

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 uppmärksamats 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 ersättnings-

anspråk 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 information 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 överklaga en domstols beslut i fråga om avvisning eller entledigande av ett målsägandebitråde. Förslaget motiveras av det allmännas intresse av att ett målsägandebitråde 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 miss-tankar 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 målsägandes 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

Författningsförslagen 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.