



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Hampus Welin

Ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessrätt –

En utredning om HFD 2022 ref. 10 strider mot
rätten till en rättvis rättegång

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Marcus Utterström

Termin: HT23

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR.....	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar.....	6
1.4 Metod och material	8
1.5 Forskningsläge.....	10
1.6 Disposition.....	11
2 ERSÄTTNING FÖR RÄTTEGÅNGSKOSTNADER	12
2.1 Förvaltningsprocessens bakgrund	12
2.2 Rättegångskostnader som skadestånd	14
2.2.1 3 kap. 2 § SkL	15
3 RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG.....	18
3.1 2 kap. 11 § 2 st. RF och art. 6.1 i EKMR	18
3.1.1 Europadomstolens praxis	19
3.1.2 HD.....	21
4 HFD 2022 REF. 10	23
4.1 Bakgrund och yrkanden	23
4.2 HFD:s bedömning	23
4.3 Minoritetens bedömning	24
4.4 HFD 2022 ref. 10 i doktrinen.....	25
5 AVSLUTANDE DISKUSSION	26
5.1 Analys	26
5.2 Slutsats	28
KÄLLFÖRTECKNING.....	30

Summary

The study's ambition is to examine the order of reimbursement of legal costs in the administrative law procedure and how it compels to the right of a fair trial. In particular, the ruling by the Supreme administrative court (HFD 2022 ref. 10) will be exposed and criticized. The paper uses a critical legal dogmatic method.

In the administrative procedure, the principle of set-off applies, which means that each side bears their own legal costs. The prominent role of the court has been motivated as the purpose of this system. According to legal writings the change of the system from a one-party process to a two-party process has caused the system to take a step towards an accusatory procedure, where there is a greater need for counsel.

The current order refers to the rules on damages for a person who wants coverage for their legal costs. It requires a lot for the public to be negligent according to the culpability assessment in Ch. 3 art. 2 of the Tort Liability Act. According to legislative history, it is not enough that the application of the law is incorrect. Only obviously incorrect application of the law can establish liability for damages. When the application of the law does not guarantee an absolute right, the assessment of the public's culpability is, on the other hand, not as generous. Then it's likely that responsibility will be demanded.

From practice, it appears that it may be against the right to a fair trial not to have one's legal costs reimbursed by the public as a winning individual party. However, the costs must be justified in terms of the nature and value of the case. Compensation does not have to be awarded in the same process to which the cost relates, but one should not be faced with difficulties in another process to get these justified costs reimbursed.

The Supreme Administrative Court's decision of rejection is considered contrary to the right to a fair trial because of the difficulty to get one's legal costs reimbursed through damages. It is, on the other hand, possible for the general

court to compensate such costs by considering a decision of rejection as a limitation of an absolute right, through Ch. 3 art. 2 of the Tort Liability Act.

Sammanfattning

Uppsatsen syftar till att utreda ersättningsystemet av rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och hur väl det stämmer överens med rätten till en rättvis rättegång. Särskilt kommer avgörandet HFD 2022 ref. 10 att redogöras för och kritiseras. Arbetet tillämpar en kritisk rättsdogmatisk metod.

I förvaltningsprocessen gäller som huvudregel kvittningsprincipen, som innebär att parterna bär sina egna rättegångskostnader. Officialprincipens framträdande roll i förvaltningsprocessen har motiverat en sådan ordning. Förvaltningsprocesslagen har gått från en enpartsprocess till en tvåpartsprocess. Enligt den juridiska litteraturen är det ett steg bort från officialprincipen mot en process präglad av förhandlingsprincipen, där större behov av ombud finns.

För en enskild som önskar söka ersättning för sina rättegångskostnader mot det allmänna är i nuvarande ordning hänvisad till reglerna om skadestånd. Kraven för att det allmänna ska anses vårdslösa enligt vållandebedömningen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen är högt ställda. Av förarbetena att döma räcker det inte att rättstillämpningen är felaktig, utan enbart uppenbart oriktiga rättstillämpningar kan grunda skadeståndsansvar. När rättstillämpningen inte garanterar en absolut rättighet är bedömningen av det allmännas vållande däremot inte lika generös. Då är det sannolikt att ansvar ska utkrävas.

Av praxis framgår det att det kan strida mot rätten till en rättvis rättegång att inte få sina rättegångskostnader ersatta av det allmänna som vinnande, enskild part. Kostnaderna ska emellertid vara befogade sett till målets beskaffenhet och till målets värde. Ersättning behöver inte dömas ut i samma process som kostnaderna hänför sig till, men det ska inom ramen för en annan process inte vara svårt att få dessa befogade kostnader ersatta.

Högsta förvaltningsdomstolens avvisningsbeslut har ansetts strida mot rätten till en rättvis rättegång, till följd av att det genom skadestånd varit svårt att få sina rättegångskostnader ersatta. Det finns däremot möjlighet för allmän domstol att ersätta sådana kostnader genom att betrakta ett avvisningsbeslut som en begränsning av en absolut rättighet, genom 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Förkortningar

EKMR	Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FPL	förvaltningsprocesslag (1971:291)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
KFM	Kronofogdemyndigheten
RB	rättegångsbalk (1942:740)
RF	regeringsformen (1974:152)
SKV	Skatteverket
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄL	Lag (1996:242) om domstolsärenden

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Inför att en enskild ska fatta beslut om att ge sig in i en domstolsprocess kan det vara avgörande om dennes rättegångskostnader kommer ersättas eller kvittas. Den svenska regleringen ser olika ut beroende på vilken process det är fråga om.¹ I huvudsak finns det främst två olika alternativ för kostnadsfördelning: fulltäckningsprincipen och kvittningsprincipen. Den förra innebär att den förlorande parten täcker den vinnande partens kostnader, medan den senare innebär att parterna står för sina egna kostnader, oavsett utgång.² I förvaltningsprocessen har den senare varit dominerande. Det är inte en lagstadgad princip utan har i frånvaro av reglering tillämpats av förvaltningsdomstolar.³ Processen har inte präglats på samma sätt av förhandlingsprincipen som i dispositiva tvistemål. I stället har processen utgått ifrån officialprincipen, vilket har motiverat att domstolen inte ska se till att den enskildes kostnader för ombud täcks.⁴ Det innebär med andra ord att den enskilde och den allmänna motparten står för sina egna rättegångskostnader.

Kostnadsreglerna har debatterats i årtionden men har på senare tid intensifierats.⁵ 2022 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ett avgörande gällande ersättning för rättegångskostnader inom ramen för förvaltningsprocessen.⁶ Avgörandet var ett svar på den rättsutveckling av rättegångskostnader i förhållande till en rättvis rättegång som påbörjats i den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) genom *Stankiewicz mot Polen*.⁷ Till skillnad från Högsta domstolen, som efter hänvisning till rätten till en rättvis rättegång åsidosatte kvittningsprincipen i lag (1996:242) om

¹ Se t. ex. 18 kap. 1 och 8 §§ RB (tvistemål); SOU 1971:76 s. 71 f. (förvaltningsmål).

² Se Ekelöf (2006) s. 280.; Wejedal (2017) s. 807.

³ Se Wejedal (2017) s. 807.

⁴ Se prop. 1971:30 s. 291 f.

⁵ Se bl. a. Wejedal (2023); Wilske (2022); Knutsson (2022).

⁶ Se HFD 2022 ref. 10.

