



PROTOKOLL

Datum
2022-06-30

Dnr
2022/2589

SÄRSKILD GRANSKNING AV POSITIVA FÖRHANDBESKED OCH SLUTLIGA BESLUT OM ATT BEVILJA ERSÄTTNING FÖR MERKOSTNADER TILL DISTANSBITRÄDEN

1 Sammanfattning

Granskningen har visat att efterlevnaden av den reglering som finns om förhandsbesked och slutliga beslut om ersättning för merkostnader till distansbiträden brister i flera avseenden.

Tingsrätterna har som regel underrättat om besluten tillräckligt snabbt för att Justitiekanslern i tid ska hinna överväga om besluten ska överklagas. Det förekommer dock att underrättelse inte sker alls eller alltför sent. I detta sammanhang är det särskilt anmärkningsvärt att Justitiekanslern inte har underrättats om en majoritet av de positiva förhandsbesked som senare legat till grund för slutliga beslut om ersättning för merkostnader. Det har vidare kunnat konstateras att tingsrätterna regelmässigt underlåter att underrätta om att beslut om höga ersättningar i förekommande fall *också* innefattar beslut om ersättning för merkostnader. Det är i sig en tydlig indikation på att domstolarna meddelar många beslut som Justitiekanslern över huvud taget inte underrättas om. Om Justitiekanslern inte får del av besluten i tid – eller alls – fräntas myndigheten i praktiken sin överklagandemöjlighet och därmed ett viktigt verktyg för att säkerställa att rättshjälpssystemet används på avsett sätt. Därutöver har granskningen visat att det finns stora brister i övrigt i domstolarnas underrättelser och komplettering av underlaget har krävts i närmare 80 procent av de granskade ärendena.

Granskningen har också visat att distansbiträdena i 40 procent av fallen begärt förhandsbesked sent i processen. Det finns vidare många exempel på att förhandsbesked aldrig har begärts trots att biträdet senare har framställt anspråk på och tillerkänts ersättning för merkostnader av allmänna medel. Lagstiftarens utgångspunkt är att biträdet och huvudmannen kan komma överens om att huvudmannen ska ersätta merkostnader som inte betalas av allmänna medel. Avsaknaden av ett förhandsbesked innebär därmed att det finns en kvarstående osäkerhet om vem som ska betala de slutliga kostnaderna. Ytterst är det en fråga för lagstiftaren om regleringen bör klargöras när det gäller tidpunkten för när begäran om förhandsbesked ska göras.

Vid granskningen har det vidare framkommit att ersättning för merkostnader har beslutats i två fall trots att biträdet dessförinnan fått ett negativt förhandsbesked och utan att domstolen i skälen har motiverat sitt ändrade ställningstagande. Ytterligare en iakttagelse är att domstolarna i den absoluta merparten av fallen inte har motiverat sitt beslut om ersättning för merkostnader på ett tillfredsställande sätt. Uteblivna eller bristfälliga skäl försvårar Justitiekanslerns granskning. Det finns också en risk att parterna och allmänheten uppfattar avsaknaden av skäl som att frågan inte har prövats med den noggrannhet som krävs.

Att det förekommer brister i efterlevnaden av den reglering som finns är allvarligt. I förlängningen finns det risk att samhällets resurser varken används effektivt eller på bästa sätt. Mot den bakgrunden betonar Justitiekanslern vikten av att domstolarna säkerställer att efterlevnaden förbättras och att dessa frågor ges tillräckligt med utrymme. Detta förutsätter att alla domstolsanställda som arbetar med frågorna håller sig uppdaterade på området. Det är också av vikt att det på domstolarna finns interna rutindokument där frågorna behandlas så att man säkerställer en enhetlig rättstillämpning. Detta gäller inte minst den underrättelseskyldighet som gäller för domstolarna vid positiva förhandsbesked och slutliga beslut att bevilja ersättning för merkostnader till distansbiträden.

2 Bakgrund

Rättshjälp är en viktig del av det stöd som det allmänna tillhandahåller för rättsliga angelägenheter. Rätten till offentlig försvarare, målsägandebiträde och rättshjälpsbiträde är särskilt viktiga grundbultar för att säkerställa parternas grundläggande rättssäkerhet. En aspekt av detta är möjligheten att få kostnaden för det rättsliga biträdet betalad av allmänna medel.

Utgifterna för rättsliga biträden har ökat kraftigt under de senaste åren. Under perioden 2016–2020 ökade utgifterna med 660 miljoner kronor, en ökning med 24 procent. Av de rättsliga biträden som förekommer vid tingsrätterna är det offentliga försvarare och målsägandebiträden som har stått för de största beloppsmässiga utgiftsökningarna under perioden. Utgifterna för offentliga försvarare ökade med 408 miljoner kronor och för målsägandebiträden med 128 miljoner kronor, vilket motsvarar 28 respektive 38 procent. Under 2021 var utgifterna för rättsliga biträden 3 669 miljoner kronor, en ökning med 262 miljoner kronor jämfört med året före, vilket motsvarar närmare åtta procent. (Se Domstolsverkets redovisning den 1 mars 2022 av regeringsuppdrag om rättsliga biträden, dnr 2021/503.)

