

Promemoria

Datum

2022-09-13

Diarienummer

DOV 2022/211

Rättsavdelningen, Rättsenheten

Förslag till ändring i förundersökningskungörelsen

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning..... | 3 |
| Författningsförslag | 4 |
| Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)..... | 4 |
| Bakgrund | 5 |
| Problembeskrivning | 5 |
| Taxa i förordnandemål | 6 |
| Närmare om förslaget till förordningsändring..... | 7 |
| Ny bestämmelse i förundersökningskungörelsen | 7 |
| Vilka myndigheter bör omfattas av underrättelseskyldigheten?..... | 7 |
| Underrättelse om avslutad förundersökning..... | 7 |
| Underrättelsens innehåll i övrigt..... | 8 |
| Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 9 |
| Konsekvensanalys..... | 9 |
| De som berörs av regleringen | 9 |
| Verksamhetsmässiga konsekvenser..... | 9 |
| Kostnadsmässiga konsekvenser..... | 9 |
| Sveriges anslutning till Europeiska unionen m.m..... | 10 |
| Effekter av att föreslagen reglering <i>inte</i> kommer till stånd | 10 |

Sammanfattning

Under senare år har det skett en kraftig kostnadsutveckling i de brottmål vid tingsrätt som kallas förordnandemål. Det finns behov av en mer effektiv kostnadskontroll på området, vilket bland annat bedöms kunna uppnås genom att Domstolsverket föreskriver om en ny taxa som reglerar ersättning till rättsliga biträden i förordnandemål.

Taxan, som är under framtagande, gäller både för offentliga försvarare och målsägandebiträden. Den baseras på förhörstiden under förundersökningen såsom dagens brottmålstaxor utgår från tiden för huvudförhandling. För att rätten på ett effektivt sätt ska kunna få del av förhörstidens längd och vissa andra omständigheter av betydelse för ersättningsbedömningen, krävs att berörd förundersökande myndighet åläggs en författningsreglerad underrättelseskyldighet. I denna promemoria föreslås att en sådan underrättelseskyldighet införs i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Den föreslagna regleringen möjliggör en effektiv tillämpning av en taxa i förordnandemål. Underrättelsen är även värdefull i de fall taxan inte är tillämplig eftersom informationen bidrar till att ge rätten ett bättre beslutsunderlag och möjliggör en mer ändamålsenlig kostnadskontroll.

I promemorian beskrivs närmare bakgrunden till förslaget samt vilken information som underrättelseskyldigheten bör innefatta.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i förundersökningskungörelsen (1947:948)¹ ska införas en ny paragraf, 14 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 e §

Om domstol har förordnat en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde ska domstolen underrättas om att förundersökningen lagts ned, att den misstänkte godkänt ett strafföreläggande eller att förundersökningen i annat fall avslutats utan att åtal väckts.

I de fall det har hållits förhör i närvaro av den offentliga försvararen eller målsägandebiträdet ska underrättelsen också innehålla uppgift om

- 1. datum för förhör,*
- 2. mellan vilka klockslag förhör har pågått med angivande av pauser som överstiger 15 minuter, och*
- 3. formen för den offentliga försvararens eller målsägandebiträdets närvaro.*

Andra stycket gäller också om den offentliga försvararen eller målsägandebiträdet har satt någon annan i sitt ställe vid ett förhör.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Kungörelsen omtryckt 1969:589

Bakgrund

Statens ökade kostnader för rättsliga biträden har under en längre tid varit föremål för granskning inom Domstolsverket. Detta har skett dels på Domstolsverkets initiativ, dels med anledning av det regeringsuppdrag som Domstolsverket fick i regleringsbrevet för budgetåret 2021 och som avsåg att verket bland annat skulle redovisa en analys över kostnadsdrivande utbetalningar från anslaget Rättsliga biträden.