⁷ *Stankiewicz v. Polen*, app. no. 46917/99, dom meddelad den 6 april 2006 (cit. *Stankiewicz v. Polen*)

domstolsärenden (ÄL)⁸ valde HFD att avvisa ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader.⁹ Avgörandet har mött kritik av flera anledningar, där en särskilt angelägen fråga är om kostnadsfördelningssystemet som följer av HFD:s avgörande är förenligt med en rättvis rättegång.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att redogöra för ersättningssystemet av rättegångskostnader i förvaltningsprocessen, särskilt i förhållande till möjligheten att få ersättning genom skadestånd. Vidare ska förhållandet mellan rätten till en rättvis rättegång och ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen att utredas. Till sist har uppsatsen som syfte att ta ställning till om avgörandet HFD 2022 ref. 10 är förenligt med rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § 2 st. regeringsformen (RF) och art. 6.1 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EKMR).¹⁰ Med syftet i fokus formuleras således följande frågeställningar:

- Under vilka förutsättningar kan ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen utgå enligt reglerna om skadestånd?
- På vilket sätt förhåller sig rättegångskostnader i förvaltningsprocessen till rätten till en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § 2 st. RF och art. 6.1 i EKMR?
- Hur förhåller sig HFD 2022 ref. 10 till rätten till en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § 2 st. RF och art. 6.1 i EKMR?

1.3 Avgränsningar

En stor del av uppsatsen kommer att handla om HFD 2022 ref. 10. Arbetet syftar främst till att utreda möjligheten till ersättning av rättegångskostnader

⁸ Se NJA 2015 s. 374.

⁹ HFD 2022 ref. 10.

¹⁰ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

i förhållande till rätten till en rättvis rättegång. Uppsatsen diskuterar inte problematiken kring att HD och HFD valt två olika vägar eller att HFD inte varit konsekventa i att antingen avslå eller avvisa yrkanden för ersättning av rättegångskostnader. Avvägningen av vilken domstol som är bäst lämpad för att pröva kostnadsyrkanden kommer inte heller att diskuteras.

Rätten till en rättvis rättegång överlappar många andra rättigheter som rätt till domstolsprövning och rätt till prövning inom skälig tid. Dessa regler kommer inte vara av betydelse när frågeställningarna ska besvaras, och kommer därför inte att utredas. Vad rätten till en rättvis rättegång innebär kommer inte heller att utredas i större omfattning, förutom i de delar som relaterar till ersättning för rättegångskostnader.

Reglerna om ersättning för rättegångskostnader i rättegångsbalken kommer att behandlas kortfattat. Det ska ge läsaren möjlighet att förstå skillnader och likheter i kostnadsfördelningsregler mellan den allmänna- och förvaltningsrättsliga processen. Någon djupare redogörelse kommer dock inte att presenteras eftersom det inte är relevant för arbetets syfte.

Särskilda regler för kostnadsfördelning för rättegångskostnader inom förvaltningsprocessen finns i specialförfattningen.¹¹ Även om det skulle vara av intresse att jämföra skillnader mellan dessa förfaranden, är det enligt begränsningar för arbetet inte möjligt att redogöra för dessa utan att det skulle hämma andra mer relevanta delar. Därför kommer dessa regler inte behandlas. Enligt samma resonemang kommer inte frågor om försäkring, rättshjälp eller rätten till offentligt biträde beröras.

HD har öppnat upp möjligheten för allmän domstol att bortse från reglerna i skadeståndslagen (1972:207), SkL, och i stället utdöma skadestånd med stöd av RF. Rättsläget gällande vilka situationer en sådan rättstillämpning kan ske

¹¹ Se t. ex. 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

är däremot oklart,¹² och med givna begränsningar förefaller det inte vara görbart att utreda möjligheterna för en sådan prövning.

Ersättning från det allmänna enligt 3 kap. 2 § SkL kommer att utredas. Andra bestämmelser i SkL hade till syftet sett kunnat vara relevant för uppsatsen. Skadeståndsalternativet som den enskilde hittills har varit hänvisad till i en allmän process har däremot inte inneburit andra tillämpningar i SkL än genom 3 kap. 2 §.¹³ Till följd av den omfattande utredning bestämmelsen kräver, kommer inga andra bestämmelser att diskuteras.

Relevanta regler om kostnadsfördelning i förvaltningsprocess i förhållande till rätten till en rättvis rättegång finns för svenskt vidkommande i inhemsk rätt, på EU-nivå och i EKMR. Både EU-stadgan och EKMR kan och ska direkt tillämpas som rättskällor i Sverige, och är därmed båda av stort intresse. I det här fallet kan det däremot konstateras att EU-domstolens bestämmelser och praxis i stort sett tillnärmat sig bestämmelserna i EKMR, samt Europadomstolens tolkningar.¹⁴ För att undvika upprepningar och redogörelser som inte tillför utredningen något väsentligt, kommer bestämmelser och praxis på EU-nivå inte att redogöras.

1.4 Metod och material

I och med arbetets syfte och frågeställningar, som närmast kan förstås som att beskriva och tolka gällande rätt, ligger den rättsdogmatiska metoden närmast till hands.¹⁵ Att definiera och beskriva den rättsdogmatiska metoden kan vara besvärligt, och ibland få tillvägagångssättet att framstå som vagt och oklart. Syftet med rättsdogmatiken framställs i många fall som att rekonstruera en rättsregel, eller att ge en lösning på en rättsproblematik genom att tillämpa en annan rättsregel på problemet.¹⁶

¹² Jfr. NJA 2014 s. 323; NJA 2014 s. 332; NJA 2018 s. 103 samt jfr. Stenlund (2021) s. 337 f.

¹³ Jfr. NJA 2010 s. 112; NJA 2013 s. 762; NJA 2018 s. 1127.

¹⁴ Jfr. art. 52.3 EU-stadgan samt *Toma* (C-205/15) p. 40, 41 och 55.

¹⁵ Se Olsen (2004) s. 111.

¹⁶ Se Kleineman (2018) s. 30.

En grund i den rättsdogmatiska metoden är att använda sig av de allmänt accepterade rättskällorna, och dess rättskällehierarki. Det vill säga att svaren söks i lagtext, förarbeten, rättspraxis och den rättsdogmatiskt orienterade litteraturen.¹⁷ Vad som krävs för att juridisk litteratur ska ha tyngd har folk i regel olika uppfattning om.¹⁸ I det här arbetet läggs fokus på resonemangen i texterna och vilken logik som finns för att dessa ska få bäring.

För den aktuella undersökningen kommer regler om rätten till en rättvis rättegång och skadeståndsrättsliga bestämmelser att tillämpas på frågan om rättegångskostnader i förvaltningsprocessen. Vidare kommer arbetet att genom en kritisk synvinkel analysera HFD 2022 ref. 10 sett till vad utredningen i övrigt visat. Att kritisera praxis från högsta instanser väcker enligt Kleineman flera svåra rättsdogmatiska frågor.¹⁹ Vad HFD uttalar är vägledande för rättstillämpningen, och då kan det tyckas anmärkningsvärt att kritisera ett avgörande som ”fel”. Han hänför däremot att det är en viktig uppgift för den vetenskapligt inriktade rättsdogmatiken att påtala inkonsekvens i rättsskipningen.²⁰ Som Kleineman beskriver kan de kritiska slutsatserna få arbetet att nå ett steg längre genom att visa att rättsläget är otillfredsställande.²¹

I utredningen kommer de utvalda frågor som berörs i HFD 2022 ref. 10 att behandlas. Arbetet kan med fördel delas upp i tre delar för pedagogisk vinning.

Först kommer reglerna om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen att behandlas. I och med att det inte är lagstadgat finns ingen lagtext att utgå från i den frågan. Däremot har det varit uppe för diskussion i lagstiftningssammanhang ett flertal gånger, och dessutom diskuterats flitigt i den juridiska doktrinen.²²

¹⁷ Se Kleineman (2018) s. 21.

¹⁸ Se Kleineman (2018) s. 33.

¹⁹ Se Kleineman (2018) s. 34 f.

²⁰ Se Kleineman (2018) s. 35.

²¹ Se Kleineman (2018) s. 40.

²² Se SOU 1964:27 s. 685; dir. 1989:56 s. 22.

