

**Till Justitiedepartementet**

Ert Dnr: Ju2025/02525

**Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111)****Sammanfattning**

*Stockholms stad instämmer i att en allmän förvaltningsdomstol bör ges möjlighet att besluta om ersättning för rättegångskostnader till en enskild part inom ramen för ett förvaltningsmål. *Stockholms stad instämmer också i att enskilda parter i vissa fall ska ha rätt till ersättning för rättegångskostnader. Allmänna parter bör dock endast ha ett ansvar att ersätta rättegångskostnaderna enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) om de orsakat kostnaderna genom att inte uppfylla sina skyldigheter enligt gällande lagstiftning. Det bör övervägas om rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses på annat sätt när kostnader för enskilda inte har samband med myndighetens bristfälliga agerande, exempelvis genom att offentligt biträde förordnas i fler mål.**

*Stockholms stad avstyrker utformningen av utredningens förslag (alternativ 2). Det är inte ändamålsenligt att införa en generell bestämmelse som omfattar alla ärendetyper och det saknas en analys över vilka konsekvenser en sådan bestämmelse kan få för olika ärendetyper. Bestämmelsen i FPL bör också vara utformad så att det är tydligt att det endast är i få undantagsfall enskilda kan få ersättning av allmänna motparter i förvaltningsprocessen.*

Stockholms stad befarar att den föreslagna utformningen av bestämmelsen kan påverka kommuners beslutsfattande på ett negativt sätt samt leda till att regelverket blir oförutsägbart för såväl enskilda som det allmänna. Stockholms stad befarar också att det kan leda till att enskilda parter tar onödiga ekonomiska risker.

Stockholms stad vill understryka att den nya regleringen kan antas leda till ökade kostnader för allmänna parter för onödiga och krävande processer. Den föreslagna utformningen av bestämmelserna kommer också innebära att allmänna parter i större utsträckning kommer bli ålagda att ersätta enskilda parter rättegångskostnader. Staten ska därför i enlighet med finansieringsprincipen kompensera kommunerna för kostnaderna.

Stockholms stad har samma synpunkter gällande den nya regeln i lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen).

## Ställningstaganden

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

*Stockholms stad instämmer i utredningens bedömning att en allmän förvaltningsdomstol bör få pröva yrkandet om rättegångskostnader till en enskild part inom ramen för ett förvaltningsmål.*

Förvaltningsprocessen är i och för sig utformad så att den regelmässigt uppfyller de krav som kan ställas för att en rättegång ska anses rättvis. Det skulle dock undantagsvis kunna uppkomma situationer där omständigheterna är sådana att det skulle vara oskäligt om en enskild part inte kan få ersättning för rättegångskostnader. Nuvarande ordning, som innebär att kostnaderna under vissa förutsättningar kan ersättas som skadestånd, är både tids- och resurskrävande. När den allmänna förvaltningsmyndigheten inte uppfyllt sina skyldigheter och därigenom orsakat att enskilda parter fått kostnader för att kunna ta tillvara sin rätt, är det mer ändamålsenligt att det är den domstol som beslutat i sakfrågan som prövar kostnadsfrågan.

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

*Stockholms stad instämmer i att rätten till en rättvis rättegång innebär att en enskild part under vissa förutsättningar ska ha rätt till ersättning för rättegångskostnader. Allmänna parter ansvarar för kostnader enligt en reglering i FPL bör dock ha samband med att förvaltningsmyndigheten inte har gjort vad den är ålagd att göra för att i sin verksamhet fatta ett väl avvägt beslut.*

En rättvis rättegång enligt regeringsformen innebär bl.a. att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen. Enligt Europadomstolens praxis kan begränsningar i en enskild parts möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader under vissa förutsättningar innebära en otillåten begränsning av rätten till en domstolsprövning eller att ett domstolsförfarande inte kan genomföras rättvist med hänsyn till att parterna inte kan anses vara likställda i processen. Europadomstolens praxis måste dock tolkas i ljuset av hur den nationella rätten på andra sätt tillgodoser enskildas rätt till en rättvis rättegång, exempelvis genom rättshjälp, offentligt biträde eller genom att utforma ett domstolsförfarande så att det ska vara enkelt för den enskilda att föra sin talan på egen hand. Förvaltningsprocessen är utformad så att den regelmässigt uppfyller de krav som kan ställas för att en rättegång ska anses rättvis. Det är en viktig grundprincip inom förvaltningsprocessen att den enskilde inte ska behöva anlita ombud för att få en rättssäker prövning. Rena felaktigheter i myndigheters beslutsfattande ska

regelmässigt uppmärksammas och ändras av förvaltningsdomstolarna utan att det ska krävas ingående juridisk argumentation eller ens åberopande av felaktigheten från den enskilde. Frånvaron av en möjlighet till ersättning är i regel inte heller processavhållande inom förvaltningsprocessen eftersom den enskilde själv kan driva sin talan utan kostnadsrisk.