Under samma period har både Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionen (RiR) genomfört granskningar av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden. Sammanfattningsvis har både JK och RiR påpekat brister i flera led av kontrollsystemet avseende ersättning till rättsliga biträden samt att följderna av detta i förlängningen kan bli att samhällets resurser inte används på bästa sätt. RiR har också anmärkt att granskningen visar att tingsrätterna inte utövar betryggande kontroll över hanteringen av ersättningen och att ersättningsystemet inte är utformat så att det bidrar till en god hushållning med statens medel.²

Inom ramen för den granskning som har skett har Domstolsverket bland annat identifierat en kraftig ökning av andelen förordnandemål, det vill säga brottmål i tingsrätt där ett rättsligt biträde har förordnats men där förundersökningen avslutas utan att åtal väcks. Målet skrivs då av hos domstolen varvid det även fattas beslut om kostnadsersättning till det rättsliga biträdet.

Förordnandemålen bedöms ha stor inverkan på kostnadsutvecklingen för anslaget Rättsliga biträden. Under 2010 inkom ca 15 000 förordnandemål till tingsrätt och år 2020 uppgick antalet till drygt 40 000. Förordnandemålen har under de senaste åren utgjort ungefär en tredjedel av det sammanlagda antalet brottmål vid tingsrätterna.

Domstolsverket har i sin rapport³ till regeringen redovisat ett antal åtgärdsförslag som syftar till att skapa en bättre kostnadskontroll. Domstolsverket har därefter beslutat att gå vidare med ett av förslagen, nämligen att föreskriva om en särskild taxa i förordnandemål. Den bestämmelse om underrättelse-skyldighet som föreslås i denna promemoria är en förutsättning för att kommande taxa i förordnandemål ska kunna tillämpas effektivt.

Problembeskrivning

Offentliga försvarare och målsägandebiträden har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidspillan och utlägg som uppdraget har krävt.⁴ I dagsläget finns ingen särskild taxa som gäller just förordnandemål, varför det rättsliga bitrådets ersättning för arbete i dessa mål bestäms med tillämpning av timkostnadsnormen⁵.

Utöver att antalet förordnandemål har ökat kraftigt de senaste åren har det samtidigt skett en ökning av den genomsnittliga ersättningen för dessa mål.

² Se JK:s protokoll den 18 januari 2021, d.nr. 2020/6592 samt Riksrevisionens rapport den 4 oktober 2021, RiR 2021:27.

³ Se uppdragsredovisningen Regeringsuppdrag om rättsliga biträden, den 1 mars 2022, d.nr. DOV 2021/503.

⁴ 21 kap. 10 § rättegångsbalken, 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde jämte 27 § rätts-hjälpslagen (1996:1619)

⁵ Se förordning (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet

Denna ökning kan inte enbart förklaras av den årliga uppräkningsökningen av timkostnadsnormen. Vilka andra bidragande orsaker som kan finnas är i viss mån oklart. En tänkbar orsak är dock att rättens bedömningsunderlag inför ersättningsbeslut i förordnandemål ofta är bristfälligt i jämförelse med andra mål. I förordnandemål har det inte förekommit någon huvudförhandling som ger en uppfattning om vad som utgör en rimlig arbetsinsats från det rättsliga biträdets sida i det enskilda målet. Om rätten inte särskilt begär in förundersökningsprotokollet, vilket torde ske endast i undantagsfall, har rätten inte heller någon överblick över hur arbetsinsatsen sett ut under förundersökningen. Rättens bristande insyn i det arbete som utförs under förundersökningen gör det särskilt komplicerat att bedöma skäligheten av ersättningsanspråk i förordnandemål.

Taxa i förordnandemål

En taxa med schabloniserad ersättning till offentliga försvarare och målsägandebiträden i förordnandemål innebär lätnader för de inblandade. En taxa underlättar domstolarnas hantering av arvodesfrågorna eftersom rätten i det enskilda fallet kan presumera att ersättning enligt taxan motsvarar skälig ersättning. Någon ingående granskning av arvodet från rättens sida är i regel inte påkallad när en taxa är tillämplig. För domstolarnas del har taxor även den fördelen att bevisbördan, för att ett ersättningsanspråk *utöver* taxan är skäligt, åvilar det rättsliga biträdet. Detta bidrar till ett rättssäkert och tidseffektivt arbete som lämnar större utrymme åt domstolarna att fokusera på kärnfrågorna i verksamheten.