Därefter kommer möjligheterna för ersättning för rättegångskostnader inom ramen för skadeståndsrätt att utredas. Vad gäller skadeståndsbedömningen av det allmännas felaktiga rättstillämpning finns det lagtext, förarbeten, omfattande rättspraxis och juridisk doktrin med stor tyngd. Skadeståndsrätten i förhållande till den förvaltningsrättsliga processen och ersättning för rättegångskostnader är däremot oreglerad. Här finns inte mycket rättspraxis, annat än ett fåtal avgöranden från HD och Justitiekanslern (JK). Domar från JK kommer med hänsyn till rättskällehierarkin komma att behandlas med stor varsamhet. Vad gäller juridisk litteratur finns det texter där den logiska bäringen är stor och anses därmed auktoritära.²³

Till sist kommer rätten till en rättvis rättegång och dess förhållande till rättegångskostnader i förvaltningsprocessen att behandlas. Området är starkt präglad av EKMR och Europadomstolens praxis och har haft stora influenser på svensk rätt – där HD numera har en relativt omfattande praxis på området. Det har också varit föremål för diskussion i den juridiska litteraturen, där många av resonemangen är underbyggda och följdriktigt motiverade.

1.5 Forskningsläge

Förhållandet mellan rättegångskostnader i förvaltningsprocess och rätten till en rättvis rättegång har efter NJA 2015 s. 374 varit föremål för ett flertal diskussioner och arbeten. Dessa har ofta haft en kritisk inställning till kvittningsprincipen, och ofta föreslagit att HFD ska ändra på sin praxis. Särskilt bör nämnas Wejedal, som i flera arbeten omsorgsfullt studerat frågan. Av störst betydelse för det här arbetet har varit hans doktorsavhandling ”Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar.” När HFD 2022 ref. 10 publicerades innebar det ytterligare en våg av skrifter med ett kritiskt förhållningssätt, där Knutssons artikel ”HFD 2022 ref. 10. Fråga om ersättning för rättegångskostnader” har varit av särskilt stort intresse för uppsatsens syfte.

²³ Se Kleineman (2018) s. 33.

Vad gäller de skadeståndsrättsliga aspekterna i förhållande till det allmänna är Bengtsson alltså att beskrivas som tongivande för området. För det här arbetet har ”Det allmännas ansvar” varit av särskilt stor betydelse.

1.6 Disposition

För att ge läsaren en kort bakgrund kommer utredningen initialt att behandla stommen för de svenska kostnadsfördelningsreglerna och vilka intressen som har legat till grund för dess utformning. I samma kapitel kommer de skadeståndsrättsliga reglerna för ersättning av rättegångskostnader i förvaltningsprocess att undersökas för att ge en förståelse för hur systemet ser ut i dess nuvarande utformning. Därefter kommer i kapitel 3 reglerna om rätten till en rättvis rättegång att behandlas. I den delen kommer praxis från HD och Europadomstolen att redogöras för. För att avsluta utredningen kommer HFD 2022 ref. 10 att behandlas i kapitel 4. Där kommer inte bara majoritetens bedömning avhandlas, utan även minoritetens skiljaktiga meningar samt vilka reaktioner avgörandet väckt i litteraturen. I kapitel 5 kommer en analys av det i utredning anförda, att göras. Det analysen visar kommer i en avslutande del att beskrivas i en slutsats.

2 Ersättning för rättegångskostnader

2.1 Förvaltningsprocessens bakgrund

När den nya rättegångsbalken (RB) antogs under 1940-talets processreform blev den allmänna processen i stort sett helt och hållet kontradiktorisk. Det innebar att förhandlingsprincipen lades till grund för de allmänna domstolarnas prövning av tvistemål och brottmål. Därmed var det parterna som tillsammans skulle föra processen framåt genom förhandling.²⁴ Det innebar ett ökat behov av ombud för enskilda parter. För att inte parter skulle hindras från att föra en ändamålsenlig talan, ålades tappande part i civilprocessen att ersätta vinnande parts ombudskostnader.²⁵ Principen om full kostnadstäckning är numera även gällande i straffprocess, åtminstone till förmån för den enskilde parten.²⁶

Vad som avses med förvaltningsprocess har över tid varit olika, där bland andra Lavin och Ragnemalm haft olika uppfattningar av begreppet. Lavin har menat att begreppet rör handläggning vid förvaltningsdomstol²⁷ medan Ragnemalm i sin tur ansett att det även ska omfatta handläggningen hos förvaltningsmyndighet.²⁸ Arbetet kommer att behandla rättegångskostnader, som uppstår först vid en domstolsprocess, och därför kommer Lavins syn användas i det följande.

Jämfört med RB var en uttrycklig premiss för förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, när den tillkom att enskilda parter inte skulle behöva anlita ett ombud för att föra talan inför förvaltningsdomstolarna.²⁹ Det motiverades bland annat genom att handläggningen var skriftlig och att officialprincipen,

²⁴ Se Ekelöf (2006) s. 280.

²⁵ Se t.ex. SOU 1926:31 s. 198 och 208 ff.; SOU 1926:32 s. 12 ff. Jfr även prop. 1931:80 s. 136 och SOU 1938:44 s. 19 ff.

²⁶ Se 18 kap. 1 och 8 §§ RB (tvistemål); jfr. 31 kap. 2 § RB (brottmål).

²⁷ Se Lavin (2023) s. 13.

²⁸ Se Ragnemalm (2014) s. 32.

²⁹ Se prop. 1971:30 s. 291 f.

det vill säga att domstolen ska leda utredningen,³⁰ lades till grund för processen. Tanken om att den enskilde kunde föra sin egen talan kom sedan att verka ledande i kostnadsreglernas utformning. FPL innehåller – till skillnad från RB – inga regler om hur ombudskostnader ska hanteras.³¹ Det har inneburit att parterna i förvaltningsprocessen kvittar sina rättegångskostnader mot varandra, vilket brukar kallas kvittningsprincipen.³²

När FPL tillkom under 1970-talet var det till en början en enpartsprocess, men kom 1996 att övergå till en obligatorisk tvåpartsprocess.³³ Redan under tiden det var en enpartsprocess påtalades att officialprincipen inte alls var särskilt framträdande i förvaltningsprocessen.³⁴ Steget till en tvåpartsprocess har därtill enligt flertalet i doktrinen ytterligare försvagat officialprincipen till förmån för förhandlingsprincipen. Det ska i sin tur ha inneburit ett ökat behov av ombud i förvaltningsprocesser.³⁵

En ordning där kvittningsprincipen tillämpas undantagslöst har problematiserats flera gånger. Under 1950-talet föreslogs regler som i särskilda fall skulle ge den enskilde rätt till ersättning för rättegångskostnader.³⁶ Sakkunniga menade att kostnader den enskilde ådragit sig borde ersättas när det framstod som uppenbart oskäligt att kostnaderna stannade på den enskilde. Den enskildes utredningsansvar i målet, den tillämpliga materiella rättens oklarheter och om den enskilde fått ett myndighetsbeslut tillrättat skulle i så fall vara aspekter som skulle beaktas i skälighetsbedömningen.³⁷ I samband med 1972 års förvaltningsreform valde lagstiftaren att inte införa regler för kostnadsfördelningen, trots att fler remissinstanser hade tillstyrkt behovet.³⁸

³⁰ Se Lavin (2023) s. 97.

³¹ Jfr. SOU 1971:76 s. 71 f.

³² Se Wejedal (2017) s. 807.

³³ Se FPL 7 a §; prop. 1995/96:22.; Wennergren 2005 s. 139 ff.

³⁴ Se Dahlgren (SvJT 4/1994) s. 392.

³⁵ Se Vahlne Westerhäll (2002) s. 196.; Lundin (2009) s. 148 f.; Wejedal (2017) s. 858.

³⁶ Se SOU 1964:27 s. 685.

³⁷ Se SOU 1964:27 s. 693 f.

³⁸ Se SOU 1971:76 s. 45 och 55.

