behovet av offentlig försvarare upphör eller om det finns något annat skäl för det. Om den misstänkte utser en annan försvarare, ska den offentliga försvararen entledigas om det inte skulle medföra synnerlig olägenhet.

Ett byte av offentlig försvarare får beslutas av rätten, om det finns särskilda skäl. Om en offentlig försvarare har bytts ut en gång, får ett nytt byte ske bara om det finns synnerliga skäl.

En offentlig försvarare får inte utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. *En offentlig försvarare som är advokat får dock utan rättens tillstånd sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om entledigande, byte och substitution av offentlig försvarare. Våra överväganden finns i avsnitt 6.12.2.

Av  *tredje stycket andra meningen*, som är ny, framgår att det i vissa fall inte längre krävs rättens tillstånd till substitution. En offentlig försvarare som är advokat får utan rättens tillstånd sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt. Begreppet brottsbekämpande myndighet har samma innebörd som i 35 kap. 15 § (se prop. 2020/21:209). I de fall ett förhör hålls inför en sådan myndighet behöver advokaten inte inhämta rättens tillstånd för att få sätta en annan advokat i sitt ställe under förutsättning att det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt. Den förordnade advokaten måste alltså göra en bedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall om substitution kan ske utifrån de givna förutsättningarna. Försvararen kan t.ex. sätta en annan behörig advokat i sitt ställe, om det finns anledning att tillfälligt omfördela arbetsuppgifterna på den advokatbyrå där försvararen är verksam. För det fall försvararen bedömer att substitutionen skulle medföra en beaktansvärd ökning av kostnaderna ska tillstånd begäras av rätten. Vidare krävs att det inte framstår som olämpligt att substitution sker. I lämplighetskravet ligger att den person som substitueras in ska uppfylla de behörighets- och lämplighetskrav som gäller för uppdraget. Försvararen måste också ta hänsyn till vad förhöret gäller och klientens inställning till substitutionen.

## 10 §

En offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormer*.

Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.

*Med tidsspillan avses tid då försvararens arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras.*

När ersättningen bestäms *ska* i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *taxor*, beräkning av ersättningen för tidsspillan *och om utlägg*.

Ersättningen till offentlig försvarare får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att försvararen har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen. På begäran av den misstänkte eller den föreslagna offentlige försvararen *ska* förhandsbesked lämnas i frågan om sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning. *Högre rätt ska skyndsamt pröva ett överklagande av ett positivt förhandsbesked.*

En offentlig försvarare får inte förbehålla sig eller ta emot ersättning av den misstänkte. Har detta skett är förbehållet utan verkan och den offentlige försvararen *ska* till den misstänkte betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot. Den offentlige försvararen får dock förbehålla sig och ta emot skälig ersättning för tidsspillan och utlägg som enligt fjärde stycket inte omfattas av försvararens rätt till ersättning av allmänna medel.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning till offentliga försvarare. Våra överväganden finns i avsnitt 6.3 (tredje stycket), 6.4 (första stycket), 6.14 (femte stycket) och 6.15.1 (fjärde stycket).

I *första stycket* har en ändring gjorts som innebär att det numeras anges att regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormer*. Ändringen avser att tydligare markera att olika timkostnadsnormer kan tillämpas när ersättningen ska bestämmas. Närmare bestämmelser om vilken timkostnadsnorm som är tillämplig finns i förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet (se avsnitt 1.21).

I *tredje stycket*, som är nytt, finns en definition av begreppet tidsspillan. Med tidsspillan avses sådan tid då försvararens arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras. Definitionen motsvarar i stor utsträckning hur tidsspillan vanligtvis beskrivs i praxis, som därmed alltjämt bör kunna tjäna som vägledning vid tillämpning av bestämmelsen (se t.ex. NJA 2004 s. 549 och NJA 2017 s. 441). Att tidsspillan ska avse tid då arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras avser att markera att rätt till ersättning för tidsspillan förutsätter att försvararen varken kan utföra debiterbart arbete med något uppdrag, vilket förutsätter att försvararen har något pågående uppdrag som denne hade kunnat arbeta med, eller annat arbete som inte är ersättningsgrundande, t.ex. administrativa arbetsuppgifter. Det åligger därvid en försvarare att planera sitt arbete så att restid och väntetid så långt som möjligt kan utnyttjas till arbete.



Med arbetstid avses sådan tid då försvararens tid tas i anspråk i anledning av uppdraget. Det innebär att även sådan tid som typiskt inte brukar ses som arbetstid, t.ex. när försvararens tid tas i anspråk i anledning av uppdraget vid avbruten semester, helgdag eller annan ledig tid, i vissa fall kan vara att se som arbetstid (se NJA 2017 s. 441). En förutsättning för att sådan tid ska ersättas som tidsspillan är att försvararen under den lediga tiden kan anses ha trätt i tjänst på grund av uppdraget.

I *fjärde stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om utlägg. En språklig justering har vidare gjorts för att tydliggöra att rätten att meddela föreskrifter omfattar taxor i plural.

I *femte stycket* har ett tillägg gjorts av innebörd att högre rätt skyndsamt ska pröva ett överklagande av ett positivt förhandsbesked. Positiva förhandsbesked kan överklagas av Justitiekanslern. När ett sådant överklagande inkommer till den högre rätten ska handläggningen ske skyndsamt. Det innebär att den högre rätten bör använda sig av korta yttrandefrister vid kommunikering av överklagandet och vid övrig skriftväxling samt att den högre rätten i allmänhet bör kunna pröva överklagandet utan att invänta att överklagandetiden löper ut, om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda.

Övriga ändringar är av endast språklig karaktär.

## 10 b §

*En offentlig försvarare ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna en kostnadsräkning till rätten. Kostnadsräkningen ska lämnas in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar.*

Paragrafen, som är ny, reglerar formerna för hur en offentlig försvarare ska framställa sitt ersättningsanspråk till rätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.

I *första meningen* anges att en offentlig försvarare ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna en kostnadsräkning till rätten. Första meningen innebär en kodifiering av hur kostnadsyrkanden vanligtvis framställs enligt gällande rätt. Med kostnadsräkning avses en redogörelse för den ersättning som begärs för

arbete, tidsspillan och utlägg (se 20 § rättshjälpsförordningen). Regeln i första meningen är avsedd att vara teknikneutral och anger således inte formerna för hur kostnadsräkningen ska lämnas till rätten. Bestämmelsen reglerar inte heller vid vilken tidpunkt en offentlig försvarare ska framställa sitt ersättningsanspråk. Enligt fast praxis gäller att försvararen ska framställa anspråket innan handläggningen av målet avslutas (se rättsfallet NJA 2014 s. 423). Någon ändring i det avseendet är inte avsedd.

I *andra meningen* anges att en kostnadsräkning som huvudregel ska lämnas in genom en elektronisk tjänst. Det innebär att en försvarare i princip är skyldig att lämna in en kostnadsräkning på angivet sätt och att det inte är tillåtet att lämna in en fysisk kostnadsräkning eller att framställa yrkandet muntligen. Skyldigheten att lämna in kostnadsräkningen genom den elektroniska tjänsten gäller dock inte om det finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Särskilda skäl föreligger om det på grund av tekniskt fel eller annan driftstörning inte går att använda tjänsten.

Bestämmelsen om att kostnadsräkningar ska lämnas in genom en elektronisk tjänst kan behöva kompletteras med föreskrifter på lägre nivå än lag. I *tredje meningen* lämnas därför en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar.

## 23 kap.

### 5 §

Ska enligt 21 kap. 3 a eller 3 b § en offentlig försvarare utses för den misstänkte eller den tidigare tilltalade, ska undersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten. Undersökningsledaren ska också göra anmälan hos rätten, om målsäganden begär att få ett målsägandebitråde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant bitråde. Avser förundersökningen brott enligt 6 kap. brottsbalken *eller brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte*, ska anmälan om målsägandebitråde göras omedelbart när förundersökningen har inletts eller återupptagits, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant bitråde.

Om det inte pågår någon förundersökning ska anmälan enligt första stycket göras av åklagaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när anmälan om offentlig försvarare och målsägandebiträde ska göras hos rätten. Våra överväganden finns i avsnitt 10.7.4.

Tillägget i *första stycket* innebär ett krav på förundersökningsledaren att omedelbart göra en anmälan om målsägandebiträde när en förundersökning har inletts eller återupptagits, om förundersökningen avser brott mot en målsägande som är närstående eller tidigare närstående till den misstänkte och det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde.

Uttrycket närstående eller tidigare närstående omfattar personer som den misstänkte är eller har varit gift eller sambo med eller annars har eller har haft en fast parrelation med. Uttrycket omfattar även barn till den misstänkte och barn till en person som den misstänkte bor eller har bott tillsammans med. Vidare omfattas den misstänktes föräldrar och syskon. Även andra nära släktingar omfattas, t.ex. mor- och farföräldrar, mostrar och morbröder samt fastrar och farbröder. Vidare bör ungdomar som har eller har haft ett kärleksförhållande kunna betraktas som närstående eller tidigare närstående till varandra, förutsatt att det rör sig om en etablerad relation. Kravet att personerna ska ha eller ha haft ett fast förhållande med varandra bör inte tolkas alltför snävt. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. När det gäller ungdomar bör den känslomässiga bindningen mellan parterna tillmätas en större vikt än den praktiska bindningen, dvs. sådant som att målsäganden och den misstänkte har gemensam ekonomi eller mathållning eller att de har personliga tillhörigheter i varandras bostäder. Vid bedömningen av den känslomässiga bindningen mellan parterna kan stabiliteten i förhållandet samt hur parterna och andra personer har uppfattat relationen vara av betydelse. Det bör däremot inte uppställas alltför stränga krav på förhållandets varaktighet.

Kravet på omedelbar anmälan om biträde innebär att det inte ska finnas utrymme för att avvakta med att ta upp frågan eller att anmäla en begäran om biträde till domstol till dess att bevisläget har förbättrats eller försvagats genom fortsatta utredningsåtgärder. Om förundersökningsledaren beslutar att inte inleda förundersökning aktualiseras dock inte frågan om målsägandebiträde eftersom frågan är knuten till att en förundersökning inleds eller återupptas. (Se prop. 2017/18:177 s. 90.)

Liksom för omedelbara anmälningar vid sexualbrott finns ett visst utrymme för förundersökningsledare att inte ge in en framställan om målsägandebiträde till rätten för prövning. Om det är uppenbart att målsäganden saknar behov av målsägandebiträde behöver en begäran om förordnande inte ges in. Ett exempel är fall där en vuxen person har utsatts för ett mindre allvarligt brott som i det enskilda fallet framstår som en bagatellartad händelse av engångskaraktär, t.ex. en ringa misshandel eller ett ofredande. Vidare kan det finnas fall då det står helt klart för polis och åklagare att ett brott inte har begåtts, t.ex. för att någon brottsförutsättning saknas. De situationer då förundersökningsledaren kan låta bli att ge in en begäran om målsägandebiträde till domstol ska betraktas som undantagsfall. I tveksamma fall bör därför förundersökningsledaren ge in en begäran om målsägandebiträde till domstolen med angivande av de skäl som eventuellt finns mot ett förordnande. Målsäganden får då en prövning av frågan och en möjlighet att överklaga ett negativt beslut till högre instans.

### 31 kap.

#### 1 §

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

Ersättningsskyldigheten omfattar dock inte

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

Den tilltalade är inte i något annat fall än de som avses i 4 § första stycket och 10 § tredje stycket skyldig att betala mer av kostnaden för försvararen än det belopp som *följer av 1 a §, om den tilltalades ekonomiska underlag enligt den bestämmelsen inte överstiger 260 000 kr.*

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en taxa som ska tillämpas när ersättningsskyldigheten för provtagning och analys enligt första stycket bestäms.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för en tilltalad som döms för ett brott att ersätta vissa av statens kostnader i ett brottmål. Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.5.

I tredje stycket har en ändring gjorts som innebär att ersättningsskyldighetens koppling till vad den tilltalade skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) har tagits bort. Om en tilltalad omfattas av begränsningsregeln i tredje stycket ska han eller hon i stället betala högst det belopp som framgår av den nya 1 a §. Ändringarna innebär att de belopp som följer av begränsningsregeln i stället framgår direkt i rättegångsbalken. Någon förändring i sak är inte avsedd. Det innebär att begränsningsregeln alltså träffar tilltalade vars ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Det ekonomiska underlaget och beloppsnivåerna ska räknas fram på samma sätt som tidigare (se kommentaren till 1 a §).

### 1 a §

*Det belopp som den tilltalade högst ska ersätta enligt 1 § tredje stycket utgör*

- 1. fyra procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger 50 000 kr,*
- 2. tio procent av kostnaderna, dock minst 1 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 50 000 men inte 100 000 kr,*
- 3. tjugo procent av kostnaderna, dock minst 2 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 100 000 men inte 120 000 kr,*
- 4. fyrtio procent av kostnaderna, dock minst 3 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 120 000 men inte 150 000 kr,*
- 5. sextio procent av kostnaderna, dock minst 4 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 150 000 men inte 200 000 kr,*
- 6. åttio procent av kostnaderna, dock minst 10 000 kr, om det ekonomiska underlaget överstiger 200 000 kr.*

*Med ekonomiskt underlag avses den tilltalades beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning enligt tredje stycket.*

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

*Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget ska beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om beräkning av det belopp som en tilltalad kan åläggas att betala till staten för försvararkostnader. Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.5.

I *första stycket* anges den del av kostnaden för en försvarare som en tilltalad som omfattas av begränsningsregeln i 1 § tredje stycket högst är skyldig att betala. De olika procentsatserna och minimibeloppen motsvarar vad som följer av tidigare regler. Ersättningsbeloppen gäller även kostnader för ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn.

I *andra stycket* anges att med ekonomiskt underlag avses årsinkomst med hänsyn tagen till underhållsskyldighet, förmögensförhållanden och skuldsättning. I *tredje stycket* finns regler om på vilket sätt underhållsskyldighet ska beaktas vid beräkningen av det ekonomiska underlaget. Bestämmelserna motsvarar vad som avses med ekonomiskt underlag enligt 38 § rättshjälpslagen.

I *fjärde stycket* anges att närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget ska beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att befintliga föreskrifter för beräkning av ekonomiskt underlag enligt rättshjälpslagen ska kunna göras tillämpliga även på beräkning av det ekonomiska underlaget enligt denna paragraf.

## 11 §

Om rättegångskostnad i mål där endast målsägande för talan gäller 18 kap. i tillämpliga delar.

I fråga om den tilltalades skyldighet att ersätta staten kostnad för offentlig försvarare tillämpas dock 1 § andra och tredje styckena detta kapitel.

I mål där endast målsägande för talan *ska* han eller hon vid frikännande dom ersätta staten vad som enligt rättens beslut betalas av allmänna medel i ersättning till försvarare, om det finns särskilda skäl för det.

I fråga om skyldighet för målsägande att i mål, där han eller hon för talan jämte åklagaren eller denne för talan för målsäganden, ersätta rättegångskostnad och om hans eller hennes rätt till ersättning för sådan kostnad gäller, utöver bestämmelserna i 3 och 4 §§, vad som sägs i 18 kap. 12 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansvaret för rättegångskostnader i mål där en målsägande för talan i målet. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.1.

*Fjärde stycket* ändras till följd av att målsägandens rätt att biträda åtalet tas bort (se kommentaren till 20 kap. 8 §). Genom ändringen har skyldigheten för en målsägande att ersätta rättegångskostnad i mål där målsäganden biträtt åtalet tagits bort.

## 36 kap.

## 17 §

Ett vittnesförhör *ska* inledas av den part som åberopat förhöret, om inte rätten bestämmer annat. Vid förhöret *ska* vittnet först beredas tillfälle att på egen hand eller, om det behövs, med stöd av frågor avge sin berättelse i ett sammanhang.