Samhällets resurser är begränsade och de offentliga medlen ska användas på bästa och mest effektiva sätt. Det är därför viktigt att ha effektiva och ändamålsenliga mekanismer för kontroll av rättsliga biträdens ersättningsanspråk. Förbättrade kontrollmekanismer ska inte ses som ett uttryck för misstro mot rättsliga biträden och deras ersättningsanspråk, utan syftar till att säkerställa ett optimalt resursutnyttjande. Ett effektivt och väl fungerande statligt ersättnings-system gör också att förtroendet för de rättsliga biträdena och deras arbete

ökar, vilket i förlängningen värnar rättssäkerheten (prop. 2004/05:41 s. 17 och SOU 2014:86 s. 51 f.).

Justitiekanslern har en betydelsefull roll när det gäller kontrollen av utgifterna för rättsliga biträden. Justitiekanslern bevakar att rättshjälpssystemet används på avsett sätt och har även möjlighet att överklaga beslut om ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden (lagen, 2005:73, om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut och 45 § rättshjälpslagen, 1996:1619). För att ge en ökad tillsynsmöjlighet över rättshjälpssystemet och därmed bidra till en stärkt kontroll över utgifterna för rättsliga biträden har Justitiekanslern fått ett ökat anslag för 2022 (prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 1 s. 72, se även verksamhetsplan för Justitiekanslern 2022, s. 2 och 6).

Domstolarna ska underrätta Justitiekanslern om vissa typer av ersättningsbeslut och andra beslut som gäller rättshjälp (23–25 §§ Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern, DVFS 2020:15). Det är genom denna underrättelseskyldighet som en stor del av rättshjälpsärendena (den samlingsbenämning som Justitiekanslern använder för denna ärendekategori) kommer in till Justitiekanslern, som därigenom ges en möjlighet att granska de beslut som domstolarna fattat.

Under hösten 2020 genomförde Justitiekanslern en särskild granskning av beslut i första instans genom vilka rättsliga biträden i brottmål hade erhållit en sammanlagd ersättning om minst 150 000 kronor inklusive mervärdesskatt. Den granskningen utmynnade bl.a. i slutsatsen att det förekommer brister i flera led av kontrollsystemet. Justitiekanslern betonade vikten av att alla aktörer fullgör sina uppgifter och att dessa frågor ges tillräckligt med utrymme. (Se dnr 2020/6592.)

Under 2021 granskades närmare 2 300 rättshjälpsärenden av det här slaget av Justitiekanslern, vilket motsvarar ungefär 30 procent av alla inkomna ärenden till myndigheten. Justitiekanslern överklagade 66 av dessa rättshjälpsbeslut. Närmare 80 procent av överklagandena gällde positiva förhandsbesked och slutliga beslut om ersättning för merkostnader för tidsspillan och utlägg till biträden som har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen eller där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanteras, s.k. distansbiträden. Av överklagandena avsåg 20 ärenden positiva förhandsbesked och där biföll hovrätterna överklagandena i 16 fall. Av överklagandena avsåg vidare 31 ärenden ersättning för merkostnader och där biföll hovrätterna överklagandena i 21 fall, i sex av målen inväntas beslut av hovrätterna.

En central utgångspunkt är att alla är fria att anlita vem som helst som biträde under förutsättning att biträdet är lämpligt (21 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken, 4 § första stycket lagen om målsägandebiträde och 26 § första stycket rättshjälpslagen). Regleringen om distansbiträden bygger vidare på den utgångspunkten (prop. 2008/09:232 16 f.).

Att den som är i behov av ett biträde i stor utsträckning har rätt att själv välja vem den vill anlita innebär emellertid inte att biträdet har rätt till ersättning av allmänna medel för samtliga uppkomna kostnader (se vidare avsnitt 4.1). En

sådan rätt skulle innebära en risk för avsevärt ökade kostnader för det allmänna (prop. 1996/97:9 s. 216 och prop. 2008/09:232 s. 10). Om ett distansbiträde inte anses ha rätt till ersättning av allmänna medel för sina merkostnader har biträdet i stället rätt att begära ersättning av sin huvudman (21 kap. 10 § femte stycket rättegångsbalken, 5 § lagen om målsägandebiträde och 29 § rättshjälpslagen). De beslut som Justitiekanslern har överklagat handlar således inte om frågan om en enskild ska företrädas av ett distansbiträde eller inte utan huruvida ersättning för merkostnader ska betalas av allmänna medel.

Mot bakgrund av att Justitiekanslern i sin granskning av rättshjälpsärenden ansett det nödvändigt att överklaga så pass många fall av positiva förhandsbesked och slutliga beslut om ersättningar för merkostnader beslutade Justitiekanslern under hösten 2021 att inleda den nu aktuella granskningen av dessa typer av beslut.

3 Granskningens omfattning

3.1 Avgränsning och tillgängligt material

Justitiekanslern har under perioden den 1 oktober–31 december 2021, förutom att utföra myndighetens ordinarie uppgift på området, särskilt granskat inkomna rättshjälpsärenden som gäller positiva förhandsbesked och slutliga beslut om ersättning för merkostnader till distansbiträden. Underlaget vid granskningen har alltså bestått av de ärenden som Justitiekanslern underrättats om av domstolarna under denna period. Granskningen har begränsats till att omfatta ärenden från tingsrätt som gäller förhandsbesked och ersättning för merkostnader till offentliga försvarare, målsägandebiträden och rättshjälpsbiträden. Beslut om distansbiträden i förvaltningsrätt och beslut i överinstans har följaktligen inte omfattats av granskningen.

