

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: ju.da@regeringskansliet.se

Ju2025/02525

Betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111)

Allmänna utgångspunkter

Utredningen har fått i uppdrag att överväga olika åtgärder för att bl.a. stärka den enskildes rätt till juridiskt biträde och processuella rättigheter i olika domstolsprocesser. Inom ramen för uppdraget har det även ingått att särskilt ta ställning till om enskilda ska kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningsrätten i Stockholm välkomnar att förslag tas fram för att enskilda ska ges en utökad rätt till ersättning för kostnader i mål hos förvaltningsdomstolarna, för att tillgodose de krav som ställs enligt Europakonventionen och regeringsformen. Utifrån de utgångspunkter domstolen har att beakta är förvaltningsrätten i huvudsak positiv till förslagen i betänkandet.

De förslag som kan antas ha störst påverkan på de allmänna förvaltningsdomstolarna är förslagen om enskildas möjlighet att få ersättning för kostnader i s.k. förvaltningsmål (avsnitt 1.5), den utökade rätten till rättshjälp i förvaltningsmål (avsnitt 1.9) samt det nya regelverket om ersättning till rättsliga biträden (avsnitt 1.16, 1.17 och 1.21). Även förslagen om nämndemännens medverkan i ersättningsbeslut (avsnitt 1.4) kommer ha en påverkan på förvaltningsdomstolarnas verksamhet.

Utifrån dessa utgångspunkter lämnar förvaltningsrätten följande synpunkter på förslagen.

Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen (avsnitt 12)

Kostnadsersättning i förvaltningsmål

Utredningen föreslår en ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, samtidigt som utredningen bedömer att den befintliga regleringen om ersättning för kostnader avseende ombud, biträde eller utredning i 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, bör finnas kvar.

I betänkandet anges att för att tillgodose de krav som ställs enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, krävs att en enskild part som vinner ett förvaltningsmål mot det allmänna har rätt till

ersättning för de rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Vidare anges att frågan om kostnaderna har varit befogade måste avgöras från fall till fall efter en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Ersättning ska utgå för kostnader för ombud, biträde eller utredning.

Förvaltningsrätten noterar att förslaget i stor utsträckning överlämnar åt förvaltningsdomstolarna att utveckla under vilka omständigheter kostnaderna har varit befogade för den enskilde.

Vid en utformning av generella ersättningsregler i förvaltningsdomstolarna finns flera fördelar med att utgå från det gällande regelverket om ersättning enligt 43 kap. SFL, som redan tillämpas av förvaltningsdomstolarna, Skatteverket och Tullverket. För dessa regler finns det en utvecklad rättspraxis och förvaltningsdomstolarna har praktisk erfarenhet av regelverket.

Det framgår att utredningen har beaktat ersättningsregelverket i SFL vid utformningen av de föreslagna reglerna i FPL. För att underlätta tillämpningen av de föreslagna reglerna vore det dock fördelaktigt om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydligare redogörs för vilka skillnader som är avsedda mellan de föreslagna ersättningsreglerna i FPL och de befintliga reglerna i SFL, samt vilka överväganden som har gjorts med anledning av detta.

Enligt förslaget i FPL ska ersättningen innefatta ränta enligt räntelagen (1975:635). Detta blir då en skillnad jämfört med tillämpningen av befintligt regelverk i SFL.

Vidare ska enligt förslaget ett yrkande om ersättning framställas innan handläggningen avslutas. Enligt SFL ska ersättningsyrkandet ha kommit in till domstolen innan målet avgörs. Förvaltningsrätten anser att det är lämpligast att ha samma skrivning och tillämpning av reglerna, vad gäller om ett ersättningsyrkande har kommit in i tid eller inte i de båda regelverken.

