

Annika Rojas Wiberg, annika.rojaswiberg@dom.se, 036 - 15 56 05

## Den framtida rättshjälpsprocessen

### Sammanfattning av uppdraget

Domstolsverket uppdrar åt en utredare att lämna förslag på en reformerad rättshjälpsprocess i syfte att förenkla, effektivisera och främja en enhetlig rättshjälps- hantering. Utredaren ska identifiera den mest effektiva organisationen för en så- dan ordning. Utredaren ska även se över Rättshjälpsmyndighetens uppgifter i öv- rigt.

I uppdraget ingår bland annat att

- utifrån ett medborgar- och rättsökandeperspektiv kartlägga den nuva- rande rättshjälpsprocessen<sup>1</sup>,
- föreslå hur en rättshjälpsprocess bör utformas för att effektivisera och förenkla rättshjälps- hanteringen för såväl rättsökande som beslutsfattare samt förbättra statens möjligheter till kostnadskontroll,
- ta ställning till om beslut om rättshjälp bör fattas av en eller flera myn- digheter och vilken/vilka,
- överväga om ansvaret för återkravshanteringen i brott- och tvistemål lämpligen bör överflyttas från Rättshjälpsmyndigheten till annan myndig- het,

---

<sup>1</sup> Med detta menas i detta sammanhang hanteringen av rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

- peka på eventuella behov av författningsändringar som förslagen innebär, samt beskriva de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och särskilt i vilken utsträckning förslagen förväntas leda till minskade administrativa kostnader för rättshjälpen samt även huruvida förslagen på kort sikt förväntas leda till kostnadsökningar.

## **Bakgrund**

### **Rättshjälpsmyndigheten**

Rättshjälpsmyndigheten handlägger ansökningar om rättshjälp. Den är samadministrerad med Sundsvalls tingsrätt och Hyres- och arrendenämnden i Sundsvall. I rättshjälpsärenden som beslutas av en domstol eller en hyres- och arrendenämnd hanterar Rättshjälpsmyndigheten utbetalningar och avräkningar mot biträden och rättssökande. Avräkningen innebär att myndigheten, till den rättssökande och biträdet, redovisar kostnaderna för rättshjälpen och hur mycket som den enskilde själv ska betala. Rättshjälpsmyndigheten kräver också in betalning när en domstol beslutat om återbetalningsskyldighet för statens kostnader i brottmål beträffande bl.a. analyskostnader och offentlig försvarare. Därtill prövar Rättshjälpsmyndigheten frågor om ersättning till rättsliga biträden som yrkar ersättning från staten för lämnad rådgivning. Sådan ersättning kan betalas ut när den enskilde av ekonomiska skäl inte själv ska behöva betala hela kostnaden för lämnad rådgivning. Rättshjälpsmyndighetens överklagbara beslut överprövas av Rättshjälpsnämnden.

Rättshjälpsmyndighetens ärenden delas upp i följande grupper: inkomna ärenden om rättshjälp, avräkningsärenden, återkravsärenden och begäran om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift.

Det totala antalet inkomna ärenden under 2017 har minskat, huvudsakligen beroende på att antalet avräkningsärenden där rättshjälp beviljats av domstol fortsatt minska. Antalet balanserade ärenden ligger dock på en högre nivå än 2016 bland annat beroende på att Rättshjälpsmyndigheten tillsammans med Dom-

stolsverket genomför översyns- och verksamhetsutvecklingsarbete, vilket tagit resurser i anspråk.

### Anslagen för rättsliga biträden

Det finns två olika anslag för rättshjälpkostnader, dels anslag 1:12 ap.1 Rättsliga biträden och dels anslag 1:5 ap.1 Rättsliga biträden m m vid domstolsprövning i utlänningsmål. De kostnader som uppstår som följd av Rättshjälpmyndighetens beslut om ersättning för nedsatt rådgivningsavgift samt domstolarnas och Rättshjälpmyndighetens beslut om beviljad rättshjälp redovisas under anslaget, 1:12 ap.1 Rättsliga biträden. Under detta anslag redovisas även rättsliga utgifter för offentliga försvarare, offentliga biträden, målsägandebiträden m fl förutom mål i migrationsdomstolarna..