I slutet av 1980-talet behandlades frågan om rättegångskostnader i förvaltningsprocessen i lagstiftningssammanhang på nytt. En utredning om domstolarnas uppgifter, arbetsätt och organisation³⁹ resulterade i ett betänkande som adresserade kostnadsfördelningen i förvaltningsprocessen.⁴⁰ Domstolsutredningen framhöll att i de flesta förvaltningsmål var kostnadsfördelningen oproblematiske, då det oftast inte rörde sig om betydande rättegångskostnader. Däremot framhävdes att det i somliga fall fanns befogad anledning att ådra sig kostnader för att nå framgång i en process mot det allmänna, och att det skulle vara oskäligt att kvittningsprincipen skulle gälla även då.⁴¹ Trots ovan berörda konstateranden från Domstolsutredningen förblev kostnadsfördelningen i förvaltningsprocessen oreglerad.

Systemet om kostnadsfördelningsregler i förvaltningsprocessrätt har inte bara diskuterats i lagstiftningssammanhang. 2022 publicerade Lorenzon, Holm och Wejedal en empirisk studie om ombudsfordelen i förvaltningsmål. Studien behandlade tre typer av målkategorier⁴² där utfallen för varje mål med respektive utan biträde sammanställdes. När målen med och utan biträde jämfördes visade siffrorna att ”klaganden med ombud har en signifikant större chans att vinna bifall jämfört med klaganden utan ombud i alla målkategorier”.⁴³ Författarna var noga med att konstatera att de inte undersökt kausalitet, utan endast korrelation. De hävdar ändock att korrelationen som kunnat påvisas inte ska avfärdas, och att det inom forskningsfältet råder bred enighet att parter utan ombud löper en betydande risk att förlora mål som de hade kunnat vinna om de hade haft ett ombud.⁴⁴

2.2 Rättegångskostnader som skadestånd

³⁹ Se Dir. 1989:56 s. 22.

⁴⁰ Se Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106), Domstolsutredningen.

⁴¹ Se SOU 1991:106 del A s. 642.

⁴² Upphandlingsmål, LSS-mål och skattemål.

⁴³ Se Wejedal m. fl. (2022) s. 71.

⁴⁴ Se Wejedal m. fl. (2022) s. 88.

2.2.1 3 kap. 2 § SkL

I den gällande ordningen för ersättning av rättegångskostnader i processer mot det allmänna är den enskilde hänvisad att få ersättning genom reglerna om skadestånd.⁴⁵ I 3 kap. 2 § SkL stadgas det allmännas särskilda ansvar för ersättning av person-, sak- och ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. För att ansvar ska kunna utkrävas fordras det alltså att det allmänna ska ha handlat på ett sätt som är att anse som vållande. Det framgår av motiv till bestämmelsen att culpabedömningen ska vara objektiv och se till den särskilda verksamhetens särskiljande drag.⁴⁶ I praxis har den uppfattningen sedan bekräftats.⁴⁷ Att bedömningen ska vara objektiv innebär att omständigheter, som bristande erfarenhet hos den enskilda arbetstagen, inte exculperar det allmänna.⁴⁸ Särskilda drag relevanta för bedömningen kan bland annat vara om vållandet hänför sig till något som normalt är inom verksamhetens kärnområde. Culpabedömningen för sådana fall ska ske strängare än de gånger myndigheter arbetar utanför sin särskilda kompetens.⁴⁹ För att den allmänna culpabedömningen enligt 3 kap. 2 § ska anses uppfylld krävs det, enkelt uttryckt, att det allmännas handlande avviker från vad den enskilde har rätt att förvänta sig.⁵⁰

2.2.1.1 Culpabedömningen vid felaktig rättstillämpning

Culpabedömningen som är kopplad till det förvaltningsbeslut en enskild överklagat och fått rätt, kommer i det följande behandlas som *culpabedömning vid felaktig rättstillämpning*.

Det allmänna lyder under ett mer eller mindre strikt ansvar om de bortser från en explicit lagregel.⁵¹ På samma sätt torde ansvaret gälla om en oavsiktlig

⁴⁵ Jfr. NJA 2010 s. 112; NJA 2013 s. 762; NJA 2018 s. 1127.

⁴⁶ Se SOU 1958:43 s. 25.

⁴⁷ Se t. ex. NJA 1987 s. 954; NJA 2013 s. 842.

⁴⁸ Jfr. prop. 1972:5 s. 497; prop. 1989/90:42 s. 15.

⁴⁹ Se t. ex. NJA 2013 s. 842.

⁵⁰ Jfr. Bengtsson (1996) s. 65 f. och 71 f.

⁵¹ Jfr. t. ex. NJA 2002 s. 1044.

avvikelse från tydliga prejudikat sker från det allmänna i deras rättsanvändning.⁵² Även överträdelse i lag eller i rättstillämpningen av absoluta fri- eller rättigheter utgör sannolikt fel eller försummelse vid myndighetsutövning.⁵³ När en myndighet i mer ovissa fall har tolkat rättskällorna oriktigt, är culpa-bedömningen däremot inte lika sträng mot det allmänna.⁵⁴ I förarbetsuttalanden till SkL har departementschefen klargjort att det endast i undantagsfall, där myndighetens rättstillämpning är uppenbart oriktigt, går att tala om culpa från det allmännas sida.⁵⁵ Enbart det faktum att ett beslut ändras i högre instans är därmed, enligt Bengtsson, inte tillräckligt för att en myndighet ska ådra sig ansvar.⁵⁶ Rättsläget har ändrats aningen sedan anförda motivuttalanden till lagen, och det allmännas ansvar har skärpts till viss del.⁵⁷ Wejedal menar dock fortsatt att utrymmet för den enskilde att begära ersättning för sina rättegångskostnader som en form av skadestånd är ”synnerligen begränsat”. Han menar vidare att det ger anledning att ifrågasätta om den gällande ordningen – skadeståndsvägen – i själva verket är realistisk.⁵⁸

2.2.1.2 Skäliga biträdeskostnader

Vad gäller culpabedömningen av det allmännas handlande har HD utvecklat en omfattande praxis. Angående frågan om biträdeskostnader i förvaltningsprocessen är vägledningen från HD däremot inte lika omfattande. I NJA 2010 s. 112 skulle domstolen ta ställning till ett skadeståndsyrkande från en enskild som vunnit framgång för sin talan mot en kommun inom ramen för förvaltningsprocessen. TR, HovR och HD kom fram till att ersättning inte skulle utgå till följd av att kommunen inte hade handlat vårdslöst. HD gjorde däremot ett utlåtande, att om det funnits skadeståndsgrundande fel eller försummelse skulle det under *vissa förhållanden* utgå ersättning för ombudskostnader.⁵⁹ Yttrandet är däremot närmast att förstå som *obiter dictum*. Under vilka

⁵² Jfr. Bengtsson och Strömbäck (2008) s. 98.

⁵³ Se. SOU 2020:44 s. 223 och 232 ff.

⁵⁴ Jfr. Bengtsson (1996) s. 81.

⁵⁵ Se prop 1972:5 s. 518.

⁵⁶ Se Bengtsson (1996) s. 76. HD har flera gånger ställt sig bakom Bengtssons syn på den generösa culpabedömningen av det allmänna, se t. ex. NJA 1994 s. 654, NJA 2007 s. 862.

⁵⁷ Se t. ex. NJA 2013 s. 842.

⁵⁸ Se Wejedal (2017) s. 210.