I 43 kap. 4 § SFL anges att ersättning inte får beviljas för kostnader som har ersatts eller kan komma att ersättas enligt någon annan författning eller avtal. I betänkandet anges att förhållandet mellan FPL och SFL bör kunna hanteras med en tillämpning av 2 § FPL samt allmänna principer, såsom att samma kostnad inte kan ersättas två gånger. Av tillämplighets- och förutsebarhetsskäl anser förvaltningsrätten att det även i FPL uttryckligen bör framgå att samma kostnad inte kan ersättas fler än en gång.

Av 46 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska myndigheten överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Bestämmelsen blir exempelvis aktuell när en beslutsmyndighet ändrar det överklagade beslutet i enlighet med den enskildes talan i ett överklagande. Om domstolen kommer fram till att ändringsbeslutet innefattar exakt vad klaganden önskar, kan domstolen skriva av målet. Utifrån det nuvarande förslaget framgår det inte om avsikten är att den enskilde, i en sådan situation och som vinnande part, också ska kunna medges ersättning för kostnader i målet. Detta bör analyseras och klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

En särskild kostnadsregel i mål med enskilda som motparter

I betänkandet föreslås att i mål där enskilda är motparter till varandra ska rätten få förplikta den förlorande parten att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader.

Förvaltningsrätten konstaterar att en sådan ordning är främmande inom förvaltningsprocessen. Det är därför av särskild vikt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet noga utreds och analyseras vilka konsekvenser förslaget kan få för såväl parterna i målen samt för förvaltningsdomstolarna som ska tillämpa de nya ersättningsreglerna. För att kunna ta ställning till konsekvenserna anser förvaltningsrätten att det bör kartläggas i vilka måltyper dessa ersättningsregler kan bli aktuella. Utredningen har bl.a. angett mål om offentlig upphandling, men det borde även kunna bli aktuellt i andra måltyper såsom mål om registrering av bouppteckning.

Rättshjälp (avsnitt 13)

Det föreslås även en stärkt rätt för enskilda att få rättshjälp i förvaltningsmål. Enligt förslaget ska särskilt beaktas den rättsökandes personliga förhållanden och den rättsliga angelägenhetens beskaffenhet.

Förvaltningsrätten konstaterar att en skillnad mellan att beviljas ersättning för kostnader i form av rättshjälp respektive ersättning för kostnader enligt FPL, är i vilket skede ersättning kan beviljas. Rättshjälp kan beviljas vid ett måls inledande, medan ett kostnadsyrkande enligt FPL kommer att bedömas i samband med målets slutliga avgörande.

Förvaltningsrätten anser att det under domstolarnas handläggning kan antas att enskilda kommer att framställa yrkanden som kan avse både en ansökan om rättshjälp och ett yrkande om ersättning för kostnader enligt FPL. Utifrån dessa aspekter anser domstolen att förhållandet mellan den stärkta rätten till rättshjälp och de föreslagna ändringarna i FPL bör klargöras.

Lagtekniska synpunkter (avsnitt 1.5)

För det fall de föreslagna bestämmelserna i FPL ska införas har förvaltningsrätten följande synpunkter.

Inledningsvis anser förvaltningsrätten att rubriken "Rättegångskostnader" bör ersättas med rubriken "Ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning" i likhet med skrivningen i SFL. Även begreppet "rättegångskostnad" i de olika bestämmelserna bör bytas ut till "kostnader".

Vidare vore det lämpligt att inleda med de generella förutsättningarna för att beviljas ersättning och för vilka kostnader ersättning kan beviljas.

Förvaltningsrätten föreslår därför att innehållet i den föreslagna 40 c § (som anger vilka kostnader som kan ersättas) ska placeras direkt efter den föreslagna 40 § och alltså bli 40 a §. Vidare föreslås att innehållet i den föreslagna 40 e § ska placeras direkt därefter och då bli 40 b §. Övriga bestämmelser placeras efter dessa och blir då 40 c–f §§.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Utredningen har uppskattat att antalet fall där en förvaltningsdomstol kommer att bevilja en enskild part ersättning enligt FPL inte kommer att överstiga 1 000 per år. Vidare bedömer utredningen att antalet mål där kostnadsfrågan aktualiseras förväntas bli relativt få och att de ökade kostnaderna som föranleds av förslaget därför bör rymmas inom förvaltningsdomstolarnas befintliga anslag. Förvaltningsrätten anser att även om ersättning inte kommer att beviljas i någon större omfattning, kommer frågan sannolikt att aktualiseras i en sådan omfattning att anslagen bör ökas.

Förvaltningsrätten vill här framhålla den utredningsskyldighet som de allmänna förvaltningsdomstolarna har. Även om den enskilde i många fall kommer att få avslag på sitt yrkande om ersättning, kan det ändå leda till att den faktiska arbetsinsatsen för domstolarna ökar mot bakgrund av utredningsskyldigheten. Med de föreslagna reglerna kan bl.a. enskilda parter i domstolens s.k. mängdmål (exempelvis mål om bistånd, färdtjänst eller studiestöd) komma att yrka ersättning för kostnader. Det kan leda till en ökad arbetsbörda för domstolarna att hantera och utreda yrkanden löpande under målens handläggning. Det kan bl.a. komma att röra sig om att reda ut om det handlar om en ansökan om rättshjälp eller om ersättning enligt FPL.

Därutöver konstaterar förvaltningsrätten att det blir alltmer vanligt förekommande att enskilda parter använder s.k. artificiell intelligens (AI) som hjälp vid utformningen av överklaganden och andra skrivelser till domstolen. I betänkandet finns ingen analys av hur förslagen att enskilda i högre utsträckning ska få ersättning för kostnader i förvaltningsprocessen också kan påverkas av utvecklingen inom AI. Mot bakgrund av att det inte är helt ovanligt att de AI-genererade skrivelserna innehåller flera underhandsyrkanden om bl.a. inhibition, muntlig förhandling och förtursförklaring är det troligt att det även kommer att genereras yrkanden om ersättning. Eftersom förvaltningsdomstolarna måste hantera samtliga yrkanden kan även detta leda till en ökad arbetsinsats och medföra att domstolens handläggningstider ökar.

Vidare kommer en part som har vunnit bifall i sakfrågan i ett mål, men ändå fått avslag på ett ersättningsyrkande, att kunna överklaga ersättningsfrågan. Detta kommer då att medföra en ökad måltillströmning till överinstanserna.

Ovannämnda aspekter bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det vore också fördelaktigt om en konsekvensanalys tas fram som även beaktar de iakttagelser och kostnader som motsvarande reglering i SFL medför.

Som angetts tidigare anser förvaltningsrätten att även konsekvenserna av den särskilda kostnadsregeln som föreslås i mål med enskilda motparter bör utredas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten tillstyrker förslagen om utformning av kostnadsräkningar och ersättning till offentliga biträden, om nämndemännens deltagande i ersättningsfrågor och rätten till rättshjälp.

Förvaltningsrätten ser positivt på utgångspunkten att enskilda ska ges en utökad rätt till ersättning för kostnader i mål hos förvaltningsdomstolarna för att tillgodose de krav som ställs enligt Europakonventionen och regeringsformen.

Mot bakgrund av redogörelsen ovan anser förvaltningsrätten dock att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet med att införa regler om ersättning i FPL, finns skäl att ytterligare utreda och analysera konsekvenserna av förslagen samt förhållandet till övriga ersättningsregler. Förvaltningsrätten tillstyrker därför inte förslagen om ersättning för kostnader enligt FPL (avsnitt 1.5) i den nuvarande utformningen.

I övrigt har förvaltningsrätten, utifrån de utgångspunkter domstolen har att beakta, inget att invända mot förslagen.

Detta yttrande har beslutats av rådmannen Anna Stålnacke efter föredragning för lagmannen Eva-Lotta Hedin. Föredragande har varit förvaltningsrättsfiskalen Anna Seppälä.

Anna Stålnacke

Anna Seppälä