Motparten *ska* sedan få tillfälle att höra vittnet. Om motparten inte är närvarande eller om det av annan anledning behövs, bör rätten leda denna del av förhöret.

Därefter får rätten och parterna ställa ytterligare frågor till vittnet. Den part som åberopat förhöret bör först få tillfälle till detta.

Har ingen av parterna eller båda åberopat förhöret, *ska* detta inledas av rätten, om det inte är lämpligare att någon av parterna inleder förhöret.

Frågor, som genom sitt innehåll, sin form eller sättet för deras framställande inbjuder till visst svar, får inte ställas annat än om det vid förhör enligt andra stycket behövs för att undersöka i vad mån vittnets berättelse stämmer med det verkliga händelseförloppet. Rätten *ska* avvisa frågor, som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga.

*En målsägande får ställa de frågor som har betydelse för hans eller hennes talan om enskilt anspråk.*

Paragrafen reglerar hur vittnesförhör ska gå till. Våra överväganden finns i 9.5.3.

I *sjätte stycket*, som är nytt, förtydligas att en målsägande som för talan om ett enskilt anspråk har rätt att ställa frågor till vittnet. Av bestämmelsen följer att en målsägande som för talan om skadestånd eller annat enskilt anspråk alltid får ställa de frågor som har betydelse för målsägandens talan även i ett brottmål där åklagaren för talan om ansvar. Till exempel har en målsägande som yrkar skadestånd och som grund för det åberopar att han eller hon utsatts för den gärning som åtalet gäller, rätt att ställa frågor som syftar till att styrka den skadeståndsgrundande handlingen. Övriga ändringar är endast språkliga.

#### 40 kap.

##### 10 §

Då sakkunnig höres muntligen, företages förhöret av rätten. Med rättens tillstånd må dock sakkunnig höras av parterna. Rätten och parterna *får* ställa frågor till den sakkunnige. *En målsägande får ställa de frågor som har betydelse för hans eller hennes talan om enskilt anspråk.*

Rätten *ska* avvisa frågor, som uppenbart *inte* hör till saken eller som är förvirrande eller *på annat sätt* otillbörliga.

Har den sakkunnige avgivit skriftligt utlåtande, må, om rätten finner det lämpligt, utlåtandet helt eller delvis uppläsas.

Paragrafen reglerar förfarandet vid förhör med sakkunnig. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.3.

I *första stycket* görs ett tillägg för att förtydliga en målsägandes frågerätt när målsäganden för en talan om enskilt anspråk. En likadana bestämmelse förs in i 36 kap. 17 § sjätte stycket rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen. Övriga ändringar är endast språkliga.

#### 45 kap.

##### 15 §

Till huvudförhandlingen *ska* åklagaren kallas. För målsäganden talan jämte åklagaren eller *ska* han eller hon höras i anledning av åklagarens talan, *ska* även målsäganden kallas. *Ska* målsäganden infinna sig personligen, *ska* rätten förelägga honom eller henne vite.



Den tilltalade *ska* kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. *Ska* han eller hon infinna sig personligen eller krävs det att han eller hon på annat sätt är närvarande, *ska* rätten förelägga honom eller henne vite. Om det finns anledning att anta att den tilltalade inte skulle följa ett sådant föreläggande, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till huvudförhandlingen. Kan målet enligt 46 kap. 15 a § komma att avgöras trots att den tilltalade har inställt sig endast genom ombud eller har uteblivit, *ska* han eller hon i kallelsen erinras om detta. Rätten beslutar om inställandet av den som är anhållen eller häktad.

Bestämmelser om kallande av vittne och sakkunnig finns i 36 och 40 kap.

Paragrafen innehåller regler om kallelse till huvudförhandling i brottmål. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.1.

*Första* stycket ändras till följd av att målsägandes rätt att biträda åtalet tas bort (se kommentaren till 20 kap. 8 §). Någon ändring i sak är i övrigt inte avsedd. Övriga ändringar är endast språkliga.

## 16.2 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken

### 14 kap.

#### 17 §

Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Tingsrätten är vid huvudförhandlingen dock domför med en lagfaren domare, om rätten anser att det är tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet. När huvudförhandlingen hålls i förenklad form ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare. Dessa regler gäller även för andra mål som handläggs i samma rättegång.

*Trots vad som sägs i första stycket första meningen är tingsrätten domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.*

Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver det som följer av första stycket första meningen. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, gäller *tredje* stycket i fråga om domförhet.

När nämndemän ingår i tingsrätten, ska ordföranden vid överläggning redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning ska först ordföranden och därefter nämndemännen säga sin mening. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tingsrättens sammansättning vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att tingsrätten, trots vad som sägs i första stycket första meningen, är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan. Nämndemän ska alltså inte delta i rättens prövning av frågor om ersättning av allmänna medel till ett rättshjälpsbiträde eller någon annan, exempelvis en enskild part, vittne, sakkunnig eller någon annan person. Övriga ändringar är endast redaktionella.

## 18 §

I äktenskapsmål och mål om underhåll är hovrätten domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling, liksom när målet i tingsrätten har avgjorts utan nämndemän, är hovrätten domför även med enbart lagfarna domare enligt 2 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. *Detsamma gäller vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.* Hovrätten är i övrigt domför enligt 2 kap. 4 § tredje–femte styckena rättegångsbalken.

Tar nämndemän del i målets avgörande, ska vid överläggning ordföranden eller, om målet har beretts av en annan lagfaren domare, denne redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning ska nämndemännen säga sin mening sist. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hovrättens sammansättning i äktenskapsmål och mål om underhåll. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

Av *första stycket femte meningen* framgår att hovrätten är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan, exempelvis en enskild part, vittne, sakkunnig eller någon annan person. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

### 16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

#### 32 a §

Ett juridiskt biträde ska förordnas för den unge

1. vid en utredning enligt 31 § första stycket, om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det, och

2. vid en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket, om det finns synnerliga skäl för det.

En ansökan om ett sådant biträde görs av åklagaren eller den unges vårdnadshavare hos tingsrätten. Bestämmelserna i 21 kap. 5–8 §§, 9 § tredje stycket, 10 och 10 b §§ rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant juridiskt biträde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om juridiskt biträde för en misstänkt som inte har fyllt femton år. Våra överväganden finns i avsnitt 6.15.2.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att bestämmelsen i 21 kap. 10 b § rättegångsbalken om att offentlig försvarare ska ge in kostnadsräkning genom en elektronisk tjänst även ska tillämpas på ett juridiskt biträde (se kommentaren till den paragrafen).

### 16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

#### 12 §

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som endast avser målets beredande,

3. vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan, och

4. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

Om ett mål som avses i andra stycket handläggs gemensamt med ett annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det senare målet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.

Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av ett mål efter en återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sammansättning och domförhet i kammarrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

I *fjärde stycket* finns regler om i vilka situationer kammarrätten är domför utan nämndemän. I tredje punkten görs ett tillägg om att en kammarrätt är domför utan nämndemän vid prövning av fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan. Bestämmelsen innebär ett undantag från de särbestämmelser som finns i annan lagstiftning om att nämndemän i vissa fall ska ingå i rätten. Innebörden är att nämndemän inte ska delta vid prövning av en sådan ersättningsfråga som anges i bestämmelsen. Med biträde avses offentligt biträde eller rättshjälpsbiträde. Med någon annan avses en part, vittne, sakkunnig eller någon annan person. Ersättning till någon av senare personkategorierna kan utgå t.ex. med stöd av 20, 21, 24 och 26 §§ förvaltningsprocesslagen.

## 17 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av *andra stycket*, 17 b eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

*Rätten är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan.*

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

I paragrafen finns bestämmelser om sammansättning och domförhet i förvaltningsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

I *andra stycket* som är nytt, anges att rätten är domför utan nämndemän vid prövning av ersättning av allmänna medel till biträde eller någon annan. Bestämmelsen innebär ett undantag från huvudregeln att nämndemän ska ingå i rätten. Innebörden är att nämndemän inte ska delta vid prövning av en sådan ersättningsfråga som anges i bestämmelsen. Med biträde avses offentligt biträde eller rättshjälpsbiträde. Med någon annan avses en part, vittne, sakkunnig eller någon annan person. Ersättning till någon av senare personkategorierna kan utgå t.ex. med stöd av 20, 21, 24 och 26 §§ förvaltningsprocesslagen.

I *första stycket* görs en hänvisning till den nya undantagsregeln i andra stycket. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

## 16.5 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

### *Rättegångskostnader*

## 40 §

*En allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde.*

Rubriken närmast före bestämmelsen är ny.

Paragrafen är ny och anger under vilka förutsättningar en allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnader i ett mål i allmän förvaltningsdomstol. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.3.

Av *första meningen* framgår att en allmän part i ett mål i allmän förvaltningsdomstol är skyldig att ersätta en enskild part för hans eller hennes rättegångskostnad i målet, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Med en allmän part avses en sådan statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet som enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen har partsställning i ett mål. Därutöver omfattas myndigheter som av något annat skäl har partsställning i ett mål, t.ex. om en myndighet har anhängiggjort ett mål genom en ansökan, underställning, anmälan eller framställning. Även de allmänna ombuden för socialförsäkringen och hos Skatteverket och Tullverket omfattas av begreppet allmän part. Med uttrycket enskild part avses en enskild fysisk eller juridisk person som uppträder som part i ett mål.

För att en allmän part ska vara ersättningsskyldig krävs att det är oskäligt att den enskilde parten själv ska stå för sin rättegångskostnad. En utgångspunkt för den bedömningen är att förvaltningsprocessen är utformad så att den enskilde regelmässigt ska klara av att föra sin talan på egen hand. Det innebär att den enskilde liksom tidigare i många fall har att själv bära sin rättegångskostnad. Det kan dock under vissa förutsättningar – med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen – vara oskäligt att en enskild inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader. Det handlar om situationer där kostnadsersättning behövs för att tillgodose en enskild parts möjlighet att lägga fram sin sak inför domstolen eller för att tillförsäkra partens rätt till likställdhet i processen. Oskälighetsrekvisitet tar alltså sikte på situationer där en enskild – om ersättning inte lämnas – drabbas på ett orimligt sätt. Det gäller därför främst fysiska personer som behöver sakkunnig juridisk hjälp för att kunna ta till vara sin rätt i ett mål.

I *andra meningen* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå sin kostnad. Rätten ska särskilt beakta om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet

och målets betydelse för den enskilde. I kravet på att en kostnad ska ha varit befogad ligger att den enskilde parten med hänsyn till omständigheterna ska ha haft ett faktiskt behov av att lägga ned kostnaden i målet, t.ex. för att anlita ett ombud eller juridiskt biträde eller inhämta viss utredning. Bedömningen av om en kostnad varit befogad ska göras med beaktande av den enskildes förmåga att själv ta till vara sina intressen i målet. En kostnad kan i princip anses vara befogad endast om den enskilde inte själv kunnat utföra det arbete eller vidta den åtgärd som kostnaden avser.

Utgången i målet är en omständighet som har betydelse för om en viss kostnad kan anses ha varit befogad. Som utgångspunkt krävs att den enskilde har vunnit framgång i målet – dvs. fått helt eller delvis bifall till sina yrkanden – för att rätt till ersättning ska föreligga (se avsnitt 12.7.2). I undantagsfall kan det även finnas en rätt till kostnadsersättning för en enskild part som inte vunnit framgång i ett mål. Det gäller till exempel i s.k. prejudikatmål, dvs. mål som är av vikt för ledning av rättstillämpningen. Det kan i ett sådant mål vara oskäligt att en enskilde står sin egen kostnad oavsett utgången i målet. Det kan exempelvis handla om att en myndighet valt att föra en process mot en enskild som ett s.k. pilotmål på grund av målets allmänna betydelse. Det är inte ett krav att målet har förts upp i högsta instans, utan det räcker att målet har ett visst allmänt intresse. När Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd bör det dock presumeras att målet har en sådan betydelse för rättstillämpningen att det är motiverat att en enskild kan få ersättning för sina rättegångskostnader oavsett målets utgång. Även i andra fall där en myndighets beslut har grundats på en oriktig uppfattning om rättsordningen kan omständigheterna vara sådana att det allmänna ska stå den enskildes kostnader trots att den enskilde förlorar målet. Om den tillämpliga lagstiftningen har varit särskilt oklar och den enskilde därför tvingas in i en process mot en myndighet kan det finnas skäl för att det allmänna ska ansvara för den enskildes kostnader. Det gäller dock inte i situationer där en resursstark part processar avseende ett oklart rättsläge. En rätt till kostnadsersättning när den enskilde förlorat målet bör främst gälla fysiska personer med begränsade ekonomiska resurser som tvingats till en kostnadskrävande process mot det allmänna.

Det är inte tillräckligt att en enskild part har vunnit framgång i ett mål mot det allmänna för att det ska föreligga en rätt till ersätt-

ning. Det måste även beaktas om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Det innebär att både objektiva och subjektiva omständigheter kan vägas in i bedömningen.

Sakens beskaffenhet tar sikte på omständigheter kopplade till vad målet gäller och dess svårighetsgrad, både vad gäller den rättsliga regleringen och sakfrågorna. Målets karaktär kan tala för att det är befogat att den enskilde lägger ned kostnader på processen, t.ex. om målet avser en ingripande åtgärd som en myndighet riktat mot den enskilde eller något annat beslut som kan få påtagligt negativa konsekvenser för den enskilde. Det är också av betydelse vad handläggningen av målet ställer för krav på den enskilda parten i processuellt hänseende. I mål om komplicerade sakförhållanden, som kräver omfattande utredning, eller mål om rättsligt komplicerade frågor, kan sakens beskaffenhet vara sådan att den enskilde har befogad anledning att lägga ned kostnader på processen. I allmänhet bör det vara fråga om mål av ett komplicerat slag där den enskilde behöver sakkunnig juridisk hjälp för att ta till vara sin rätt.

Ytterligare en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om kostnaderna är befogade är målets betydelse för den enskilde. En bedömning ska göras av vikten av vad som står på spel för den enskilde i målet. Det finns därför en viss överlappning mellan målets betydelse och sakens beskaffenhet. Bedömningen av målets betydelse för den enskilde ska emellertid göras med beaktande av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. I ett mål som avser en fråga som är av stor ekonomisk eller personlig betydelse för den enskilde kan det i vissa fall vara befogat att en enskild anlitar ett ombud eller annars lägger ned kostnader i målet. Ett måls ekonomiska värden måste dock alltid sättas i relation till den enskildes personliga och ekonomiska förutsättningar att själv föra sin talan. Även mål om icke ekonomiska förhållanden kan vara av mycket stor betydelse för den enskilde. Om den enskilde av någon orsak har särskilda svårigheter att föra sin egen talan och målet avser en fråga av existentiell betydelse för den enskilde kan omständigheterna vara sådana att den enskilde har befogad anledning att anlita sakkunnig juridisk hjälp i målet.



## 40 a §

*I ett mål där enskilda är motparter till varandra får rätten förplikta den förlorande parten att helt eller delvis ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnad.*

Paragrafen, som är ny, behandlar fördelningen av ansvaret för rättegångskostnader i mål där flera enskilda uppträder som motparter till varandra. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.4.

Av bestämmelsen följer att i ett mål där enskilda är motparter till varandra får rätten förplikta den förlorande parten att helt eller delvis ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnad.

