

Justitiedepartementet

Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111)

(Ju2025/02525)

Sammanfattning

Försäkringskassan instämmer i bedömningen att allmän förvaltningsdomstol bör ges möjlighet att besluta om ersättning för rättegångskostnader till en enskild part inom ramen för ett förvaltningsmål. Myndigheten lämnar dock vissa synpunkter på den närmare utformningen av regleringen och bedömningen av förslagets konsekvenser. Det handlar om bland annat följande synpunkter.

- Den föreslagna regleringen är utformad med ett stort bedömningsutrymme för rättstillämpningen, vilket gör det svårt att bedöma vilket genomslag som reglerna kommer att få.
- Frågan om hur ersättningen till enskild part ska finansieras bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.
- Försäkringskassan ser en tydlig risk för dubbla processer, det vill säga att den som nekats eller inte alls begärt ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsdomstol återkommer med en skadeståndstalan hos Justitiekanslern eller i allmän domstol. Frågan behöver behandlas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att undvika sådana konsekvenser.
- Förslagets eventuella långsiktiga effekter på de förvaltningsrättsliga principerna om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav bör beaktas och utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.
- Eftersom regleringen är oprövad och lämnar ett stort bedömningsutrymme åt rättstillämpningen är det svårt att förutspå hur stor kostnadsökning förslagen kommer att innebära. Försäkringskassan ser dock en risk att kostnadsökningen för det allmänna blir betydligt högre än de 15 miljoner kronor per år som utredningen uppskattar och att en väsentlig del av ökningen träffar Försäkringskassan. Försäkringskassan vill betona vikten av att myndigheten tillförs medel för de ökade kostnader som den nya regleringen medför.

Avsnitt 12.7.1 En förvaltningsdomstol bör få pröva en enskild parts yrkande om ersättning för rättegångskostnader

Försäkringskassan instämmer i bedömningen att allmän förvaltningsdomstol bör ges möjlighet att besluta om ersättning för rättegångskostnader till en enskild part inom ramen för ett förvaltningsmål. En sådan ordning är mer ändamålsenlig och stärker den enskildes rätt till en rättvis rättegång.

Avsnitt 12.7.2 När bör det finnas en rätt till kostnadsersättning i förvaltningsmål med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång?

Den föreslagna regleringen är utformad med ett stort bedömningsutrymme för rättstillämpningen. Det gör det svårt att bedöma hur regleringen kommer att tillämpas och därmed vilket genomslag som reglerna kommer att få i socialförsäkringsmål.

Försäkringskassans långtgående utredningsskyldighet (vilket också gäller förvaltningsdomstolarna till viss del) skulle kunna medföra att det sällan anses befogat för den enskilde att anlita ett ombud eller vidta kostsamma utredningsåtgärder i mål där Försäkringskassan är part.

Samtidigt kan de omständigheter som enligt betänkandet har betydelse i skälighetsbedömningen komma att aktualiseras ofta i socialförsäkringsmål. Många socialförsäkringsmål är komplicerade och av stor betydelse för den enskildes försörjning och personliga situation i övrigt. Som exempel kan nämnas mål om livränta med komplicerade orsaksbedömningar eller mål om assistansersättning med svårbedömda frågor om behov av övervakning. Det kan också antas att nya kommande regler om kvalificering in i socialförsäkringen kommer att generera flera mål, där rättsläget kommer att vara oklart och bedömningarna därmed komplicerade för en lång tid framöver. Dessa aspekter talar för att det i många fall kommer anses vara oskäligt att låta enskilda bära sina egna rättegångskostnader i socialförsäkringsmål.

Osäkerheten när det gäller reglernas genomslagskraft i socialförsäkringsmål gör det svårt för myndigheten att bedöma reformens ekonomiska konsekvenser (se nedan i avsnitt 15.4.4). Den medför även att det kommer vara svårt för en enskild att på förhand bedöma om hen kommer att få ersättning för sina rättegångskostnader, vilket kan medföra att det främst är enskilda med starkare ekonomiska förutsättningar som vågar ta risken att anlita ombud (se nedan i avsnitt 15.2.3).

Avsnitt 12.7.3 Utformningen av en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål

När de gäller frågan om vilken del av det allmänna som ska bära kostnadsansvaret är övervägandena i betänkandet mycket kortfattade. Detta trots att slutsatsen – att motpartsmyndigheten ska ersätta kostnaden – inte är självklar.

I de mål från Högsta domstolen som utredningen refererar till gällande det allmännas kostnadsansvar enligt 2 kap. 11 § Regeringsformen (se avsnitt 12.6.3 i betänkandet) har motparten – i samtliga fall *borgenären* – ålagts att stå den enskildes rättegångskostnader. När det allmänna agerar borgenär görs detta i en civilrättslig process (utsökning, skuldsanering). Någon myndighetsutövning är inte aktuell utan den statliga parten representerar ett civilrättsligt krav. I den förvaltningsrättsliga processen är det däremot fråga om en överprövning av myndighetsbeslut, där myndigheten genom sitt utredningsansvar står som garant för materiellt riktiga avgöranden. Myndigheten representerar inte något eget intresse. Under sådana förhållanden kan det ifrågasättas att beslutsmyndigheten ska stå för rättegångskostnaden.

Vidare anges i betänkandet (se s. 577) att det kan vara nödvändigt att ge ersättning för rättegångskostnader till en part i så kallade prejudikatmål. Enligt utredningen är det rimligt att det allmänna ansvarar ekonomiskt i sådana mål där den tillämpliga lagstiftningen varit särskilt oklar. Att en beslutsmyndighet (statlig eller kommunal) ska stå kostnader för att kompensera enskilda för ett oklart rättsläge kan dock ifrågasättas.

Det finns alltså vissa principiella invändningar mot att beslutsmyndigheten ska ersätta rättegångskostnaderna som inte verkar ha beaktats i betänkandet. Enligt Försäkringskassan bör därför frågan om hur ersättningen till den enskilde parten ska finansieras övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Avsnitt 12.7.4 En särskild kostnadsregel i mål med enskilda som motparter

Det är oklart om kostnadsansvar enligt den föreslagna bestämmelsen kan komma att aktualiseras i mål om underhållsstöd och mål om fördelning av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning, där föräldrar är motparter till varandra. Försäkringskassan vill lyfta att det i den typen av mål kan finnas en risk att en förälder, som befinner sig i en utsatt ekonomisk situation och som riskerar ansvar för motpartens rättegångskostnader, avstår från att inleda en process.

Avsnitt 12.7.5 Utformningen av kostnadsregleringen i övrigt

I betänkandet (s. 585) anges att en enskild som begärt men nekats rätt till ersättning – eller som försummat att begära ersättning – för sina kostnader inom ramen för ett förvaltningsmål, inte bör kunna väcka talan om skadestånd för samma kostnad. Enligt Försäkringskassan är det oklart på vilka grunder utredningen drar den slutsatsen. Myndigheten ser en tydlig risk för dubbla processer, det vill säga att den som nekats eller inte alls begärt ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsdomstol återkommer med en skadeståndstalan hos Justitiekanslern eller i allmän domstol. Frågan behöver behandlas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att undvika sådana konsekvenser.

Försäkringskassan noterar att det inte uttryckligen anges i betänkandet att myndigheter kommer få möjlighet att yttra sig över ersättningsanspråk innan domstolen bifaller ett sådant anspråk samt rätt att överklaga domstolens beslut om rättegångskostnader. Eftersom förslaget i betänkandet är att motpartsmyndigheten ska bära kostnadsansvaret, utgår dock Försäkringskassan från att sådana möjligheter kommer att finnas utifrån reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Avsnitt 15.2.3 Andra enskilda som deltar i domstolsförfaranden

En viktig aspekt ur enskildas perspektiv, som inte tas upp i betänkandet, är förslagets eventuella långsiktiga effekter på de förvaltningsprocessuella reglerna och principerna om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav. Myndigheter och förvaltningsdomstolar har idag en långtgående utredningsskyldighet i många fall. När det gäller betungande åtgärder har myndigheter också bevisbördan kombinerat med ett högt ställt beviskrav. Åt andra hållet är beviskravet typiskt sett lågt för den enskilde i ansökningsärenden. Nämda principer utgör idag ett betydelsefullt skydd och stöd för den enskilde i förvaltningsprocessen. Om det oftare förutsätts att enskilda ska anlita ombud i processen finns det mindre skäl för den typen av skyddande principer, vilket kan leda till en rättsutveckling där principerna förskjuts till den enskildes nackdel.