De utbetalningar som Rättshjälpmyndighetens verkställer motsvarar ca 10 % av anslaget 1:12 ap.1 Rättsliga biträden.

| Anslag 1:12 ap.1   | 2015             | 2016             | 2017             |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Rådgivning och rättshjälp enligt rättshjälpslagen  | 273 169          | 273 786          | 257 109          |
| Kostnader för offentligt försvarare, offentligt biträde, målsägandebiträde, parter m fl. | 2 271 149        | 2 473 682        | 2 391 285        |
| <i>Totalt</i>  | <i>2 544 318</i> | <i>2 747 468</i> | <i>2 648 394</i> |

| 1:5 ap.1 Rättsliga biträden            | 2015   | 2016    | 2017    |
|--|--------|---------|---------|
| Kostnader för offentliga biträden m fl | 99 175 | 133 205 | 246 408 |

### Ärenden enligt rättshjälpslagen

Beslut om rättshjälp fattas idag både av Rättshjälpmyndigheten och de allmänna domstolarna. Huvudregeln är att rättshjälp beviljas av den domstol eller myndighet som handlägger sakfrågan. Som regel ska också den som beslutat om rättshjälp fatta nödvändiga beslut i rättshjälpsfrågor under ärendets handläggning

samt besluta om ersättning till biträde. Rättshjälpsmyndigheten fastställer alltid slutlig rättshjälpsavgift och gör avräkning vid allmän rättshjälp. Om en angelägenhet inte handläggs vid domstol beviljar Rättshjälpsmyndigheten rättshjälpsamt fattar beslut under hela handläggningen. Föreskrifter och taxor enligt rättshjälpslagen och rättegångsbalken beslutas av Domstolsverket.

Rättshjälpen har tidigare varit föremål för reformer. En större rättshjälpsreform genomfördes 1980 (prop. 78/79:90) då domstolar och vissa andra myndigheter fick vidgade befogenheter att besluta i rättshjälpsfrågor. Den nuvarande organisationen för rättshjälpen infördes den 1 januari 1991. Rättshjälpsmyndigheten ersatte då fyra tidigare rättshjälpsnämnder.

Den 1 december 1997 infördes nu gällande rättshjälpslag (1996:1619)<sup>2</sup>. Viktiga nyheter var att rättshjälpen blev generellt subsidiär till rättsskyddet, rådgivning blev en inledning till rättshjälp och avgörande för om rättshjälpsamt beviljas blev den rättsökandes behov av biträde efter en prövning av om det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna i det enskilda fallet. Regelförändringarna innebar betydligt färre rättshjälpsärenden än tidigare. I lagstiftningsärendet skisserade utredningen en framtida organisation där Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden avskaffats. Beslut i rättshjälpsfrågor skulle enligt utredningen fattas av domstol och all utbetalning av arvoden samt avräkning skulle enligt skissen hanteras av Domstolsverket. Enligt regeringen var det emellertid för tidigt att ta slutlig ställning till hur den framtida organisationen skulle se ut och man gjorde därför inte dessa organisatoriska förändringar utan uttalade att slutligt ställningstagande till hur den framtida organisationen skulle se ut skulle göras när den nya rättshjälpslagen varit i kraft under en tid. Något sådant ställningstagande har sedan inte gjorts.

Efter reformen har antalet ansökningar om rättshjälpsamt inkomna till Rättshjälpsmyndigheten successivt minskat. En förklaring till detta är troligen att inkomstgränserna för att omfattas av rättshjälpsamt inte har uppräknats på många år. Den minskade ärendevolymen har varit en bidragande orsak till att Rättshjälpsmyndighetens organisation idag är mindre än tidigare. Den minskade personalstyrkan var en bidragande orsak till att Rättshjälpsmyndigheten inordnades ledningsmässigt under Sundsvalls tingsrätt den 1 mars 2004.

---

<sup>2</sup> Prop. 1996/97:9.

Rättshjälpsmyndighetens organisation står inför stora förändringar inom två år då en stor del av personalen uppnår pensionsmässig ålder.

## **Behovet av en utredning**

Regeringens övergripande mål för Sveriges Domstolar är att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv och det åligger Domstolsverket att vidta åtgärder för att utveckla och effektivisera verksamheten och bland annat säkerställa att parter får ett bra bemötande och relevant information.

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för Rättshjälpsmyndigheten och ska i administrativt hänseende leda och samordna Rättshjälpsmyndighetens verksamhet. Domstolsverket har det samlade ansvaret för rättshjälpsmedlens användning.

Domstolsverket har genomfört en översiktlig kartläggning av huvudprocesser och arbetssätt inom Rättshjälpsmyndigheten. Kartläggningen har berört både rättshjälps- och återkravshanteringen i brott- och tvistemål. Domstolarnas del i rättshjälps- och återkravshanteringen har enbart berörts i begränsad omfattning. Utifrån kartläggningen har kunnat konstateras att rättshjälpsprocessen står inför omfattande utvecklingsbehov på såväl kort som längre sikt. Det finns skäl för en rationalisering och modernisering av rättshjälpen för att förenkla, effektivisera och främja en enhetlig hantering.