Rätten får med hänsyn till omständigheterna bedöma om den förlorande parten bör ersätta den vinnande partens kostnad. Som skäl för att ålägga en förlorande part att ersätta den vinnande partens rättegångskostnad kan rätten beakta om det i målet har förekommit tvistemålsliknande inslag och om det mellan parterna har förekommit en intresse motsättning som har påverkat domstolsförfarandet (jfr rättsfallet NJA 2020 s. 908). Omständigheterna kan – utifrån utgången i målet och sakens beskaffenhet – dock också vara sådana att det är skäligt att parterna ska stå sin egen kostnad.

När den enskildes motpart är ett privaträttsligt subjekt som har fattat ett offentlighetsrättsligt beslut som berör den enskilde kan det finnas situationer där det privaträttsliga subjektet bör kunna åläggas att ersätta den enskildes rättegångskostnad. I en sådan situation kan ett privaträttsligt subjekt ha sådana likheter med en allmän part att det sällan bör vara aktuellt att ålägga en enskild part som förlorar målet ansvar för att ersätta det privaträttsliga subjektets rättegångskostnad.

## 40 b §

*Rätten får förplikta en enskild part att ersätta en enskild motpart för sådan kostnad som parten genom vårdslöshet eller försummelse orsakat motparten, oavsett hur rättegångskostnaderna i övrigt ska fördelas.*

*Ska en enskild part helt eller delvis ersätta en motparts rättegångskostnad och har partens ställföreträdare, ombud eller biträde på sätt som avses i första stycket vållat sådan kostnad, får denne förpliktas att solidariskt med parten ersätta kostnaden.*

Paragrafen är ny och handlar om kostnadsansvar vid försumlig processföring och solidariskt ansvar för en parts ställföreträdare, ombud eller biträde. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.5.

Av *första stycket* framgår att en enskild part som genom vårdslöshet eller försummelse orsakat kostnad för en enskild motpart, kan åläggas ersättningsskyldighet för kostnaden oavsett hur rättegångskostnaderna i övrigt ska fördelas. I sådana situationer kan den försumlige parten åläggas ersättningsskyldighet gentemot en enskild motpart, även om parten i och för sig har rätt till kostnadsersättning från det allmänna med tillämpning av 40 § eller från en enskild motpart med stöd av 40 a §. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Vad som i den paragrafen anges om vårdslöshet och försummelse kan därför tjäna som vägledning för tillämpningen av den här bestämmelsen.

I *andra stycket* anges att en parts ställföreträdare, ombud eller biträde kan åläggas att solidariskt med parten ersätta sådan rättegångskostnad som vållats av företrädarens vårdslöshet eller försummelse. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 18 kap. 7 § rättegångsbalken.

#### 40 c §

*Ersättning för rättegångskostnad får avse kostnad för ombud, biträde, eller utredning. Ersättning får inte beviljas för parts eget arbete eller egen tids-spillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet.*

*Ersättningen ska även innefatta ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då målet avgörs till dess betalning sker.*

Paragrafen är ny och anger vilka typer av rättegångskostnader som kan ersättas. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.3.

I *första stycket* anges vilka typer av kostnader som är ersättningsgilla i ett förvaltningsmål. Ersättning får lämnas för kostnader för ombud, biträde eller utredning. Ersättning får inte beviljas för en parts eget arbete eller egen tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet. Bestämmelsen är utformad i huvudsak efter mönster av vilka kostnader som är ersättningsgilla i skattemål enligt 43 kap. skatteförfarandelagen. De bestämmelser som finns där om ersättningsgilla kostnader kan

därmed tjäna som vägledning vid tillämpningen av den här bestämmelsen.

I *andra stycket* anges att ersättningen ska innefatta ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för domstolens avgörande till dess betalning sker. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 18 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken och ska tillämpas på samma sätt som den bestämmelsen. Det innebär att ränteberäkningen ska utgå från tidpunkten för avgörandet i den instans där kostnaden uppkommit.

#### 40 d §

*Om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänför sig till en sådan del av målet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 40 b §, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam.*

*Ska flera parter svara solidariskt för rättegångskostnad får rätten på yrkande av part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.*

Paragrafen är ny och anger dels under vilka förutsättningar medparter ansvarar solidariskt för rättegångskostnader, dels att rätten kan besluta om fördelning av rättegångskostnaderna när solidariskt ansvar föreligger. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.5.

I *första stycket* första meningen föreskrivs att om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Så kan vara fallet om en enskild part i samma mål har rätt till ersättning av en allmän part enligt 40 § och av en enskild part enligt 40 a §. Om en tillämpning av 40 och 40 a §§ leder till att såväl en allmän som en enskild part ansvarar för en och samma kostnad ska parterna enligt denna paragraf svara solidariskt för kostnaden. Detsamma gäller om flera enskilda medparter ska ansvara för samma rättegångskostnad enligt 40 a §.

Om en särskild kostnad uppkommit i en viss del av målet som gäller endast någon av medparterna, ska den parten ensam svara för den kostnaden. En medpart som orsakat en särskild kostnad genom vårdslöshet eller försummelse ska ersätta den ensam. En särskild regel härom har intagits i första stycket andra meningen. Första stycket har utformats med 18 kap. 9 § rättegångsbalken som förebild.

I *andra stycket* anges att när det föreligger solidariskt ansvar för flera parter får rätten på yrkande av en part bestämma hur kostnaderna ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 18 kap. 11 § rättegångsbalken.

#### 40 e §

*En part som vill ha ersättning för rättegångskostnad ska framställa sitt yrkande innan handläggningen avslutas. Parten ska ange vilka kostnader som denne haft. Om en part inte framställer sitt yrkande inom den angivna tiden får parten därefter inte föra talan om kostnad som har uppkommit vid samma rätt.*

*Rättens beslut i fråga om rättegångskostnader meddelas när rätten avgör målet.*

*Återförvisas ett mål till en lägre rätt, ska frågan om kostnaden i den högre rätten prövas i samband med målet efter dess återupptagande. Om målet återförvisas till en förvaltningsmyndighet, ska den domstol som återförvisar målet pröva frågan om de kostnader som dittills uppstått.*

Paragrafen är ny och innehåller vissa regler om handläggningen av rättegångskostnadsfrågan. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.5.

Av *första stycket* framgår att en part som vill ha ersättning för sin rättegångskostnad ska framställa sitt yrkande om det innan handläggningen avslutas. Rättegångskostnader får dömas ut av rätten endast på yrkande av en part och rätten får i princip inte döma ut ett högre belopp än vad parten yrkat (se dock 29 § förvaltningsprocesslagen). Av 40 c § *andra stycket* följer också att ersättningen alltid ska innefatta ränta. Det är därför inte nödvändigt att parten framställer ett särskilt yrkande för att få ränta.

Har parten inte framställt sitt yrkande innan handläggningen avslutats får parten därefter inte föra talan om kostnad som har uppkommit vid samma rätt.

I *andra stycket* anges att rättens beslut i fråga om rättegångskostnader ska meddelas när rätten avgör målet. Ett kostnadsyrkande ska prövas i det pågående målet och får inte uppskjutas till särskild handläggning efter målets avgörande. Beslutet ska tas in i rättens avgörande, dvs. domen eller det slutliga beslutet. Meddelas en dom särskilt i en viss avskiljbar del av målet (deldom) får omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om rätten samtidigt ska meddela ett beslut beträffande kostnaderna i denna del eller om avgörandet

av kostnadsfrågan ska anstå till dess rätten helt skiljer målet från sig. Om rättens avgörande har karaktär av mellandom (se HFD 2017 ref. 13) bör det sällan finnas skäl att meddela beslut i kostnadsfrågan, eftersom målet då inte avgörs slutligt i någon del.

I tredje stycket regleras rättens hantering av kostnadsfrågan när högre rätt återförvisar ett överklagat mål. Om ett mål återförvisas till en lägre rätt för ny behandling avgörs frågan om kostnader i den högre rätten av den domstol dit ärendet återförvisats. Den lägre rätten kan då beakta det slutliga avgörandet i huvudsaken när rätten tar ställning till rättegångskostnaderna. Om målet återförvisas till en förvaltningsmyndighet för ny behandling ska i stället den domstol som beslutar om återförvisning ta ställning till de rättegångskostnader som uppstått fram till tidpunkten för återförvisning.

#### 40 f §

*Har partssuccession skett ansvarar den ursprungliga parten och den nya parten solidariskt för de rättegångskostnader som har uppkommit före successionen. För kostnader som uppkommit därefter svarar den nya parten ensam.*

Paragrafen är ny och gäller ansvaret för rättegångskostnader när det i ett mål har skett ett partsbyte genom s.k. partssuccession. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.5.

I förvaltningsmål kan det inträffa att det i målet sker ett partsbyte (partssuccession). Den part som träder ur målet kan inte genom partsbytet befrias från den eventuella skyldighet som parten redan ådragit sig att svara för motpartens rättegångskostnad. Om motparten är berättigad till kostnadsersättning gäller därför att den ursprungliga parten har att solidariskt med den nya parten ersätta de kostnader som uppkommit före partsbytet. För kostnader som uppkommit senare svarar den nya parten ensam.

## 16.6 Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)

### 6 kap.

#### 6 a §

*I ett mål om skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken får rätten bestämma att en tjänsteman som har förlorat målet eller återkallat sin talan inte ska förpliktas att ersätta motpartens rättegångskostnad, om motparten har dömts för den gärning som talan grundas på. Kostnaden ska då i stället ersättas av allmänna medel. Ett sådant beslut ska inte meddelas om särskilda skäl talar mot det.*

Paragrafen, som är ny, behandlar vissa brottsoffers ansvar för rättegångskostnader. Våra överväganden finns i avsnitt 11.5.4.

Bestämmelsen innebär att rätten får undanta en tjänsteman som förlorar ett mål eller som återkallar sin talan från skyldigheten att ersätta en motparts rättegångskostnader enligt rättegångsbalkens regler (se särskilt 18 kap. 1 och 5 §§ rättegångsbalken). Undantagsbestämmelsen kan tillämpas på en tjänsteman som för talan om skadestånd på grund av brott enligt 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken, dvs. våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman eller förolämpning mot tjänsteman. Om en tjänsteman som omfattas av straffskyddet i någon av dessa bestämmelser för talan om skadestånd på grund av sådant brott kan rätten besluta att befria tjänstemannen från skyldigheten att ersätta motpartens rättegångskostnad även om skadeståndstalan ogillas eller återkallas. Motpartens rättegångskostnad ska då i stället ersättas av allmänna medel. Som framgår av ordalydelsen gäller bestämmelsen i förhållande till alla rättegångskostnader i målet. Bestämmelsen är tillämplig bara när tjänstemannen själv för talan, och alltså inte om ett försäkringsbolag har trätt i brottsoffrets ställe eller när staten för en regresstalan mot skadevällaren efter att ha betalat ut brottsskadeersättning för brottet.

En förutsättning för att en tjänsteman ska kunna befrias från ersättningsskyldighet är att motparten har dömts för den *gärning* som talan grundas på. Det innebär att undantagsregeln är tillämplig även om rätten har rubricerat gärningen som något annat brott än de nämnda brotten i 17 kap. brottsbalken.

Som en ytterligare förutsättning gäller att särskilda skäl inte talar mot att tillämpa undantagsregeln. Särskilda skäl mot att tillämpa

undantagsregeln kan vara att anspråket har ett endast ringa samband med det brott som talan grundas på eller att anspråket i övrigt framstår som alltför högt eller obefogat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. om brottet är av mer bagatellartad karaktär.

När en tjänsteman återkallat sin talan får en bedömning göras om det finns skäl att befria tjänstemannen från ersättningsskyldighet. Vid den bedömningen bör hänsyn tas till i vilken mån tjänstemannen haft fog för att väcka talan, dennes processföring, handläggningen av anspråket och de skäl som föranlett återkallelsen. En omständighet som kan tala för att undantagsregeln bör tillämpas är att en tjänsteman först väckt talan inom ramen för ett brottmål och anspråket kommit att avskiljas till ett tvistemål enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken till följd av omständigheter utanför dennes kontroll. Om återkallelse sker på grund av en sådan omständighet som inträffat efter avskiljandet och som parten inte kunde ha förutsett vid talans väckande bör rätten kunna befria den skadelidande från ersättningsskyldighet. En sådan situation kan föreligga t.ex. när rättsläget ändras genom ett nytt prejudikat på ett sådant sätt att det mer eller mindre står klart att talan inte kommer att bifallas. En omständighet som kan tala mot att tillämpa undantagsregeln är om återkallelsen sker för att undvika kostnadsansvar när utsikterna till framgång framstår som dåliga eller osäkra.

Andra särskilda skäl mot att tillämpa undantagsregeln kan vara att tjänstemannen har föranlett en onödig rättegång, eller genom försummelse har orsakat kostnader för motparten på sätt som anges i 18 kap. 3 eller 6 §§ rättegångsbalken. Är förhållandena sådana att nämnda paragrafer blir tillämpliga, kan tjänstemannen alltså förpliktas att svara för motpartens rättegångskostnader i den omfattning som anges i dessa bestämmelser. Det innebär att vissa kostnader kan komma att ersättas av allmänna medel medan tjänstemannen själv får stå för de merkostnader som orsakats av dennes försumlighet.

## 16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde

### 1 §

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

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

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

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

Paragrafen anger de allmänna förutsättningarna för att förordna ett målsägandebiträde och i vilka typer av mål ett sådant biträde kan förordnas. Våra överväganden finns i avsnitt 10.6.3.

I *andra punkten* regleras rätten till målsägandebiträde i mål om brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken på vilka fängelse kan följa, och rån, grovt rån samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. I bestämmelsen har ett tillägg gjorts om att rätten ska beakta om det med hänsyn till *målsägandens ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning* kan antas att målsäganden har ett behov av ett målsägandebiträde. Tillägget avser att markera att nämnda omständigheter kan utgöra skäl för att förordna ett målsägandebiträde. Med ålder avses såväl hög som låg ålder. Av särskild betydelse för bedömningen är om en målsägande till följd av hög eller låg ålder, sjukdom alternativt en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning har behov av ett biträde. Behovsbedömningen bör ta sikte på om målsäganden till följd av någon av nämnda omständigheter befinner sig i en utsatt situation eller i övrigt har svårigheter att ta till vara sin rätt.

Liksom tidigare gäller att även andra omständigheter av personlig art kan beaktas vid behovsbedömningen. Som framgår av tidigare förarbetsuttalanden krävs vidare att det finns ett behov av biträde med hänsyn till målsägandens personliga situation i förhållande till



det brott som målet handlar om, bl.a. vad gäller brottets art, bevisläget och det processuella läget i övrigt (se prop. 1989/90:158 s. 11).

I *tredje punkten* regleras när målsägandebitråde kan förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa. I sådana fall kan ett målsägandebitråde förordnas om det med hänsyn till målsägandens *ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden*, och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde. Tillägget om målsägandens ålder, sjukdom och funktionsnedsättning har samma betydelse som enligt föregående punkt. I övrigt är bestämmelsen oförändrad. Det innebär att tidigare förarbetsuttalanden beträffande rekvisitet ”övriga omständigheter” alltså är av relevans för bedömningen (se prop. 1993/94:26 s. 50 f.).

### 1 a §

Ett målsägandebitrådes förordnande gäller till dess att tiden för att överklaga domen i målet har löpt ut, om inte förordnandet dessförinnan har upphört eller något annat följer av 3 § andra stycket.

Om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen, ska ett målsägandebitråde förordnas i högre rätt under de förutsättningar som anges i 1 §. Vid bedömningen av om målsäganden har behov av ett målsägandebitråde i högre rätt ska det även beaktas

1. om målet avser brott som innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet,

2. om målsäganden ska höras,

3. vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk, och

4. om det finns något annat särskilt skäl.

*Ett målsägandebitråde får förordnas i högre rätt om rätten har att pröva en dom endast i fråga om enskilt anspråk.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett målsägandebitrådes förordnande löper ut och om under vilka förutsättningar ett målsägandebitråde kan förordnas i högre rätt. Våra överväganden finns i avsnitt 10.6.1.