Ett motiv bakom regleringen är enligt utredningen bl.a. att ge myndigheterna incitament att höja kvaliteten i beslutsfattandet genom att införa en kostnadsrisk (s. 573). Stockholms stad vill i detta sammanhang lyfta fram att ett kärnuppdrag för myndigheterna är att verka för att de beslut som fattas är materiellt och formellt korrekta. *Stockholms stad vill också understryka* att kommunala myndigheter på samma sätt som de statliga myndigheterna måste följa de rättsprinciper om objektivitet, legalitet och god förvaltning som gäller enligt bl.a. regeringsformen och förvaltningslagen. Kommunala myndigheter står också under flera andra myndigheters tillsyn och lyder under regelverk om intern kontroll. Av dessa skäl lägger kommunerna redan stora delar av sina resurser på åtgärder som syftar till regelefterlevnad.

En allmän part kan inte likställas med en enskild part eftersom den allmänna partens beslutsfattande och processföring sker under krav på såväl legalitet som objektivitet. Förvaltningsprocessen kan inte heller jämföras med den civilrättsliga tvistemålsprocessen eftersom den är utformad så att det ska vara enkelt för enskilda att föra sin talan på egen hand. Det bör därför endast undantagsvis behövas konstadsersättning för att tillförsäkra likställighet mellan parterna i processen. Även när sådan ersättning är befogad kan den enskildes behov av att ådra sig processkostnader emellertid inte regelmässigt anses vara föranledd av förvaltningsmyndighetens agerande. Förvaltningsmyndigheterna är ålagda att fatta beslut enligt en lång rad regelverk av varierande komplexitet. Det innefattar ärenden som kan vara komplexa, av stor betydelse för den enskilde eller där rättsläget är oklart. Att ärendena kan vara av sådan art ligger i sakens natur och är ingen avspegling av vare sig försumlighet eller processbenägenhet från myndighetens sida. Det är därför inte ändamålsenligt att införa en generell bestämmelse om ersättningsskyldighet i förvaltningsprocesslagen där allmänna förvaltningsmyndigheter ska kompensera för den bristande likställigheten om denna inte har samband med hur myndigheten har agerat eller handlagt ärendet. En sådan ordning kan i stället innebära en risk för att kommuner blir mer försiktiga i sitt beslutsfattande eller t.o.m. användas som påtryckningsmedel mot myndigheten. Det kan också antas få stora ekonomiska konsekvenser för kommuner vilket kommer kräva en omfördelning

av resurser som inte är önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

För att tillgodose rätten till en rättvis rättegång anser Stockholms stad att andra åtgärder bör övervägas, såsom att utvidga rätten till offentligt biträde för vissa betungande beslut. På detta sätt ökar också förutsebarheten för den enskilde. Det kan också ses över om det vore lämpligt att införa särskilda regleringar gällande rättshjälp för vissa ärendetyper som regelmässigt har viss komplexitet. På så sätt kan det allmänna tillgodose rätten till en rättvis rättegång på ett mer ändamålsenligt sätt.

### **12.7.3 Utformningen av en reglering av det allmännas kostnadsansvar i förvaltningsmål**

*Stockholms stad avstyrker utformningen av förslaget.*

*Stockholms stad tillstyrker förslaget att ersättning för rättegångskostnad får avse kostnader för ombud, biträde eller utredning inklusive ränta enligt räntelagen.*

*Stockholms stad tillstyrker förslaget att ersättning inte får beviljas för parts eget arbete eller tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet.*

Som framgår under kommentarerna till avsnitt 12.7.2 anser Stockholms stad att en generell ersättningsskyldighet i FPL bör ha samband med förvaltningsmyndighetens bristfälliga agerande. Under alla omständigheter anser Stockholms stad att bestämmelsen bör vara mer tydligt utformad som en undantagsbestämmelse.