I betänkandet görs inte heller någon djupare analys av vilka enskilda som den föreslagna regleringen kommer att gagna. Eftersom den enskilda parten enligt förslaget inte kan få betalt för eget arbete och inte heller på förhand kommer att kunna veta om hen får ersättning för rättegångskostnader eller inte, så riskerar reformen att främst gagna den som har råd att stå risken att anlita ett ombud.

Enligt Försäkringskassan bör dessa aspekter beaktas och utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att syftet med reformen – det vill säga att stärka enskildas rätt till en rättvis rättegång – ska uppnås.

Avsnitt 15.4.4 En ny kostnadsreglering i förvaltningsprocessen

Som konstateras i betänkandet innebär den föreslagna regleringen en viss utvidgning av enskildas rätt till ersättning av det allmänna. Eftersom regleringen är oprövad och lämnar ett stort bedömningsutrymme åt rättstillämpningen (se ovan i avsnitt 12.7.2) är det mycket svårt att förutspå hur stor kostnadsökning förslagen kommer att innebära. Den stora mängden mål som passerar förvaltningsrätterna, innebär dock att även en mindre justering i generösare riktning kan leda till stora kostnadsökningar.



Enligt Domstolsverkets årsredovisning 2024 avgjordes 103 688 mål i förvaltningsrätt (varav 10 643 socialförsäkringsmål). Av Domstolsverkets statistik framgår vidare att ändringsfrekvensen för socialförsäkringsmål i första instans låg på 12,05 procent år 2025. Lågt räknat är det alltså 1 000 socialförsäkringsmål om året där klaganden i vart fall kvalificerat sig för rättegångskostnader genom att "vinna" målet. Med beaktande av att målen kan vara relativt bevisstunga och nästan alltid rör frågor som är av stor betydelse för den enskilda så är det inte otänkbart att ett inte helt litet antal av dessa kommer att medföra en rätt till rättegångskostnader för den enskilda parten. Därtill kommer mål som myndigheten driver av prejudikatskäl, vilka enligt utredningen är exempel på mål där det kan vara oskäligt att låta enskilda stå sina egna rättegångskostnader oavsett utgång. Utredningens uppskattning om att det kommer att beviljas ersättning i högst 1 000 mål per år totalt, det vill säga för samtliga mål i förvaltningsdomstol, framstår mot den bakgrunden som låg.

När det gäller den antagna genomsnittskostnaden om 20 000 kr per mål framgår det inte hur utredningen har kommit fram till det beloppet. Försäkringskassan vill framhålla att, när det gäller mål om återbetalning i allmänhet och återbetalning av assistansersättning i synnerhet, så har målen i förvaltningsdomstol tydligt ökat i omfång sedan besluten blev exekutionstitlar. Det förekommer ofta långa förhandlingar, flera ombud och omfattande skriftliga inlagor. Enligt Försäkringskassan är det inte osannolikt att kostnader som kraftigt överstiger 20 000 kr ofta kan komma att aktualiseras. Detta särskilt eftersom de mål där ersättning kan komma att beviljas framförallt avser komplexa mål eller mål av stor betydelse.

Försäkringskassan ser sammantaget en risk att kostnadsökningen för det allmänna blir betydligt högre än de 15 miljoner kronor per år som utredningen uppskattat och att en väsentlig del av ökningen träffar Försäkringskassan.

Försäkringskassan vill betona vikten av att myndigheten tillförs medel för de ökade kostnader som den nya regleringen medför.

15.5 Övriga konsekvenser

En eventuell konsekvens av att domstolen ska besluta om ersättning för rättegångskostnader är att det tar längre tid för parterna i målet att få ett avgörande från domstolen i sakfrågan. Det framgår inte om utredningen har gjort några överväganden i det avseendet.

Försäkringskassan vill också framhålla att de nya reglerna kan komma att innebära merarbete inte bara för domstolen, utan även för myndigheternas processjurister.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Ingrid Utne i närvaro av rättslig expert Anna Pochill, den senare som föredragande.

Ingrid Utne

Anna Pochill