I *andra stycket* finns bestämmelser om förordnande av målsägandebitråde i hovrätt och Högsta domstolen när åklagaren eller den tilltalade överklagat en dom i ansvarsdelen. När frågan om att förordna ett målsägandebitråde i högre rätt aktualiseras ska en prövning av målsägandens behov göras enligt de allmänna förutsättningarna i 1 §. Förutom att förutsättningarna i 1 § ska vara uppfyllda ska rätten

även beakta de omständigheter som anges i punkt 1–4. Regleringen i punkt 2–4 är avsedd att klargöra att prövningen även ska ske utifrån de behov som målsäganden har i överrättsprocessen (se prop. 2017/18:86).

Tillägget i andra stycket 1 innebär att rätten ska beakta om *målet avser brott som innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet*. I sådana mål bör rätten, utöver att ta hänsyn till de främst processuella aspekter som följer av övriga punkter, även beakta att målsäganden kan ha ett allmänt behov av stöd och hjälp när denne utsatts för ett särskilt allvarligt brott, även om målsäganden inte ska höras eller om målsägandens talan inte är sådan att biträde behövs av den anledningen. Även om målsägandens talan i och för sig skulle kunna föras av åklagaren ska utgångspunkten i de fall som omfattas av denna punkt vara att målsäganden ska få ett målsägandebiträde som kan närvara vid en förhandling och ta till vara målsägandens intressen.

Med angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet avses främst brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår som ett moment i gärningen. I mål om allvarliga brott enligt dessa kapitel kan målsäganden i allmänhet anses ha ett behov av ett målsägandebiträde som kan bevaka målsägandens rätt även när målsäganden inte ska höras eller när målsägandens talan inte är sådan att ett biträde behövs. Det kan t.ex. avse mål om sexualbrott eller allvarligare fall om våld och hot i nära relation. Men även andra brott som utgjort ett särskilt allvarligt angrepp mot målsägandens personliga integritet eller som har varit särskilt integritetskränkande omfattas. Som exempel kan nämnas vissa allvarligare fall av bedrägerier eller stölden mot äldre personer i hemmet.

Det går inte att ange några fasta gränser för när ett brott ska anses ha innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsäganden. Viss ledning bör hämtas från brottets straffskala eller det straffvärde som brottet kan antas ha. Är det för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i tre år, eller om brottets straffvärde inte understiger tre års fängelse, bör brottet i allmänhet vara av sådan karaktär att det ska anses ha innefattat ett särskilt allvarligt angrepp mot målsäganden. Detsamma kan vara fallet i mål om brott som har lägre minimistraff eller straffvärde och där det i målet görs gällande att gärningen varit av särskilt hänsynslös art eller liknande, till exem-

pel på grund av att gärningsmannen på ett hänsynslöst sätt utnyttjat offrets skyddslösa ställning eller att offret befunnit sig i en utsatt situation. En helhetsbedömning av målsägandens behov av stöd och hjälp utifrån omständigheterna i det enskilda fallet måste alltid göras.

Av *tredje stycket* framgår att ett målsägandebitråde får förordnas i högre rätt om rätten har att pröva en dom endast i fråga om ett enskilt anspråk. Avsikten är att hovrätt eller Högsta domstolen ska kunna förordna ett målsägandebitråde i vissa situationer där rätten ska pröva endast en talan om enskilt anspråk och där ett målsägandebitrådes förordnande från tingsrätten inte kvarstår enligt 3 § andra stycket lagen om målsägandebitråde. Syftet är att målsäganden inte ska lämnas utan stöd när målet ursprungligen befunnit sig i ett läge där målsäganden skulle ha kunnat få hjälp med sin talan av en åklagare, men där målet sedan hamnat i ett sådant processuellt läge som är att likställa med de situationer där ett målsägandebitrådes förordnande per automatik kvarstår enligt 3 § andra stycket. Det gäller dels när åklagaren eller den tilltalade återkallat ett överklagande i ansvarsdelen, dels när den högre rätten från ett brottmål avskilt ett enskilt anspråk enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett tvistemål. Liksom enligt tidigare bör utgångspunkten vara att högre rätt inte ska förordna ett målsägandebitråde vid prövning av en talan om enskilt anspråk om målsäganden inte har haft ett biträde förordnat för sig i tingsrätten (jfr prop. 1993/94:26 s. 29).

### 1 b §

*Om målsäganden har haft ett målsägandebitråde i tingsrätten och sådant biträde inte förordnas i hovrätt enligt 1 a § andra stycket ska hovrätten, om målsäganden har behov av det, förordna ett målsägandebitråde med begränsat uppdrag (målsägandestöd) om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen och målet avser brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet.*

*Målsägandestödet ska under handläggningen i hovrätten lämna information, stöd och hjälp till målsäganden.*

Paragrafen, som är ny, reglerar frågor om förordnande av ett särskilt målsägandebitråde med ett begränsat uppdrag i hovrättsprocessen (målsägandestöd) och vad som ingår i ett målsägandestöds uppdrag. Våra överväganden finns i avsnitt 10.6.2.

Av *första stycket* framgår att det i hovrätt i vissa fall ska förordnas ett målsägandestöd. Syftet med bestämmelsen är att stärka en målsägandes rätt till information, stöd och hjälp i hovrättsprocessen. Genom ett målsägandestöd ska målsäganden kunna få sitt behov av stöd och hjälp under hovrättsprocessen tillgodosett i vissa mål där det saknas förutsättningar att förordna ett målsägandebitråde enligt 1 a § lagen om målsägandebitråde.

För att ett målsägandestöd ska kunna förordnas krävs att målsäganden har ett behov av det. Dessutom krävs att målsäganden har haft ett målsägandebitråde förordnat för sig i tingsrätten och att det i hovrätten inte förordnas ett målsägandebitråde enligt 1 a §. Rätten till ett målsägandestöd är alltså subsidiär i förhållande till möjligheten att få ett målsägandebitråde. Finns det förutsättningar att enligt 1 a § förordna ett målsägandebitråde ska den biträdesformen väljas i första hand. Vidare krävs, på motsvarande sätt som gäller för målsägandebitråde, att tingsrättens dom har överklagats i ansvarsdelen av åklagaren eller den tilltalade.

Ett målsägandestöd kan förordnas i mål om brott som innefattat ett allvarligt angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet. Angrepp mot målsägandens liv, hälsa, frihet, frid eller personliga integritet har samma betydelse som i 1 a § andra stycket, se kommentaren till den paragrafen.

Att det ska vara fråga om ett allvarligt angrepp syftar till att markera att målsägandestöd ska förordnas i mål som avser påstående om vissa allvarliga brott. Det går inte att ange några fasta gränser för när ett brott ska anses ha innefattat ett allvarligt angrepp mot målsäganden. Viss ledning kan hämtas från brottets straffskala eller det straffvärde som brottet kan antas ha. Är det för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, eller om straffvärdet inte understiger ett års fängelse, ska brottet i allmänhet anses ha innefattat ett allvarligt angrepp mot målsäganden. Detsamma gäller om det i målet görs gällande att gärningen varit av särskilt hänsynslös art eller liknande, t.ex. på grund av att gärningsmannen utnyttjat att offret befunnit sig i en utsatt situation.

I *andra stycket* regleras ett målsägandestöds uppgifter, dvs. att under handläggningen i hovrätten lämna information, stöd och hjälp till målsäganden. Med det avses att målsägandestödet ska hjälpa målsäganden genom att förklara hur processen i hovrätten går till och informera om vad som händer under handläggningen. I den mån

målsäganden har synpunkter på handläggningen bör det åligga målsägandestödet att kommunicera detta med domstolen. I uppdraget ingår också att målsägandestödet förklarar utgången i målet. Där- emot ingår inte att föra målsägandens talan om enskilt anspråk eller ansvar för brott. Av det följer att det inte heller ingår i målsägandestödets uppdrag att bistå målsäganden med att överklaga domen om målsäganden vill göra det. Inte heller ingår i uppdraget att närvara vid en huvudförhandling för målsägandens räkning. Målsägandens behov av hjälp i dessa avseenden ska tillgodoses genom att ett målsägandebiträde företräder målsäganden, eller genom att en åklagare för talan i fråga om det enskilda anspråket.

När hovrätten meddelat dom i målet eller annars avslutat handläggningen och målsägandestödet vidtagit de avslutande åtgärder som följer av uppdraget upphör målsägandestödets uppdrag utan något särskilt beslut.

### 3 §

Målsägandebiträdet ska ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden.

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om domen överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ett målsägandebiträdes uppgifter. Våra överväganden finns i avsnitt 11.5.2.

Av *andra stycket andra meningen* följer att ett målsägandebiträdes uppgift att bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål. Paragrafen har ändrats genom att det tidigare stadgandet att målsägandebiträdets behörighet inte gäller för det fall målet ska handläggas som ett s.k. förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken har tagits bort. Ändringen innebär att målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om det avskilda tvistemålet ska handläggas som ett förenklat tvistemål.

## 4 §

Ett målsägandebitråde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Till målsägandebitråde ska förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas. Om målsäganden har föreslagit någon som är behörig, ska denne förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

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

Ett byte av målsägandebitråde får beslutas av rätten, om det finns särskilda skäl. Om ett målsägandebitråde har bytts ut en gång, får ett nytt byte ske bara om det finns synnerliga skäl. Ett målsägandebitråde får inte utan rättsens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. *Ett målsägandebitråde som är advokat får dock utan rättsens tillstånd sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet, om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt.*

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om, förordnande, entledigande, byte och substitution av målsägandebitråde. Våra överväganden finns i avsnitt 6.12.2.

I *tredje stycket* finns regler om byte och substitution av målsägandebitråde. Av *tredje meningen* framgår att det i vissa fall inte längre krävs rättsens tillstånd till substitution. Ett målsägandebitråde som är advokat får sätta en annan advokat i sitt ställe vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna eller annars är olämpligt. Ändringen motsvarar den ändring som införs beträffande offentlig försvarare i 21 kap. 6 § rättegångsbalken, se kommentaren till den paragrafen.

## 5 §

Målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 28 § tredje stycket, 29, 43, och 47 §§ rätts-hjälpslagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning till målsägande-biträde. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.

I bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att i fråga om ersättning till målsägandebiträde ska 28 § tredje stycket rättshjälpslagen tillämpas. Hänvisningen innebär att ett målsägandebiträde har samma skyldigheter som ett rättshjälpsbiträde att använda en elektronisk tjänst för inlämnande av kostnadsräkningar (se kommentaren till 28 § rättshjälpslagen). I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

## 5 a §

*Ett målsägandestöd har rätt till ersättning i enlighet med det som gäller för ett målsägandebiträde enligt 5 §. Ersättningen för arbete får dock högst motsvara tre timmars arbete, om det inte finns särskilda skäl för att bestämma en högre ersättning.*

*I fråga om målsägandestöd tillämpas 4 § och 8 § första meningen.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ett målsägandestöds rätt till ersättning samt en hänvisning till vissa paragrafer i lagen om målsägandebiträde som även ska tillämpas på ett målsägandestöd. Våra överväganden finns i avsnitt 10.6.2.

I *första stycket* anges att ett målsägandestöd har rätt till ersättning i enlighet med vad som gäller för ett målsägandebiträde enligt 5 §. Dock gäller som huvudregel att ett målsägandestöd har rätt till ersättning för högst tre timmars arbete. Dessa timmar ska normalt räcka för att samtala med klienten om hovrättsprocessen och att förklara utgången i målet samt övriga åtgärder. Undantag från huvudregeln får göras om det finns särskilda skäl. Det kan vara fallet om målsägandestödet företräder flera målsägande i samma mål eller om processen eller domen varit särskilt omfattande och att det därmed är motiverat att lämna högre ersättning.

I *andra stycket* anges att vissa regler beträffande målsägandebiträde även ska tillämpas på målsägandestöd. Det gäller till att börja med regleringen om förordnande, entledigande, byte, och substitution

m.m. (4 §). Det innebär också att ett målsägandestöd kan förordnas efter begäran från målsäganden eller när det annars finns anledning till det, t.ex. efter initiativ från åklagaren eller hovrätten. Det vanliga torde vara att den som haft ett målsägandebiträde förordnat för sig i tingsrätt i första hand begär att den personen ska förordnas som målsägandebiträde i hovrätten, eller i andra hand att denne förordnas som målsägandestöd.

Vidare framgår att den tilltalade, på motsvarande sätt som gäller för kostnader för målsägandebiträde, kan bli ersättningsskyldig för kostnaden för målsägandestöd (8 § första meningen). Att det är rätten som fattar beslut i frågor om målsägandestöd framgår av 7 §.

## **16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden**

### **2 §**

Om en annan lag än förvaltningslagen (2017:900) innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. *Det gäller dock inte 3 § tredje stycket.*

Paragrafen reglerar förhållandet mellan bestämmelserna i ärendelagen och bestämmelser i andra lagar. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

Av bestämmelsen framgår att ärendelagen i huvudsak är subsidiär i förhållande till andra lagar. Av tillägget i *andra meningen* framgår dock att lagens subsidiära karaktär inte gäller förhållandet mellan 3 § tredje stycket om rättens sammansättning i vissa fall (se kommentaren till den paragrafen) och bestämmelser i andra lagar om rättens sammansättning.

### **3 §**

I fråga om domstolar och domare tillämpas 1–4 kap. rättegångsbalken. Vid handläggningen av ett ärende består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av tre sådana domare. När det gäller hovrättens sammansättning tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser för tvistemål. Vid omröstning tillämpas 16 eller 29 kap. rättegångsbalken. En skiljaktig mening skall antecknas.



När en anställd som inte är lagfaren domare handlägger ett ärende enligt en särskild föreskrift gäller reglerna om jäv i 4 kap. rättegångsbalken.

*Rätten är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan.*

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om rättens sammansättning vid handläggningen av ett domstolsärende. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.2.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att rätten är domför utan nämndemän vid prövning av en fråga om ersättning av allmänna medel till biträde, försvarare eller någon annan. Bestämmelsen innebär alltså ett undantag från de särbestämmelser som finns i annan lagstiftning om nämndemäns medverkan i rätten i domstolsärenden (se avsnitt 7.5.2 om vilka ärenden som nämndemän kan delta i). Innebörden är att rätten alltid är domför utan nämndemän vid prövning av en sådan ersättningsfråga som anges i bestämmelsen.

### 32 a §

*En allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i ärendet, sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde.*

Paragrafen, som är ny, anger under vilka förutsättningar en allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnader i ett domstolsärende. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.7.

Av *första meningen* framgår att en allmän part i ett domstolsärende i vissa fall är skyldig att ersätta en enskild part för dennes rättegångskostnad. Bestämmelsen har utformats i enlighet med vårt förslag till en ny bestämmelse i 40 § förvaltningsprocesslagen. Med en allmän part avses en sådan förvaltningsmyndighet som enligt 11 § ärendelagen har partsställning i ett ärende. En förvaltningsmyndighet kan även ha partsställning om myndigheten inlett ärendet på sätt som anges i 4 § ärendelagen. Med enskild part avses enskilda fysiska eller juridiska personer som uppträder som part i ett ärende.

För att en allmän part ska åläggas ersättningsskyldighet krävs att det är oskäligt att den enskilde parten själv ska stå för sin rättegångskostnad. Av särskild betydelse för bedömningen är att det under vissa förutsättningar – med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång

enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen – kan vara oskäligt att en enskild inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader. Det handlar om situationer där kostnadsersättning behövs för att tillgodose en enskild parts möjlighet att lägga fram sin sak inför domstolen eller för att tillförsäkra partens rätt till likställdhet i ärendet. Oskälighetsrekvisitet tar alltså sikte på situationer där en enskild – om ersättning inte lämnas – drabbas på ett orimligt sätt. Det gäller därför främst fysiska personer som behöver sakkunnig juridisk hjälp för att kunna ta till vara sin rätt i ett ärende. Vid skälighetsbedömningen bör särskild vikt fästas vid att det av Högsta domstolens praxis följer att staten i vissa ärenden är skyldig att ersätta en vinnande enskild part för befogade kostnader (se NJA 2015 s. 374, 2018 s. 49, 2020 s. 908 och 2021 s. 235). Dessa avgöranden bör betraktas som vägledande för skälighetsbedömningen.

I *andra meningen* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå sin kostnad. Rätten ska särskilt beakta om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i ärendet, sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde. I kravet på att en kostnad ska ha varit befogad ligger att den enskilde parten med hänsyn till omständigheterna ska ha haft ett faktiskt behov av att lägga ned kostnaden i ärendet, t.ex. för att anlita ett ombud eller juridiskt biträde eller inhämta viss utredning. Bedömningen av om en kostnad varit befogad ska göras med beaktande av den enskildes förmåga att själv ta till vara sina intressen i processen. En kostnad kan i princip anses vara befogad endast om den enskilde inte själv kunnat utföra det arbete eller vidta den åtgärd som kostnaden avser.

Utgången i ärendet, och då särskilt om den enskilde vunnit ärendet, är en sådan omständighet som kan ha betydelse för det allmännas kostnadsansvar (se NJA 2015 s. 374). I undantagsfall kan det även finnas en rätt till kostnadsersättning för en enskild part som inte vunnit framgång i ärendet, se kommentaren till 40 § förvaltningsprocesslagen.

Det är inte tillräckligt att en enskild part har vunnit framgång i ett ärende mot det allmänna för att det ska föreligga en rätt till ersättning. Det måste även beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till sakens beskaffenhet och ärendets betydelse för den enskilde. Det innebär att både objektiva och subjektiva omständig-

heter kan vägas in i bedömningen. Vid bedömningen är det av relevans om ärendet varit särskilt komplicerat, t.ex. för att det krävt omfattande bevisning, eller om det avsett egendom av som är av högt värde eller annars av stor betydelse för den enskilde.

Sakens beskaffenhet tar sikte på omständigheter kopplade till vad ärendet gäller och dess svårighetsgrad, både vad gäller den rättsliga regleringen och sakfrågorna. Ärendets karaktär kan tala för att det är befogat att den enskilde lägger ned kostnader på processen, t.ex. om ärendet avser en ingripande åtgärd som en myndighet riktat mot den enskilde eller något annat beslut som kan få påtagligt negativa konsekvenser för den enskilde. Det är också av betydelse vad handläggningen av ärendet ställer för krav på den enskilda parten i processuellt hänseende. I ärenden som rör komplicerade sakförhållanden, som kräver omfattande utredning, eller ärenden om rättsligt komplicerade frågor, kan sakens beskaffenhet vara sådan att den enskilde har befogad anledning att lägga ned kostnader på processen. I allmänhet bör det vara fråga om ärenden av ett komplicerat slag där den enskilde behöver sakkunnig juridisk hjälp för att ta till vara sin rätt.

Ytterligare en omständighet som ska beaktas är ärendets betydelse för den enskilde. En bedömning ska göras av vikten av vad som står på spel för den enskilde i ärendet. Det finns därför en viss överlappning mellan ärendets betydelse och sakens beskaffenhet. Bedömningen av ärendets betydelse för den enskilde ska emellertid göras med beaktande av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. I ett ärende som avser en fråga som är av stor ekonomisk eller personlig betydelse för den enskilde kan det i vissa fall vara befogat att en enskild anlitar ett ombud eller annars lägger ned kostnader. Ett ärendes ekonomiska värden måste alltid sättas i relation till den enskildes personliga och ekonomiska förutsättningar att själv föra sin talan.

### 32 b §

*Om flera parter ansvarar för samma rättegångskostnad ska de svara solidariskt för ersättning av kostnaden. Om viss kostnad hänförs till en sådan del av ärendet som angår endast någon av parterna, eller om parten orsakat kostnaden genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken, ska dock denna kostnad ersättas av den parten ensam.*

*Ska flera parter svara solidariskt för rättegångskostnad får rätten på yrkande av part bestämma hur kostnaden ska fördelas mellan dem, eller om någon av dem ska ersätta hela kostnaden.*

Paragrafen är ny och anger dels under vilka förutsättningar medparter ansvarar solidariskt för rättegångskostnader, dels att rätten kan besluta om fördelning av rättegångskostnaderna när solidariskt ansvar föreligger. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.7.

Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt vårt förslag till en ny bestämmelse i 40 d § förvaltningsprocesslagen, se kommentaren till den paragrafen.

Bestämmelsen har utformats efter mönster av hur Högsta domstolen har hanterat frågor om fördelningen av kostnadsansvaret mellan flera parter i domstolsärenden (se rättsfallet NJA 2020 s. 908). Det rättsfallet kan således tjäna som vägledning för tillämpningen av bestämmelsen.

## 16.9 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

### 5 §

Den som har lämnat rådgivning har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk och översättning som rådgivningen kan ha krävt. Om rådgivning har skett mot nedsatt avgift enligt 4 § andra och tredje styckena, kan den som har lämnat rådgivning få ersättning av allmänna medel.

*En ansökan om ersättning enligt första stycket ska göras till Rättshjälpsmyndigheten inom ett år från det att rådgivningen ägt rum. Om ansökan inte görs inom den angivna tiden ska ansökan avvisas.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare bestämmelser om ersättning enligt första stycket.

Bestämmelsen innehåller regler om rätt till ersättning av allmänna medel för den som lämnat rådgivning. Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.6.

Av *andra stycket första meningen* följer att den som har lämnat rådgivning och som vill ha ersättning av allmänna medel enligt första stycket ska ansöka om ersättning hos Rättshjälpsmyndigheten inom ett år från det att rådgivningen ägt rum. Tidsfristen gäller en ansökan om ersättning både för kostnader och för nedsatt avgift. Tidsfristen

ska räknas från det att rådgivningen ägt rum. Med det avses den tidpunkt då rådgivningen avslutats. Om rådgivning lämnats vid flera tillfällen börjar fristen att löpa när den sista rådgivningsåtgärden vidtagits.

Enligt *andra stycket andra meningen* ska en ansökan som inte görs inom den angivna tiden avvisas. Tidsfristen innebär alltså att den som inte ansöker inom angiven tid förlorar rätten till ersättning av allmänna medel.

*Tredje stycket* motsvarar det tidigare *andra stycket*.

## 6 §

Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger *ett belopp som motsvarar sju gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken*.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om den inkomstgräns (den rättsökandes ekonomiska underlag) som gäller för att en fysisk person ska kunna få rättshjälp och förutsättningarna för att bevilja rättshjälp till ett dödsbo. Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.1.

*Första stycket* har ändrats på så sätt att inkomstgränsen för rätt till rättshjälp har ändrats från 260 000 kronor till ett belopp som motsvarar sju gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

## 7 §

Rättshjälp får beviljas om den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

*Vid bedömningen ska särskilt beaktas den rättssökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet.*

Rättshjälp får inte beviljas i sådana angelägenheter där hjälp genom offentlig försvarare eller offentligt biträde kan komma i fråga.

Paragrafen behandlar förutsättningarna att bevilja rättshjälp med hänsyn till den rättssökandes behov av juridiskt biträde. Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.7.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att det vid bedömningen av rättssökandens behov av juridiskt biträde särskilt ska beaktas den rättssökandes personliga förhållanden samt angelägenhetens beskaffenhet. Liksom tidigare gäller att den rättssökande inte kan anses ha behov av biträde om han eller hon själv kan ta till vara sina intressen. När det gäller frågan om den rättssökande själv har förmåga att föra sin talan ska den rättssökandes personliga förhållanden ställas mot ärendets svårighetsgrad (se prop. 1996/97:9 s. 115). Biträdesbehovet bör dock inte bedömas generellt utifrån vilken domstol – allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol – som ska handlägga ärendet. Tidigare förarbetsuttalanden om att förvaltningsdomstolarnas processledning och utredningsansvar bör därför inte längre tillmätas någon särskild betydelse vid behovsprövningen.

Det avgörande är i stället hur rättssökandes behov ser ut i det enskilda fallet, varvid den rättssökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet är av särskild betydelse.

När det gäller rättssökandens personliga förhållanden bör det kriteriet i princip tolkas i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden. Av betydelse är alltså den rättssökandes fysiska och psykiska tillstånd (se prop. 1996/97:9 s. 115). Även sådant som sökandens yrke, utbildning och erfarenheter i övrigt bör kunna beaktas.

När det gäller den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet avses i princip ett ärendes svårighetsgrad. Hänsyn bör tas till om ärendet gäller komplicerade sakförhållanden som är svåröverskådliga eller som kräver omfattande bevisning. Det kan även vara fråga om svåra rättsliga frågor, t.ex. när ärendet har internationell anknytning eller det annars är fråga om komplicerad lagstiftning, som kräver särskild juridisk sakkunskap för att förstå.

## 22 b §

Trots vad som sägs i 6 § får en rättssökande vars ekonomiska underlag överstiger *den beloppsgräns som anges där* beviljas rättshjälp, om den rättssökande visar

1. att han eller hon, helt eller delvis, saknar förmåga att bära sina egna rättegångskostnader och

2. att den bristande förmågan beror på skillnader i levnadskostnader mellan Sverige och den medlemsstat inom Europeiska unionen där den rättssökande har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort.

Bestämmelsen, som avser rätt till rättshjälp i vissa gränsöverskridande rättsliga angelägenheter, innehåller ett undantag från den annars absoluta regeln i 6 § rättshjälpslagen att rättshjälp inte får beviljas en person vars ekonomiska underlag överstiger den gräns som anges där. Paragrafen genomför artikel 5.4 i det s.k. rättshjälpsdirektivet (se prop. 2003/04:87). Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.2.

Paragrafen har ändrats genom att den tidigare hänvisningen till den beloppsgräns om 260 000 kr som följde av 6 § rättshjälpslagen i dess tidigare lydelse har tagits bort. I stället hänvisas nu till den beloppsgräns som anges i 6 §. Ändringen är en konsekvens av ändringen i 6 § rättshjälpslagen, se kommentaren till den paragrafen.

## 23 §

Den som har beviljats rättshjälp *ska* betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag enligt 38 §.

Rättshjälpsavgiften, som aldrig får överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet, utgör

1. två procent av kostnaderna om det ekonomiska underlaget inte överstiger *två gånger det prisbasbelopp som anges i 6 §*,

2. fem procent av kostnaderna, dock minst *en procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *två men inte tre gånger prisbasbeloppet*,

3. *femton* procent av kostnaderna, dock minst *två procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *tre men inte fyra gånger prisbasbeloppet*,

4. *trettio* procent av kostnaderna, dock minst *fem procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *fyra men inte fem gånger prisbasbeloppet*,

5. *fyrtiofem* procent av kostnaderna, dock minst *åtta procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *fem men inte sex gånger prisbasbeloppet*,

6. *sextio* procent av kostnaderna, dock minst *femton procent av prisbasbeloppet*, om det ekonomiska underlaget överstiger *sex gånger prisbasbeloppet*.

Avgift för rådgivning utöver en timme *ska* avräknas från den lägsta avgift som anges i andra stycket 2–6.

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

Avgiften för dödsbo som beviljas rättshjälp bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till dödsboets och dödsbodelägarnas ekonomiska förhållanden. Om rättshjälp övergår till ett dödsbo beräknas rättshjälpsavgiften med ledning av den avlidnes ekonomiska underlag.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter vid rättshjälp, Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.3.

I *andra stycket* föreskrivs hur rättshjälpsavgiften beräknas. Rättshjälpsavgiften utgörs, enligt *andra stycket*, av en viss procentuell andel av samtliga kostnader för rättshjälpsbiträdet. Avgiften kan, liksom tidigare, aldrig överstiga kostnaderna för rättshjälpsbiträdet. Mot bakgrund av att inkomstgränsen för rätt till rättshjälp enligt 6 § anges till sju gånger prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken har avgiftsnivåerna och minimibeloppen ändrats på så vis att de också utgår från prisbasbeloppet. Därtill har en justering gjorts i de fyra högsta avgiftsnivåerna när det gäller procentsatserna. Någon förändring i beräkningssättet när det gäller rättshjälpsavgifterna har i övrigt inte skett. Den som har beviljats rättshjälp ska alltså även fortsättningsvis betala en rättshjälpsavgift som bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska underlag.

I övrigt har det gjorts mindre ändringar av språklig karaktär.

## 27 §

Ett rättshjälpsbiträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. Regeringen meddelar föreskrifter om *timkostnadsnormer*. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det. Ersättning till rättshjälpsbiträde får inte avse kostnader för anlitande av tekniskt biträde.

*Med tidsspillan avses tid då rättshjälpsbitrådets arbetstid tas i anspråk och arbete med något uppdrag eller annan uppgift inte kan utföras.*

Ersättningen till rättshjälpsbiträde får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att biträdet har sin verksamhet långt ifrån den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. På begäran av den rättssökande eller det föreslagna rättshjälpsbiträdet ska förhandsbesked lämnas i frågan om sådana merkostnader omfattas av rätten till ersättning. *Högre rätt ska skyndsamt pröva ett överklagande av ett positivt förhandsbesked.*

Ersättning för arbete före ansökan kan endast avse arbete som varit av mindre omfattning eller av brädslande art. Vid biträdesbyte enligt 26 § *andra stycket* gäller motsvarande i fråga om det nya bitrådets rätt till ersättning för arbete som utförts före beslutet om byte.



Om biträdet genom vårdslöshet eller försummelse har föranlett kostnad för rättshjälpen, ska detta beaktas när ersättningen bestäms. Om biträdet har missbrukat sin behörighet att besluta om utredning enligt 17 § eller om substitution enligt 26 § eller om det annars finns särskilda skäl, får ersättningen sättas ned.

När ersättningen bestäms ska i vissa fall en taxa tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *taxor*, beräkning av ersättningen för tidspillan *och om utlägg*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning till rättshjälpsbiträden. Våra överväganden finns i avsnitt 6.3 (andra stycket), 6.4 (första stycket), 6.14 (tredje stycket) och 6.15.1 (sjätte stycket).

Bestämmelsen har ändrats på motsvarande sätt som bestämmelsen om ersättning till offentlig försvarare i 21 kap. 10 § rättegångsbalken, se kommentaren till den paragrafen.

## 28 §

Ersättning till ett rättshjälpsbiträde fastställs i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller när rättshjälpsärendet avslutas på något annat sätt.

Har ett biträde inte begärt ersättning i rätt tid och därigenom förlorat rätten att få ersättningen fastställd av domstolen, får Rättshjälpsmyndigheten fastställa ersättningen under förutsättning att biträdet inte kände till att angelägenheten var anhängig vid domstolen eller att underlåtenheten beror på något annat ursäktligt misstag. Den del av ersättningen som överstiger rättshjälpsavgiften skall då stanna på staten.

*Ett rättshjälpsbiträde ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna en kostnadsräkning till den instans som ska besluta i frågan. En kostnadsräkning som ska till Rättshjälpsmyndigheten eller till annan domstol än Arbetsdomstolen ska lämnas in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om användande av elektronisk tjänst för inlämning av kostnadsräkningar.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidpunkten för beslut om ersättning till rättshjälpsbiträde och om framställande av ersättningsanspråk. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.