⁵⁹ Se NJA 2010 s. 112 p. 4.

förhållanden som ersättning bör utgå utvecklar domstolen inte. HD har inte heller vid senare tillfälle utvecklat vad det innebär, och rättsläget i den frågan är därmed oklart.⁶⁰

Justitiekanslern (JK) har emellertid, genom sin möjlighet att på frivillig väg reglera skadeståndsanspråk, meddelat beslut som ger en viss vägledning. I JK, dom meddelad 23 juni 2014, dnr 3660-13-40 sökte en man ersättning från staten. Bakgrunden till talan var att Försäkringskassan i ett ärende inte hade beaktat omständigheter som han hade åberopat, vilket innebar en rättstillämpning till nackdel för honom. Av den orsaken yrkade han ersättning för felaktig rättstillämpning. För att få sin rätt gentemot Försäkringskassan hade han anlitat ett ombud, och han yrkade därmed även ersättning för de kostnaderna.

I sin bedömning av om staten var skadeståndsskyldig till följd av Försäkringskassans handlande kom JK fram till att så var fallet. Även mannens ombudskostnader ersattes. JK ansåg att det i bedömningen först skulle beaktas om det förelåg ett skadeståndsgrundande handlande, och att det därefter skulle bedömas om kostnaderna för ombud var skäligen påkallade.⁶¹ Det JK framhöll i sina resonemang var liknande det yttrande från HD som ovan diskuterats. Wejedal menar att det HD och JK har sagt kan beskrivas som två trösklar som ska passeras för att få sina ombudskostnader ersatta och att trösklarna ska betraktas som tämligen höga. Han menar att det först ska göras en vållandebedömningen av den allmänna parten. Endast när en sådan bedömning kan grunda skadestånd ska en granskning göras av om kostnaderna är skäligen påkallade.⁶²

⁶⁰ Se NJA 2013 s. 762 p. 21.

⁶¹ Se JK dnr 3660-13-40.

⁶² Se Wejedal (2017) s. 214.

3 Rätten till en rättvis rättegång

3.1 2 kap. 11 § 2 st. RF och art. 6.1 i EKMR

En rättvis rättegång är en av 2 kap. RF:s absoluta rättigheter. Rätten anses i stora drag omfatta principer som att ha rätt att bli hörd och att få lägga fram sin sak, att parterna är likställda under förfarandet och att det finns regler för en processordning som går att följa. Den nu gällande lydelsen i 2 kap. 11 § 2 st. RF tillkom 2010 när lagstiftaren valde att lägga till skrivelsen ”en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid”.⁶³ Enligt motiven till skrivelsen ska det ses som en komplettering av redan gällande bestämmelser för att säkerställa en rättssäker domstolsprocess, och att det inte ska innebära någon ändring i sak.⁶⁴ Vidare framgår det av förarbetena att bestämmelsen i framtiden inte bör vara direkt bunden till art. 6.1 i EKMR och praxis från Europadomstolen, utan att den i stället ska utvecklas utifrån den nationella rätten i förhållande till konventionen.⁶⁵ Dess tillkomst är enligt Bull och Sterzel däremot direkt påverkad av kravet på en rättvis rättegång som ställts upp i art. 6.1 i EKMR. Därmed, hävdar de, borde rimligen praxis före lagändringen vara av betydelse för dess tolkning.⁶⁶

En betydande skillnad mellan art. 6.1 i EKMR och 2 kap. 11 § RF är att konventionsbestämmelsen enbart ska tillämpas vid prövningen av civila rättigheter och skyldigheter eller av brottsanklagelser.⁶⁷ Innebörden av civila rättigheter i art. 6.1 har i praxis varit föremål för stora tolkningssvårigheter.⁶⁸ I RF har inte samma problematik uppstått eftersom grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 11 § 2 st. gäller för alla rättegångar.⁶⁹

⁶³ Se lag (2010:1408).

⁶⁴ Se prop. 2009/10:80 s. 252.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:80 s. 157.

⁶⁶ Se Bull, Sterzel (2023) s. 83.

⁶⁷ Se. art. 6.1 i EKMR.

⁶⁸ Se bl. a. *Sporrong-Lönnroth mot Sverige* (Series A, No. 52).

⁶⁹ Jfr. prop. 2009/10:80 s. 161.

Europadomstolen och HD har tagit ställning till kostnadsfördelningsreglerna i förvaltningsprocessens förhållande till en rättvis rättegång i ett flertal mål. Avgörandena av störst betydelse kommer att beröras nedan.

3.1.1 Europadomstolens praxis

I *Stankiewicz mot Polen* tog Europadomstolen ställning till kostnadsfördelningen i ett civilmål med en allmän motpart. Målet handlade i korthet om att makarna Stankiewicz hade förvärvat en bostad vid en offentlig auktion till underpris. Staten, genom motsvarande Åklagarmyndigheten, väckte då talan mot paret i civil domstol med grunden att makarna hade gjort en orättmätig vinst på statens bekostnad.⁷⁰ Åklagarmyndighetens talan ogillades i under- och överinstans. I överinstansen tillerkändes makarna däremot inte ersättning för sina rättegångskostnader. Åklagarmyndigheten hade hänvisat till en bestämmelse i den då gällande processlagen som undantog myndigheten från att ersätta processkostnader när den agerade för att ”protect the rule of law or citizens’ rights, or in the public interest”.⁷¹ Överinstansen gick på myndighetens linje och förpliktigade därmed inte Åklagarmyndigheten att ersätta makarna för deras processkostnader.

Makarna Stankiewicz klagade till Europadomstolen mot bakgrund att en rättvis rättegång inte hade tillförsäkrats efter den nationella domstolens utslag att kvitta kostnaderna. Paret menade att det var orättvist eftersom Åklagarmyndigheten hade resurser betydligt större än individen. De ansåg att en rättvisa inte bara måste omfatta prövningen av den ursprungliga saken utan också skäligheten i fördelningen av rättegångskostnader.⁷² Polen var i stället av åsikten att det var riktigt att låta paret stå för sina egna kostnader då Åklagarmyndigheten hade varit i den speciella rollen som rättsordningens väktare.⁷³ Staten hävdade även att avgörandet inte var ”diskriminerande” då Åklagarmyndigheten för sin del bar sina egna kostnader.⁷⁴ Den ordning som Polen beskrivit

⁷⁰ Se *Stankiewicz mot Polen* p. 9.

⁷¹ Se *Stankiewicz mot Polen* p. 27–37.

⁷² Se *Stankiewicz mot Polen* p. 54 – 58.

⁷³ Se *Stankiewicz mot Polen* p. 49.

⁷⁴ Se *Stankiewicz mot Polen* p. 50.

i målet ger uttryck för kvittningsprincipen och är följaktligen samma ordning som i den svenska förvaltningsprocessen (se ovan).

Europadomstolen konstaterade genom att hänvisa till *Kreuz v Poland* att höga ansökningsavgifter kan ses som ett hinder mot prövning. Även om det i det här fallet handlar om rättegångskostnader ansåg domstolen att det var en lämplig jämförelse, och att kvittningsregeln därmed kunde strida mot art. 6.1. Målet kan för utomstående framstå som komplext, vilket domstolen konstaterar.⁷⁵ I vilken mån det hade betydelse för Europadomstolens bedömning framgår däremot inte. Det konstaterades att det i beaktande av tvistemålets värde inte var omotiverat att anlita ett ombud, och inte heller att kostnaderna för ombudet var omotiverat högt.⁷⁶ Domstolen lyfte att det i vissa fall kan rättfärdigas att kostnaderna kvittas om det är för att skydda rättsordningen, men inte om det innebär en otillbörlig fördel för myndigheten.⁷⁷ Mot denna motivering ansåg Europadomstolen att det stred mot art. 6.1 EKMR att kvitta kostnaderna.

I målet *Černius och Rinkevičius* hade två enskilda fört talan i nationell domstol för att undgå att betala ett vitesbelopp. De båda nådde framgång i en första process, och undgick därmed vitesskyldigheten till den allmänna motparten. Bägge parter hade anlitat biträden vars kostnad översteg föremålet för tvisten och väckte därmed en separat process för att få de kostnaderna ersatta. I den andra processen nådde de emellertid ingen framgång, vilket allt som allt innebär en ekonomisk förlust för parterna.⁷⁸ När målet nådde Europadomstolen, blev frågan för domstolen att ta ställning till om den första processens ekonomiska obetydlighet för parterna stridit mot art. 6.1 EKMR.

