

Datum
2026-03-27

Diariennr
KST 2025/469

Ert datum
2025-11-28

Ert diariennr
Ju2025/02525

Justitiedepartementet

Betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111)

Sammanfattning

Kammarrätten

- välkomnar översynen av möjligheten för en enskild att tillerkännas ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen
- tillstyrker utredningens förslag att nämndemän inte ska medverka i rättens beslut om ersättning till försvarare, biträde eller någon annan
- tillstyrker förslaget om att ändra inkomstgränsen för att komma i fråga för rättshjälp på det sätt som utredningen föreslår
- förordar en annan utformning av bestämmelsen i föreslagna 40 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)
- efterfrågar närmare utredning kring hur den praktiska bedömningen av ersättningsfrågan ska gå till
- avstyrker förslaget om att rätten får förplikta den förlorande parten att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader i ett mål där enskilda är motparter till varandra
- föreslår att en särskild ordning övervägs och utreds i det fortsatta lagstiftningsarbetet gällande fall när det allmänna är den klagande parten
- anser att kostnadsbesparingarna vad gäller rättsliga biträden delvis bör stanna inom kåren
- anser att förhållandet mellan den nya ersättningsmodellen i förvaltningsprocessen och rättshjälp behöver belysas ytterligare

Postadress

Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls Torg 5

Telefon

08-561 690 00

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.domstol.se

Kap. 6 – Åtgärder för en mer ändamålsenlig kontroll över statens utgifter för rättsliga biträden

Kammarrätten ser positivt på förslagen om digitala kostnadsräkningar och skärpta krav på innehållet i dessa, liksom på att begreppet tidsspillan ska definieras i lag. Kammarrätten konstaterar dock att de kostnadsbesparingar som förslagen, tillsammans med den föreslagna differentierade kostnadsnormen, förväntas medföra i stor utsträckning sker genom att ersättningen till rättsliga biträden de facto sänks. Kammarrätten anser att det är rimligt att överväga om delar av dessa besparingar bör stanna inom kåren, exempelvis genom att höja ersättningen till de mest erfarna och kvalificerade rättsliga biträdena.

I utredningen föreslås skärpta behörighetskrav för offentliga försvarare. I detta sammanhang anser kammarrätten att det också kan övervägas om kraven för rättsliga biträden bör höjas även för vissa uppdrag inom de allmänna förvaltningsdomstolarna, i första hand som ställföreträdare för barn i en LVU-process. Att premiera kvalificerat arbete skulle kunna medföra ett incitament att fortsatt åta sig uppdrag som rättsligt biträde i olika former.

Kap. 7 – Nämndemäns medverkan i ersättningsbeslut

Kammarrätten tillstyrker utredningens förslag att nämndemän inte ska medverka i rättens beslut om ersättning till försvarare, biträde eller någon annan.

Kap. 12 – Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och i domstolsärenden

Kammarrätten välkomnar översynen av möjligheten för en enskild att tillerkännas ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och instämmer i utredningens slutsats att dagens ordning inte är tillfredsställande. Trots att förvaltningsprocessen styrs av, och fortsatt bör styras av, officialprincipen anser kammarrätten att det i ökad utsträckning bör finnas en rätt till ersättning för rättegångskostnader för en enskild för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses.

Utformningen av regleringen av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål

Kammarrätten ställer sig tveksam till valet av utformning av bestämmelsen och begreppet *oskäligt*. Det är enligt utredningen inte möjligt att uttömmande beskriva när ersättning bör utgå, bl.a. med hänsyn till de många olika måltyperna inom förvaltningsprocessen. Kammarrätten instämmer i denna slutsats. Än viktigare blir det att då, utifrån förutsättningarna, göra utformningen av bestämmelsen så förutsägbar och lätt att tillämpa som möjligt. Enligt kammarrätten ger begreppet *oskäligt* domstolarna ett skönsmässigt utrymme som riskerar att medföra en oenhetlig rättstillämpning, särskilt innan någon praxis har hunnit utvecklas. Det gör det också onödigt oförutsägbart för den

enskilde och riskerar därmed att motverka bestämmelsens syfte, nämligen att en enskild som har behov av ett rättsligt biträde för att tillvarata sin rätt kan anlita ett sådant utan att tvingas stå för kostnaderna för detta.

Kammarrätten förordar i stället att bestämmelsen utformas i enlighet med regeln i 43 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL. Enligt utredningen finns det nackdelar med att uttryckligen knyta rätten till ersättning till frågan om den enskilde har vunnit målet, eftersom det inte är helt givet vad som avses med att vinna ett förvaltningsmål. Samtidigt är detta något som enligt utredningens förslag ändå ska beaktas; enligt föreslagen utformning ska det särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till *utgången i målet*. Denna utformning bottnar i utredningens slutsats att det följer av rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen och Europakonventionen att en enskild part som vinner ett förvaltningsmål mot det allmänna under vissa förutsättningar har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Enligt utredningen kan det vidare inte heller uteslutas att det undantagsvis kan vara nödvändigt att utge ersättning till en part som inte vunnit framgång i ett mål för att tillgodose dennes rätt till en rättvis rättegång. Enligt kammarrätten är alltså utgången i målet av stor betydelse, vilket bör återspeglas på ett tydligare sätt i bestämmelsens utformning.