Stockholms stad befarar att förslaget (alternativ 2), genom sin breda utformning, kan påverka *enskildas* benägenhet att driva processer samt att ta på sig kostnader i högre utsträckning än idag. En sådan utveckling innebär ett avsteg från målsättningen med förvaltningsförfarandet där tyngdpunkten ska ligga i första instans. Den enskilde är enligt lag tillförsäkrad en rättssäker ärendeprövning redan på myndighetsnivå och ska endast undantagsvis behöva föra sin sak vidare i domstol (jfr prop. 2016/17:180 s. 148). Det är givetvis angeläget att enskilda har möjlighet att få till stånd en överprövning av myndighetsbeslut. Stockholms stad ser det dock som angeläget att det inte sker en perspektivförskjutning mot att domstolsprövning ses som en förutsättning för en rättssäker prövning.

Det av utredningen förespråkade förslaget innebär att utgången i målet inte är avgörande men i vart fall en faktor att särskilt beakta i ersättningsfrågan. Även i denna del är det viktigt att undvika

förväntningar om att det finns goda möjligheter till ersättning vid bifall. Stockholms stad instämmer i att det är svårt att definiera vad som avses med att vinna inom förvaltningsprocessen. Ett bifall i förvaltningsdomstol kan t.ex. grundas på att nytt underlag kommer in till domstolen som inte var tillgängligt för beslutsmyndigheten eller att det sker smärre justeringar av omfattningen av en insats i ett huvudsakligen korrekt beslut. I sådana situationer kan det svårligen hävdas att myndigheten orsakat processkostnader på det sätt som beskrivs i utredningen (s. 572). Myndigheten fattar också beslut på grundval av avvägningar och bedömningar. Det kan därtill förutsättas att många enskildas egen bedömning av målets beskaffenhet, såsom målets vikt, inte kommer att sammanfalla med domstolens bedömning i ersättningsfrågan. Även av dessa skäl ser Stockholms stad behov av att regeln är mer restriktivt utformad så att det blir mer förutsägbart. Om regleringen införs i föreslagen form läggs ett stort ansvar på juridiska ombud att vara omdömesgilla kring vilka uppdrag de åtar sig.

Mot bakgrund av ovanstående och för att värna om grundstrukturen i förvaltningsprocessen, finns det starka skäl för att utforma en ersättningsregel mer utpräglad som en undantagsregel. Detta genom att t.ex. avgränsa det till situationer där det är *uppenbart* oskäligt att inte ersätta kostnaderna.

*Stockholms stad vill också understryka* att bristen på begränsning av när regeln skulle kunna tillämpas skapar oförutsägbarhet samt kan leda till svåröverskådliga konsekvenser. Även i denna del finns det t.ex. en risk att enskilda ådrar sig kostnader i förhoppning om att dessa kommer att ersättas och att ersättning sedan uteblir. I detta sammanhang ska anmärkas att många processer i förvaltningsdomstol drivs av personer med begränsade ekonomiska resurser eftersom målen t.ex. kan handla om olika former av ersättningar från det allmänna. Även processer om mindre belopp eller mindre ingripande beslut kan vara angelägna att driva för den individ det rör. I sådana mål vore det särskilt olyckligt om enskilda tar ekonomiska risker och ådrar sig ombudskostnader som sedan inte ersätts. Mot denna bakgrund anser Stockholms stad att det vore önskvärt om bestämmelsen hade en mer tydlig avgränsning kring när ersättning enligt bestämmelsen är möjlig. Stockholms stad anser i detta sammanhang att behovet av förutsebarhet väger tyngre än behovet av en bred reglering. Exempelvis skulle möjligheten till ersättning kunna avgränsas till vissa måltyper av ingripande karaktär (jfr s. 569–570). För de måltyper som inte omfattas skulle den enskilde fortfarande ha möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader enligt den ordning som anges i HFD 2022 ref. 10.

### **12.7.7 Det allmännas kostnadsansvar i domstolsärenden**

Stockholms stad hänvisar till synpunkterna under avsnitt 12.7.1-12.7.3.