Återkravshanteringen är en uppgift som är atypisk för Rättshjälpsmyndighetens övriga verksamhet och förutsätter att domstolarna expedierar sina avgöranden till Rättshjälpsmyndigheten. Vid Domstolsverkets kartläggning har uppmärksammat brister i domstolarnas expedieringsrutiner av domar till Rättshjälpsmyndigheten vilket lett till att inte samtliga av domstolarnas beslutade återkrav krävts in av staten. Den påbörjade utvecklingen av verksamhetsstödet BMK och möjligheten att överföra information från Vera till BMK kommer åtgärda en stor del av dessa brister och bidra till en förbättrad kvalitet.

|

## Uppdraget

*Rättshjälpshanteringen ska vara effektiv, enhetlig samt begriplig för den enskilde*

En reformering och rationalisering av rättshjälpsprocessen kräver en fördjupad processbeskrivning av rättshjälp och kostnadsansvaret i tvistemål utifrån ett medborgar-/partsperspektiv. Processbeskrivningen ska inte vara avgränsad till hanteringen vid Rättshjälpsmyndigheten utan även avse domstolarnas del i processen och belysa sambandet med och påverkan på rättegångskostnadsansvaret i tvistemål.

Processbeskrivningen ska sedan ligga till grund för en analys och förslag om hur den framtida rättshjälpsprocessen bör vara utformad för att möta berättigade krav på effektivitet, enhetlighet och begriplighet. Förslaget ska utgöra ett beslutsunderlag för Domstolsverket för ställningstagande till fortsatta utvecklingsinitiativ på området.

*Bör rättshjälpen hanteras av en eller flera myndigheter?*

Av stor betydelse för effektiviteten i rättshjälpsystemet hur de olika beslutsfunktionerna inom systemet fördelas. Det förhållandet att beslut om rättshjälp handläggs på olika myndigheter och myndigheter av olika slag innebär inte bara risk för oenhetlig rättstillämpning utan även risk för att rättshjälpsprocessen blir svårgenomtränglig eller otydlig för den enskilde som är berörd av rättshjälpsprocessen. Till detta kommer att det kan bli utmaningar att digitalisera processen fullt ut då regelverket kring hantering av personuppgifter mellan myndigheter är kringgärdat av många regler och är komplext.

För medborgaren bör det finnas en enhetlig ingång till den framtida rättshjälpen. Utredningen ska belysa om rättshjälpen bör hanteras av en eller flera myndigheter och vilken/vilka myndigheter. I detta ingår att särskilt identifiera vilka moment i rättshjälpsprocessen från rådgivning, via ansökan och beslut till utbetalning som lämpar sig bäst för central hantering och vilka som lämpligen hanteras av handläggande domstol i det enskilda målet.

En reformerad rättshjälpshantering kommer med all sannolikhet att kräva lagändringar. Det ingår i uppdraget att peka på behovet av författningsändringar.

### *Rättshjälpsmyndighetens uppdrag i övrigt ska ses över*

Vidare ska Rättshjälpsmyndighetens uppdrag i övrigt ses över. Utredningen ska ta ställning till om ansvaret för återkravshantering i brott- och tvistemål ska överflyttas från Rättshjälpsmyndigheten till annan myndighet för att åstadkomma ett enkelt och effektivt förfarande.

### *Konsekvensbeskrivningar mm*

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. I detta ingår att bedöma i vilken utsträckning förslagen förväntas leda till minskade administrativa kostnader för rättshjälpen samt även huruvida förslagen på kort sikt förväntas leda till kostnadsökningar.

Utredaren ska vid behov samråda även med myndigheter utanför Sveriges Domstolar som berörs av förslaget.

## **Samband**

För närvarande bedriver Domstolsverket tillsammans med Rättshjälpsmyndigheten ett utvecklingsarbete om en förändrad hantering av återkrav i brottmål. Detta har initierats mot bakgrund av att det verksamhetsstöd som Rättshjälpsmyndigheten använder idag för kravhanteringen, Råven, är ålderdomligt och behöver avvecklas. Råven kan inte stödja överföring av restföringsfiler till Kronofogdemyndigheten i det filformat som Kronofogdemyndigheten kräver (XML). Uppdragets inriktning är att skapa en lösning i två steg.

I det första steget får tingsrätterna, liksom idag, expediera besluten till Rättshjälpsmyndigheten som sedan registrerar uppgifterna i ett nytt verksamhetsstöd benämnt BMK (brottmålskrav) istället för Råven. Rättshjälpsmyndigheten registrerar i nuläget (maj 2018) krav i BMK för samtliga tingsrätter under Skåne/Blekinge och Hovrätten nedre Norrland. Avsikten är att övriga tingsrätters krav ska registreras i BMK under hösten 2018. Registrerade uppgifter överförs med jämna mellanrum till Kammarkollegiet.