En taxa medför även en ökad förutsägbarhet för det rättsliga biträdet som därmed lättare kan planera och begränsa sitt arbete till en rimlig nivå. Om ersättningen knyts till en taxa torde även den allmänna kostnadsutvecklingen för biträden bättre kunna förutses och det kan förväntas att taxan skulle vara generellt kostnadsdämpande. På så sätt kan en taxa i förordnandemål bidra till att förstärka domstolarnas möjligheter till att utöva betryggande kontroll över ersättningshanteringen. Den kostnadskontroll och goda hushållning med statens medel som ett införande av taxa i förordnandemål kan komma att innebära är sannolikt också positivt för allmänhetens förtroende för Sveriges Domstolar.

Det finns mot denna bakgrund anledning att införa en taxa för en mer ändamålsenlig hantering av ersättningsanspråk i förordnandemål. Den taxa som Domstolsverket nu arbetar fram utgår från den sammanlagda förhörstiden under förundersökningen – till och med 3 timmar och 45 minuter – såsom nuvarande brottmålstaxor utgår från huvudförhandlingstiden i domstol. Förslaget om taxa i förordnandemål bygger alltså på att domstolen får vetskap om den förhörstid som förevarit under förundersökningen samt vissa därtill hörande uppgifter som behövs för att rätten ska kunna ta ställning till biträdenas ersättningsanspråk.

Närmare om förslaget till förordningsändring

Ny bestämmelse i förundersökningskungörelsen

Förslag: Det bör införas en ny bestämmelse i förundersökningskungörelsen där det anges att domstolen ska underrättas om förundersökningen lagts ned, den misstänkte godkänt ett strafföreläggande eller att förundersökningen i annat fall har avslutats utan att åtal väckts.

Domstolen ska också underrättas om

- när förhör har hållits,
- förhörstidens längd och eventuella pauser överstigande 15 minuter samt
- formen för biträdets närvaro vid förhöret.

Av bestämmelsen ska framgå att underrättelseskyldigheten även gäller vid substitution.

Vilka myndigheter bör omfattas av underrättelseskyldigheten?

Vid sidan av Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har även Tullverket och Kustbevakningen, inom vissa i lag angivna områden, befogenhet att leda förundersökning. Vidare har Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern, som särskilda åklagare, rätt att inleda förundersökning och väcka åtal i vissa fall.⁶ Det finns alltså ett antal myndigheter som allmänt kan betecknas som förundersökande myndighet. Dessa myndigheter har dock inte likalydande behörigheter inom ramen för förundersökningen, exempelvis i fråga om hur en förundersökning får avslutas.⁷

Med förundersökande myndighet avses i denna promemoria den myndighet som har att tillämpa förundersökningskungörelsen och som i behörig ordning fattat beslut om att avsluta förundersökningen utan att väcka åtal.

Underrättelse om avslutad förundersökning

Det finns idag inte någon reglering som innebär att domstol ska underrättas om att förundersökningen har avslutats utan att åtal har väckts. I de fall ett rättsligt biträde har förordnats är sådan information viktig eftersom förordnandemålet i regel då är klart för avgörande efter att det rättsliga biträdet har framställt kostnadsanspråk.

Sättet på vilket domstolarna får information om att åtal inte kommer att väckas, varierar i dagsläget. I vissa fall inkommer det rättsliga biträdet med en kostnadsräkning utan att domstolen begärt in en sådan. I andra fall får domstolen – utan särskild förfrågan – information om att förundersökningen lagts ned från berörd förundersökande myndighet. Informationen kan också hämtas in av domstolen, oftast i enlighet med en av domstolen fastställd rutin.

Det finns behov hos berörda domstolar att på ett mer effektivt sätt, än vad som är fallet idag, få kännedom om att förundersökningen lagts ned, den misstänkte godkänt ett strafföreläggande eller att en förundersökning i annat fall

⁶ Se bl.a. 6 § andra stycket lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 9 kap. 2 tryckfrihetsförordningen respektive 7 kap. 1 yttrandefrihetsgrundlagen.