I *tredje stycket*, som är nytt, finns bestämmelser om formerna för framställande av ersättningsanspråk. I *första meningen* anges att ett rättshjälpsbiträde ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna en kostnadsräkning till den instans som ska besluta i frågan.

Vilken instans som beslutar om ersättning avgörs med tillämpning av första och andra stycket. I *andra meningen* anges att en kostnadsräkning som ska till Rättshjälpsmyndigheten eller till annan domstol än Arbetsdomstolen ska lämnas in genom en elektronisk tjänst, om det inte finns särskilda skäl mot ett sådant inlämnande och i *tredje meningen* lämnas upplysning om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Bestämmelsen i dessa delar motsvarar i allt väsentligt vad som gäller för offentlig försvarare enligt vårt förslag till en ny bestämmelse i 21 kap. 10 b § rättegångsbalken, se kommentaren till den paragrafen.

### 38 §

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

Bidrar den rättssökande till underhållet av barn *ska* den beräknade årsinkomsten minskas med *ett belopp som motsvarar fyrtio procent av det prisbasbelopp som anges i 6 §* för varje barn, dock högst *med ett belopp som motsvarar två prisbasbelopp*. Är den rättssökandes betalningsförmåga väsentligen ökad eller nedsatt på grund av förmögenhetsinnehav eller skuldsättning eller annan särskild omständighet, *ska* den beräknade årsinkomsten jämkas genom att skäligt belopp läggs till eller dras ifrån.

Närmare bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget *ska* beräknas meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den rättssökandes ekonomiska underlag. Våra överväganden finns i avsnitt 13.8.4.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att beloppet som den rättssökande får minska årsinkomsten med om denne bidrar till underhållet av barn ändras från 15 000 kr till ett belopp som motsvarar fyrtio procent av det prisbasbelopp som anges i 6 § rättshjälpslagen. Som en följd av den ändringen har det sammanlagda beloppet med vilket avdrag får göras ändrats till ett belopp som motsvarar två prisbasbelopp.

I övrigt har bestämmelsen justerats språkligt.

## **16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn**

### *11 §*

En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med det som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för ett rättshjälpsbiträde. I fråga om ersättningen tillämpas även 28 § *tredje stycket*, 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning till särskild företrädare. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.

I bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att i fråga om ersättning till särskild företrädare ska 28 § tredje stycket rättshjälpslagen tillämpas. Hänvisningen innebär att en särskild företrädare har samma skyldigheter som ett rättshjälpsbiträde att använda en elektronisk tjänst för inlämnande av kostnadsräkningar (se kommentaren till 28 § rättshjälpslagen). I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

## **16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut**

### *2 §*

Justitiekanslern har rätt att överklaga ett beslut av domstol om att

1. avvisa en försvarare eller ogilla en framställning om att avvisa en försvarare,
2. *avvisa ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att avvisa ett målsägandebiträde, och*
3. *entlediga en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att entlediga en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde.*

Bestämmelsen innehåller regler om Justitiekanslerns talerätt i frågor om avvisning och entledigande av försvarare och målsägandebiträde. Våra överväganden finns i avsnitt 6.13.

I *andra punkten* anges att Justitiekanslern har rätt att överklaga en domstols beslut om att avvisa ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att avvisa ett målsägandebiträde.

Justitiekanslerns talerätt enligt denna punkt motsvarar den talerätt Justitiekanslern har beträffande försvarare enligt första punkten.

I *tredje punkten* anges att Justitiekanslern får överklaga en domstols beslut om att entlediga en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att entlediga en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde. Ändringen innebär att Justitiekanslerns talerätt utökas till att gälla frågor om entledigande av målsägandebiträde. Därtill görs en språklig justering av bestämmelsen genom att uttrycket återkallelse av förordnande av offentlig försvarare ersätts med begreppet entledigande (jfr 21 kap. 6 § rättegångsbalken). Någon förändring i sak i denna del är alltså inte avsedd.

För att Justitiekanslern ska kunna utöva sin talerätt enligt denna paragraf måste Justitiekanslern få del av domstolens beslut. Liksom tidigare ankommer det på åklagaren i målet att göra en anmälan till Justitiekanslern, om åklagaren anser att domstolens beslut bör överklagas (se prop. 1984/85:178 s. 43).

## 16.12 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 10 kap.

#### 3 b §

*En målsägande som inte är part kan enligt rättegångsbalken ha rätt att närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar i ett mål som berör målsäganden. Målsägandens rätt att närvara får begränsas med hänsyn till sekretess endast om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför målsägandens intresse av att ta del av uppgiften.*

Paragrafen, som är ny, reglerar den konflikt som kan uppstå mellan regler om sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen och den rätt att närvara vid ett sammanträde som en målsägande har enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.4.

I första meningen finns en erinran om en målsägandes rätt att närvara vid ett sammanträde som hålls inom stängda dörrar (se författningskommentaren till 5 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

Av paragrafens andra mening följer att målsägandens rätt att närvara vid ett sammanträde enligt bestämmelserna i rättegångsbalken

kan begränsas på grund av sekretess om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför målsägandens intresse av att ta del av uppgiften. Det får alltså ske en avvägning där målsägandens intresse vägs mot vikten av att sekretess gäller mot honom eller henne. Av betydelse är i vilken mån uppgifterna har samband med det åtal som rör målsäganden. Målsägandens intresse av insyn kan också bero på vilket brott åtalet avser. Målsägandens intresse av att ta del av uppgifterna är i regel störst när det är fråga om åtal för gärningar som starkt berör målsäganden personligen eller när uppgifterna behövs för en kommande talan om enskilt anspråk.



# 17 Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

## 17.1 Inledning

I detta kapitel presenterar vi förslag som inte följer av våra ställningstaganden men som vi enligt våra direktiv ändå ska lämna eller som vi arbetat fram för att tillgodose behovet av ett beredningsunderlag. Kapitlet följer i huvudsak samma disposition som betänkandet. Inledningsvis redogör vi för våra författningsförslag. Därefter följer våra överväganden avseende vårt förslag om att utlägg ska styrkas genom verifikationer (jfr ställningstagandet i avsnitt 6.7.2) och förslaget om att ersättningsanspråk i brottmål ska framställas vid vissa särskilt angivna tidpunkter (jfr ställningstagandet i avsnitt 6.8). I avsnitt 17.5 behandlar vi ett förslag till en justering av bestämmelsen i 22 kap. 5 § rättegångsbalken angående rättens beslut om avskiljande av ett enskilt anspråk från ett brottmål. Efter det redogör vi för frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, konsekvenser av förslagen och till sist vår författningskommentar.

## 17.2 Författningsförslag

### 17.2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

*dels att 22 kap. 5 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 21 kap. 10 b §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 21 kap.

##### 10 b §

*En offentlig försvarare ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna in en kostnadsräkning till rätten.*

*I brottmål som avgörs vid en huvudförhandling ska försvararen i god tid, dock senast vardagen före förhandlingen, lämna in en kostnadsräkning med en redogörelse för det arbete, den tidsspillan och de utlägg som uppdraget dittills har krävt. En kostnadsräkning ska inte ges in före förhandlingen om det är obehövligt.*

#### 22 kap.

##### 5 §<sup>1</sup>

Har talan om enskilt anspråk tagits upp till behandling i samband med åtalet, får rätten förordna att talan skall handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, om en fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter.

*Som skäl mot ett förordnande enligt första stycket ska rätten särskilt beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1988:6.



---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.

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

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 29, 43, och 47 §§ rättshjälpslagen.

*Föreslagen lydelse*

5 §<sup>1</sup>

Målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 21 kap. 10 b § rättegångsbalken samt 29, 43, och 47 §§ rättshjälpslagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:1644.

### 17.2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 11 §

En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med det som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för ett rättshjälpsbiträde. I fråga om ersättningen tillämpas även 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen.

En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med det som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för ett rättshjälpsbiträde. I fråga om ersättningen tillämpas även 21 kap. 10 b § rättegångsbalken samt 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2027.

### 17.2.4 Förslag till förordning om ändring i rättshjälpsförordningen (1997:404)

Härigenom föreskrivs att 20 § rättshjälpsförordningen (1997:404) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 20 §<sup>1</sup>

Ett rättshjälpsbiträde ska i sin kostnadsräkning i skilda poster ta upp den ersättning som begärs för arbete, tidsspillan och utlägg. I fråga om mervärdesskatt finns bestämmelser om fakturering i 17 kap. mervärdesskattelagen (2023:200).

Om ersättningen inte ska bestämmas enligt taxa eller om den begärda ersättningen avviker från fastställd taxa, ska kostnadsräkningen innehålla en arbetsredogörelse. Denna ska vara så utförlig att ersättningsanspråkets skälighet kan bedömas. Arbetsredogörelsen ska innefatta uppgift om tidsåtgången för varje åtgärd som inte är rutinmässig. Om den som begär ersättning åberopar några särskilda omständigheter, såsom att uppdraget varit särskilt svårt eller krävande, ska dessa anges. Av kostnadsräkningen ska även framgå den tid som har lagts ned på uppdraget och när arbetet påbörjades.

Om ett biträde har satt en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå i sitt ställe (substitution) ska detta framgå av kostnadsräkningen.

*Om begärd ersättning för utlägg sammanlagt uppgår till minst 1 000 kronor ska till kostnadsräkningen bifogas verifikationer för utlägg.*

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2023:331.

### 17.3 Krav på att utlägg ska styrkas genom verifikationer

**Förslag:** Om ett rättsligt biträde begär ersättning för utlägg som sammanlagt uppgår till minst 1 000 kronor ska till kostnadsräkningen bifogas verifikationer för utlägg.

#### Skälen för utredningens förslag

Vi har i avsnitt 6.7.2 gjort bedömningen att det inte bör införas ett krav på att den som begär ersättning för utlägg ska redovisa underlag för utlägg. Enligt våra direktiv ska vi även med den bedömningen lämna ett författningsförslag i frågan.

Vi bedömer att ett generellt krav på att utlägg ska styrkas med verifikationer kommer att leda till en ökad kostnadskontroll samtidigt som det medför ett förhållandevis betydande merarbete för domstolarna när det gäller kontroller av olika kvitton m.m. För att åstadkomma en lämplig avvägning bör kostnadskontrollen inriktas på de större utlägg. När utlägg uppgår till mindre belopp, t.ex. när utlägg uteslutande består av exempelvis parkeringsavgift eller utgift för trängselskatt torde det sällan finnas behov av någon närmare granskning. Därför finns det att anledning att utforma kravet så att verifikationer för utlägg ska krävas endast när utlägg inte framstår som obetydliga. Det går därvid att tänka sig två olika lösningar. Antingen ska det krävas att verifikat ges in för varje utlägg som överstiger ett visst belopp, eller att verifikat ska ges in för samtliga utlägg om de totalt sett uppgår till ett visst belopp. Vi kan konstatera att båda alternativen har fog för sig. Vi har dock fastnat för det senare alternativet, dvs. att kostnadsräkningen ska innehålla verifikationer för utlägg om begärd ersättning för utlägg sammanlagt uppgår till ett visst belopp. Vi har vidare övervägt om beloppsgränsen bör uttryckas som ett fast belopp eller om den bör knytas exempelvis till prisbasbeloppet. Intresset av en regel som är enkel att tillämpa har dock gjort att vi stannat för att beloppsgränsen bör anges till ett fast belopp. För att inte belasta domstolarna med tidskrävande kontroller av alltför små utlägg föreslår vi att verifikationer för utlägg ska krävas när summan av utlägg uppgår till minst 1 000 kronor.

Kostnadsräkningars innehåll regleras i 20 § rättshjälpsförordningen. I denna bestämmelse anges beträffande utlägg att den ersättning som begärs för utlägg ska tas upp i en separat post i kostnadsräkningen. Vi anser att ett krav på att utlägg ska styrkas genom verifikationer bör införas i den nämnda bestämmelsen genom ett nytt stycke som anger att om begärd ersättning för utlägg sammanlagt uppgår till minst 1 000 kronor ska till kostnadsräkningen bifogas verifikationer för utlägg. Därigenom framgår att alla utlägg som biträdet begär ersättning för måste styrkas genom verifikationer, om yrkandet når upp till den angivna beloppsgränsen. Om ett rättsligt biträde begär ersättning för utlägg men inte inkommer med underlag för utlägg bör det leda till att biträdets begäran om ersättning avslås. Vi bedömer att denna regel kommer att bidra till en bättre kostnadskontroll såvitt gäller utlägg och kan därtill ha en viss självreglerande effekt, vilket indirekt kan få en kostnadsdämpande verkan.

## 17.4 Tidpunkten för framställande av ersättningsanspråk i brottmål

**Förslag:** I brottmål som avgörs vid huvudförhandling ska en offentlig försvarare, ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn i god tid, dock senast vardagen före huvudförhandlingen, lämna in en kostnadsräkning till rätten. Kostnadsräkningen ska innehålla en redogörelse för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget dithills har krävt. En kostnadsräkning ska dock inte ges in vid denna tidpunkt om det är obehövligt.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Några utgångspunkter*

Vi har i avsnitt 6.8 gjort bedömningen att det inte bör införas regler om att ersättningsanspråk i brottmål ska framställas löpande eller vid vissa särskilt angivna tidpunkter. Som framgått där har vi tolkat vårt uppdrag så att vi ska ta ställning till om det bör införas en skyldighet för ett rättsligt biträde att delredovisa sitt ersättningsanspråk genom att under brottmålets handläggning antingen ge in en kostnadsräkning i samband med att åtal väcks eller före huvudförhandlingen, eller genom att på ett mer löpande sätt redovisa det arbete som utförs i målet. Eftersom vi oavsett vårt ställningstagande ska lämna ett författningsförslag i frågan har vi tolkat uppdraget så att vi kan avgränsa vårt förslag till det alternativ som vi anser är mest ändamålsenligt. Vi har därvid bedömt att ett krav på att en kostnadsräkning ska ges in när åtal väcks eller före huvudförhandlingen är att föredra framför ett krav på löpande redovisning. Vi kommer därför inte att föreslå ett krav på att ersättningsanspråk i brottmål ska framställas löpande.

*En kostnadsräkning ska ges in i före huvudförhandlingen om det inte är obehövligt*

Som framgått i avsnitt 6.8 anser vi att en reglering om att tidigare-lägga inlämnandet av kostnadsräkningar i brottmål bör avgränsas till mål som avgörs vid en huvudförhandling. Vi förordar en ordning

enligt vilken en kostnadsräkning ska ges in förhållandevis kort inpå huvudförhandlingen med en redogörelse för dittills upparbetade kostnader, i stället för att en kostnadsräkning ska ges in i samband med att åtal väcks.

Tanken är alltså att den räkning som ska ges in före huvudförhandlingen ska kompletteras med en ny räkning avseende det arbete m.m. som tillkommit i samband med huvudförhandlingen. Frågan är dock vid vilken tidpunkt den första kostnadsräkningen i så fall ska ges in till rätten. Om tidpunkten sätts nära inpå förhandlingen kommer domstolen, och i förekommande fall åklagare, att få ett mer komplett underlag att granska. Samtidigt innebär en sådan ordning att det finns mindre tid för granskning av räkningen och för åklagaren att yttra sig innan huvudförhandlingen påbörjas.

En kostnadsräkning bör finnas tillgänglig för rätten senast när huvudförhandlingen ska påbörjas. Det bör därför krävas att kostnadsräkningen ska ges in i god tid före förhandlingen, dock senast den vardag som infaller före huvudförhandlingen påbörjas. Kostnadsräkningen bör innehålla en redogörelse för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget dittills har krävt och ska uppfylla de krav som ställs på en kostnadsräkning i allmänhet. Biträdet får sedan komplettera sitt ersättningsanspråk med ytterligare en kostnadsräkning avseende det arbete och kostnader för tidsspillan och utlägg som uppkommit i samband med huvudförhandlingen och i övrigt i tiden efter att den första kostnadsräkningen lämnades in. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

Kravet på att ge in en kostnadsräkning före huvudförhandlingen bör gälla för offentliga försvarare, målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn. Som vi anförde i avsnitt 6.8 torde denna ordning få störst betydelse i mer omfattande mål där t.ex. en försvarares klient varit frihetsberövad en längre tid och arbete med uppdraget utförts kontinuerligt under en längre period. I mindre omfattande mål finns inte samma behov av att kunna granska ersättningsanspråket på förhand. Det gäller särskilt i mål där ersättningen ska bestämmas enligt brottmålstaxa. Även i andra mål av mindre omfattning där det går kort tid mellan förordnandet och huvudförhandlingen är behovet av förhandsgranskning mindre framträdande, t.ex. i sådana mål som avgörs genom en gemensam häktning- och huvudförhandling enligt 24 kap. 13 a § rättegångsbalken eller mål som avgörs inom ramen för s.k. snabbare lagföring. I dessa fall finns det sällan behov att en



kostnadsräkning ges in före förhandlingen. Mot bakgrund av det anförda bör en skyldighet att ge in en kostnadsräkning före huvudförhandlingen inte gälla i alla huvudförhandlingsmål. Undantag från huvudregeln bör således få göras om det är obehövt att en kostnadsräkning ges in före förhandlingen.

En bestämmelse i enlighet med det sagda bör för offentliga försvare tas in i den nya paragrafen beträffande kostnadsräkningar som vi föreslår ska införas i rättegångsbalken, dvs. 21 kap. 10 b § (se avsnitt 6.6). För målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn bör det tas in hänvisningar till 21 kap. 10 b § rättegångsbalken i ersättningsbestämmelserna i lagen om målsägandebiträde respektive lagen om särskild företrädare för barn.

Förslaget aktualiserar frågan om vad som händer om ett biträde inte följer skyldigheten att lämna in en kostnadsräkning före förhandlingen. Vi bedömer att det inte framstår som motiverat att införa någon särskild reglering av den situationen. Bristen kan ju i princip läkas så länge handläggningen av målet fortgår. Det innebär att man får falla tillbaka på den allmänna regeln att ett biträde ska framställa sitt ersättningsanspråk innan handläggningen av målet avslutas (se rättsfallet NJA 2014 s. 423). Här bör också erinras om advokaters och andra biträdens allmänna skyldighet att iaktta vad rättegångsbalken föreskriver och att ett åsidosättande av skyldigheten att följa den nu aktuella föreskriften kan få konsekvenser för den ersättning som biträdet har rätt till och leda till disciplinära följder från advokatsamfundet.

## 17.5 Avskiljande av talan om enskilt anspråk

**Förslag:** Om förutsättningarna för att avskilja en talan om enskilt anspråk ska justeras i syfte att stärka målsägandens processuella rättigheter kan det införas ett nytt andra stycke i 22 kap. 5 § rättegångsbalken där det förtydligas att målsägandeperspektivet ska beaktas vid ett beslut om avskiljande.

Ett nytt stycke kan formuleras så att rätten som skäl mot att avskilja ett enskilt anspråk särskilt ska beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning.

### Skälen för utredningens förslag

I kapitel 11.5.2 har vi gjort bedömningen att förutsättningarna för att besluta om ett avskiljande av ett enskilt anspråk från ett brottmål inte bör ändras. Om regeringen ändå önskar att gå vidare med ett förslag i denna del föreslår vi att det ska anges i 22 kap. 5 § rättegångsbalken att rätten som ett skäl mot att avskilja ett enskilt anspråk särskilt ska beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning.

## 17.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### 17.6.1 Bestämmelse om ikraftträdande

**Förslag:** De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2027.

#### Skälen för utredningens förslag

Viss tid behövs för remittering av förslagen och ytterligare beredning inom Regeringskansliet samt remittering till Lagrådet och riksdagsbehandling. Vi föreslår därför att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2027.

### 17.6.2 Övergångsbestämmelser

**Bedömning:** Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

#### Skälen för utredningens bedömning

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att reglerna har trätt i kraft. De processrättsliga ändringar som vi föreslår kommer i enlighet med huvudprincipen att tillämpas från och med att de träder i kraft. Vi bedömer därför att det inte behövs några övergångsbestämmelser avseende de förslag som behandlas i detta kapitel.

## 17.7 Konsekvenser

De författningsförslag som redogörs för i detta avsnitt berör främst de rättsliga biträden som uppträder i domstol m.m. och de domstolar och myndigheter som har att besluta om ersättning till dessa biträden. Förslaget om ändring i 22 kap. rättegångsbalken berör även personer som deltar i brottmålsprocessen i egenskap av målsägande.

Förslaget om att kostnadsräkningar i vissa fall ska innehålla verifierationer för begärda utlägg innebär ett administrativt merarbete för de rättsliga biträden som begär ersättning för utlägg samt för domstolar som ska hantera verifierationerna vid granskningen av ersättningsanspråk. Omfattningen av detta merarbete och hur stor påverkan det kommer att få på rättsliga biträdens och domstolarnas samlade arbetsbörda kan inte uppskattas.

Ett krav på att kostnadsräkningar ska innehålla verifierationer för utlägg bör bidra till en bättre kostnadskontroll när det gäller utbetalning av allmänna medel för ersättning för utlägg.

Förslaget att rättsliga biträden i de brottmål som avgörs vid en huvudförhandling ska lämna in en kostnadsräkning före förhandlingen syftar till att främja en förbättrad kostnadskontroll, dels genom att domaren ska få mer tid att kontrollera redovisningen av de åtgärder som biträdet dittills vidtagit i målet, dels genom att åklagaren, i förekommande fall, får mer tid på sig att yttra sig över kostnadsräkningen.

En förstärkt kostnadskontroll i nämnda avseenden bör medföra vissa positiva ekonomiska effekter på anslaget för rättsliga biträden. Det går emellertid inte att beräkna i vilken utsträckning ändringarna kommer påverka kostnadskontrollen hos domstolarna och övriga granskande myndigheter. Det är därför inte möjligt att beräkna hur stor en eventuell kostnadsminskning blir. Vår allmänna bedömning är dock att förslagen förväntas få endast en marginell kostnadsdämpande effekt sett till anslaget för rättsliga biträden som helhet.

Förslaget om ändringar i 22 kap. 5 § rättegångsbalken kan i viss mån antas innebära att beslut om avskiljande av enskilda anspråk inträffar i något färre fall än tidigare.

## 17.8 Författningskommentar

### 17.8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

#### 21 kap.

##### 10 b §

*En offentlig försvarare ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna in en kostnadsräkning till rätten.*

*I brottmål som avgörs vid en huvudförhandling ska försvararen i god tid, dock senast vardagen före förhandlingen, lämna in en kostnadsräkning med en redogörelse för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget dittills har krävt. En kostnadsräkning ska inte ges in före förhandlingen om det är obehövt.*

Paragrafen, som är ny, reglerar formerna för hur offentlig försvarare ska framställa sitt ersättningsanspråk till rätten.

I första stycket anges att en offentlig försvarare ska framställa sitt anspråk på ersättning genom att lämna in en kostnadsräkning till rätten.

I andra stycket regleras en skyldighet för en försvarare att i vissa fall ge in en kostnadsräkning till rätten före en huvudförhandling. I mål som avgörs vid en huvudförhandling ska en försvarare i god tid, dock senast vardagen före huvudförhandlingen, ge in en kostnadsräkning med en redogörelse för det arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget dittills har krävt. Kostnadsräkningen ska uppfylla de krav som ställs på kostnadsräkningar i allmänhet.

Utgångspunkten är att en kostnadsräkning alltid ska ges in före huvudförhandlingen. En kostnadsräkning ska dock inte ges in före förhandlingen om det är obehövt. Om försvararen avser att begära ersättning i enlighet med brottmålstaxan bör det anses obehövt att ge in en kostnadsräkning före huvudförhandlingen. Detsamma bör gälla i vissa mål där det går mycket kort tid mellan förordnandet och huvudförhandlingen, t.ex. sådana mål som avgörs genom en gemensam häktnings- och huvudförhandling enligt 24 kap. 13 a § rättegångsbalken eller mål som avgörs inom ramen för s.k. snabbare lagföring.

## 22 kap.

### 5 §

Har talan om enskilt anspråk tagits upp till behandling i samband med åtalet, får rätten förordna att talan skall handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, om en fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter.

*Som skäl mot ett förordnande enligt första stycket ska rätten särskilt beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om avskiljande av ett enskilt anspråk från ett brottmål för att fortsättningen handläggas som ett tvistemål.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att rätten som skäl mot ett beslut om avskiljande särskilt ska beakta målsägandens intresse av en fortsatt gemensam handläggning. Syftet är att markera att rätten vid prövningen av om avskiljande bör ta särskild hänsyn till vikten av att målsäganden ska kunna få sin talan prövad och de negativa konsekvenser som ett avskiljande kan få för målsäganden.

## 17.8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde

### 5 §

Målsägandebiträdet har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:000) gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 21 kap. 10 b § rättegångsbalken samt 29, 43, och 47 §§ rättshjälpslagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning till målsägandebiträde.

I bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att i fråga om ersättning till målsägandebiträde ska 21 kap. 10 b § rättegångsbalken tillämpas. Hänvisningen innebär att ett målsägandebiträde har samma skyldigheter som en offentlig försvarare att ge in en kostnadsräkning före huvudförhandlingen (se kommentaren till 21 kap. 10 b § rättegångsbalken). I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

### 17.8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

#### 11 §

En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med det som enligt 27 § rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för ett rättshjälpsbiträde. I fråga om ersättningen tillämpas även *21 kap. 10 b § rättegångsbalken samt 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning till en särskild företrädare.

I bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att i fråga om ersättning till särskild företrädare för barn ska 21 kap. 10 b § rättegångsbalken tillämpas. Hänvisningen innebär att en särskild företrädare för barn har samma skyldigheter som en offentlig försvarare att lämna en kostnadsräkning före huvudförhandlingen (se kommentaren till 21 kap. 10 b § rättegångsbalken). I övrigt är bestämmelsen oförändrad.





# Kommittédirektiv 2024:39

## **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 målsägandebiträde 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 målsägandebiträde 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 målsägandebiträde, 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 uppräkningsnormen. 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 rätts-säkerheten.

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

- klargöra 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 timarvoderingssystem, 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 arbetssätt 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 § rättshjälpsförordningen (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 målsägandebiträde eller ogilla en sådan framställning finns inte.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Justitiekanslern bör kunna överklaga beslut om att avvisa ett målsägandebiträde eller ogilla en framställning om att avvisa ett målsägandebiträde
- 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 förhandsbesked 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 skyndsamt 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 målsägandebiträde är av personlig natur. Därför är det inte möjligt för en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde att utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe, se 21 kap. 6 § rättegångsbalken och 4 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

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 offentlige 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 målsägandebitråde 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 målsägandebitråde 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 skälig 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 skälig 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). Bestämelsen 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 rättsökandes 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 rättsökandes 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 rättsökandes 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 rätts-  
hjälp och höjda rättshjälpsavgifter
- ta ställning till om det i författning bör införas en tidsfrist för be-  
gäran om ersättning av allmänna medel för nedsatt rådgivnings-  
avgift och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Uppdraget att föreslå hur rätten till målsägandebiträde kan stärkas

För målsäganden utgör rätten till biträde ett viktigt inslag i det ramverk som ska säkerställa en rättssäker och effektiv process. Ett målsägandebiträde 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 målsägandebiträde). 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 målsägandebiträde.

En omständighet som kan ha betydelse för om ett målsägandebiträde ska förordnas är målsägandens ålder, se propositionen Om utvidgad rätt till målsägandebiträde, m.m. (prop. 1989/90:158 s. 11) och propositionen Om utvidgad rätt till målsägandebiträde 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 målsägandebiträde har här en viktig roll. Det finns därför skäl att se över regelverket för äldre målsägandes rätt till målsägandebiträde.

Om en målsägande begär att få ett målsägandebiträde, 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. Brottet 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 anføres 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 advokat-

samfund 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 målsägandebitråde i överrätt (Ju2022/01692).

Utredaren ska därför

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

Förslagens 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)

# Kommittédirektiv 2025:71

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om rättsliga biträden och rättegångskostnader (Ju 2024:06)**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2025

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 11 april 2024 kommittédirektiv om rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda (dir. 2024:39).

Uppdraget skulle redovisas senast den 1 augusti 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 november 2025.

(Justitiedepartementet)



# Undersökning av ersättningsbeslut i brottmål

## Inledning

I vissa brottmål av mindre omfattning ska ersättningen till en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde bestämmas schabloniserat enligt en s.k. taxa. Brottmålstaxorna gäller i tingsrätt och hovrätt i mål med en tilltalad och en offentlig försvarare respektive ett målsägandebiträde som biträder en målsägande. En ytterligare förutsättning för att taxorna ska tillämpas är att huvudförhandlingstiden i målet inte överstiger 3 timmar och 45 minuter.

Vi har enligt våra direktiv haft i uppdrag att genomföra de undersökningar som behövs för att fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa. I denna bilaga redovisas den undersökning som vi genomfört.

Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av de tidigare undersökningar som låg till grund för utformningen av de befintliga taxorna. Därefter redovisar vi några utgångspunkter för vår undersökning och den metod vi använt vid datainsamlingen. Avslutningsvis redovisas de huvudsakliga resultaten av undersökningen.

## Grunderna för de nuvarande brottmålstaxorna

Brottmålstaxan för offentlig försvarare infördes år 1973 i samband med införandet av den gamla rättshjälpslagen. En brottmålstaxa infördes först för vissa brottmål i tingsrätt. Så småningom infördes en gemensam taxa för brottmål i tingsrätt och hovrätt vid en förhandlingstid på högst 3 timmar 45 minuter. En motsvarande taxa för målsägandebiträde trädde i kraft år 2002. Taxan för målsägande-

biträde har utformats med utgångspunkt i den brottmålstaxa som gäller för offentlig försvarare.

Utformningen av brottmålstaxorna och avgränsningen av taxornas tillämpningsområde till mål med en huvudförhandlingstid om högst 3 timmar och 45 minuter bygger på omfattande statistiska undersökningar av arvoden till offentliga försvarare i brottmål. Dessa undersökningar genomfördes av Justitiedepartementet och Domstolsväsendets organisationsnämnd (DON) under åren 1969–1972. I korthet framgick av undersökningarna att det fanns ett starkt samband mellan utdömt arvode och förhandlingstid vid domstolen, åtminstone i mål med en förhandlingstid upp till fyra timmar. Det sambandet blev betydligt svagare när målet avsåg flera tilltalade eller när förhandlingstiden översteg fyra timmar.<sup>1</sup> Nedan följer en kort redogörelse för de tre undersökningarna.

Justitiedepartementet genomförde två särskilda statistiska undersökningar av arvoden till offentliga försvarare i brottmål. Huvud dragen i dessa undersökningar, som bestod av en provundersökning och en huvudundersökning, redovisades i bilaga 4 till prop. 1972:4.

I provundersökningen, som genomfördes vid två underrätter, undersöktes sambandet mellan utdömt arvode och en rad olika variabler. Resultaten tydde på att endast förhandlingstiden vid domstolen hade ett klart samband med arvodets storlek, men att även sådana omständigheter som om det förekommit avbrott i förhandlingen och om särskild häktningsförhandling ägt rum påverkade arvodets storlek. Andra variabler, som antalet åtalspunkter, om den tilltalade erkänt eller inte eller om enskilt anspråk framställts visade inte något intressant samband med storleken på det utdömda arvodet.