Rättshjälpsmyndigheten har träffat ett avtal med Kammarkollegiet som ansvarar för utskick av kravbrev och fortsatta indrivningsåtgärder. Kan Kammarkollegiet inte få betalt restförs kravet via fil till Kronofogden. All ekonomisk redovisning (statsredovisningen, inkomsttitel 2811) sker sedan av Kammarkollegiet och liksom tidigare från Kronofogden. Någon återrapportering av indrivna medel sker inte till Rättshjälpsmyndigheten.

I det andra steget är avsikten att automatisera expedieringen av beslutstexten i avgörandena så att tingsrätterna inte längre manuellt behöver skicka dessa till Rättshjälpsmyndigheten. Då all information i Vera är ostrukturerad ska sökning ske på definierade ord från beslutstexten som sedan hämtas och förs över till BMK. Detta utvecklingsarbete har påbörjats och är planerat att implementeras under hösten 2018.

Lösningen kan ses som ett svar på ett behov av att klara återkravshanteringen som Råven inte längre kan stödja. Det är dock motiverat att utredningen befattar sig med denna fråga ur organisatorisk synvinkel och i ett längre perspektiv, inte minst eftersom denna hantering är atypisk för Rättshjälpsmyndighetens verksamhet i övrigt.

Inom Domstolsverket pågår vidare uppdraget Digitaliserad brottmålshantering (DBM). DBM-arbetet är idag begränsat till brottmålshanteringen men avsikten är att på sikt integrera övrig målhantering i en framtida lösning.

DBM-arbetet är ett långsiktigt utvecklingsarbete som syftar till att byta verksamhetsidé genom att lämna pappret som den primära informationsbäraren och låta den digitala informationen utgöra originalinformationen. Genom en utvecklad elektronisk och strukturerad informationshantering kan stor verksamhetsnytta skapas såväl inom Sveriges domstolar som i förhållande till övriga myndigheter i rättskedjan. Redan nu har en informationsstruktur tagits fram som är gemensam för samtliga domstolsinstanser. Denna struktur liksom elektroniska originaldommar är nödvändiga förutsättningar för en integrerad informationshantering mellan instanserna och i förhållande till externa intressenter.

Genom detta utvecklingsarbete kommer Sveriges Domstolar att på sikt kunna erbjuda parter m.fl. tjänster där de digitalt och strukturerat kan interagera med domstolen. Vidare kommer en hög grad av automatisering av diarieföring och registrering liksom process- och beslutsstöd för handläggare och beslutsfattare i



domstol att utvecklas liksom förutsättningar för ett effektivt planeringsstöd och uppföljningsstöd.

Inom DBM-arbetet finns beröringspunkter med de reformbehov som här har beskrivits, t.ex. behovet av någon typ av ”medborgaryta” där den enskilde har *en* ingång till sitt ärende i domstolen och där man genom att strukturera informationen på visst sätt kan anpassa och återanvända informationen i målet/ärendet efter mottagarens behov. En sådan strukturering ger också en bättre kontroll över att beslut som fattas sedan också verkställs eftersom informationen utnyttjas och återanvänds på ett sätt som det inte finns verksamhetsstöd för idag.

## Avgränsning

Detta uppdrag omfattar inte att utreda frågor kring berörda myndigheters verksamhetsstöd – IT-stöd eller andra – men förslagen ska på sikt kunna integreras i det utvecklingsarbete som för närvarande pågår inom Domstolsverket som syftar till en framtida digitaliserad målhantering som bygger på en strukturerad informationshantering. Den framtida rättshjälpsprocessen ska dra nytta av och vara öppen för de möjligheter som ges genom en framtida digitaliserad målhantering med strukturerad informationshantering.

Hantering av ersättning till rättsliga biträden enligt andra regelverk än rättshjälpslagen omfattas inte av uppdraget.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att se över det regelverk som gäller för att bli beviljad rättshjälp, inkomstnivåer m.m.

## Uppdragets genomförande

Till sin hjälp kommer utredaren att ha tillgång till en utredningssekreterare. Vidare kommer personal från Domstolsverket att samverka med utredaren i arbetet med uppdraget.

Utredaren bör i samråd med Domstolsverket utse en referensgrupp för att inhämta synpunkter och idéer från Rättshjälpsmyndigheten, de allmänna domstolarna och övriga berörda myndigheter och organisationer.

Delredovisning av uppdraget i form av genomförd kartläggning och behovsanalys ska vara genomförd senast den 31 januari 2019. Delredovisningen kan leda till förändringar eller preciseringar i detta direktiv.

Den slutliga redovisningen av uppdraget ska ske genom en rapport.

Utredaren ska under arbetets gång löpande hålla Domstolsverket informerat. Utredaren ska vidare samråda med Rättshjälpsmyndigheten, de allmänna domstolarna och de övriga myndigheter och organisationer som är berörda av uppdraget.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2019.