⁷ Se exempelvis 23 kap. 4 a § tredje stycket rättegångsbalken.

har avslutats utan att åtal väckts. Att förundersökningskungörelsen bör reglera underrättelseskyldigheten i just dessa specifika situationer är av betydelse eftersom avsikten är att bestämmelsen ska korrespondera med tillämpningsområdet för de föreskrifter om taxa i förordnandemål som Domstolsverket arbetar fram. För en ändamålsenlig tillämpning av taxan bör omfattningen av den föreslagna underrättelseskyldigheten i vart fall inte vara snävare.

Det rättsliga biträdet kan ha ersättningsanspråk i förordnandemål även då förhör under förundersökningen inte har förekommit. Det är således av betydelse att rätten även i dessa fall får kännedom om att en förundersökning har avslutats utan att åtal väckts.

Avsikten med förslaget är alltså att domstolen ska förses med aktuell information i de fall där inte någon av de brottsmisstankar som förordnandet omfattar leder till åtal och målet därför kan avslutas hos domstolen.

Underrättelsens innehåll i övrigt

Som angetts ovan arbetar Domstolsverket med att ta fram föreskrifter om taxa i förordnandemål. Taxebeloppen baseras på förhörstidens längd, vilket förutsätter att rätten får kännedom om detta. Sådan information skulle visserligen kunna komma från det rättsliga biträdet när denne framställer sitt kostnadsyrkande. För att uppnå en effektiv och rättssäker kostnadskontroll är ett sådant tillvägagångssätt inte ändamålsenligt. Det mest lämpliga sättet för rätten att få kännedom om relevanta omständigheter är istället att informationen kommer direkt från berörd förundersökande myndighet.

För att rätten ska kunna ta ställning till ett ersättningsanspråk i de fall förhör har förekommit i närvaro av offentlig försvarare eller målsägandebiträde är följande information av relevans.

- *Uppgifter om när förhör har hållits, dvs. vid vilket/vilka datum*
Rätten får genom dessa uppgifter kännedom om huruvida förhöret har hållits på en vardag eller helgdag, vilket är av betydelse för taxans tillämpning.
- *Uppgifter om mellan vilka klockslag förhöret eller förhören ägt rum med angivande av pauser*
Rätten kan utifrån dessa uppgifter avgöra den sammanlagda förhörstidens längd samt om förhör hållits på kontors- eller kvällstid. Kortare pauser än 15 minuter ska räknas in i förhörstiden, vilket även är utgångspunkten i taxan.
- *Uppgift om formen för bitrådets närvaro*
Närvaron kan ske via telefon eller på digital väg, så väl som fysiskt. Formen för närvaro är av betydelse för rättens möjlighet att kontrollera anspråk bl.a. gällande tidsspillan och utlägg.

Ovan angivna uppgifter är av relevans även då biträdet, med rättens tillåtelse, satt någon annan i sitt ställe. Därför finns behov av att detta tydliggörs i den aktuella bestämmelsen genom påpekande om att uppgifterna även ska lämnas när substitution har förekommit.

Den föreslagna bestämmelsen möjliggör en effektiv tillämpning av en taxa i förordnandemål där förhörstidens längd utgör den objektiva bedömningsgrunden. En underrättelse av förevarande slag är dock även värdefull i de fall taxan inte kan tillämpas eftersom informationen bidrar till ett bättre beslutsunderlag och möjliggör på så sätt en mer effektiv kostnadskontroll.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Domstolsverket planerar att införa föreskrifter om taxa i förordnandemål med ikraftträdande den 1 januari 2023. Det är önskvärt att den föreslagna förordningsändringen träder i kraft samtidigt med de nya föreskrifterna. Ett simultant ikraftträdande ger rätten genast effektiva verktyg att tillämpa taxan, vilket förenklar införandet av densamma.

Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Konsekvensanalys

De som berörs av regleringen

Föreslagna ändringar påverkar främst de förundersökande myndigheter som omfattas av den aktuella underrättelseskyldigheten. Därutöver berörs även allmän domstol och de rättsliga biträden som förordnats som offentliga försvarare och målsägandebiträden i förordnandemål.

Verksamhetsmässiga konsekvenser

Genom att föreslagen reglering ålägger förundersökande myndighet en underrättelseskyldighet kan dessa myndigheter komma att få visst merarbete. Domstolsverket bedömer dock att merarbetet bör bli begränsat då de flesta uppgifter, som omfattas av underrättelseskyldigheten, redan idag torde dokumenteras inom ramen för förundersökningen.⁸ Initialt kan även visst utvecklingsarbete komma att krävas då själva informationsöverföringen bör göras digitalt. Ett sådant utvecklingsarbete är dock kostnadsbesparande över tid då en rutinemässig och digital behandling av uppgifterna är tidsmässigt mer effektiv än att i enskilda fall ta emot, behandla och besvara regelbundna förfrågningar från domstolen per telefon eller e-post.

Föreslagen reglering möjliggör en förenklad och mer effektiv handläggning av ersättningsanspråk i förordnandemål och kommer att förse domstolarna med ett bättre beslutsunderlag. I de fall det finns en rutin på domstolen som anger att uppföljning med förundersökande myndighet ska ske i förordnandemål innebär författningsförslaget att sådana kontroller skulle kunna upphöra, vilket bör bli arbetsbesparande. Genom föreslagen underrättelseskyldighet kommer flertalet förordnandemål också att kunna avslutas tidigare än vad som sker idag, vilket är positivt för berörda domstolars målbalanser.

När domstolen får en underrättelse från förundersökande myndighet förutsätts att det rättsliga biträdet får tillfälle att komma in med en kostnadsräkning och, vid behov, yttra sig över uppgifterna om förhörstid. På så sätt behöver det rättsliga biträdet i regel yttra sig till domstolen vid endast ett tillfälle. Ett snabbare förfarande gynnar även de rättsliga biträdena som därigenom får sin ersättning utbetald tidigare.

Kostnadmässiga konsekvenser

Föreslagen förordningsändring kommer att medföra visst merarbete för förundersökande myndighet. En engångskostnad för visst digitalt utvecklingsarbete kan också komma att uppstå. Samtidigt kommer förslaget att vara

⁸ Jfr. bland annat 20 § förundersökningskungörelsen

arbetsbesparande då färre förfrågningar om förundersökningsstatus från domstolen kommer att behöva besvaras. Domstolsverket bedömer att de eventuella merkostnader som kan uppstå är marginella och borde kunna hanteras inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

De redovisade uppgifterna kommer att ge domstolarna ett mer gediget beslutsunderlag som skapar bättre möjligheter till en effektivare kostnadskontroll och god hushållning med statens medel. Rättens ökade möjligheter till insyn i förundersökningen bedöms också medföra en viss dämpande effekt avseende kostnaderna för rättsliga biträden i förordnandemål.

Sveriges anslutning till Europeiska unionen m.m.

Ändringarna som föreslås i detta underlag går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Ändringarna bedöms inte heller ha någon effekt av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Inte heller bedöms de få effekter för kommuner eller landsting.

Effekter av att föreslagen reglering *inte* kommer till stånd

Ett alternativ till förordningsändring är att området kvarstår oreglerat. Rätten har i och för sig redan idag möjlighet att vända sig till förundersökande myndighet med förfrågan om uppgifter som anses behövliga för att kunna ta ställning till ett ersättningsanspråk. I praktiken prioriteras sällan sådan informationsinhämtning, vilket får till följd att beslut i ersättningsfrågan fattas på det ensidiga underlag som biträdet lämnat. En sådan ordning fokuserar inte på en effektiv kostnadskontroll och bidrar inte heller till en kostnadsdämpning i förordnandemål. Detta kan på sikt inverka negativt på allmänhetens förtroende för Sveriges Domstolar. Att underlåta en reglering på området är därför inte önskvärt.