Kammarrätten anser mot denna bakgrund att en utformning i enlighet med SFL:s bestämmelse, nämligen om den enskildes yrkanden har bifallits helt eller delvis, är tillräckligt tydlig i sammanhanget och att föredra framför utredningens förslag. I en sådan utformning ryms även kravet på att den enskilde skäligen har haft behov av ett ombud, biträde, utredning eller annat för att ta tillvara sin rätt, dvs. om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Bestämmelsen i SFL ger även utrymme för att medge ersättning i andra fall, nämligen om målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen eller om det föreligger synnerliga skäl. Det saknas enligt kammarrätten skäl att utforma en bestämmelse om rättegångskostnader på ett helt nytt sätt när en tillfredsställande utformning finns i SFL och redan tillämpas av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Utredningen kring vilka rättegångskostnader som bör utges

Det är enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer den som ansöker om en förmån som ska göra sannolikt att förutsättningarna för att beviljas förmånen är uppfyllda. Det ligger nära till hands att anta att samma princip ska gälla för de nu föreslagna bestämmelserna om ersättningskostnader. Enligt praxis från Högsta förvaltningsdomstolen gällande kostnader enligt SFL omfattar bedömningen av om det har förelegat ett verkligt behov av sakkunnig hjälp i första hand objektiva omständigheter, men även subjektiva omständigheter som avser den enskildes förhållanden kan vägas in (HFD 2019 ref. 16 p. 14). Det är den enskilde som har bevisbördan för vad som är en skälig tidsåtgång för ombudets nedlagda tid (p. 17) och för att det föreligger sådana omständigheter som motiverar att ersättning medges med belopp som motsvarar den timkostnad som yrkas (p. 26).

Enligt kammarrätten saknas närmare överväganden kring hur den praktiska bedömningen av ersättningsfrågan ska gå till och vilket beviskrav som ska gälla. Detta gäller oavsett slutlig utformning av bestämmelsen. När ett rättsligt ombud har anlitats kan det enligt kammarrätten antas att ombudet redogör för varför viss ersättning ska utgå. I fall när ombud endast har anlitats under en inledande del av processen eller när den enskilde har vidtagit viss utredning som inte innefattar hjälp av ett rättsligt ombud framstår beviskravet som mer oklart, särskilt i förhållande till officialprincipen. Till detta kommer att det finns flera måltypen inom förvaltningsprocessen där det inte är ovanligt att den enskilde har mycket begränsade resurser på grund av sina personliga förhållanden.¹ Kammarrätten anser att detta behöver belysas i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

En särskild kostnadsregel i mål med enskilda som motparter

Kammarrätten avstyrker förslaget om att rätten får förplikta den förlorande parten att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader i ett mål där enskilda är motparter till varandra.

Det förekommer visserligen, som utredningen konstaterar, att offentligrättsliga uppgifter överlämnas att utföras av privaträttsliga subjekt. Ett exempel på det är Sveriges Riksidrottsförbund som fördelar statsbidrag till idrottsverksamhet enligt förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. Om ett sådant privaträttsligt subjekt fattar ett beslut som överklagas kan det – på samma sätt som en förvaltningsmyndighet som har fattat ett överklagat beslut – bli den enskildes motpart i domstol. Det privaträttsliga subjektets roll är i dessa fall att jämföra med en förvaltningsmyndighets, dvs. att opartiskt och sakligt utföra offentliga förvaltningsuppgifter. Kammarrätten anser därför att det inte går att likna dessa mål med allmänna tvistemål (jfr utredningens kap. 12.7.4).

Kammarrätten konstaterar att mål med överklagade beslut fattade av privaträttsliga subjekt är relativt ovanliga. De privaträttsliga subjekt som förekommer som motparter i sådana mål kan inte jämföras med statliga myndigheter. Ofta finansieras deras verksamhet åtminstone delvis av sina medlemmar. Det framstår enligt kammarrätten inte som en rimlig lösning att dessa subjekt ska bära eventuella rättegångskostnader som de ådrar sig genom att utföra uppgifter som i grunden åvilar det allmänna. Enligt kammarrätten bör sådana kostnader i stället stanna på staten, eller i vissa fall en kommun. Förslagsvis bör i stället kostnaderna i sådana mål samordnas och utbetalas av en viss myndighet. Kammarrätten anser inte heller att det i förvaltningsprocessen i övrigt lämpar sig att enskilda tvingas ersätta motparten för eventuella rättegångskostnader. Utredningens förslag bör därför i denna del övervägas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

¹ Jfr Dragan Kovačević mot Kroatien, ansökan nr 49281/15, dom den 12 maj 2022.