I sina domskäl poängterade domstolen att rättigheterna i konventionen inte skulle vara teoretiska och illusoriska, utan praktiska och effektiva.⁷⁹ Parternas förda talan ansåg domstolen inte handla om annat än att erhålla resultat, men att processen trots det inneburit ett negativt nettoresultat för parterna. Det

⁷⁵ Se *Stankiewicz mot Polen* p. 73.

⁷⁶ Se *Stankiewicz mot Polen*, p. 74–75.

⁷⁷ Se *Stankiewicz mot Polen*, p. 68–69.

⁷⁸ Se *Černius och Rinkevičius* p. 52–64.

⁷⁹ Se *Černius och Rinkevičius* p. 68; Se även *Zubac v. Croatia* p. 77.

hade enligt Europadomstolen orsakats av att det hade varit svårt för att få ersättning för sina kostnader inom ramen för en annan process. Ordningen innebar enligt bedömningen ett hinder mot rättegångsprövning post ex facto, det vill säga retroaktivt.⁸⁰ Därmed konstaterade Europadomstolen att förfarande hade inneburit att parternas rätt till domstolsprövning hade kränkts.⁸¹

3.1.2 HD

Högsta domstolen har i en rad avgöranden dömt ut ersättning för rättegångskostnader till en enskild med en allmän motpart, trots att 32 § ÄL inte ger en sådan möjlighet.⁸²

I NJA 2015 s. 374 överklagade makarna JN och GN Kronofogdemyndighetens (KFM) utmättningsbeslut förordnat av Skatteverket (SKV) samt yrkade ersättning för rättegångskostnader. SKV medgav att utmätningarna skulle hävas men bestred ersättningsyrkandet då ärendelagen inte ger möjlighet för staten att förpliktigas att betala motpartens kostnader. Utmättningsbeslutet hävdades i tingsrätten (TR) och i hovrätten (HovR) men kostnadsyrkandet ogillades i båda instanser. I HD valde majoriteten dock att resonera annorlunda. Genom hänvisande till Europadomstolens praxis,⁸³ kom HD fram till att det i vissa fall strider mot rätten till rättvis rättegång enligt art. 6.1 i EKMR att inte tillerkänna ersättning för rättegångskostnader till en enskild som vinnande part mot staten. Målet gällde däremot inte civila rättigheter eller skyldigheter, vilket innebar att art. 6.1 i EKMR inte var tillämplig. Som ovan konstaterat är emellertid regeringsformen tillämplig på alla rättegångar, och likt Bull och Sterzel ansåg majoriteten att grundlagen omfattades av de grundläggande principer som finns i EKMR.⁸⁴ Därmed fann domstolen att det skulle kränka den enskildes rätt till en rättvis rättegång om inte den allmänna motparten påfördes ett ersättningsansvar. Rätten till ersättning för ombudskostnader var däremot inte ovillkorlig enligt HD; ”I rättstillämpningen bör krävas, för att

⁸⁰ Se Černius och Rinkevičius p. 68.

⁸¹ Se Černius och Rinkevičius p. 72.

⁸² NJA 2018 s. 49; NJA 2020 s. 908; NJA 2021 s. 235.

⁸³ Se *Stankiewicz mot Polen*.

⁸⁴ Jfr. Prop. 2009/10:80 s. 156; SOU 2008:125 del 1 s. 424 ff.; Jfr. även Bull, Sterzel (2023) s. 83.

den enskilde ska ha rätt till ersättning, att kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Vid bedömningen ska det vägas in att handläggningen enligt ärendelagen är förenklad”.⁸⁵

Avgörandet från HD kan numera betraktas som en rättsregel⁸⁶ som bekräftats, samt preciserats, genom en rad följande avgöranden.⁸⁷

⁸⁵ NJA 2015 s. 374 p. 20.

⁸⁶ Se NJA 2020 s. 908 p. 12.

⁸⁷ NJA 2018 s. 49; NJA 2020 s. 908; NJA 2021 s. 235.

4 HFD 2022 ref. 10

4.1 Bakgrund och yrkanden

HFD 2022 ref. 10 behandlade frågan om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocess. I målet hade SM ansökt om att få byta efternamn, men SKV hade avslagit ansökan. SM överklagade avslaget till förvaltningsrätten och förlorade, men nådde framgång i kammarrätten. SKV överklagade kammarrättens beslut, där SM bestred överklagandet och för sin del yrkade ersättning för ombudskostnader. SKV:s överklagande avlogs av HFD, men frågan om rätt till ersättning för rättegångskostnader förordnades till HFD att avgöras i plenum.⁸⁸

I HFD framhöll SM att kostnaderna hon haft för att ta vara på sin rätt var berättigade i förhållande till sakens karaktär. Att inte värdera SM:s rätt till ersättning skulle enligt SM strida mot hennes rätt till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § 2 st. RF och art. 6.1 i EKMR. Vidare anförde hon att HFD skulle fatta beslutet om rättegångskostnader inom ramen för förvaltningsmålet. Möjligheten att begära skadestånd av staten för sina rättegångskostnader i förvaltningsmål var enligt SM inte tillräcklig för att hennes rätt till en rättvis rättegång skulle aktas. SM åberopade till stöd för sin talan avgöranden från HD och Europadomstolen, vilka i relevanta delar berörts ovan. SKV menade å sin sida att SM:s yrkande om ersättning för kostnader skulle avvisas.⁸⁹

4.2 HFD:s bedömning

HFD inledde i sin bedömning av talan med att redogöra kort för kostnadsfördelningsreglerna som gäller i allmän förvaltningsdomstol respektive allmän domstol. De konstaterade att det i FPL inte finns några kostnadsfördelningsregler och att det, oavsett utgång, innebär att varje part får bära sina egna kostnader. Fortsatt redogjorde HFD för skälen till reglernas utformning, samt

⁸⁸ Se HFD 2021 ref. 36.

⁸⁹ Se HFD 2022 ref. 10.

de förslag till förändring som presenterats i lagstiftningssammanhang. Därefter lyfte domstolen den praxis från HD och Europadomstolen som ovan berörts.

Efter att ha redogjort för rättsläget gick HFD över till att bedöma frågan i sak. HFD erkände att det i undantagsfall kan uppstå situationer i processen där förhållandena är sådana att det skulle strida mot rätten till en rättvis rättegång att inte tillerkänna den enskilde ersättning för sina rättegångskostnader. Att det var tvunget att ske i en ordning där det döms ut inom förvaltningsprocessen ställde sig däremot HFD frågande till. I bedömningen om det skulle vara förenligt med art. 6.1 i EKMR hänvisade HFD till *Černius och Rinkevičius* och sade:

se t. ex. avgörandet i målet *Černius och Rinkevičius* där rätten till en rättvis rättegång ansågs ha överträtts, inte för att det saknades en rätt att få ersättning för kostnader i det förvaltningsmål som klaganden hade vunnit utan för att det hade varit för svårt att i särskild ordning få ersättning för dessa kostnader i form av skadestånd.⁹⁰

Av den anledningen ansåg HFD att skadeståndsvägen var förenlig med art. 6.1 i EKMR, och därmed även 2 kap. 11 § 2 st. RF.⁹¹

4.3 Minoritetens bedömning

En minoritet bestående av *Anderson, Knutsson, Bull, Askersjö, Baran* och *Jönsson* var i fallet skiljaktiga om SM:s rätt till ersättning. De anförde att majoritetens resonemang om att rätten till en rättvis rättegång kunde tillgodoses genom skadestånd, inte är kontroversiellt. Vad minoriteten däremot framhöll var att skadeståndsvägen i de flesta fall inte är något realistiskt alternativ för den enskilde. De ansåg att om skadestånd ska utgå krävdes det att allmän domstol kom fram till att förvaltningsdomstolen handlat vållande enligt 3 kap. 2 § SkL i sin rättstillämpning. Rätten till en rättvis rättegång var en absolut rättighet och en överträdelse av en sådan sannolikt skulle innebära fel

⁹⁰ Se HFD 2022 ref. 10 p. 32.