Samtliga tingsrätter i landet har fått tillfälle att lämna in eventuella rutindokument, lathundar och checklistor som har bäring på de aktuella frågorna. De flesta tingsrätter (40 av 48) har svarat på Justitiekanslerns skrivelse och, i förekommande fall, gett in sådant underlag. Justitiekanslern har även haft tillgång till Domstolsverkets handböcker.

3.2 Inriktning

Granskningen har omfattat frågor om bl.a. i vilket skede av rättsprocessen beslut om förhandsbesked har fattats, i vilken utsträckning tingsrätten har angett skäl för besluten om förhandsbesked respektive ersättning för merkostnader, samt om och av vilken anledning Justitiekanslern har underrättats om sådana beslut. När det gäller slutliga beslut om ersättning för merkostnader har granskningen även omfattat ersättningarnas storlek.

För att inhämta underlag till granskningen har den arbetsgrupp som har ansvarat för projektet tagit fram en blankett som har fyllts i av ansvarig handläggare i samband med den ordinarie granskningen av ärendena.

4 Rättsliga utgångspunkter

4.1 Ersättning för merkostnader till distansbiträden

Ersättning av allmänna medel till offentlig försvarare får endast om det finns särskilda skäl avse de merkostnader för tidspillan och utlägg som har uppstått på grund av att denne har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen (21 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken). Av förarbetena framgår att ett avstånd på 5–10 mil i tätbebyggda och 20 mil i mindre bebyggda områden kan vara ett riktmärke för vad som kan anses utgöra verksamhet på långt avstånd (prop. 2008/09:232 s. 31).

Motsvarande gäller även målsägandebiträden och rättshjälpsbiträden, men där utgår prövningen av uppkomna merkostnader från den ort där den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats (5 § lagen om målsägandebiträde och 27 § andra stycket rättshjälpslagen). För ett målsägandebiträde är det avståndet mellan verksamhetsorten och den ort där domstolen är belägen som är avgörande för om målsägandebiträdet ska anses falla under begränsningsregeln (NJA 2016 s. 414 II p. 8). För ett rättshjälpsbiträde i ett familjemål är det i stället avståndet mellan verksamhetsorten och den rättssökandes bostadsort som är avgörande (NJA 2017 s. 629).

När det gäller vad som utgör särskilda skäl bör enligt förarbetena ledning hämtas från den praxis som har bildats kring de undantagssituationer då ett rättsligt biträde enligt tidigare gällande reglering kunde förordnas trots att han eller hon hade sin verksamhet på en ort belägen långt ifrån domstolen. Det är fråga om situationer där avståndet visserligen föranleder tidspillan och utlägg i större omfattning, men där omständigheterna i övrigt medför att kostnaderna för det rättsliga biträdet inte blir avsevärt högre än för ett biträde på närmare ort. I förarbetena nämns som exempel på sådana situationer att det på den ort där domstolen är belägen inte finns någon med särskilda kunskaper på det aktuella området eller när det rättsliga biträdet redan är väl insatt i ärendet. (Se prop. 2008/09:232 s. 31 f.)

Det finns ett visst utrymme för domstolen att ta hänsyn också till andra omständigheter som har tillräcklig tyngd i det enskilda fallet (NJA 2012 s. 262 p. 8 och NJA 2017 s. 652 p. 8). Sådana omständigheter kan vara att sakens beskaffenhet eller målets speciella karaktär motiverar ett särskilt hänsynstagande till betydelsen för en person att få det av honom eller henne begärda rättsliga biträdet. Att det finns ett visst utrymme för domstolen att ta hänsyn till denna typ av omständigheter innebär att det krävs något alldeles särskilt för att de ska kunna medföra en rätt att få merkostnader ersatta av allmänna medel. Enbart det förhållandet att brottsligheten är av allvarligt slag och att den misstänkte riskerar ett långt fängelsestraff bör i allmänhet inte anses utgöra ett sådant undantagsfall som kan föranleda bedömningen att det föreligger särskilda skäl. (Se NJA 2019 s. 271 p. 11.)

Det är enbart de merkostnader som har föranletts av avståndet som inte är ersättningsgilla. Försvararen, målsägandebiträdet eller rättshjälpsbiträdet har

alltså rätt till ersättning för tidsspillan och utlägg till en normal nivå, dvs. för sådana kostnader som uppstår även för ett lokalt verksamt biträde och ska bestämmas enligt en schablon (NJA 2012 s. 914). Schablonen är utformad på så sätt att ersättning för tidsspillan och utlägg hänförlig till resa för ett distansbiträde ska utgå med samma belopp som ett biträde med verksamhet 10 mil från domstolsorten, eller den rättssökandens bostadsort, skulle ha tillerkänts när fråga är om tätbebyggda områden och 20 mil när det är fråga om mindre tätbebyggda områden. Detta gäller inte om det faktiska utlägget är lägre eller tidsspillan är mindre (p. 9 och 10 i nyss nämnda rättsfall).