I huvudundersökningen samlades in cirka 1 600 brottmål för analys av de variabler som enligt provundersökningen visat sig vara av betydelse för arvodets storlek. Av resultaten framgick att det fanns ett i princip linjärt samband mellan utdömt arvode och förhandlingstid vid domstolen, åtminstone i mål med en förhandlingstid upp till fyra timmar. Det framgick även att spridningen i utdömt arvode var stor i de olika tidsklasserna. Spridningen blev ännu större när målet avsåg flera tilltalade eller när förhandlingstiden översteg fyra timmar. Det konstaterades även att det fanns brister i undersökningsmaterialet och att antalet brottmål inom olika kategorier var alltför litet för att ge säkra skattningar. Det ansågs trots det finnas goda

---

<sup>1</sup> Se prop. 1972:4 bilaga 4 och TSA 1973 s. 236 ff.

utsikter ur statistisk synpunkt att taxesätta en stor del av arvodena till offentlig försvarare. Det ansågs finnas två möjliga metoder för att konstruera taxorna. Enligt undersökningen ansågs det lämpligt att använda en s.k. regressionsmetod, enligt vilken taxorna baserades på empiriskt fastställda regressionssamband mellan arvode och förhandlingstid, i stället för en s.k. medianmetod, där taxorna baserades på empiriskt funna medianarvoden inom olika förhandlingsklasser respektive måltyper.

Efter Justitiedepartementets undersökning genomfördes en i kvantitativt hänseende mer omfattande undersökning av DON tillsammans med SCB. Denna undersökning omfattade samtliga brottmål vid samtliga tingsrätter under år 1969 och syftade till att skapa underlag för att konstruera empiriska taxefunktioner. Sammanlagt ingick drygt 10 000 brottmål i undersökningen. Genom undersökningen kunde taxefunktioner konstrueras där arvodet relaterades till huvudförhandlingstiden. Däremot kunde undersökningen inte ge underlag för en uppskattning av vilken ersättning per arbetstimme som den framräknade taxan motsvarade. Det ansågs därför vara nödvändigt att fastställa relationen mellan förhandlingstid och total arbetstid. För det ändamålet genomfördes en större intervjuundersökning i syfte att kartlägga advokaters arbete och den totala tidsåtgången i olika mål.

Sammanfattningsvis visade de tre undersökningarna i huvudsak att det fanns goda möjligheter att konstruera en taxa för mål med en förhandlingstid om högst fyra timmar och med högst en tilltalad och en offentlig försvarare. I sådana mål ansågs det vara möjligt att bestämma ersättningen i relation till förhandlingstiden vid domstolen. Utifrån det konstruerades en taxa som byggde på ett grundarvode och ett påslag med ersättning per huvudförhandlingstimme. Tillägg gjordes i förekommande fall för vissa tillkommande omständigheter, såsom att häktningförhandling eller annan särskild förhandling förekommit eller att rätten förordnat om rättspsykiatrisk undersökning.

## Utgångspunkter för vår undersökning

För att kunna fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa har vi bedömt att det är nödvändigt att genomföra nya undersökningar av i princip samma slag som de statistiska under-

sökningar som låg till grund för de befintliga brottmålstaxorna. Vi har därför inriktat vår undersökning på sambandet mellan förhandlingstid i domstol och storleken på utbetald ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden såvitt gäller ersättning för arbete, och då särskilt i mål med en huvudförhandlingstid som överstiger 3 timmar och 45 minuter. Syftet har varit att utröna möjligheterna att taxesätta ersättning till offentlig försvarare och målsägandebiträde i sådana brottmål som i dag inte omfattas av brottmålstaxornas tillämpningsområde.

Till följd av att utredningstiden har varit begränsad har det inte varit möjligt att genomföra undersökningar av samma omfattning som de undersökningar som låg till grund för nuvarande brottmålstaxor. Vi har trots det haft som målsättning att samla in ett empiriskt underlag som ska kunna användas för att konstruera lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad taxa.

## Metoden för datainsamling

För att få ett så representativt urval som möjligt har vi valt att hämta in ersättningsbeslut i brottmål från de sex tingsrätter som avgör flest brottmål per år i respektive hovrätts domkrets. Vi har därför valt att inhämta ersättningsbeslut i brottmål från Södertörns, Malmö, Göteborgs, Örebro, Sundsvalls och Luleå tingsrätt.

Datainsamlingen har gått till så att samtliga brottmålsavgöranden som meddelats av de sex ovan nämnda tingsrätterna under mars och april 2024 har inhämtats. Det har skett genom att domar har inhämtats från rättsdatabaser och genom att relevanta handlingar, såsom anteckningar från huvudförhandlingar och kostnadsräkningar, har begärts ut från tingsrätterna. Brottmål med en förhandlingstid som överstiger 12 timmar eller mål som avgjorts utan huvudförhandling har tagits bort från materialet. Totalt har drygt 1 600 ersättningsbeslut till offentliga försvarare och målsägandebiträden i cirka 1 200 brottmål samlats in. De insamlade uppgifterna om ersättningsbeslut i brottmålsdomarna och om förhandlingstid från anteckningarna från huvudförhandlingarna har sedan sammanställts i en datafil.



## Resultaten av undersökningen

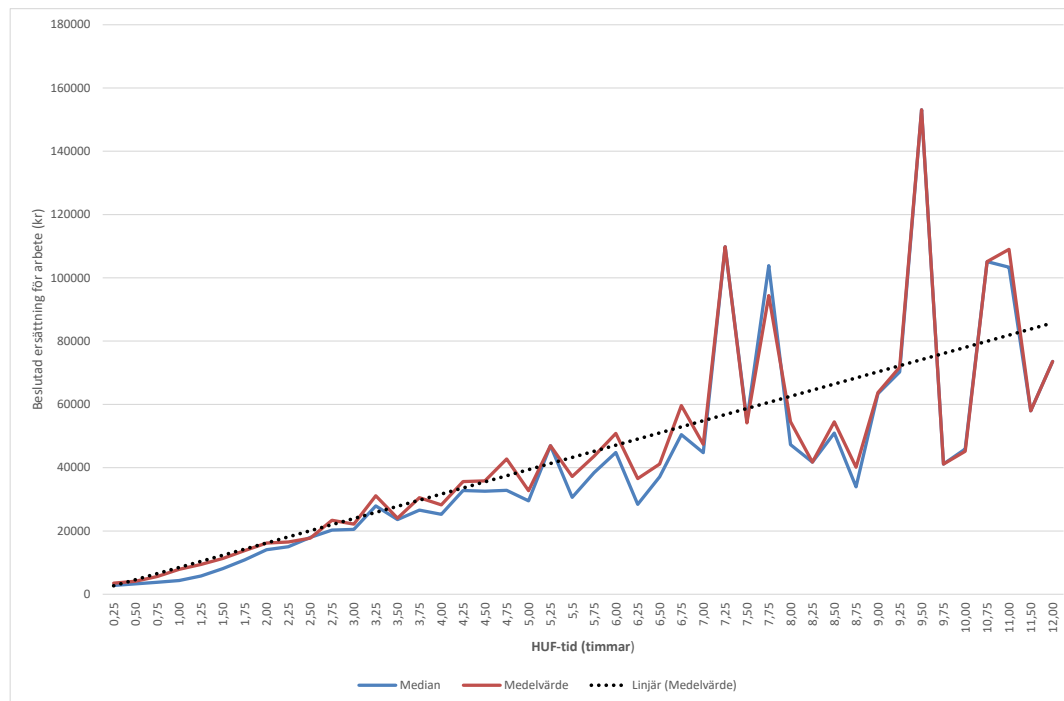
Totalt omfattar undersökningen 1 641 ersättningsbeslut, varav 1 289 beslut har fattats i mål med en förhandlingstid om högst fyra timmar, dvs. 79 procent av samtliga beslut. Det innebär att 238 ersättningsbeslut avser mål med en huvudförhandlingstid som överstiger 3 timmar och 45 minuter och som högst uppgår till sex timmar. Resterande 114 beslut har fattats i mål som har haft en huvudförhandlingstid mellan sex och tolv timmar. Av tabellen nedan framgår framräknade medel- och medianvärden för ersättningsbeslut i mål med en förhandlingstid upp till sex timmar.

**Tabell 1**      **Beslutad ersättning för arbete i brottmål**  
Medelvärde och medianvärde avseende beslutad  
ersättning för arbete (kronor)

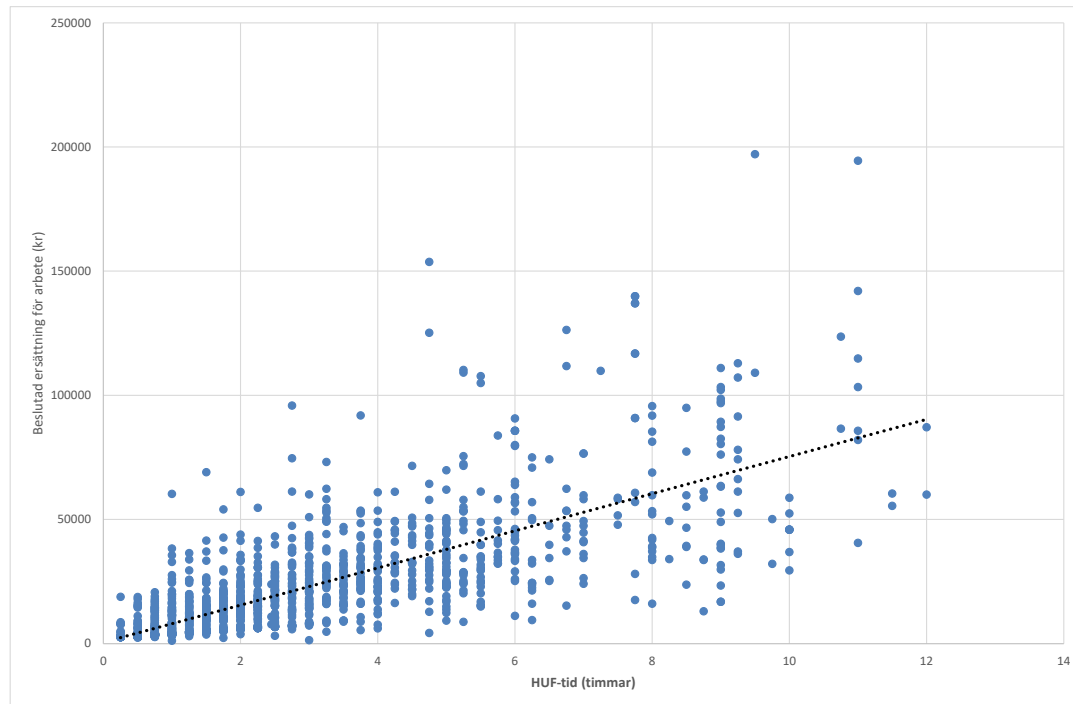
HUF-tid	Medelvärde	Medianvärde	Antal beslut
0,25	3 481	2 805	69
0,50	4 140	3 303	142
0,75	5 634	3 812	145
1,00	7 878	4 315	154
1,25	9 407	5 803	119
1,50	11 302	8 114	89
1,75	13 803	10 870	71
2,00	16 171	14 085	83
2,25	16 581	15 157	77
2,50	17 728	17 951	69
2,75	23 366	20 286	53
3,00	22 150	20 477	63
3,25	31 110	27 941	39
3,50	24 014	23 609	38
3,75	30 534	26 601	40
4,00	28 258	25 261	37
4,25	35 598	32 794	19
4,50	35 815	32 544	21
4,75	42 747	32 832	24
5,00	32 713	29 548	49
5,25	46 981	46 950	24
5,50	37 193	30 620	23
5,75	43 634	38 411	12
6,00	50 821	44 782	29

Utifrån redovisningen av median- och medelvärdena för beslutad ersättning för arbete framgår att sambandet mellan huvudförhandlingstid och beslutad ersättning är förhållandevis tydligt i mål med en förhandlingstid som uppgår till strax under tre timmar. Därefter blir sambandet betydligt svagare. En bidragande orsak till det är att antalet datapunkter (dvs. ersättningsbeslut) är färre vid längre förhandlingstider. Sambandet kan illustreras med följande diagram.

**Figur 1** Medelvärde och median för beslutad ersättning för arbete (kronor) efter HUF-tid (timmar)



**Figur 2** Beslutad ersättning för arbete (kronor) efter HUF-tid (timmar)



## Slutsatser

Det finns ett samband mellan huvudförhandlingstid och beslutad ersättning för arbete. Spridningen av beslutad ersättning inom olika tidsklasser förefaller emellertid vara stor och ökar i mål med en huvudförhandlingstid om tre timmar eller mer. Det föreligger brister i undersökningsmaterialet, framför allt när det gäller antalet ersättningsbeslut i brottmål med en förhandlingstid som överstiger 3 timmar och 45 minuter. Det går därför inte att göra några säkra bedömningar i fråga om sambandet mellan förhandlingstid och utbetald ersättning eller i fråga om vilka belopp som kan presumeras motsvara skälig ersättning inom respektive tidsintervall. Underlaget bedöms således vara av sådan begränsad omfattning att det inte lämpar sig för att göra en statistisk analys för att fastställa lämpliga beloppsnivåer i en utvidgad brottmålstaxa.

## Övriga resultat

Inom ramen för undersökningen har vi sammanställt uppgifter om i vilken utsträckning ersättning till offentlig försvarare och målsägandebiträde har bestämts med tillämpning av taxa. Ersättning har bestämts enligt taxa i 36 procent av samtliga granskade beslut.<sup>2</sup> Andelen beslut enligt taxa skiljer sig åt mellan offentlig försvarare och målsägandebiträde. Av de granskade besluten bestämdes ersättning till offentlig försvarare enligt taxa i cirka 40 procent av alla beslut. För målsägandebiträde var motsvarande andel strax under 18 procent. Fördelningen av antalet beslut enligt taxa framgår av tabellerna på nästa sida.

---

<sup>2</sup> I statistiken ingår brottmål med en huvudförhandlingstid om upp till 12 timmar.

**Tabell 2** Ersättningsbeslut enligt taxa (Offentlig försvarare)

Tingsrätt	Ersättningsbeslut enligt taxa	Ej taxa	Totalt	Andel beslut enligt taxa
Södertörn	95	175	270	35,2 %
Malmö	106	206	313	33,9 %
Göteborg	210	222	432	48,6 %
Örebro	66	74	140	47,1 %
Sundsvall	28	51	79	35,4 %
Luleå	28	64	92	30,4 %
<b>Totalt</b>	<b>95</b>	<b>175</b>	<b>1326</b>	<b>40,2 %</b>

**Tabell 3** Ersättningsbeslut enligt taxa (Målsägandebiträde)

Tingsrätt	Ersättningsbeslut enligt taxa	Ej taxa	Totalt	Andel beslut enligt taxa
Södertörn	10	67	77	13 %
Malmö	3	55	58	5,2 %
Göteborg	26	64	90	28,9 %
Örebro	9	29	39	23,1 %
Sundsvall	3	16	19	15,8 %
Luleå	5	26	31	16,1 %
<b>Totalt</b>	<b>56</b>	<b>257</b>	<b>314</b>	<b>17,8 %</b>

# Statens offentliga utredningar 2025

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.



80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provocativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2025

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss  
– så bryter vi utanförskapet  
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

### Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]
- Snabbare bredband i hela landet  
– åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. [110]

### Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

### Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Särskilda provocativa åtgärder. [109]

Rättssäkerhetens pris. [111]

## **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]

## **Kulturdepartementet**

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

## **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Avgift för områdessaamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

### **Socialdepartementet**

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansaret för hälso- och sjukvården.  
Volym 1 Bedömningar och förslag.  
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning.  
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

### **Utbildningsdepartementet**

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem  
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

### **Utrikesdepartementet**

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]