⁹¹ Se HFD 2022 ref. 10.

eller försummelse vid myndighetsutövning, enligt Anderson med flera. Ett avvisande av ett kostnadsyrkande för rättegångskostnader skulle möjligen därför kunna dömas ut enligt 3 kap. 2 §. Det skulle däremot förutsätta att den enskilde fortsatt skulle vara tvungen att framställa sina kostnadsyrkanden. I det fall ett avvisningsbeslut inte skulle innebära en överträdelse av regeringsformen var minoriteten av åsikten att utsikterna för framgång i skadeståndstalan skulle vara högst begränsade.

4.4 HFD 2022 ref. 10 i doktrinen

Avgörandet från HFD har, som tidigare nämnts, debatterats friskt i den juridiska litteraturen.⁹² Många författare har likt minoriteten i HFD problematiserat skadeståndsalternativet för att få sina rättegångskostnader ersatta. Wejedals utgångspunkt är att ett felaktigt myndighetsbeslut inte måste innebära att culpabedömningen i 3 kap. 2 § SkL uppfylls. Han föreslår i stället att avvisningsbeslutet skulle kunna ses som ett så pass felaktigt beslut att det skulle grunda skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 §.⁹³ Han utvecklar inte sitt resonemang nämnvärt, men det gör Knutsson som är inne på samma spår. Hon ser som lösning på problemet att allmän domstol förkastar avgörandet från HFD och i stället bedömer det som en begränsning av en absolut rättighet.⁹⁴ Det skulle sannolikt innebära att förutsättningarna för att utdöma skadestånd enligt 3 kap. 2 § SkL skulle vara uppfyllda.⁹⁵ Knutsson antar vidare att majoriteten av ledamöterna i HFD förutsätter att enskilda inte kommer att yrka ersättning för rättegångskostnader. Om den bilden skulle stämma överens med verkligheten menar Knutsson att utsikterna för skadeståndsvägen blir än mer begränsade, eftersom HFD då inte skulle behöva fatta ett avvisningsbeslut som skulle kunna grunda ersättningsansvar enligt 3 kap. 2 §.⁹⁶

⁹² Se t. ex. Wejedal (2023); Wilske (2022); Knutsson (2022).

⁹³ Se Wejedal (2023).

⁹⁴ Se Knutsson (2022) s. 286.

⁹⁵ Se SOU 2020:44 s. 223 och 232.

⁹⁶ Se Knutsson (2022) s. 287.

5 Avslutande diskussion

5.1 Analys

Det utredningen visat ger upphov till ett flertal avvägningar och spännande resonemang där rättsläget inte framstår som helt lättbegripligt. Vad som däremot framstår som klart är att det är ett uppenbart polariserat område. Kostnadsfördelningsreglerna i förvaltningsprocessrätten har diskuterats frekvent i både lagstiftnings-sammanhang och i litteraturen. Diskussionerna kan påstås ha nått sin kulmen i och med HFD:s avgörande 2022. Som i metoden beskrivet måste rättsläget klarläggas för att kunna besvara frågeställningen, det vill säga ta ställning till om avgörandet står i strid med rätten till en rättvis rättegång.

Bakomliggande syften till förvaltningsprocessens nuvarande reglering är i mångt och mycket motiverat med officialprincipens framträdande roll i förvaltningsdomstolarna. Att döma av FPL:s utveckling från en enpartsprocess till en tvåpartsprocess, och därtill vad författare i den juridiska litteraturen anfört, tycks behovet av ombud ökat över tid. Lorenzon, Holm och Wejedals studie ger ytterligare indikation på att det i många fall finns en stor fördel att få hjälp av ett biträde eller ett ombud att driva sin process.

Numera är ersättning för rättegångskostnader för enskild vinnande part med allmän motpart i vissa fall att betrakta som en förutsättning för en rättvis rättegång. Det följer av avgöranden från Europadomstolen, HD och HFD. Av stor betydelse är att bestämmelserna om rätten till en rättvis rättegång i den svenska grundlagen och EKMR i väsentliga drag ska förstås på samma sätt. Det följer av EKMR:s inflytande på tillkomsten av 2 kap. 11 § 2 st. RF. Det har bekräftats av HD och innebär att det som följer av *Stankiewicz mot Polen* ska tillämpas i alla svenska rättegångar, i stället för sådana som enbart rör prövningar av civila rättigheter och skyldigheter eller brottsmisstankar.

För att den enskilde ska ha rätt till ersättning enligt HD, krävs det att kostnaderna är befogade med hänsyn till målets beskaffenhet. Någon vidare vägledning kring hur den bedömningen ska ske uttalar sig HD inte om, annat än att

förenklad handläggning är något som borde beaktas. Enligt Europadomstolen är målets storlek också något som borde tas hänsyn till. Även om vissa riktlinjer går att finna i praxis verkar bedömningen av när ersättning ska utgå vara överhängande skönsmässig. Vad som däremot ska förstås som klarlagt är att bedömningen av om kostnaderna är befogade ska göras separat från saken om vårdslöshet från myndighetens sida. Det torde framgå av uttalanden från HD och JK. Det må uppfattas som ett aningen grundläggande konstaterande, men det får stor betydelse vid bedömningen av hållbarheten i HFD:s avgörande.

Culpabedömningen av det allmänna vid felaktig rättstillämpning är många gånger att ses som generös. Av utredningen att döma kan ansvar i regel utkrävas i de fall en myndighet bortser från en lagregel, tydliga prejudikat eller inte garanterar en absolut frihet eller rättighet. I övriga mer ovissa fall åligger det inte samma strikta ansvar. Av motivuttalanden framstår det som att skadeståndsskyldighet enbart kan utgå i fall då rättstillämpningen är uppenbart oriktig. Visserligen har det allmännas ansvar skärpts något genom praxis, men ska fortsatt ses som litet till följd av en generös bedömning av myndigheternas culpa.

Hur förhåller sig då HFD:s bedömning till vad som nu anförts? Domstolen har likt HD erkänt vad som följer av *Stankiewicz mot Polen*. De har däremot ansett att ersättning av rättegångskostnader inte behöver ske inom ramen för förvaltningsprocessen för att en rättvis rättegång ska tillförsäkras. Till stöd för sin tes hänvisade HFD till *Černius och Rinkevičius*. I det målet hade rätten till en rättvis rättegång kränkts eftersom det var en svår process för att få sina rättegångskostnader ersatta, inte för att det skett inom ramen för en annan prövning. Därför ansåg HFD att en ordning där ersättning för rättegångskostnader döms ut enligt reglerna om skadestånd inte skulle betraktas som rättighetsstridig.

HFD:s resonemang och hänvisningar framstår som närmast motstridiga i förhållande till hur systemet för ersättning av rättegångskostnader ser ut. Som ovan redogjorts för är möjligheten för den enskilde att väcka skadestånd mot det allmänna till följd av felaktig rättstillämpning mycket begränsad. Det

räcker inte att en förvaltningsdomstol rättar till en felaktig rättstillämpning av en myndighet. Inte heller att kostnaderna för ombud anses vara befogade i förhållande till ärendets karaktär räcker. Ersättning utgår endast när både vållandebedömning visar att myndigheten varit vårdslös och när rättegångskostnaderna varit skäligen påkallade. Av skadeståndsalternativet framstår det därmed som svårt att få sina rättegångskostnader ersatta. *Černius och Rinkevičius* ger, mot bakgrund av det anförda, anledning att konstatera att ersättning för felaktig rättstillämpning genom 3 kap. 2 § SkL inte upprätthåller kravet om en rättvis rättegång.