4.2 Begäran om förhandsbesked

På begäran av den misstänkte eller den föreslagna offentlige försvararen ska förhandsbesked lämnas i frågan om merkostnader omfattas av rätten till ersättning (21 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken). Motsvarande rätt till förhandsbesked finns när det gäller målsägandebiträden och rättshjälpsbiträden (5 § lag om målsägandebiträden och 27 § andra stycket rättshjälpslagen). Ett förhandsbesked gör det möjligt för parten och det rättsliga biträdet att förutse om ersättningen av allmänna medel kommer att omfatta merkostnaderna. Ett positivt förhandsbesked är bindande vid den efterföljande prövningen av det rättsliga bitrådets anspråk på ersättning (prop. 2008/09:232 s. 25). Dock innebär ett positivt förhandsbesked inte att all tidsspillan och alla utlägg godtas. En sedvanlig prövning av om den begärda ersättningen är skäligen ska alltid göras.

Om en underinstans har meddelat ett positivt förhandsbesked avseende merkostnader är överinstansen bunden av detta (NJA 2012 s. 262 p. 5 och HFD 2019 ref. 2 p. 11). Högsta domstolen har vidare uttalat att möjligheten att begära förhandsbesked är den av lagstiftaren anvisade vägen för den offentlige försvararen att få ett för försvararuppdraget bindande besked om ersättning för merkostnaderna (NJA 2012 s. 262 p. 6).

Ett beslut om förhandsbesked kan överklagas av parten, det rättsliga biträdet och Justitiekanslern.

4.3 Underrättelseskyldighet till Justitiekanslern

Domstolsverket får meddela föreskrifter för domstolar och andra myndigheter om att dessa ska lämna uppgifter till Justitiekanslern i anledning av beslut i frågor om bl.a. offentlig försvarare, målsägandebiträde och rättshjälpsbiträde (3 § förordningen, 2005:77, om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.). Domstolarnas underrättelseskyldighet omfattar beslut där ersättning av särskilda skäl beviljats avseende merkostnader för tidsspillan och utlägg som har uppstått på grund av att en offentlig försvarare har sin verksamhet långt ifrån den ort där domstolen är belägen eller, beträffande övriga rättsliga biträden, den rättsliga angelägenheten huvudsakligen hanterats. Underrättelse ska också ske vid förhandsbesked som kan antas medföra sådana merkostnader. (Se 24 § 3 DVFS 2020:15.)

Underrättelsen görs på en särskild blankett som ska översändas till Justitiekanslern. Till blanketten ska fogas en kopia av det beslut som omfattas av uppgiftsskyldigheten samt en kopia av ansökningshandlingen eller kostnadsräkningen. Om beslutet har meddelats i en dom ska domen i dess helhet bifogas. (Se 25 § DVFS 2020:15.)

I Domstolsverkets föreskrifter anges inte när underrättelsen ska skickas till Justitiekanslern. Någon reglerad tidsfrist inom vilken domstolarna ska underrätta Justitiekanslern finns alltså inte. Som Justitiekanslern påpekade redan i 2020 års granskning av höga ersättningar får det dock anses ligga i sakens natur att underrättelse ska ske omgående efter att ett beslut i fråga om ersättning eller förhandsbesked har meddelats eller expedierats (jfr 15 § DVFS 2020:15 enligt vilken Rättshjälpsmyndigheten snarast ska underrättas om rättshjälp beviljas eller upphör).

Domstolsverket har i en promemoria från april 2022 föreslagit en ändring när det gäller bl.a. domstolarnas underrättelseskyldighet till Justitiekanslern. Förslaget innebär att underrättelserna till Justitiekanslern ska ske *snarast* (se förslag till ändring av 23 § DVFS 2020:15 i promemorian Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern s. 9 och 24 f.). Att underrättelse sker skyndsamt är avgörande för att Justitiekanslern ska ha en reell möjlighet att granska underinstansens beslut i ersättningsfrågor och, när det är befogat, överklaga beslutet före överklagandetidens utgång.

5 Justitiekanslerns iakttagelser och synpunkter

5.1 Inledning

Granskningen har pågått under en begränsad period men har ändå innefattat ett relativt stort antal ärenden. Många av de iakttagelser som redovisas i detta protokoll är också sådana som är återkommande inom ramen för Justitiekanslerns ordinarie granskning av rättshjälpsärenden.

I det följande redovisas inledningsvis innehållet i de rutindokument och övriga handlingar som har kommit in från tingsrätterna. Därefter följer en redogörelse för de iakttagelser som gjorts med utgångspunkt i de frågor som granskningen särskilt har inriktas på.

5.2 Domstolsverkets handböcker och tingsrätternas riktlinjer

Domstolsverket ger ut ett antal handböcker med riktlinjer för domstolarnas arbete. Dessa ska inte ses som rättskällor utan fungerar som ett informations- och utbildningsmaterial med förslag på hur olika situationer kan hanteras. Handböckerna innehåller vissa avsnitt som tar sikte på frågor om distansbiträden och förhandsbesked. Innehållet i avsnitten utgörs huvudsakligen av redogörelser för gällande rätt, inbegripet underrättelseskyldigheten. De innehåller däremot inte närmare anvisningar för hur frågor om distansbiträden och förhandsbesked i praktiken ska hanteras.

Som redan nämnts har Justitiekanslern inom ramen för denna granskning berett tingsrätterna tillfälle att ge in eventuella rutindokument som kan ha betydelse för de aktuella frågorna. Vid knappt hälften av de tingsrätter som har svarat finns det inte några nedskrivna rutiner som tar sikte på frågan om distansbiträden eller merkostnader. Några av tingsrätterna har förklarat att frågorna är sällsynt förekommande på grund av domstolens geografiska läge. En del tingsrätter har redogjort för att det förekommer muntliga rutiner som tillämpas.

Gemensamt för de tingsrätter där någon form av skriftliga rutiner finns är att frågorna i de flesta fallen behandlas i ett eller flera avsnitt i tingsrättens allmänna brottmålsrutiner. Det bör dock påpekas att frågan om förhandsbesked och ersättning för merkostnader även aktualiseras i tvistemål för rättshjälpsbiträden. Det är därför viktigt att motsvarande rutiner finns även beträffande dessa biträden.

Av rutindokumentet framgår oftast förutsättningarna för att bevilja ersättning för merkostnader samt möjligheten att begära förhandsbesked, vilket är positivt. De flesta tingsrätterna har också riktlinjer om att det är biträdets ansvar att själv begära ett eventuellt förhandsbesked. Vissa av rutindokumentet består därutöver av frågor av mer praktisk natur, exempelvis vem som är behörig att fatta beslut samt hur expediering av beslut ska ske.

Enligt Justitiekanslerns mening kan användningen av olika slags sammanfattande interna rutindokument bidra till en mer enhetlig rättstillämpning och minimera risken för förbiseenden. Det framstår därför som lämpligt att alla domstolar har någon form av skriftliga rutindokument som tar sikte på dessa frågor.

I majoriteten av de rutindokument som Justitiekanslern har tagit del av saknas det information om domstolarnas underrättelseskyldighet till Justitiekanslern. I de fall en sådan rutin finns har den nästan undantagsvis avsett underrättelseskyldigheten avseende positiva förhandsbesked och inte slutliga beslut om ersättning för merkostnader. Enstaka tingsrätter har behandlat frågan genom att man har gjort en hänvisning till att underrättelseskyldigheten följer av Domstolsverkets föreskrifter DVFS 2020:15 eller Domstolsverkets handböcker. Även om informationen visserligen framgår av Domstolsverkets föreskrifter och handböcker bör sådan information lämpligen ingå i de särskilda rutindokument som domstolarna använder sig av.

5.3 De granskade ärendena

Under den angivna granskningsperioden har det kommit in totalt 634 rätts-hjälpsärenden. Av dessa har 20 avsett positiva förhandsbesked, varav 18 beslut har meddelats i brottmål och två i tvistemål. Vidare har 37 ärenden avsett slutliga beslut om merkostnader till distansbiträden, varav 33 har gällt brottmål och fyra tvistemål. I två av de 37 ärendena har biträdets begäran om ersättning för merkostnader avslagits. Vidare har tolv av ärendena omfattat fler än ett ersättningsbeslut som innefattar merkostnader.

Sammanlagt har det alltså rört sig om 57 ärenden som har specialgranskats. I dessa ärenden uppgår de merkostnader som har ersatts av allmänna medel till i vart fall 1,5 miljoner kronor.

5.3.1 Underrättelser från domstolarna

För att Justitiekanslerns granskning av beslut i rättshjälpsfrågor – som t.ex. förhandsbesked och ersättning för merkostnader – ska fungera och vara effektiv är det av yttersta vikt att Justitiekanslern underrättas om sådana beslut. Som redan har redovisats är det avgörande att detta också sker omgående i samband med att det aktuella beslutet meddelas. Annars hinner inte Justitiekanslern genomföra sin kontroll och överväga om det finns skäl att överklaga. När det gäller positiva förhandsbesked torde det dessutom regelmässigt vara svårare att nå framgång med ett överklagande ju längre tid distansbiträdet har hunnit arbeta med uppdraget (jfr NJA 2019 s. 271 p. 14).

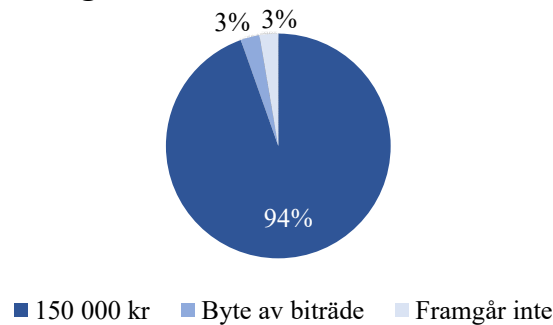
I den stora merparten av de ärenden som kommit in under granskningsperioden har underrättelserna från domstolarna skett på ett tillfredsställande sätt rent tidsmässigt. Det har dock framkommit att tingsrätterna i tre fall har skickat en underrättelse till Justitiekanslern först efter överklagandetidens utgång. Vidare har underrättelse i ett fall skickats endast några dagar innan överklagandetiden löpte ut och utan att underlaget till Justitiekanslern var komplett. Det är naturligtvis inte acceptabelt och innebär att syftet med underrättelseskyldigheten omintetgörs. I avvaktan på att den föreslagna lydelsen av Domstolsverkets föreskrifter beslutas vill Justitiekanslern understryka vikten av att underrättelse sker omgående efter att ett beslut i fråga om förhandsbesked eller ersättning för merkostnader har meddelats.

Som framgått ovan granskar Justitiekanslern mer än 2 000 rättshjälpsärenden varje år. Syftet med granskningen är att identifiera ärenden där det är befogat att överklaga. Arbetet med granskningen underlättas om domstolarna använder den särskilt framtagna blanketten så att det tydligt framgår av vilken anledning Justitiekanslern har underrättats om beslutet. Den nu fördjupade granskningen har visat att detta fungerar tillfredsställande i fråga om förhandsbeskeden.

När det däremot gäller domstolarnas slutliga beslut om ersättning för merkostnader kan det konstateras att skälet till att Justitiekanslern har underrättats inte i något av de aktuella fallen har varit att den beslutade ersättningen har avsett merkostnader. I stället har det i så gott som alla ärenden angetts att ersättningen har överstigit 150 000 kronor. Det stämmer visserligen att ersättningarna i dessa ärenden har varit av sådan omfattning, men det har alltså inte angetts att besluten *också* omfattar merkostnadsersättning. I åtta av de inkomna ärendena har ersättning för merkostnader därutöver beslutats till ett eller flera distansbiträden vars ersättningar har understigit 150 000 kronor. Justitiekanslern har alltså inte särskilt underrättats om dessa beslut. Att sådana beslut har identifierats inom ramen för granskningen, trots avsaknaden av underrättelser, tyder på att underrättelseskyldigheten avseende dessa ersättningsbeslut inte har uppmärksamats av de aktuella tingsrätterna. Mot denna bakgrund förefaller det

högst troligt att Justitiekanslern inte underrättas om samtliga av domstolarnas ersättningsbeslut som avser merkostnader.

Anledning till underrättelse till Justitiekanslern



För att Justitiekanslern ska få ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt är det också viktigt att samtliga handlingar och uppgifter som ska finnas med bifogas underrättelsen (jfr 25 § DVFS 2020:15). Justitiekanslern kan i detta avseende konstatera att komplettering av underlaget har krävts i närmare 80 procent av de granskade ärendena. Beträffande förhandsbeskeden har i 20 procent av fallen själva begäran om sådant besked, där de särskilda skälen i förekommande fall har angetts, behövts hämtas in. När det gäller slutliga beslut om ersättning för merkostnader har i 16 procent av fallen kostnadsräkningar/arbetsredogörelser, i 38 procent av fallen förhandsbesked eller information om sådan prövning samt i tre procent av fallen själva domen/beslutet behövts hämtas in.

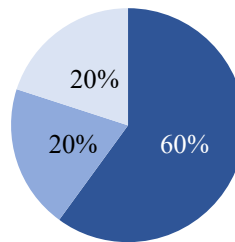
Att domstolen inte skickar över ett fullständigt underlag från början innebär merarbete både för Justitiekanslern som måste begära in kompletteringar och för domstolens personal som måste ta fram uppgifter och handlingar från målen på nytt.

5.3.2 Tidpunkten för förhandsbesked

Som redan nämnts har huvudmannen eller det föreslagna distansbiträdet möjlighet att begära förhandsbesked i fråga om merkostnader omfattas av rätten till ersättning. Som utgångspunkt ska prövningen om rätten till ersättning för merkostnader göras i samband med förordnandet av biträdet (prop. 2008/09:232 s. 24 och 32).

Av de beslut om positivt förhandsbesked som Justitiekanslern granskat har åtta beslut (40 procent) meddelats i ett senare skede av handläggningen än vid förordnandet. Hälften av dessa har meddelats i nära anslutning till att huvudförhandling ska hållas i målet. Av de beslut som har meddelats senare än vid förordnandet har Justitiekanslern överklagat hälften (för övriga har Justitiekanslern bedömt att det redan vid tidpunkten för förordnandet funnits särskilda skäl). I samtliga fall har hovrätterna bifallit överklagandena.

Tidpunkt för förhandsbesked



■ Vid förordnandet ■ I ett senare skede ■ Nära huvudförhandlingen

Det finns inget uttryckligt hinder i lagregleringen mot att ett förhandsbesked lämnas i ett senare skede av handläggningen än vid förordnandet av biträdet. Om så sker kan det positiva förhandsbeskedet dock inte ha varit en förutsättning för att distansbiträdet skulle åta sig uppdraget. Eftersom distansbiträdet därtill har rätt att begära ersättning av sin huvudman för merkostnader som inte betalas av allmänna medel, innebär avsaknaden av förhandsbesked en kvarstående osäkerhet om vem som ska betala de slutliga kostnaderna (jfr 21 kap. 10 § femte stycket rättegångsbalken, 5 § lagen om målsägandebiträde och 29 § rättshjälpslagen).

Dessutom gäller att prövningen i högre instans av ett överklagat positivt förhandsbesked bör grundas på de omständigheter som då är aktuella. Domstolen ska fästa särskilt avseende vid de kostnader som distansbiträdet har hunnit upp- och jobba i målet. (Se NJA 2019 s. 271 p. 14.) Prövningen i högre instans kan alltså komma att ske på ett för distansbiträdet mer förmånligt underlag än vad som hade varit fallet om förhandsbeskedet hade begärts vid tidpunkten för förordnandet. Att domstolarna ska lämna positiva förhandsbesked i senare skeden av handläggningen än förordnandetidpunkten framstår därför som otillfredsställande av flera skäl. Detta blir i praktiken ett kringgående av den ordning som lagstiftaren har förutsatt. I vart fall borde en sådan hantering inte tillåtas inverka på de högre instansernas bedömning av frågan om det finns särskilda skäl (se Göta hovrätts beslut den 9 mars 2021 i mål nr Ö 528-21 och Svea hovrätts beslut den 22 november 2021 i mål nr Ö 13599-21, se även Högsta domstolens beslut den 3 juni 2022 i mål nr Ö 2543-21 p. 11 i fråga om beslutad ersättning för merkostnader där frågan om särskilda skäl bedöms med utgångspunkt från tidpunkten för förordnandet).

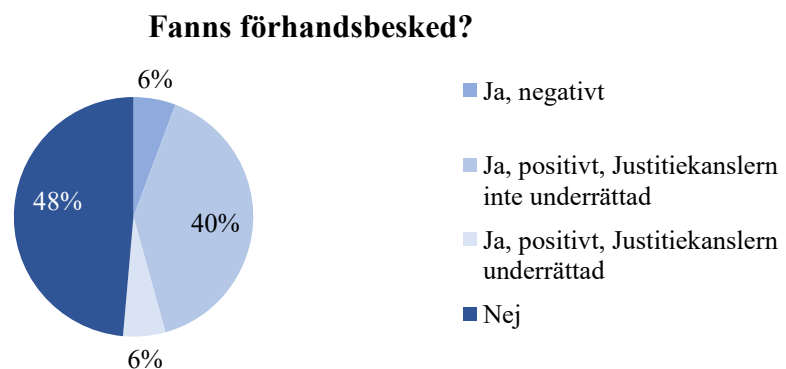
Det underlag som Justitiekanslern har haft att tillgå är begränsat eftersom Justitiekanslern inte underrättas om negativa förhandsbesked. Det relativt stora antalet positiva förhandsbesked som har meddelats i ett senare skede av handläggningen tyder dock på att tingsrätternas hantering av denna fråga inte helt överensstämmer med den ordning som lagstiftaren har avsett. Genom att utnyttja möjligheten att överklaga beslut om positiva förhandsbesked försöker Justitiekanslern bidra till praxisbildning på området. Ytterst är det en fråga för lagstiftaren om regleringen bör klargöras när det gäller tidpunkten för när begäran om förhandsbesked ska göras.

5.3.3 Förekomsten av positivt förhandsbesked vid senare beslutad ersättning för merkostnader

En aspekt av Justitiekanslerns granskning har rört förekomsten av förhandsbesked vid slutliga beslut där ersättning för merkostnader har beviljats. I merparten av de 35 granskade ärendena där ersättning beviljades, omkring 48 procent, fanns det över huvud taget inget förhandsbesked. Trots detta behandlades inte alltid frågan om det förelåg särskilda skäl i domskälen (se vidare avsnitt 5.3.4). Detta tyder på att det i många fall inte uppmärksammats att det var fråga om ett distansbiträde och att ersättning för merkostnader endast undantagsvis skulle ha betalats av allmänna medel.

I två fall har biträden tillerkänts ersättning för merkostnader trots att tingsrätten dessförinnan hade meddelat ett negativt förhandsbesked. Respektive tingsrätt har i dessa fall inte närmare behandlat frågan om varför det nu förelåg särskilda skäl för ersättning av allmänna medel, vilket är anmärkningsvärt. Justitiekanslern har överklagat besluten i dessa ärenden. Målen pågår alltjämt.

Tingsrätten hade i 52 procent av ärendena tidigare meddelat ett positivt förhandsbesked. I en stor majoritet av dessa fall, 78 procent, hade emellertid Justitiekanslern inte underrättats om dessa beslut. Eftersom ett positivt förhandsbesked är bindande för den slutliga prövningen har Justitiekanslern därmed i praktiken fråntagits sin överklaganderätt. Det är centralt att kontrollsystemet fungerar på det sätt som lagstiftaren har avsett. Resultatet från den utförda granskningen visar att det finns behov av kompletterande insatser från tingsrätternas sida, både i form av tydligare rutiner och i form av ytterligare utbildningsinsatser i fråga om domstolarnas underrättelseskyldighet. Justitiekanslern har numera som rutin att kontakta domstolen i de fall underrättelse inte har lämnats.

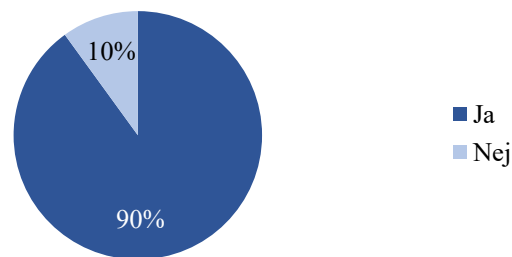


5.3.4 Domstolens skäl

Den absolut viktigaste delen av kontrollsystemet för rättsliga biträdens ersättningsanspråk består av domstolens ställningstagande till den yrkade ersättningen. Det är domstolen som primärt ansvarar för att granskningen av varje

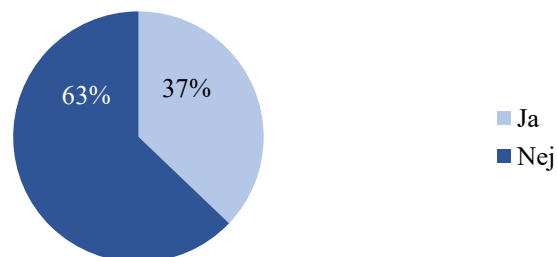
ersättningsanspråk utförs grundligt och det är också domstolen som är den instans som har det bästa underlaget för bedömningen av ersättningens skälighet. Av de granskade besluten om förhandsbesked är det endast i 10 procent av ärendena som motivering till besluten har saknats. I de flesta fall har domstolarna alltså angett omständigheter som kan utgöra särskilda skäl för att ersättning för merkostnader ska betalas av allmänna medel. Skrivningar som återkommande har använts för att motivera statens ansvar för merkostnaderna är "målets betydelse för den enskilde" och "målets beskaffenhet" eller liknande. Endast i ett förhållandevis fåtal fall har de särskilda skälen konkretiserats.

Angett skäl för positivt förhandsbesked?



När det gäller slutliga beslut där domstolen tillerkänt biträdet ersättning för merkostnader har mer än 60 procent helt saknat motivering. I den stora merparten av de motiverade besluten har domstolarna angett vilka konkreta omständigheter som utgjort skäl för beslutet.

Angett skäl för slutliga beslut om ersättning för merkostnader?



Justitiekanslern har, till skillnad från domstolarna, inte någon närmare inblick i målen. För att Justitiekanslerns granskningsfunktion ska vara effektiv är det av vikt att domstolarnas bedömningar i större utsträckning konkretiseras. Utan tydliga skäl försvåras alltså Justitiekanslerns granskning. Det finns också en risk att parterna och allmänheten uppfattar avsaknaden av skäl som att frågan inte har prövats med den noggrannhet som krävs.

5.3.5 Justitiekanslerns överklaganden

Justitiekanslern har överklagat ungefär 30 procent av de positiva förhandsbesked som omfattas av granskningen. I samtliga fall har Justitiekanslerns överklaganden bifallits.

När det gäller de slutliga beslut om ersättning för merkostnader som omfattas av granskningen har Justitiekanslern överklagat ungefär 20 procent. Även här har Justitiekanslern haft framgång i samtliga fall som hittills har prövats av hovrätt. I tre fall inväntas beslut av hovrätterna.

6 **Justitiekanslerns slutsatser**

En effektiv kontroll är en förutsättning för att kostnaderna för rättsliga biträden ska kunna hållas på en rimlig nivå. Mot den bakgrunden har lagstiftaren ansett det befogat att Justitiekanslern granskar sådana beslut som direkt eller i förlängningen medför att staten får betala för de merkostnader som uppstår för distansbiträden.

Denna särskilda granskning har visat att den ordning som lagstiftaren har beslutat för att säkerställa nämnda kontroll inte följs i alla delar. Detta är problematiskt, inte minst med tanke på de förhållandevis höga utgifter för staten som merkostnaderna innebär och som enbart under den aktuella granskningen uppgick till i vart fall 1,5 miljoner kronor. Bristerna gör det avsevärt svårare för Justitiekanslern att utöva sin kontrollfunktion. Om den anvisade ordningen däremot skulle följas fullt ut, finns det enligt Justitiekanslerns uppfattning goda förutsättningar för att det fortsättningsvis ska kunna göras tillförlitliga bedömningar av positiva förhandsbesked och slutliga beslut om ersättning för merkostnader. För att åstadkomma det är det av största vikt att samtliga aktörer förstår sin roll i systemet och anstränger sig för att fullgöra sina skyldigheter. Det är också viktigt att förstå att de olika rollerna och uppgifterna är nära sammankopplade och beroende av varandra.

Det är angeläget att dessa frågor ges tillräckligt utrymme framför allt vid domstolarna och att de som arbetar med frågorna har erforderligt stöd vid hanteringen. För de domstolar som inte har rutindokument eller motsvarande kan det finnas anledning att överväga om sådana borde tas fram. Möjligen finns det också skäl att överväga om tidpunkten för expediering av underrättelse till Justitiekanslern uttryckligen ska framgå av interna rutindokument. Domstolarna bör åtminstone se till att de rutiner för expediering som domstolen själv har beslutat följs.

I detta sammanhang vill Justitiekanslern, precis som vid 2020 års tillsyn, också betona vikten av att ge domstolshandläggare utbildning i frågor som rör rätts hjälp för att skapa en ökad förståelse för underrättelseskyldigheten och varför underrättelser måste skickas snarast. Denna synpunkt gör sig särskilt gällande när det gäller ersättningsbeslut om merkostnader. Det är av förklarliga skäl svårt för en handläggare som inte har varit involverad i målets avgörande att vid expediering uppfatta om ersättningen omfattar merkostnader, i synnerhet

om denna fråga inte ens har behandlats i domskälen. Den ansvariga domaren bör därför på lämpligt sätt göra ansvarig handläggare uppmärksam på detta i samband med att avgörandet ska expedieras.

Även när det gäller beslutens utformning finns det anledning att från domstols-håll ge dessa frågor mer utrymme. Utan tydliga skäl försvåras Justitiekanslerns granskning eftersom myndigheten, till skillnad från domstolarna, inte har någon närmare inblick i målen. Detta gäller särskilt i de fall då besluten saknar en konkret motivering och beslutsunderlaget inte är fullständigt. Därtill har en sådan konkretiserad bedömning stor betydelse för upprätthållande av de höga krav som ställs för att det ska anses föreligga särskilda skäl i lagens mening.

Justitiekanslerns granskning avslutas med de synpunkter som framgår av protokollet.

Vid granskningen deltog byråchefen Anneli Skoglund samt föredragandena Johanna Kumlien, Malin Teghammer, Clara Cederberg och Alexandra Pettersson Åberg.

Mari Heidenborg

Detta protokoll har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Exp. till

Justitiedepartementet
Domstolsverket
Sveriges tingsrätter
Sveriges advokatsamfund (för kännedom)
Riksrevisionen (för kännedom)