### **15.4.4 En ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen**

*Stockholms stad instämmer i att den nya kostnadsregleringen kan förväntas öka benägenheten hos enskilda parter att anlita ombud i förvaltningsmål. Detta kommer leda till att fler kostnadsanspråk framställs mot kommuner och att kommuners kostnadsansvar kommer att aktualiseras i fler fall än idag. Stockholms stad vill dock understryka att den nya regleringen också kan antas leda till ökade kostnader för allmänna parter för onödiga och krävande processer. De ärenden hos kommunen som avser myndighetsutövning har ofta stor betydelse för enskilda. En utökad möjlighet för enskilda att utan kostnad anlita ombud och inhämta utredningar kommer sannolikt leda till att enskilda i större utsträckning inleder processer i allmänna förvaltningsdomstolar eller tar in egna utredningar, även i ärenden där kommunens beslut inte kommer att ändras eller i mål där den enskilde inte kommer få ersättning för sina rättegångskostnader. En sådan benägenhet kan antas bli större om bestämmelsen om kostnadsansvar inte är restriktiv eller lämnar stort utrymme för tolkning.*

Även om kostnadskrävande skadestandsprocesser i allmän domstol i viss utsträckning kan undvikas genom möjligheten att framställa anspråk i förvaltningsdomstol, är Stockholms stads erfarenhet att sådana processer är få till antalet. Detta är också något som utredaren konstaterar. Stockholms stad bedömer därför att minskningen av kostnader för kommuner på grund av färre skadestandsprocesser genom föreslagen reglering blir liten.

Den föreslagna ersättningsbestämmelsen ska tillämpas på alla ärenden som kommunen handlägger. *Stockholms stad vill understryka att kommunen handlägger en stor mängd olika typer av ärenden där förutsättningarna avseende ersättningsfrågan väsentligen skiljer sig åt. Vad gäller ärendenas särprägel avseende ersättningsfrågan kan inom kommunens område bl.a. nämnas ärenden inom miljötillsynen (enligt ärendelagen) där det kan förekomma flera hundra enskilda parter i vissa enstaka ärenden samt ärenden om personlig assistans (enligt FPL) där enskilda ofta erbjuds kostnadsfri juridisk rådgivning från assistansbolag. Införandet av en generell ersättningsbestämmelse i enlighet med utredningens förslag, behöver föregås av en analys över i vilka typer av ärenden som det är ändamålsenligt att det allmänna ska kunna bli ersättningsskyldig och vilka konsekvenser förslagen kan*

få för olika typer av ärenden. Det finns annars en risk för att ersättningsmöjligheterna, med den föreslagna utformningen, kan komma att bli mycket betungande för kommuner.

### 15.5.3 Övrigt

Utredningen bedömer att kommunerna i princip redan idag kan åläggas skyldighet att ersätta rättegångskostnader enligt skadeståndslagen och att förslagen bl.a. därför inte handlar om några förändringar i kommunala skyldigheter. Samtidigt konstaterar utredningen att utformningen av kostnadsregleringen kan antas leda till en mer generös tillämpning än Europadomstolens befintliga praxis. Till skillnad från vad som framgår av praxis, kommer även juridiska personer att omfattas av regleringen. *Stockholms stad vill därför understryka* att den föreslagna utformningen av bestämmelserna kommer innebära att kommuner i större utsträckning kommer bli ålagda att ersätta enskilda parter rättegångskostnader. Kommunerna åläggs därigenom nya skyldigheter. I vart fall innebär regleringen en tydlig ambitionshöjning vilket kräver att finansieringsprincipen ska tillämpas.

Vidare anför utredningen att det bör ligga i kommunernas eget intresse att i kostnadshänseende svara för sina funktionärs agerande. Stockholms stad anser dock att ett sådant ansvar enligt regleringar i FPL och ärendelagen bör förutsätta att kostnaderna uppstått just till följd av funktionärs agerande, inte på grund av ett ärendes komplexitet, ett oklart rättsläge eller betydelsen för den enskilda.

Stockholms stad motsätter sig utredningens bedömning att ett större statligt ansvar för kostnader på grund av kommunala beslut skulle kunna vara negativt för det kommunala självstyret. Om ojämlikheten i rättegången beror på annat än kommunens bristfälliga agerande, är det däremot mer ändamålsenligt om staten tar ett större ansvar för att tillförsäkra enskilda en rättvis rättegång.

Stockholm som ovan

Karin Wanngård  
Kommunstyrelsens ordförande