Likt det Knutsson och minoriteten anförde i sin kritik mot avgörandet, innebär systemet att avvisa ett kostnadsyrkande i förvaltningsrätt inte nödvändigtvis att rätten till en rättvis rättegång kränks för den enskilde. Allmän domstol skulle i sin bedömning kunna komma fram till att ett avvisningsbeslut för yrkande av rättegångskostnader som stridande mot 2 kap. 11 § 2 st. RF. Det skulle innebära en begränsning av en absolut rättighet från förvaltningsdomstolen, och därmed sannolikt innebära en möjlighet till att få ersättning enligt 3 kap. 2 SkL. En förutsättning för ett sådant system skulle dock vara att enskilda fortsatt skulle vara tvungna att framställa ersättningsyrkanden för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen, trots vetskapen om att de kommer att avvisas. Hur allmän domstol kommer att behandla yrkanden om avvisningsbeslut som grundlagsstridiga är inte klart. Därför går det inte med säkerhet att säga att rätten till en rättvis rättegång i förvaltningsprocessen är garanterad i den svenska rättsordningen.

5.2 Slutsats

För att en rättegång ska kunna genomföras rättvist krävs det i vissa mål med allmän motpart att ersättning utgår till den enskilda, vinnande parten. Under vilka förutsättningar det ska ske är rättsläget inte klart, men givet är att det ska vara befogat sett till målets karaktär och dess värde. Ett system för ersättning av rättegångskostnader behöver inte ske inom ramen för samma process, men ska i sådant fall inte vara förknippat med svårigheter för att tillgodose sin rätt. HFD 2022 ref. 10 innebär sådana svårigheter till följd av att vållandebedömningen av det allmänna vid felaktig rättstillämpning enligt 3 kap. 2

§ är generös. Därmed ska avgörandet betraktas som stridigt mot rätten till en rättvis rättegång enligt art. 6.1 i EKMR och 2 kap. 11 § 2 st. RF. Det finns däremot en möjlighet för allmän domstol att tillsäkra den enskilde en rättvis rättegång genom att bedöma avvisningsbeslut i förvaltningsdomstol som en begränsning av en absolut rättighet, som skulle kunna grunda ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL. HD har däremot inte prövat frågan och rättsläget är därför oklart.

Källförteckning

Trycka källor

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

- SOU 1926:31 *Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning*
- SOU 1926:32 *Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning*
- SOU 1938:44 *Processlagsberedningens förslag till rättegångsbalk*
- SOU 1958:43 *Skadestånds i offentlig verksamhet: förslag*
- SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarande: Besvärssakkunnigas slutbetänkande*
- SOU 1971:76 *Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden*
- SOU 1991:106 *Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler*
- SOU 2008:125 del 1 *En reformerad grundlag*
- SOU 2020:44 *Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda*

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1931:80	<i>Kungl. Maj:da proposition nr 80</i>
Prop. 1971:30	<i>Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.</i>
Prop. 1972:5	<i>Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.</i>
Prop. 1989/90:42 s. 15	<i>Om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen</i>
Prop. 1995/96:22	<i>Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna</i>
Prop. 2009/10:80	<i>En reformerad grundlag</i>

Utskottsbetänkanden

Dir. 1989:56 s. 22	<i>Översyn av domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation</i>
--------------------	---

Rättsfall m. m.

Högsta domstolen

NJA 1987 s. 954

NJA 1994 s. 654

NJA 2002 s. 1044

NJA 2007 s. 862

NJA 2010 s. 112

NJA 2013 s. 762

NJA 2013 s. 842

NJA 2014 s. 323

NJA 2014 s. 332

NJA 2015 s. 374

NJA 2018 s. 49

NJA 2018 s. 103

NJA 2018 s. 1127

NJA 2020 s. 908

NJA 2021 s. 235

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2021 ref. 36

HFD 2022 ref. 10

Justitiekanslern

Justitiekanslern, dom meddelad 23 juni 2014, dnr 3660-13-40 (cit. JK dnr 3660-13-40)

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Stankiewicz v. Polen, app. no. 46917/99, dom meddelad den 6 april 2006 (cit. *Stankiewicz v. Polen*)

Černius and Rinkevičius v. Lithuania, app. no. 73579/17 och 14620/18, dom meddelad 18 juni 2020 (cit. *Černius and Rinkevičius*)

Sporrong-Lönnroth v. Sweden Ser. A, No. 52, dom meddelad 18 december 1984

EU-domstolen

C-205/15 Directia Generală a Finanțelor Publice Brașov (DGRFP) mot Vasile Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horatiu-Vasile Cruduleci, EU:C:2016:499 (cit. *Toma* C-205/15)

Litteratur

Bengtsson, Bertil: *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*, 1 upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 1996 (cit. Bengtsson (1996))

Bengtsson, Bertil – Strömbäck, Erland: *Skadeståndslagen: en kommentar*, 3 upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2008 (cit. Bengtsson och Strömbäck (2008))

Bull, Thomas – Sterzel, Fredrik: *Regeringsformen – en kommentar*, 5 upplagan, Studentlitteratur, Lund 2023 (cit. Bull, Sterzel (2023))

Dahlgren, Göran: 'Allmän förvaltningsdomstols officialprövning', SvJT 1994 s. 388–407 (cit. Dahlgren (1994))

Ekelöf, Per Olof – Bylund, Torleif – Edelstam, Henrik: *Rättegång, Tredje häftet*, 7 upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2006 (cit. Ekelöf (2006))

Kleineman, Jan: *Rättsdogmatisk metod* (red.), *Juridisk Metodlära*, 2 upplagan, Studentlitteratur, Lund 2018 (cit. Kleineman (2018))

Knutsson, Margit: 'HFD 2022 ref. 10. Fråga om ersättning för rättegångskostnader', Förvaltningsrättslig tidskrift 2022 s. 281–289 (cit. Knutsson (2022))

Lavin, Rune: *Förvaltningsprocessrätt*, 5:1 upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2023 (cit. Lavin (2023))

Lundin, Anna-Karin (red.): *Regeringsrätten 100 år*, 1 upplagan, Iustus, Uppsala 2009 (cit. Lundin (2009))

Olsen, Lena: 'Rättsvetenskapliga perspektiv', SvJT 2004 s. 105–145 (cit. Olsen (2004))

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessens grunder*, 10 upplagan, Jure, Stockholm 2014 (cit. Ragnemalm (2014))

Stenlund, Karolina: *Rättighetsargumentet i skadeståndsrätten*, 1 upplagan, Iustus Förlag, Uppsala, 2021 (cit. Stenlund (2021))

Vahlne Westerhäll, Lotta: *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*, 1 upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2002 (cit. Vahlne Westerhäll (2002))

Wejedal, Sebastian – Lorentzon, Rebecka – Holm, Louise: 'Ombudfördel I förvaltningsmål – ett empiriskt bidrag till teorin om "lawyer advantage', *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2022 s. 47–94 (cit. Wejedal (2022))

Wejedal, Sebastian: 'Finn fem fel – några (sista) reflektioner med anledning av HFD 2022 ref. 10', SvJT 2023 s. 174–198 (cit. Wejedal (2023))

Wejedal, Sebastian: *Rätten till biträde – Om biträdeskostnader vid svenska domstolar*, 1 upplagan, Juridiska intuitionens skriftserie, Göteborg 2017 (cit. Wejedal (2017))

Wennergren, Bertil: 'En förvaltningsdomstols rättsskipningsuppgift', SvJT 1995 s. 66–74 (cit. Wennergren (1995))

Wilske, Olof: 'Är regeringsformen gällande rätt i Högsta förvaltningsdomstolen? – en kommentar till HFD 2022 ref. 10', SvJT 2022 s. 617–626 (cit. Wilske (2022))