Särskilt om ersättning vid överklagande av det allmänna

Från och med 1996 infördes en obligatorisk tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna där en förvaltningsmyndighet vars beslut ändras av en förvaltningsdomstol gavs möjlighet att överklaga domstolens avgörande (prop. 1995/96:22). Några av de fördelar som framhölls var ett vidgat utrymme för prejudikatbildning och ökade möjligheter för materiellt riktiga beslut (a. prop. s. 73). De remissinstanser som ställde sig tveksamma till förslaget framförde bl.a. att tilltron till beslutandemyndighetens objektivitet kan komma att rubbas om myndigheten kan överklaga och därigenom uppträda som part (a. prop. s. 74). Trots möjligheten att inta partsställning i domstol gäller dock att förvaltningsmyndigheter är objektiva, jfr t.ex. åklagarens roll. En myndighet ska alltså inte försvara ett överklagat beslut till varje pris. Samtidigt finns en risk för att en myndighet kan tappa sin objektivitet (jfr SOU 2014:76 s. 102).

Mot bakgrund av den utveckling som har skett inom förvaltningsprocessen på detta område anser kammarrätten att det finns skäl att överväga en särskild bestämmelse om rättegångskostnader i de fall en myndighet överklagar ett domstolsavgörande och därmed tvingar en enskild, vars yrkanden helt eller delvis har bifallits av en domstol, in i en fortsatt process. Kammarrätten anser att det torde finnas skäl att göra en sådan kostnadsregel mer generös i sin utformning än den allmänna bestämmelsen om ersättning för rättegångskostnader som föreslås. Kammarrätten föreslår att en sådan ordning övervägs och utreds i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kap. 13 – Rättshjälp

Kammarrätten tillstyrker förslaget om att ändra inkomstgränsen för att komma i fråga för rättshjälp på det sätt som utredningen föreslår. Det är angeläget att rättshjälpsinstitutet inte blir illusoriskt på grund av att alltför få omfattas av det.

Kammarrätten har inga synpunkter på utredningens mål att stärka rätten till rättshjälp i förvaltningsmål. Kammarrätten anser dock att analysen kring när rättshjälp bör beviljas i ett förvaltningsmål är något tunn. Utredningen konstaterar att den rätt till kostnadsersättning som en enskild kan ha enligt den nya regleringen har den nackdelen att den enskilde inte på förhand vet om hans eller hennes kostnader kommer att ersättas av det allmänna. För att motverka att enskilda av ekonomiska skäl avstår från att göra sin rätt gällande finns möjligheten till statlig rättshjälp. Det framstår därmed för kammarrätten som att dessa två ersättningsmöjligheter till viss del kopplas ihop. Det är dock oklart för kammarrätten i vilken utsträckning de faktorer som beaktas i den nya ersättningsmodellen för rättegångskostnader, förutom utgången i målet, också ska beaktas vid bedömning av rätt till rättshjälp. Utredningen ger inte heller någon särskilt tydlig vägledning i vilka fall rättshjälp inom förvaltningsprocessen skulle kunna aktualiseras. Samtidigt uppskattas förslaget medföra en kostnadsökning om 5 miljoner kronor per år. Det är för kammarrätten oklart hur utredningen har kommit fram till denna siffra.

Kammarrätten anser också att förhållandet mellan de utökade möjligheterna till rättshjälp i förvaltningsprocessen och de föreslagna möjligheterna att få ersättning för rättegångskostnader i samma process är oklar. En fråga som uppkommer är t.ex. om beviljad rättshjälp under målets handläggning utesluter ett senare beslut om ersättning för rättegångskostnader, i den mån de faktiska kostnaderna har överstigit den ersättning som kan medges med stöd av 27 § rättshjälpslagen (1996:1619). Kammarrätten anser att dessa delar bör utredas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kap. 14 – Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kammarrätten har inga invändningar mot utredningens förslag i denna del.

Kap. 15 – Konsekvenser av förslagen

Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning att det inte är möjligt att uppskatta i hur många mål som enskilda parter kommer att framställa ersättningsanspråk. Det finns dock måltyper där ombud är vanligt förekommande, exempelvis inom socialförsäkringen, och där kostnadsyrkanden kan antas komma att föras fram i flertalet fall. Det kan dessutom antas att handläggningen och bedömningen av ersättningsanspråken kan komma att kräva mer resurser inledningsvis innan praxis på området har hunnit utvecklas. Därutöver kan hanteringen av sådana yrkanden bli mer eller mindre belastande beroende på vilken utformning av bestämmelserna som man väljer att gå vidare med. Kammarrätten förutsätter därför att de ekonomiska konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna beaktas i den fortsatta beredningen.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén. I handläggningen har även kanslichefen Heléne Löving och kammarrättslagmannen Johan Lundmark deltagit. Administrativa fiskalen Emma Fransson har varit föredragande.

Thomas Rolén

Emma Fransson

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DÅ

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå