



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Anton Andersson

# Kostnadsfördelning i förvaltningsprocessen

Mellan rätten till en rättvis rättegång och förvaltnings-  
processens grunder

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Torvald Larsson

Termin: VT 2026

# Innehåll

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Summary .....                                                             | 4  |
| Sammanfattning .....                                                      | 5  |
| Förord .....                                                              | 6  |
| Förkortningar.....                                                        | 7  |
| 1 Inledning .....                                                         | 8  |
| 1.1 Bakgrund .....                                                        | 8  |
| 1.2 Syfte och frågeställningar .....                                      | 9  |
| 1.3 Metod och material .....                                              | 10 |
| 1.4 Avgränsningar .....                                                   | 12 |
| 1.5 Forskningsläge.....                                                   | 13 |
| 1.6 Disposition.....                                                      | 14 |
| 2 Rätten till en rättvis rättegång.....                                   | 16 |
| 2.1 Inledning.....                                                        | 16 |
| 2.2 Det rättsliga ramverket .....                                         | 16 |
| 2.2.1 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen .....                     | 16 |
| 2.2.2 Artikel 6.1 Europakonventionen .....                                | 17 |
| 2.3 Avgöranden från Europadomstolen.....                                  | 19 |
| 2.3.1 Stankiewicz mot Polen .....                                         | 20 |
| 2.3.2 Černius och Rinkevičius mot Litauen .....                           | 21 |
| 2.3.3 Zustović mot Kroatien.....                                          | 23 |
| 2.3.4 Dragan Kovačević mot Kroatien.....                                  | 24 |
| 2.4 Sammanfattande slutsatser .....                                       | 25 |
| 3 Den förvaltningsprocessuella bakgrunden.....                            | 27 |
| 3.1 Inledning.....                                                        | 27 |
| 3.2 Måls anhängiggörande.....                                             | 27 |
| 3.3 Officialprincipen.....                                                | 28 |
| 3.4 Tvåpartsprocessen .....                                               | 30 |
| 3.4.1 En inkvisitorisk process i förvaltningsdomstol .....                | 30 |
| 3.4.2 En kontradiktorisk process i förvaltningsdomstol.....               | 31 |
| 3.5 Kvittningsprincipen .....                                             | 32 |
| 3.5.1 Rättegångskostnader i förvaltningsmåls historiska<br>bakgrund ..... | 32 |
| 3.5.2 Kvittningsprincipens innebörd .....                                 | 34 |
| 3.6 HFD 2022 ref.10.....                                                  | 34 |
| 3.6.1 Bakgrund .....                                                      | 34 |
| 3.6.2 Domstolens bedömning.....                                           | 35 |

|         |                                                                                                   |    |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.6.3   | Skiljaktig mening .....                                                                           | 36 |
| 3.6.4   | HFD 2022 ref. 10 i litteraturen.....                                                              | 38 |
| 3.7     | Ombudsfördelen i förvaltningsmål – ”Lawyer advantage” ..                                          | 40 |
| 3.8     | Sammanfattande slutsatser .....                                                                   | 41 |
| 4       | Rättssäkerhetens pris – SOU 2025:111 .....                                                        | 44 |
| 4.1     | Inledning.....                                                                                    | 44 |
| 4.2     | Utredarens uppdrag .....                                                                          | 44 |
| 4.3     | Förvaltningsdomstolars behörighet att pröva yrkande om<br>ersättning för rättegångskostnader..... | 45 |
| 4.4     | När ska det finnas en rätt till ersättning för<br>rättegångskostnader i förvaltningsmål? .....    | 47 |
| 4.4.1   | Den enskildes framgång i målet.....                                                               | 47 |
| 4.4.2   | Befogade kostnader i relation till sakens beskaffenhet... 47                                      |    |
| 4.4.2.1 | En bedömning i det enskilda fallet .....                                                          | 48 |
| 4.5     | Utredningens förslag .....                                                                        | 49 |
| 4.5.1   | Utformningen av en reglering .....                                                                | 49 |
| 4.5.2   | Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen ...                                        | 51 |
| 4.6     | Remissyttranden .....                                                                             | 51 |
| 4.7     | Sammanfattande slutsatser .....                                                                   | 55 |
| 5       | Avslutning och sammanfattande slutsatser.....                                                     | 57 |
| 5.1     | Kostnadsfördelningens förhållande till rätten till en rättvis<br>rättegång .....                  | 57 |
| 5.2     | Betydelsen av utredningens förslag för den enskildes rätt till<br>en rättvis rättegång.....       | 59 |
| 5.3     | Utredningens förslag i förhållande till förvaltningsprocessens<br>grunder .....                   | 62 |
|         | Källförteckning .....                                                                             | 65 |

# Summary

In this thesis, an analysis is conducted of the Swedish system concerning litigation costs in administrative proceedings from a rights-based perspective, with particular focus on the right to a fair trial and the proposal presented in SOU 2025:111. The right to a fair trial is expressed in Swedish law through both the European Convention of Human Rights and the Instrument of Government. Neither provision explicitly regulates the right to compensation for legal costs. The issue has nevertheless been addressed in the case law of both the European Court of Human Rights and national court, where it has been established that, under certain conditions, an individual may be entitled to compensation for litigation costs.

The thesis initially examines under what circumstances the right to a fair trial requires that an individual be granted compensation for litigation costs and whether the Swedish system is compatible with this right. Under the current Swedish system, an individual is generally not entitled to compensation for litigation costs in administrative court proceedings, regardless of the outcome of the case. It has traditionally been justified by “the principle of investigation” and by the notion that administrative court proceedings are designed so that individuals should be able to conduct their case without legal representation. The Supreme Administrative Court subsequently established in HFD 2022 ref. 10 that claims for compensation for litigation costs in administrative proceedings shall henceforth be dismissed. The ruling has been subject to criticism, while it has also been demonstrated that legal representation entails a procedural advantage. Consequently, there appears to be a conflict between the structure of the administrative procedure and the right to a fair trial. The conclusion in the thesis is that there is no general right to compensation for litigation costs; such a right arise only where it would be disproportionate for the individual to bear their own costs. Also, it is not possible to draw definitive conclusions as to whether the Swedish system is compatible with the right to a fair trial.

In light of the proposal presented in SOU 2025:111, the thesis includes an analysis of the proposal with regard to the conflict between the individual’s right to a fair trial and the principles of administrative procedure. The proposal entails that a public party shall be liable to compensate an individual party’s litigation costs where it would be unreasonable for the individual to bear the costs. The conclusion is that the proposal appears well-balanced and compatible with the case law of both the European Court of Human Rights and the Supreme Administrative Court, and is viewed positively in relation to the individual’s right to a fair trial. Furthermore, the reform may contribute to a shift in administrative procedure towards a more pronounced adversarial process and influence the practical application of “the principle of investigation”, without undermining its fundamental function of safeguarding legal certainty.

# Sammanfattning

I uppsatsen analyseras den svenska ordningen avseende rättegångskostnader i förvaltningsprocessen utifrån ett rättighetsperspektiv, med fokus på rätten till en rättvis rättegång och förslaget i SOU 2025:111. Rätten till en rättvis rättegång kommer till uttryck i svensk rätt genom både Europakonventionen och regeringsformen. Rättigheten reglerar inte uttryckligen frågan om kostnadsfördelningen. Frågan har emellertid behandlats i rättspraxis från Europadomstolen och nationell domstol, där det framgår att en enskild under vissa förutsättningar kan ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader.

I uppsatsen utreds inledningsvis under vilka förutsättningar som rätten till en rättvis rättegång kräver att den enskilda får ersättning för sina rättegångskostnader och om den svenska ordningen är förenlig med rättigheten. Enligt den nuvarande nationella ordningen får en enskild vanligtvis inte ersättning för sina rättegångskostnader i mål i förvaltningsdomstol, oavsett utgången i målet. Det har motiverats av officialprincipen och att förfarandet i förvaltningsdomstol är utformat så att den enskilde ska kunna föra sin talan på egen hand och därför saknar behov av ett ombud. Högsta förvaltningsdomstolen har sedermera slagit fast i HFD 2022 ref. 10 att ersättningsyrkanden i förvaltningsmål framöver ska avvisas, vilket mottagits av kritik. Det är även visat att det föreligger en ombudsfordel i processen. Det framstår som att det föreligger ett motsatsförhållande mellan förvaltningsprocessens utformning och rätten till en rättvis rättegång. Slutsatsen är att det inte går att konstatera att det föreligger en allmän rätt till ersättning utan en sådan rätt uppstår först när det är oproportionerligt att den enskilde själv ska tvingas bära sina egna kostnader. Samtidigt är det inte möjligt att dra säkra slutsatser om att den svenska ordningen är förenlig med rätten till en rättvis rättegång.

Med anledning av det förslag som utredningen presenterade i SOU 2025:111 har förslaget analyserats i uppsatsen utifrån det motsatsförhållande som föreligger mellan den enskildes rätt till en rättvis rättegång och förvaltningsprocessens grunder. Förslaget innebär att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Slutsatserna utifrån förslaget är att förslaget framstår som väl avvägt och förenligt med Europadomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis och uppfattas som positivt utifrån den enskildes rätt till en rättvis rättegång. Förändringen kan vidare innebära en förskjutning av förvaltningsprocessen i en riktning mot en mer utpräglad tvåpartsprocess och hur officialprincipen tillämpas i praktiken, utan att dess grundläggande rätts-säkerhetsfunktion förlorar sin betydelse.

# Förord

Denna uppsats markerar avslutningen på nästan fem år av studier på juristprogrammet vid Lunds universitet. Det är svårt att förstå hur snabbt tiden har gått.

Först och främst vill jag tacka min handledare Torvald Larsson för engagerad handledning, kloka synpunkter och värdefull vägledning under hela uppsatsarbetet.

Tack till min familj för det stöd, tålamod och den uppmuntran ni gett mig under studietiden.

Tack till mina vänner, både gamla och nyfunna.

Slutligen tack till dig Andrea. Att få dela både studietiden och vardagen med dig har betytt mer än ord kan beskriva.

*Lund i maj 2026*

*Anton*

# Förkortningar

| Dnr                | Diarienummer                                                                                    |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Europakonventionen | Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| EU-stadgan         | Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna                                    |
| FPL                | Förvaltningsprocesslag (1971:291)                                                               |
| HFD                | Högsta förvaltningsdomstolen                                                                    |
| JT                 | Juridisk Tidskrift                                                                              |
| NJA                | Nytt juridiskt arkiv                                                                            |
| RÅ                 | Regeringsrättens årsbok                                                                         |
| SOU                | Statens offentliga utredningar                                                                  |
| SvJT               | Svensk Juristtidning                                                                            |

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I rättsstaten Sverige tas skyddet för de mänskliga rättigheterna ofta för givet. Samtidigt aktualiseras återkommande frågor om hur väl dessa rättigheter tillgodoses i praktiken, inte minst i förhållande till kraven enligt Europakonventionen. En fråga som under en längre tid har varit föremål för diskussion och utredning är i vilken utsträckning enskilda ska ha rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocesser och hur den nuvarande ordningen förhåller sig till rätten till en rättvis rättegång.<sup>1</sup>

Rätten till en rättvis rättegång är väl förankrad i den svenska rättsordningen och kommer till uttryck genom Europakonventionen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) samt regeringsformen. Rättigheten innebär i korthet att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Varken bestämmelsen i Europakonventionen eller regeringsformen reglerar uttryckligen frågan om ansvarsfördelningen av rättegångskostnader, vilket har gett upphov till en omfattande rättspraxis på området och i synnerhet från Europadomstolen. Det har i avgöranden konstaterats att det under vissa omständigheter kan stå i strid med rätten till en rättvis rättegång om den enskilde inte får rätt till ersättning för rättegångskostnader.<sup>2</sup>

Enligt nuvarande gällande rätt får den enskilde vanligtvis inte ersättning för sina rättegångskostnader inom ramen för en process i förvaltningsdomstol.<sup>3</sup> Det saknas lagstadgade regler om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Därför ska enligt Högsta förvaltningsdomstolen yrkanden om ersättning för rättegångskostnader avvisas, vilket slagits fast i det uppmärksammade rättsfallet HFD 2022 ref. 10.<sup>4</sup> Avsaknaden av lagregler motiveras av förvaltningsdomstolarnas stora handlingsfrihet att anpassa förfarandet vid olika situationer samt att officialprincipen råder, vilket gör att det inte anses finnas något behov för den enskilde att anlita ett juridiskt ombud.<sup>5</sup> Den enskilde är istället hänvisad till att begära kompensation för sina rättegångskostnader genom att väcka talan om skadestånd mot staten i allmän domstol.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> I avgörandet HFD 2022 ref. 10 förs resonemang om den nuvarande ordningen kan anses strida mot artikel 6.1 Europakonventionen, 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 47 i Europeiska unionens stadga.

<sup>2</sup> Se avsnitt 2.3.

<sup>3</sup> Mål som faller under skatteförfarandelagens (2011:1244) tillämpningsområde ger en enskild i vissa fall rätt att få ersättning för sina rättegångskostnader genom att lagen innehåller specifika bestämmelser som reglerar fördelningen av rättegångskostnader.

<sup>4</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 34.

<sup>5</sup> Prop. 1971:30 s. 291 f.

<sup>6</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 32.

Det förefaller således föreligga ett motsatsförhållande inom svensk förvaltningsprocessrätt mellan å ena sidan att förvaltningsprocessen är utformad på ett sådant sätt att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt på egen hand, å andra sidan kraven som följer av rätten till en rättvis rättegång. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att det visats att det föreligger en så kallad ”ombudsfördel” i svensk förvaltningsdomstol. Ombudsfördelen innebär att enskilda med tillgång till ombud har större sannolikhet att vinna framgång med sin talan än vad enskilda utan tillgång till ombud har.<sup>7</sup>

Mot bakgrund av riskerna och svårigheterna att inleda ett nytt förfarande i allmän domstol, för att få sina rättegångskostnader ersatta, tillsatte regeringen år 2024 en utredning med uppdraget att utvärdera om enskilda ska få sina rättegångskostnader ersatta i förvaltningsdomstol.<sup>8</sup> Utredningen presenterade den 24 november 2025 sitt förslag genom SOU 2025:111 *Rättssäkerhetens pris* som innefattar ett flertal ändringar på det förvaltningsprocessuella rättsområdet. I synnerhet innebär förslaget en förändring av vem som kan komma att bära ansvaret för den enskildes rättegångskostnader.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syfte är att undersöka och analysera den svenska ordningen för rättegångskostnader i förvaltningsprocesser ur ett rättighetsperspektiv. Särskild vikt riktas mot hur ordningen förhåller sig till rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen samt hur det förslagna regelverket i SOU 2025:111 kan komma att påverka den enskildes rättigheter och de grundläggande principerna inom förvaltningsprocessrätten. För att uppnå syftet har följande frågeställningar formulerats:

1. Är den nuvarande svenska ordningen avseende ansvarsfördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsmål förenligt med rätten till en rättvis rättegång?
2. Vilka problem medför det nuvarande systemet för den enskildes möjlighet att tillvarata sin rätt?
3. Innebär utredningens förslag, som redovisas i SOU 2025:111, en förbättring och att den enskildes rätt till en rättvis rättegång uppfylls?
4. Innebär utredningens förslag en förändring av grundprinciperna inom förvaltningsprocessrätten?

Uppsatsens två första frågeställningar är huvudsakligen av deskriptiv karaktär och syftar främst till att skapa en rättslig förståelse för det område som undersöks. Dessa frågeställningar utgör en nödvändig grund och skapar en naturlig

---

<sup>7</sup> Se avsnitt 3.7.

<sup>8</sup> Dir. 2024:39 s. 10 f.

övergång för att kunna analysera och besvara de två efterföljande frågeställningarna.

### 1.3 Metod och material

I detta avsnitt redogörs för uppsatsens metodval och material samt motiven bakom dessa val. I uppsatsen tillämpar jag både en rättsdogmatisk och en rättsanalytisk metod för att besvara frågeställningarna. Metoderna är lämpligast för att uppnå uppsatsens syfte.

Den rättsdogmatiska metoden är omskriven och omdiskuterad i litteraturen då den kritiserats för att vara otydlig och obestämd.<sup>9</sup> Metoden får dock anses innebära, och beskrivs oftast som, att utreda, tolka och systematisera innehållet i gällande rätt utifrån de allmänt accepterade rättskällorna.<sup>10</sup> Kleineman beskriver att det oftast handlar om att söka efter svaren i lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och den rättsdogmatiskt orienterade litteraturen. Det är även enklare att beskriva vad man gör när man använder metoden.<sup>11</sup> Den rättsdogmatiska metoden är en praktiskt syftande metod och förhåller sig, utifrån frågeställningarna, lämpligast att använda.<sup>12</sup> I uppsatsen används metoden för att göra en utredning av gällande rätt. Den rättsanalytiska metoden syftar i stället till att analysera rätten.<sup>13</sup>

Kleineman menar att man måste se bortom den olyckliga språkliga kopplingen mellan rättsdogmatik och dogmatisk inställning. ”Dogmatisk” framstår som ett påstående om bristande öppenhet och anpassningsförmåga. En analys utifrån en rättsdogmatisk metod behöver inte vara dogmatisk till sin karaktär utan handlar om att analysera olika aspekter med målet att resultatet antas spegla innebörden av gällande rätt alternativt hur en rättsregel ska uppfattas i ett visst konkret sammanhang.<sup>14</sup>

Den rättsdogmatiska metoden utgår från de allmänt accepterade rättskällorna: lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.<sup>15</sup> Lagstiftning och rättspraxis har en given auktoritet. Lagförarbeten har alltid tillskrivits stor betydelse och tilldelats en självständig auktoritet i prejudikat. Vid användning av den rättsdogmatiska metoden uppstår frågor om vilken utsträckning den juridiska doktrinen ska tillmätas betydelse. En del anser att litteraturen endast kan tillmätas betydelse genom sin inre tyngd medan andra menar att den kan bära på en stark logisk struktur vilket ger den viss självständigt bärande betydelse.<sup>16</sup> Uppsatsens ämne är delvis oreglerat i svensk rätt och frågan om

---

<sup>9</sup> Gunnarsson och Svensson (2023) s. 97; Kleineman (2025) s. 25; Sandgren (2025) s. 51.

<sup>10</sup> Jareborg (2004) s. 4; Gunnarsson och Svensson (2023) s. 105; Sandgren (2025) s. 52 f.; Kleineman (2025) s. 25.

<sup>11</sup> Kleineman (2025) s. 25.

<sup>12</sup> Kleineman (2025) s. 31.

<sup>13</sup> Sandgren (2025) s. 54.

<sup>14</sup> Kleineman (2025) s. 31 f.

<sup>15</sup> Kleineman (2025) s. 25.

<sup>16</sup> Kleineman (2025) s. 40 f.

ersättning för rättegångskostnader inryms inte heller i de uttryckliga reglerna för rätten till en rättvis rättegång i Europakonventionen och regeringsformen. Det är därför nödvändigt att använda den juridiska litteraturen för att besvara frågeställningarna.

Det har varit omdiskuterat om doktrin och den rättsdogmatiska metoden ger utrymme för kritik. Det har tidigare sagts att kritik mot avgöranden från högre instans bör undvikas. Prejudikat från högsta instans ska vara vägledande och att konstatera att domen är fel kan anses som utanför den rättsdogmatiska metoden. Synen har förändrats genom att vissa rättsfrågor kan komma att avgöras av Europadomstolen och EU-domstolen. Det är dock en viktig uppgift för den vetenskapliga rättsdogmatiken att lyfta fram och påvisa inkonsekvens i rättskipningen.<sup>17</sup> Den rättsdogmatiska metoden används i första hand för att besvara den första och andra frågeställningen.

I en del av uppsatsen tillämpas en rättsanalytisk metod. Den rättsanalytiska metoden skiljer sig från den rättsdogmatiska metoden och har inte bara till syfte att fastställa gällande rätt utan också till att analysera rätten. Metoden öppnar även upp för möjlighet till kritik, av exempelvis högsta instans, är vidare och ger utrymme för värderingar. Vad gäller materialet så fokuserar den rättsdogmatiska metoden på de allmänt accepterade rättskällorna. Den rättsanalytiska metoden möjliggör användning av varierande material.<sup>18</sup>

Uppsatsen utreder till en början vad som utgör gällande rätt för att sedan analysera den. Utöver det analyseras även det nyligen presenterade förslaget i SOU 2025:111. Att metoden tillåter en mer öppen diskussion gör den ändamålsenlig i sammanhanget och används för att möjliggöra en bra analys och besvara frågeställningarna. Den rättsanalytiska metoden används främst för att besvara uppsatsens tredje och fjärde frågeställning.

Materialet som bildar grunden för uppsatsen består till stor del av de allmänt accepterade rättskällorna som den rättsdogmatiska metoden utgörs av. Uppsatsens inledande del tillämpar till stor del förarbetsuttalanden och litteratur för att bilda en förståelse för den förvaltningsprocessuella bakgrunden. Utöver det redogörs för ett centralt rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen. HFD 2022 ref. 10 är av grundläggande betydelse och har stor relevans för uppsatsen i syfte att kunna klarlägga i vilken utsträckning enskilda har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader enligt nationell rätt.

Vidare redogörs för rätten till en rättvis rättegång. Av naturliga skäl utgörs det avsnittet till stor del av praxis från Europadomstolen. Detta med anledning av att rättigheten har sin grund i Europakonventionen och redogör för vilka krav som ställs upp av Europadomstolen för att rätten till en rättvis rättegång ska bedömas som uppfyllt. Urvalet av de rättsfall som presenteras är gjort

---

<sup>17</sup> Kleineman (2025) s. 41 f.

<sup>18</sup> Sandgren (2025) s. 54 ff.

utefter den relevanta rättsfrågan som varit föremål för prövning i förhållande till arbetets syfte och frågeställning. Utöver det används centrala källor som lagförarbeten och litteratur.

I den senare delen konstituerar utredningen SOU 2025:111 också en stor del av uppsatsen. Detta för att möjliggöra en så välgrundad analys som möjligt av vad förslaget innebär, vilka förändringar som kan komma att införas samt om eventuella konsekvenser.

I uppsatsen har Generativ AI använts i begränsad omfattning.<sup>19</sup> Verktöget har använts uteslutande för språkliga förbättringar och granskningar av språket. Användningen av det Generativa AI verktyget kan i sammanhanget därför likställas med ett lexikon.

## 1.4 Avgränsningar

I svensk rätt kommer rätten till en rättvis rättegång till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan. Uppsatsen kommer inte gå närmare in på bestämmelsen i EU-stadgan då bestämmelsens innebörd och räckvidd ska anses motsvara det i Europakonventionen.<sup>20</sup>

Uppsatsen kommer inte att behandla mål som faller under skatteförfarandelagens (2011:1244) tillämpningsområde. Lagen innehåller specifika bestämmelser som reglerar fördelningen av rättegångskostnader och ger en enskild i vissa fall rätt att få ersättning för sina rättegångskostnader.<sup>21</sup> Det är ett undantag från den övriga förvaltningsprocessen och gäller endast specifikt för skatterättsliga mål. Med anledning av att ansvarsfördelningen redan är reglerad avseende dessa mål faller det utanför uppsatsens syfte och frågeställningar.

Enskilda som vill och anser att de har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader är, enligt nuvarande ordning, hänvisad till att begära kompensation genom att väcka en skadeståndstalan i allmän domstol. Det föranleder att skadeståndsrättsliga frågor uppstår vid en sådan bedömning utifrån reglerna i skadeståndslagen (1972:207). De skadeståndsrättsliga frågorna och bedömningarna kommer inte att behandlas närmare i denna uppsats. Det motiveras av en sådan utredning och fördjupad analys överskrider uppsatsens huvudsakliga syfte och inte ryms inom uppsatsens omfattning.

Det förslag som utredningen har presenterat är omfattande och innefattar flertalet rättsfrågor inom olika rättsområden. I denna uppsats behandlas endast den del av förslaget som berör rätten till ersättning för rättegångskostnader då det är den delen av förslaget som är relevant för uppsatsens frågeställningar. I uppsatsens fjärde kapitel redogörs för en del av de remissyttranden som

---

<sup>19</sup> Det verktyg som använts är OpenAI.

<sup>20</sup> Art. 52.3 EU-stadgan.

<sup>21</sup> 43 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

kommit in med anledning av utredningens förslag. Eftersom utredningen är omfattande och berör flera rättsområden och rättsfrågor har ett urval av remissyttrandena gjorts då samtliga remissinstanser inte behandlar de frågor som är aktuella i uppsatsen. Framställningen avgränsas därför till de remissyttranden som bedöms vara relevanta för uppsatsens syfte och frågeställningar.

Utredningens förslag innefattar en särskild kostnadsregel i mål med enskilda som motparter. Förslaget innebär att rätten får förplikta den förlorande parten att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader. Måltyper som kan komma att beröras av förslaget är exempelvis mål enligt upphandlingslagstiftningen och tvistlösningsmål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.<sup>22</sup> Dessa mål skiljer sig från övriga förvaltningsmål när enskilda har en myndighet som motpart och kommer därför inte att behandlas i uppsatsen.

Utredningen tar vidare sikte på vilken del av det allmänna som ska bära kostnadsansvaret och hur finansieringen bör ske.<sup>23</sup> Det skulle vara av intresse att analysera hur utredningens förslag bäst lämpar sig att finansieras. Uppsatsens syfte är dock att utreda enskildas möjlighet till ersättning för sina rättegångskostnader samt om förslaget innebär ett förbättrat system och således inte hur en sådan finansiering ska ske. Denna del kommer därför inte att behandlas inom ramen för uppsatsen. I detta sammanhang och med den motiveringen kan det konstateras att inte heller den enskildes möjlighet att få statlig finansiering av sina rättegångskostnader enligt rättshjälpslagen (1996:1619) kommer att undersökas närmare.

## 1.5 Forskningsläge

Rätten till en rättvis rättegång utgör en central del av uppsatsen. Innebörden av rättigheten framkommer inte direkt av bestämmelserna i Europakonventionen eller regeringsformen. Betydelsen och tolkningen behöver således kompletteras av rättspraxis och litteratur för att skapa en djupare förståelse för innehållet. I *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* redogör Danelius, Danelius, Bull och Cameron för rättigheten närmare med tillhörande praxis.

Forskningen inom den svenska förvaltningsprocessen är omfattande och har under lång tid behandlat processuella frågor, som exempelvis officialprincipens innebörd och parternas ställning i domstolsförfarandet. I *Förvaltningsprocesslagen m.m.: En kommentar* har von Essen kommenterat förvaltningsprocesslagen i sin helhet och därtill skrivit boken *Förvaltningsrättens*

---

<sup>22</sup> SOU 2025:111 s. 579 f.

<sup>23</sup> SOU 2025:111 s. 572.

*grunder*. Även Lavin bidrar till förståelsen för förvaltningsprocessens särdrag genom att behandla frågorna i boken *Förvaltningsprocessrätt*.

Enskildas möjligheter till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål har, vilket framkommer i uppsatsens tredje kapitel, varit föremål för både utredning och diskussion under en lång period. Wejedal har i sin avhandling *Rätten till biträde* från 2017 behandlat frågan djupgående genom ett centralt bidrag till forskningen. I sin avhandling beskriver Wejedal utförligt rättsläget och de bakomliggande faktorerna till det. Avhandlingen belyser även innehållet i rätten till en rättvis rättegång ur en konventionsrättslig kontext med beaktande av den rättspraxis som har etablerats av Europadomstolen samt Högsta domstolen. Wejedal har även, i en rättsfallskommentar "*Finn fem fel*" – några (sista) reflektioner med anledning av HFD 2022 ref. 10, behandlat ämnet genom att redogöra för och kritiserat Högsta förvaltningsdomstolens avgörande utifrån förutsättningarna som följer av Europakonventionen.

I artikeln *Ombudsfördel i förvaltningsmål – ett empiriskt bidrag till teorin om "lawyer advantage"* genomför Lorentzon, Holm och Wejedal en empirisk undersökning av ombudsfördelen i svensk förvaltningsdomstol. Det har tidigare saknats en sådan undersökning av förvaltningsprocesserna i Sverige. Författarna avsåg därför att, genom undersökningen, bidra till den fortsatta diskussionen om frågorna kring kostnadshanteringen och kvittningsprincipens förhållande till rätten till en rättvis rättegång med ett empiriskt underlag.

Det saknas, såvitt känt, en samlad analys av det nyligen framlagda förslaget i SOU 2025:111 ur ett konventions- och grundlagsrättsligt perspektiv. Det finns därmed anledning och utrymme att närmare undersöka i vilken mån den föreslagna regleringen tillgodoser de krav som följer av rätten till en rättvis rättegång och om förslaget innebär att grundprinciperna inom förvaltningsprocessrätten kan komma att förändras. Uppsatsen ska bidra till att analysera möjliga konsekvenser av utredningens förslag utifrån den enskildes perspektiv i förhållande till den nuvarande ordningen och rätten till en rättvis rättegång.

## 1.6 Disposition

Inledningsvis presenteras bakgrunden till uppsatsens ämne och därefter uppsatsens syfte samt frågeställningar. Sedan följer en framställning av vilka avgränsningar som har vidtagits. Det inledande kapitlet innehåller därefter en beskrivning av vilken metod och det material som uppsatsen består av samt en redogörelse av forskningsläget på området.

I uppsatsens andra kapitel undersöks innebörden av rätten till en rättvis rättegång i regeringsformen och Europakonventionen i förhållande till frågan om rätten till ersättning för rättegångskostnader. Kapitlet redogör sedermera för relevant praxis från Europadomstolen följt av ett avslutande avsnitt med

sammanfattande slutsatser. Redogörelsen är av betydande vikt för att ha möjlighet att besvara uppsatsens första, andra och tredje frågeställning.

Arbetets tredje kapitel tar utgångspunkt i det förvaltningsprocessrättsliga regelsystemet. Kapitlet redogör för bakgrunden och de principer som ligger till grund för förvaltningsrättens nuvarande rättsläge genom en historisk tillbakablick samt hur fördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsmål hanteras idag. I kapitlet presenteras även Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2022 ref. 10 och domstolens bedömning. Avslutningsvis redovisas ett avsnitt med sammanfattande slutsatser. Kapitlet utgör en central del i besvarandet av uppsatsens samtliga frågeställningar.

Utredningens förslag behandlas i uppsatsens fjärde kapitel. Avsnittet redogör för utredningens uppdrag och utredning. Därefter presenteras även det förslag som utredningen lämnat. Utöver det behandlas ett urval av de remissyttranden som kommit in med anledning av förslaget och avslutningsvis presenteras kapitalets sammanfattande slutsatser. Betänkandets utredning och förslag möjliggör besvarandet av uppsatsens tredje och fjärde frågeställning.

I uppsatsens avslutande kapitel redovisas mina sammanfattande slutsatser och reflektioner utifrån det presenterade materialet.

## 2 Rätten till en rättvis rättegång

### 2.1 Inledning

I detta kapitel kommer innebörden av rätten till en rättvis rättegång att utredas i förhållande till frågan om kostnadsersättning i förvaltningsmål. Rätten till en rättvis rättegång regleras i svensk rätt genom både regeringsformen och Europakonventionen. I uppsatsens avsnitt framställs därför inledningsvis den rättsliga regleringen i regeringsformen och därefter den i Europakonventionen. Avslutningsvis presenteras praxis från Europadomstolen för att undersöka vilka krav rätten till en rättvis rättegång uppställer i förhållande till ersättning för rättegångskostnader.

### 2.2 Det rättsliga ramverket

#### 2.2.1 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen

2011 grundlagsfästes rätten till en rättvis rättegång genom införandet av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.<sup>24</sup> Bestämmelsen fick följande lydelse ”En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig”. Europakonventionen gäller sedan 1 januari 1995 som svensk lag men den svenska regleringen innehöll inte någon generell regel om rätten till domstolsprövning och ett rättvist rättegångsförfarande på konstitutionell nivå. Grundlagsutredningen bedömde, utifrån detta, att regeringsformen borde innehålla en bestämmelse om de grundläggande krav som kan ställas på domstolsförfarandet.<sup>25</sup>

Vid utformningen av grundlagsbestämmelsen var innehållet och tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen vägledande. Det motiverades med att de grundläggande rättssäkerhetskrav som ställdes upp i bestämmelsen grundade sig på fundamentala rättsstatsprinciper som redan utgjorde en del av svensk rätt.<sup>26</sup> Grundlagsutredningens förslag mötte en del kritik mot bakgrund av bestämmelsens förhållande till artikel 6 i Europakonventionen. Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter ansåg inte att bestämmelsen borde vara direkt knuten till bestämmelsen i Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Bestämmelsen borde, enligt ledamöterna, i stället utformas på så sätt att den utvecklar innebörden av den nationella rätten gentemot konventionen och får en självständig betydelse. Högsta domstolens ledamöter framhöll att praxis från Europadomstolen som tillkommer efter det att grundlagsbestämmelsen antagits och som inte kunnat förutses inte skulle omfattas av bestämmelsen. Eftersom domstolarna och andra myndigheter redan under alla omständigheter var skyldiga att följa Europakonventionen innebar förslaget,

---

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:80 s. 12.

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:80 s. 158 f.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:80 s. 159.

enligt ledamöterna, en komplikation i rättstillämpningen utan att det i praktiken medförde något ökat skydd för den enskilde.<sup>27</sup>

Regeringen delade den uppfattningen. Den angav att det från en konstitutionell synpunkt framstod som mindre passande att i hög grad knyta både ordalydelsen och tillämpningen av en ny grundlagsbestämmelse till en specifik bestämmelse i Europakonventionen och den praxis som ständigt utvecklas av Europadomstolen. Detta med beaktande av att Europadomstolen årligen, vid upprepande tillfällen, meddelade domar av betydelse för tolkningen av artikel 6.1 och att avgörandena inte alltid var lätta att tolka samt att det hände att Europadomstolen ändrade sin tidigare praxis. Regeringen ansåg att om Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i sin helhet skulle beaktas vid tillämpningen av den nya grundlagsbestämmelsen skulle det potentiellt kunna leda till, som Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolens ledamöter menade, att grundlagsbestämmelsen får en helt annan innebörd än vad som förutsågs och avsågs. Europadomstolens framtida praxis skulle därför inte utan vidare påverka innehållet i svensk grundlag och bestämmelsen borde ges en självständig betydelse i förhållande till Europakonventionen enligt regeringen.<sup>28</sup>

Grundlagsutredningen föreslog att grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde skulle omfatta varje rättegång i domstol och inte begränsas till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Det innebär att grundlagsbestämmelsen skulle få ett vidare tillämpningsområde än artikel 6.1 Europakonventionen, vilket regeringen instämde med.<sup>29</sup>

### 2.2.2 Artikel 6.1 Europakonventionen

Europakonventionen är inkorporerad i svensk lag genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ingen lag eller annan föreskrift får meddelas i strid med dessa åtaganden.<sup>30</sup>

Artikel 6.1 i Europakonventionen reglerar rätten till en rättvis rättegång och lyder enligt följande:

In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgement shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of

---

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:80 s. 157.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:80 s. 160.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:80 s. 162.

<sup>30</sup> 2 kap. 19 § regeringsformen.

juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

Av bestämmelsens ordalydelse följer att enskilda har rätt till en rättvis förhandling ”fair hearing”. Europadomstolen har utöver det härlett, ur de allmänna kraven i artikel 6.1, en rätt att få tillträde till domstol ”access to court” och ett krav på att domstolsprövningen ska vara effektiv ”effective access to court”. Wejedal menar att samtliga av dessa tre, var och en kan läggas till grund för en rätt till biträde.<sup>31</sup>

Utifrån artikeln följer ett antal tröskelkriterier för att artikeln ska vara tillämplig. Rättigheterna som stadgas i artikeln måste inte tillförsäkras i alla typer av rättegångar och liknande förfarande utan begränsas till att omfatta endast vid prövning av någons civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot någon för brott. Europakonventionens krav utgör dock endast miniminivå och den nationella lagstiftningen står fri att tillförsäkra en högre rättighetsstandard.<sup>32</sup>

När det kommer till tolkningen av begreppen ”civila rättigheter och skyldigheter” och ”anklagelse för brott” finns det omfattande praxis från Europadomstolen.<sup>33</sup> Det är i huvudsak ”civila rättigheter och skyldigheter” som är av intresse för arbetet. Europadomstolen har fastslagit att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller en myndighet och att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten. Det är tillräckligt att den enskilde på rimliga grunder ”on arguable grounds” kan hävda att den enskilde har en sådan rättighet som görs gällande, och således krävs det inte att anspråket är välgrundat. Även i de fall det funnits ett svagt nationellt stöd för att hävda ett anspråk har Europadomstolen godtagit att det rört sig om en reell och seriös tvist.<sup>34</sup> Kravet på att tvisten ska anses vara reell och seriös innebär att prövningen av rättigheten måste beröra den klagandes rättsliga situation i det enskilda fallet.<sup>35</sup> Det finns en presumtion för att artikel 6.1 är tillämplig då Europadomstolen anfört att en tvist måste antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet.<sup>36</sup> Det finns heller inget hinder för att en tvist kan anses vara reell och seriös även om det finns tidigare rättspraxis som klarlagt rättsläget.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Wejedal (2017) s. 83.

<sup>32</sup> Bylander (2017) s. 371.

<sup>33</sup> Danelius m.fl. (2023) s. 189.

<sup>34</sup> Danelius m.fl. (2023) s. 189.

<sup>35</sup> Reichel och Wenander (2025) s. 218.

<sup>36</sup> *Rolf Gustafsson mot Sverige* p. 39 och Danelius m.fl. (2023) s. 189.

<sup>37</sup> *Salerno mot Italien* och Danelius m.fl. (2023) s. 189.

En avgörande fråga blir hur detta förhåller sig till den svenska förvaltningsprocessen. I ett remissvar till reformen av regeringsformen anförde Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter att det bör beaktas att, särskilt inom förvaltningsförfarandet, ett stort antal mål och ärenden prövas som inte har samband med någon enskild persons civila rättigheter och skyldigheter.<sup>38</sup> Flera av de måltyper vars förfarande regleras av förvaltningsprocesslagen anses därför inte uppfylla tröskelkriterierna, till skillnad från förfarande som regleras av rättegångsbalken där de allra flesta förfaranden omfattas av artikel 6.1.<sup>39</sup>

Det har dock utvecklats en omfattande praxis från Europadomstolen som visar att artikeln är tillämplig i ett stort antal förvaltningsrättsliga mål. Frågan huruvida det föreligger en tvist innebär i förhållande till förvaltningsmyndigheter att det är först när förvaltningsmyndigheten har fattat ett negativt beslut i förhållande till den enskilde som en tvist kan uppstå. Således kan inte handläggningsfel hos myndigheter i sig anses strida mot artikel 6.1.<sup>40</sup> Det ska vidare vara fråga om en rättighet eller en skyldighet. Det innebär att det ska kunna gå att pröva utifrån fastställda kriterier om förutsättningarna för att bevilja rättigheten eller utkräva skyldigheten är uppfyllda. Rättigheten eller skyldigheten ska även kunna karaktäriseras som civil, vilket omfattar privaträttsliga frågor, offentligrättsliga beslut och åtgärder som i något hänseende påverkar den enskildes möjligheter och ställning att bedriva privaträttslig verksamhet.<sup>41</sup> Avgöranden som på ett eller annat sätt knyter an till ekonomiska rättigheter eller skyldigheter är exempel på sådana förvaltningsrättsliga beslut som enligt Europadomstolens praxis anses omfatta civila rättigheter och skyldigheter.<sup>42</sup>

## 2.3 Avgöranden från Europadomstolen

Europadomstolens rättspraxis är avgörande för tolkningen av artikel 6.1 Europakonventionen. Bestämmelsens ordalydelse reglerar inte frågan angående rättegångskostnader direkt utan innebörden får i stället sökas i domstolens prejudikatbildning. I det följande avsnittet presenteras därför ett antal avgöranden från Europadomstolen, vilka behandlar frågan om rätten till ersättning för rättegångskostnader i förhållande till artikel 6.1. Som tidigare presenterats har inte domstolens avgöranden endast betydelse för artikel 6.1 Europakonventionen utan även vid tolkningen av 2 kap 11 § andra stycket regeringsformen.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Prop. 2009/10:80 s. 157.

<sup>39</sup> Prop. 2009/10:80 s. 157; Bylander (2017) s. 372.

<sup>40</sup> Reichel och Wenander (2025) s. 219; brister i handläggningen hos myndigheter kan dock strida mot andra konventionsrättigheter.

<sup>41</sup> Reichel och Wenander (2025) s. 219 f.

<sup>42</sup> *Ringeisen mot Österrike, Benthem mot Nederländerna, Feldbrugge mot Nederländerna, Pellegrin mot Frankrike* och Reichel och Wenander (2025) s. 220 f.

<sup>43</sup> Se avsnitt 2.2.1.

### 2.3.1 Stankiewicz mot Polen

I rättsfallet *Stankiewicz mot Polen* behandlar Europadomstolen frågan om ersättning för rättegångskostnader. Avgörandet är av stor betydelse för rättsområdet och dess utveckling, även inom nationell rätt.<sup>44</sup>

Bakgrunden till avgörandet var att makarna Stankiewicz hade köpt en bostad av staten på en offentlig auktion. En distriktsåklagare väckte därefter talan mot makarna för statens räkning och anförde att de hade köpt den aktuella fastigheten inom ramen för ett kompensationsystem för personer som hade övergett sin egendom före andra världskriget. Inom ramen för systemet hade sökanden en krediträtt som möjliggjorde en rätt att räkna av värdet av den övergivna egendomen mot priset på fastigheten som förvärvades från staten. Distriktsåklagaren menade att makarna hade angivit ett för högt värde på fastigheten, som tidigare ägts av anhöriga, vilket ledde till att köpeskillingen för fastigheten blev för låg. Mot den bakgrunden yrkade distriktsåklagaren att makarna skulle betala tillbaka en del av beloppet.<sup>45</sup>

Frågan togs upp till prövning i nationell domstol som ogillade distriktsåklagarens talan. Den regionala domstolen förpliktade även staten att ersätta makarna för deras rättegångskostnader.<sup>46</sup> Distriktsåklagaren överklagade domen till appellationsdomstolen och anförde att beslutet att tillerkänna svaranden ersättning för deras rättegångskostnader var ogrundat. Detta mot bakgrund av att käranden i målet var åklagare och då var inte den allmänna principen i civilprocesslagen tillämplig enligt vilken den förlorande parten ska bära rättegångskostnaderna. Domstolen avslag distriktsåklagarens överklagande i frågan om priset på den aktuella fastigheten. Appellationsdomstolen ändrade emellertid den regionala domstolens dom genom att avslå sökandes yrkande om ersättning för deras rättegångskostnader med hänvisning till att situationen där en åklagare väcker talan i ett civilt mål, för tredje parts räkning, utgör ett särskilt fall och kan då inte betraktas som enbart part i processen.<sup>47</sup>

Målet togs sedermera upp i Europadomstolen då makarna menade att de, efter den nationella domstolens dom, inte hade haft en rättvis rättegång. Domstolen konstaterade inledningsvis att domstolsavgifter i civilprocesser kunde utgöra en begränsning av enskildas rätt till tillgång till domstolsprövning. Vidare framhöll domstolen att det varken var fråga om domstolsavgifter eller sökandes tillgång till domstolsprövning i det aktuella målet. Domstolen ansåg emellertid att det kunde uppstå situationer där frågor som rör fastställandet av rättegångskostnader kunde vara relevant vid bedömningen av om ett

---

<sup>44</sup> Se avsnitt 3.6.2; HFD 2022 ref. 10 p. 26–28; NJA 2015 s. 374.

<sup>45</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 8–11.

<sup>46</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 12–19.

<sup>47</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 20–37.

civilrättsligt förfarande, sett i sin helhet, var förenligt med artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>48</sup>

Enligt domstolen åtnjöt Åklagarmyndigheten redan från början en privilegierad ställning gällande frågan om rättegångskostnader. Åklagarmyndigheten förfogade över juridisk expertis och betydande ekonomiska resurser som översteg det som stod till en enskilds persons förfogande. Domstolen framhöll vidare att ett sådant privilegium skulle kunna vara motiverat för att skydda rättsordningen, men det bör emellertid inte tillämpas på ett sådant sätt att den enskilde sätts i ett otillbörligt underläge sett i relation till Åklagarmyndigheten.<sup>49</sup>

Europadomstolen ansåg, efter beaktande av samtliga omständigheter, att målet var komplext. Mot bakgrund av det och med beaktande av det betydande belopp som målet rörde, var det inte obefogat av sökanden att anlita juridiskt ombud.<sup>50</sup> Det var inte heller, enligt domstolen, visat att rättegångskostnaderna var oskäligen. Med beaktande av samtliga omständigheter i målet, kom domstolen fram till att det hade skett en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>51</sup>

### 2.3.2 Černius och Rinkevičius mot Litauen

Europadomstolen har utvecklat sin rättspraxis genom avgörandet *Černius och Rinkevičius mot Litauen* där frågan om rättegångskostnader behandlas.<sup>52</sup>

Rättsfallet avsåg två personer som hade bötfällts efter inspektioner av företagets lokaler av en statlig myndighet. Sökandena överklagade sedan beslutet till nationell domstol och anlätade juridiska ombud för att driva processerna. Domstolarna kom fram till att arbetsinspektionens beslut var ogrundade och undanröjde därför besluten. Sökandena inledde därefter separata skadeståndsprocesser för att få ersättning för sina rättegångskostnader som uppstod vid det första förfarandet som också översteg föremålet för tvisten. Målet gick upp till högsta instans där Högsta förvaltningsdomstolen avlog parternas talan. Detta med anledning av att ett av kraven, för att få ersättning, var att den statliga myndigheten hade handlat rättsstridigt eller underlåtit att handla. Eftersom den statliga myndigheten hade handlat inom ramen för sina befogenheter var emellertid inte kravet på ”rättsstridig handling” uppfyllt.<sup>53</sup>

Europadomstolen inledde med att konstatera att rätten till domstolsprövning inte var absolut, utan kan vara föremål för begränsningar. Medlemsstaterna hade därav ett visst utrymme för bedömning. Begränsningarna fick dock inte

---

<sup>48</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 59–60.

<sup>49</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 68–69.

<sup>50</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 73–74.

<sup>51</sup> *Stankiewicz mot Polen* p. 75–76.

<sup>52</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 27.

<sup>53</sup> *Černius och Rinkevičius mot Litauen* p. 7–22.

tillämpas så att de inskränkte eller reducerade den enskildes tillgång till domstol i en sådan utsträckning att kärnan i rättigheten urholkades. En begränsning var endast förenlig med artikel 6.1 Europakonventionen om den tjänade ett legitimt syfte och om det fanns ett rimligt proportionalitetsförhållande mellan de medel som användes och de mål som eftersträvades.<sup>54</sup> Domstolen anförde därefter att det inte var domstolens uppgift att ta ställning till om konventionsstaternas begränsningar genom nationell lagstiftning var lämpliga eller inte. Uppgiften var begränsad till att avgöra om den nationella lagstiftningens konsekvenser var förenliga med konventionen.<sup>55</sup>

Sökandena hade i förevarande fall haft möjlighet att väcka talan i domstol, vilket de hade gjort genom att bestrida de böter som myndigheten hade ålagt dem. Domstolen ansåg inte att detta i sig innebar att samtliga krav enligt artikel 6.1 Europakonventionen var uppfyllda. Domstolen menade vidare att konventionen var avsedd att garantera rättigheterna praktiskt och effektivt, inte teoretiskt. De enskildas syfte med förfarandet var, rimligtvis, att uppnå ett resultat. Det skulle vara meningslöst att gå till domstol för att försvara sina rättigheter om sökandena försattes i en sämre position genom att initiera processen, vilket hade inträffat i förevarande fall eftersom den ekonomiska bördan för sökandena nästan blev dubbelt eller tredubbelt så stor som den ursprungliga. Domstolen kom, med bakgrund av detta, fram till att även om sökandena hade tillgång till domstolsprövning innebar vägran att ersätta dem för deras rättegångskostnader en begränsning av deras rätt till domstolsprövning.<sup>56</sup>

Domstolen gick därefter vidare till påståendet att sökandena hade varit förhindrade att driva sina anspråk enligt nationell lagstiftning, såvida inte myndigheten handlande varit rättsstridigt. Europadomstolen noterade emellertid ett antal avgöranden från de nationella domstolarna vilka visar att rättegångskostnader ersatts på andra rättsliga grunder, även om ersättningen för dessa inte uttryckligen reglerats i lagen.<sup>57</sup>

Europadomstolen anförde att det inte heller gick att bortse från att den nationella domstolens beslut i det aktuella fallet, att neka sökandena ersättning för deras rättegångskostnader, uteslutande grundades på tolkning av den nationella lagstiftningen och utan en proportionalitetsbedömning av rättegångskostnaderna i förhållande till den ekonomiska fördel som uppnåddes. Det hade inte heller gjorts gällande att rättegångskostnaderna som sökandena ådrog sig var överdrivna och beslutet innebar en disproportionell börda för sökandena.<sup>58</sup> Europadomstolen konstaterade mot bakgrund av detta att sökandenas rätt till domstolsprövning, enligt artikel 6.1 Europakonventionen, hade

---

<sup>54</sup> Černius och Rinkevičius mot Litauen p. 66.

<sup>55</sup> Černius och Rinkevičius mot Litauen p. 67.

<sup>56</sup> Černius och Rinkevičius mot Litauen p. 68.

<sup>57</sup> Černius och Rinkevičius mot Litauen p. 71.

<sup>58</sup> Černius och Rinkevičius mot Litauen p. 73.

kränkts genom att de inte, oavsett belopp, fått ersättning för sina rättegångskostnader av de nationella domstolarna som de ådragit sig för att driva processen.<sup>59</sup>

### 2.3.3 Zustović mot Kroatien

I Europadomstolens senare avgörande *Zustović mot Kroatien* behandlas frågan i vilka fall rättegångskostnader måste ersättas för att vara förenligt med Europakonventionen.

Bakgrunden till avgörandet var att Zustović hade ansökt om sjukpension som sedan avslagits av den kroatiska pensionsmyndigheten. Sökanden överklagade sedermera beslutet och väckte talan i förvaltningsdomstolen där Zustović begärde att domstolen skulle upphäva pensionsmyndighetens beslut. Zustović yrkade även att domstolen skulle tillerkänna henne ersättning för rättegångskostnaderna.<sup>60</sup> Av de nya ändringarna i förvaltningsprocesslagen föreskrevs att varje part i ett förfarande skulle bära sina egna rättegångskostnader, vilket gällde omedelbart och även på förfarande där huvudförhandlingen ännu inte avslutats. Tidigare och när talan väcktes hade den förlorande parten fått stå för motpartens rättegångskostnader.<sup>61</sup> Zustović nådde framgång i sakfrågan då förvaltningsdomstolen upphävde pensionsmyndighetens beslut. Domstolen avlog dock yrkandet om ersättning för rättegångskostnader.<sup>62</sup> Zustović överklagade sedan det nya beslutet av pensionsmyndigheten. Efter att Högsta förvaltningsdomstolen upphävt den nya bestämmelsen fick Zustović ersättning för sina rättegångskostnader i den andra processen.<sup>63</sup>

Europadomstolen anförde återigen att en vägran att ersätta sökandens rättegångskostnader i förfarande mot staten som har sin grund i åtgärder vid utövandet av offentlig makt, kunde utgöra en inskränkning av rätten till domstolsprövning. I de fall sökanden fått bifall men ändå ålagts att bära sina egna rättegångskostnader har domstolen, i mål rörande sådana tvister, kommit fram till att det utgör en kränkning av artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>64</sup> Domstolen hänvisade därefter till avgörandet *Černius och Rinkevičius mot Litauen* och menade att det följer av en allmän princip att risken för varje fel som begås av en statlig myndighet ska bäras av staten själv och att fel inte får avhjälpas på bekostnad av enskilda. Europadomstolens slutsats var då att de nationella domstolarnas vägran att ersätta sökandens rättegångskostnader, efter ett förfarande då myndighetens besluts upphävts då det ansågs som ogrundat, utgjorde en kränkning av artikel 6.1. Detta gällde oavsett kostnadernas storlek om de inte uppkommit vårdslöst eller utan rättfärdig grund.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> *Černius och Rinkevičius mot Litauen* p. 74.

<sup>60</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 5–9.

<sup>61</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 12 och 41–43.

<sup>62</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 19.

<sup>63</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 20–33.

<sup>64</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 99.

<sup>65</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 100.

Europadomstolen fann ingen anledning att ifrågasätta den nationella Högsta förvaltningsdomstolens slutsats att ett förfarande som föranleds av ett rättsstridigt beslut eller åtgärd från staten inte kan vara förenligt med rätten till domstolsprövning, såvida den enskilde inte fick sina rättegångskostnader ersätta. Europadomstolen instämde även med att den aktuella bestämmelsen inte tjänade ett legitimt syfte.<sup>66</sup> Mot bakgrund av detta kom domstolen fram till att det skett en kränkning av artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>67</sup>

#### 2.3.4 Dragan Kovačević mot Kroatien

Avgörandet *Dragan Kovačević mot Kroatien* behandlade även det frågan huruvida en enskild har rätt till ersättning för rättegångskostnader.<sup>68</sup> Avgörandet hade sin bakgrund i att socialtjänsten inledde ett förfarande i syfte att frånta Kovačević rättshandlingsförmåga. Den nationella domstolen biföll socialtjänstens yrkande i första instans. Kovačević överklagade, företrädd av advokat, därefter domstolens beslut och menade att beslutet stred mot hans rättigheter enligt artikel 8 Europakonventionen. Domstolen avslog därefter Kovačević överklagan och fastställde underinstansens beslut. Kovačević ingav därefter ett klagomål till författningsdomstolen och anförde att de allmänna domstolarnas avgöranden stred mot hans konstitutionella rättigheter och Europakonventionen. Han yrkade även på ersättning för sina ombudskostnader. Den 20 maj 2015 biföll författningsdomstolen klagomålet då domstolen fann att sökandes rättigheter hade kränkts och upphävde således de allmänna domstolarnas beslut. Domstolen avslog dock Kovačevićs yrkande om ersättning för rättegångskostnader med hänvisning till nationell lagstiftning, enligt vilken varje part i förfarandet, om inte domstolen beslutar annat, skulle bära sina egna kostnader.<sup>69</sup>

Avgörandet togs upp av Europadomstolen som konstaterade att sökande hade haft möjlighet att föra sin talan inför författningsdomstolen och att domstolen avgjort målet till sökandens fördel. Domstolen avslog dock Kovačevićs yrkande om ersättning för ombudskostnader i författningsdomstolen, vilket grundade sig i nationell lagstiftning.<sup>70</sup> Enligt Europadomstolen kunde en sådan regel i sig inte anses oförenlig med artikel 6.1 Europakonventionen. Vidare anförde de följande:

It is not the Court's task to express a view on whether the policy choices made by the Contracting Parties defining the limitations on access to a court are appropriate or not; its task is confined to determining whether their choices in this area produce consequences that are in conformity with the Convention.

---

<sup>66</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 104–106.

<sup>67</sup> *Zustović mot Kroatien* p. 111.

<sup>68</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 1.

<sup>69</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 5–14.

<sup>70</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 67–68.

Vad Europadomstolen skulle pröva i det aktuella fallet var om följderna av tillämpningen av regeln var förenliga med artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>71</sup> Domstolen betonade därefter att storleken på kostnaderna mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet är en relevant faktor vid bedömningen om den enskilda åtnjutit rättigheten och att åläggande av en betydande ekonomisk börda efter ett förfarande kan utgöra en inskränkning av rättigheten.<sup>72</sup> Europadomstolen anförde vidare att de tidigare fastslagit att vid tvister mot staten, som har sin grund i beslut fattade av organ vid utövandet av offentlig makt, kan en vägran att ersätta den enskildes rättegångskostnader vid en framgångsrik process utgöra en inskränkning av deras rätt till tillgång till domstol.<sup>73</sup>

Mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet kom Europadomstolen fram till att författningsdomstolens beslut att inte tillerkänna sökandens ersättning för ombudskostnaderna innebar en begräsning av rätten till domstolsprövning.<sup>74</sup> Domstolen ansåg inte att begräsningen var proportionerlig i förhållande till syftet och kom därför fram till slutsatsen att det skett en inskränkning av artikel 6.1 Europakonventionen.<sup>75</sup>

## 2.4 Sammanfattande slutsatser

Rätten till en rättvis rättegång kommer till uttryck i Europakonventionen och regeringsformen. Bestämmelsen i grundlagen är utformad på så sätt att den omfattar samtliga rättegångar i landet och således även förfaranden i förvaltningsdomstol. Vid införandet av grundlagsbestämmelsen ansåg lagstiftaren att bestämmelsen skulle ha en självständig betydelse i förhållande till Europakonventionen. Konventionen är dock inkorporerad i svensk lag. Ingen författning får stå i strid med de åtaganden som följer av det och domstolarna är under alla omständigheter skyldiga att följa Europakonventionen. Innehållet i rätten till en rättvis rättegång i artikel 6.1 utvecklas sedermera av Europadomstolens praxis.

Det går, utifrån Europadomstolens praxis, att härleda att det under vissa omständigheter står i strid med rätten till en rättvis rättegång att neka en enskild rätt till ersättning för rättegångskostnader. I de samtliga presenterade rättsfallen har den enskilde vunnit framgång i den ursprungliga sakfrågan. Det är endast ett konstaterande och domstolen uttalar inte i något av fallen att det är ett krav för att den enskilde ska beviljas ersättning. Det är dock, enligt mig, en omständighet som utifrån rättsfallen är svår att säga vara utan betydelse. Ytterligare en omständighet som är gemensam för avgörandena är att de enskilda har nekats ersättning för rättegångskostnader på grund av att de är förhindrade enligt nationell lagstiftning. Att nationell lagstiftning är utformad på

---

<sup>71</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 69.

<sup>72</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 70.

<sup>73</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 71.

<sup>74</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 73.

<sup>75</sup> *Dragan Kovačević mot Kroatien* p. 84–85.

ett sådant sätt utgör dock i sig inte en kränkning av artikel 6.1 enligt domstolen men förhindrar samtidigt heller inte att det i vissa fall är nödvändigt att bevilja ersättning för rättegångskostnader.

I avgörandet *Stankiewicz mot Polen* lägger domstolen vikt vid den obalans som existerar mellan parterna i en process mellan staten och en enskild samt att målet rörde ett betydande belopp för den enskilde och att det därav inte var obefogat att anlita ett juridiskt ombud. Domstolen återkommer med liknande resonemang i *Zustović mot Kroatien* och *Dragan Kovačević mot Kroatien* då den påpekar att fel som begås av staten också ska bäras av staten. Det är således även i dessa fall en obalans som domstolen anser är av betydande vikt då parterna har olika förutsättningar i processen.

Europadomstolen beaktar även huruvida rättigheterna enligt konventionen kan garanteras praktiskt och effektivt. I avgörandet *Černius och Rinkevičius mot Litauen* var sökandena tvingade att initiera nya processer för att få sina rättegångskostnader ersatta. Enligt domstolen räcker det inte att det finns en teoretisk chans att rättigheterna garanteras. I detta fall var det meningslöst att gå till domstolen då sökandena försattes i en sämre ekonomisk position genom att initiera förfarandet. I detta sammanhang är det en intressant bedömning utifrån en svensk förvaltningsprocessuell kontext. Den svenska ordningen har enligt mig många likheter med det Europadomstolen beskriver som opraktiskt och ineffektivt vilket kommer tydliggöras i kapitel 3.

Domstolen framhäver även att det inte är domstolens uppgift att ta ställning till om nationell lagstiftning är lämplig eller inte, utan att avgöra om konsekvenserna vid tillämpningen är förenliga med konventionen. I avgörandena beaktar domstolen omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om det föreligger en begränsning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1, vilket det gör när det är oproportionerligt att den enskilde inte får ersättning för sina rättegångskostnader. Det går således inte att utläsa en allmän regel utifrån Europadomstolens praxis för när en enskild part har rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Mot bakgrund av det nu anförda från Europadomstolens praxis är det nödvändigt att i nästa steg undersöka hur den svenska förvaltningsprocessen är utformad. En sådan genomgång är av central betydelse för att kunna sätta de konventionsrättsliga utgångspunkterna i ett nationellt sammanhang och möjliggöra en bedömning av hur dessa förhåller sig till den svenska ordningen. Genom att redogöra för förvaltningsprocessens struktur och grundläggande principer skapas förutsättningar för att bedöma i vilken utsträckning de bedömningar som följer av Europadomstolens praxis får genomslag i den svenska rättsordningen. Denna kontextualisering är en nödvändig förutsättning för att uppsatsens frågeställningar senare ska kunna besvaras på ett fullständigt och nyanserat sätt.

## 3 Den förvaltningsprocessuella bakgrunden

### 3.1 Inledning

I detta kapitel kommer en historisk bakgrund av rättsläget att presenteras samt några av de centrala aspekterna i den förvaltningsrättsliga processen. Detta med syftet att skapa en djupare förståelse för regleringen för ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål och på grund av att mål som avgörs av förvaltningsdomstol skiljer sig, framför allt från tvistemål, i vissa delar.

Genom förvaltningsreformen 1972 delades den rättsliga regleringen upp mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. Begreppet förvaltningsprocessrätt har därför med tiden varierat och kan sägas omfatta både förfarandet hos förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol eller bara förfarandet i förvaltningsdomstol.<sup>76</sup> I detta sammanhang framstår den senare definitionen som mer ändamålsenlig då rättegångskostnader uppstår först vid en domstolsprocess.

Förvaltningsprocessen utmärks av att det i bakgrunden finns offentligrättsliga regler. Dessa syftar till att skydda eller främja vissa allmänna eller enskilda intressen. Genom tillstånds- och tillsynsbeslut har diverse förvaltningsmyndigheter till uppgift att se till att dessa intressen tillgodoses och skyddas. Beslut av förvaltningsmyndigheten kan sedan överklagas till förvaltningsdomstol. Enligt von Essen är det mot bakgrund av det missvisande att beskriva syftet med processen i förvaltningsdomstol som ett verktyg att lösa tvister, likt en tvistemålsprocess, mellan enskilda och det offentliga även om det i vissa fall leder tanken dit. Förvaltningsprocessens funktion är i huvudsak att pröva myndigheters beslut genom att kontrollera att förvaltningsmyndigheterna inte har överträtt sina befogenheter eller tolkat och tillämpat lagen fel. Domstolarnas roll skiljer sig från förvaltningsmyndigheternas i det att de inte ska agera resultatinriktat eller ta ansvar för att lagstiftningens ändamål förverkligas på ett optimalt sätt utan att uppträda fritt och opartiskt.<sup>77</sup>

### 3.2 Måls anhängiggörande

När ett mål görs anhängigt avses att en talan väcks hos en domstol.<sup>78</sup> Vad som framgår av förvaltningsprocesslagen är att anhängiggörande i förvaltningsdomstol kan ske genom ansökan, överklagande, underställning och varje annan åtgärd som inleder ett förfarande hos allmän förvaltningsdomstol. Detta ska ske skriftligt. Bestämmelsen innehåller de handlingar som en enskild eller ett annat privaträttsligt subjekt är skyldiga att lämna. Det är inte bara enskilda som har möjlighet att anhängiggöra mål i förvaltningsdomstol utan också

---

<sup>76</sup> Jfr 1 § FPL; se Lavin (2025) s. 13.

<sup>77</sup> HFD 2022 ref. 37 p. 22.; Von Essen (2025) s. 21 ff.

<sup>78</sup> Lavin (2025) s. 44.

myndigheter i vissa fall. Som utgångspunkt gäller att en myndighet inte har rätt att överklaga en annan myndighets beslut då båda myndigheterna kan antas företräda samma allmänna intresse.<sup>79</sup> Det finns dock exempel på när en statlig myndighet har rätt att överklaga en annan statlig myndighets beslut.<sup>80</sup> I dessa situationer har ofta den specifika myndigheten olika specialintressen att beakta.<sup>81</sup>

På vissa områden kan mål i förvaltningsdomstol också anhängiggöras genom att det allmänna ombudet överklagar ett beslut.<sup>82</sup> Det allmänna ombudets uppdrag är att överklaga beslut till förvaltningsdomstol med syftet att driva fram vägledande avgöranden som bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Möjligheten att överklaga ett beslut bör användas när det finns ett behov av prejudikat på områden med inkonsekvent rättstillämpning. Det allmänna ombudet har dock ingen egen uppfattning i sakfrågan utan har endast till syfte att driva fram fler vägledande domar.<sup>83</sup> Ett sådant överklagande kan alltså vara till den enskildes fördel men också till dess nackdel.

### 3.3 Officialprincipen

Officialprincipen är en av de grundläggande principerna inom förvaltningsprocessen och kommer till uttryck genom 8 § FPL. Domstolen ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och verka för att parterna avhjälpel otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Utredningsansvaret är inte unikt för förvaltningsprocessen, men behöver anpassas och ges en annan tillämpning i vissa avseenden.<sup>84</sup> Detta med anledning av att bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att omfattningen av domstolens utredningsskyldighet bestäms utifrån målets beskaffenhet. I tvistemål är inte officialprincipen ledande utan rätten ska i stället utgå från förhandlingsprincipen. Wejedal menar att dessa två principer på en skala utgör ytterligheterna. I en process ledd av officialprincipen spelar domstolen huvudrollen och parterna en biroll, medan parterna spelar huvudrollen och domstolen har en mer tillbakahållen roll i en process ledd av förhandlingsprincipen.<sup>85</sup> Enligt von Essen ger i sin tur det synsättet en missvisande bild av den processuella verkligheten då officialprincipen inte representerar någon speciell typ av process.<sup>86</sup> Den praktiska innebörden av officialprincipen i mål i

---

<sup>79</sup> Lavin (2025) s. 63.

<sup>80</sup> Se exempelvis 6 § förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter, 30 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologiska produkter, 16 § svävarfartsförordningen (1986:305) och 15 kap. 2 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

<sup>81</sup> Lavin (2025) s. 63.

<sup>82</sup> Se till exempel 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (2010:110) och 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

<sup>83</sup> Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

<sup>84</sup> von Essen (2025) s. 99 f.; se även 43 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (1942:740) som föreskriver att officialprincipen också tillämpas i tvistemål i allmän domstol.

<sup>85</sup> Wejedal (2017) s. 807.

<sup>86</sup> von Essen (2025) s. 100.

förvaltningsdomstol är huvudsakligen att domstolen ska leda utredningen och se till att nödvändigt material ges in.<sup>87</sup>

Utredningsansvaret syftar inte till att hjälpa någon av parterna att nå framgång eller till att nå en viss utgång.<sup>88</sup> Av stadgandet i förvaltningsprocesslagen framgår att ansvaret är olika långtgående beroende av målets innehåll.<sup>89</sup> Det är således inget fullständigt utredningsansvar och alla faktorer i varje mål behöver inte vara utredda. Det som krävs är i stället att målet är så utrett att det kan avgöras på ett godtagbart sätt.<sup>90</sup> Det har diskuterats huruvida bestämmelsen ska ha denna innebörd och inledningsvis föreslogs att rätten hade till uppgift att se till att målet blev fullständigt utrett. Förslaget kritiserades på grund av att skrivningen gav uppfattningen att varje aspekt skulle utredas fullständigt i varje enskilt mål, vilket aldrig var syftet.<sup>91</sup>

Officialprincipen i förvaltningsprocessrätten ska förstås så att domstolen måste se till att tillräcklig utredning finns för att målet ska kunna avgöras. Det innebär att underlaget ska vara tillräckligt fullgott för att avgöra målet och inte att varje förhållande måste vara fullt utrett, även om det uttalats att målet är klart för avgörande när utredningen är fullständig.<sup>92</sup> När det kan anses uppfyllt beror på målets beskaffenhet som utgörs av vad målet materiellt gäller och partsförhållandet.<sup>93</sup>

I vilken omfattning domstolen ska vara aktiv för att berika och precisera processmaterialet eller vidta andra utredningsåtgärder är en fråga som varit föremål för diskussion inom inte bara förvaltningsprocessrätten utan processrätten i stort. Vad som lyfts fram som betydelsefullt för alla processer är att processledningen sker med stor hänsyn till den enskilda situationen och det enskilda målets karaktär. Det är vanligen situationsunika förhållanden som den materiella processledningen avser och behöver därför anpassas i det enskilda fallet. Rätten behöver i samtliga mål överväga vad som är förenligt med kravet på en effektiv process och materiell rättvisa mot kravet på domstolens objektivitet. Hur långt och i vilken omfattning detta gäller varierar beroende på vad det är för typ av mål och partsförhållande, vilket är en svår och komplex fråga.<sup>94</sup>

---

<sup>87</sup> Lavin (2025) s. 99.

<sup>88</sup> Prop. 2012/13:45 s. 115 f.

<sup>89</sup> Prop. 1971:30 s. 529; prop. 2012/13:45 s. 113.

<sup>90</sup> von Essen (2025) s. 101.

<sup>91</sup> Prop. 1971:30 s. 529 ff.

<sup>92</sup> Prop. 2012/13:45 s. 115.

<sup>93</sup> Prop. 2012/13:45 s. 113.

<sup>94</sup> Von Essen (2025) s. 98.

Officialprincipen är intressant i denna kontext då det återkommande hänvisas till just denna princip som regelverket för rättegångskostnader i förvaltningsmål bygger på och motiveras av.<sup>95</sup>

### 3.4 Tvåpartsprocessen

Förvaltningsreformen 1972 ledde till omfattande förändringar på det förvaltningsrättsliga området. Ett av de mest betydelsefulla resultaten av reformen var införandet av förvaltningsprocesslagen. Tidigare hade det inte existerat någon gemensam förfarandelag för förvaltningsdomstolarna. Reformen lade bland annat grunden för det treinstanssystem vi besitter idag som utgörs av förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>96</sup>

#### 3.4.1 En inkvisitorisk process i förvaltningsdomstol

Förändringarna inom instansordningen medförde en stor expansion av förvaltningsrätternas kompetensområde. Domstolarna fick nu till uppgift att överpröva ett stort antal förvaltningsbeslut. Dessa mål hade tidigare förts i högre förvaltningsmyndighet eller direkt hos kammarrätten. Dock uttrycktes det farhågor om att flera av målen med positiv utgång för den enskilde skulle komma att stanna i första instans. Om den myndighet vars beslut ändrats av en förvaltningsdomstol inte kunde överklaga domen befarades det att många mål med positiv utgång för den enskilde kunde komma att kvarstå i första instans och inte kunna föras vidare för prövning i högre instans. Detta var problematiskt utifrån perspektivet att prejudikatbildningen på diverse områden skulle komma att inskränkas och att materiellt oriktiga avgöranden blev bestående.<sup>97</sup> Förvaltningsprocesslagen saknade fortfarande bestämmelser om det allmänna partsställning och frågan reglerades i stället genom författningar inom den speciella förvaltningsrätten. Det innebar att om inte något annat var föreskrivet i en sådan författning handlades det aktuella målet genom en enpartsprocess och den enskilde hade inte någon offentlig motpart.<sup>98</sup>

Den inkvisitoriska processen drog även till sig kritik i litteraturen. Dahlgren menade att inslaget att domstolen förenar uppgifterna att döma och representera det allmänna intresset i målet var ett kännetecken på en förlegad domstolsordning. Förvaltningsprocesslagen kunde då betraktas som en ofullgången lagstiftning på rättskipningens område. Domstolarna borde endast användas till att fälla avgöranden mellan tvistande parter, med andra ord rättskipning.<sup>99</sup> Lavin menade att det var mycket svårt för den enskilde att tillvarata sina intressen med den typen av processform, även om prövningen var av officialkaraktär i grunden. Den enskildes talan fick bygga på att övertala domstolen att myndighetens beslut var fel. Detta ledde till att den enskilde kom att åläggas en tung bevisbörda för sina påståenden. Den enskilde fick som

---

<sup>95</sup> Se t.ex. prop. 1971:30 s.291 f.; prop. 1988/89:126 s. 7.

<sup>96</sup> Lavin (2025) s. 19.

<sup>97</sup> von Essen (2024) s. 328.

<sup>98</sup> Dahlgren (1994) s. 388.

<sup>99</sup> Dahlgren (1991/92) s. 244.

utgångspunkt gissa sig till vilka påståenden och motargument en motpart skulle ha framställt då det var svårt att veta hur en eventuell motpart skulle ha resonerat. Lavin lyfte även upp frågan huruvida ett sådant system egentligen är i överensstämmelse med rätten till en rättvis rättegång som kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen.<sup>100</sup>

### 3.4.2 En kontradiktorisk process i förvaltningsdomstol

Efter förvaltningsreformens inrättande genomfördes ett antal delreformer under 1990-talet. Ett helhetsgrepp som reformen från 1972 togs dock inte. Förvaltningsrätternas kompetensområde växte då fler och fler målgrupper flyttades över till domstolarna, men målen handlades fortfarande som en enpartsprocess.<sup>101</sup> Rättsskipningens huvudsakliga fokus skulle ligga i första instans vilket ledde till att förvaltningsdomstolarna fick till uppgift att överpröva ett stort antal förvaltningsbeslut som tidigare hade förts i antingen kammarrätt eller en högre förvaltningsmyndighet.<sup>102</sup> Det var först från och med år 1996, genom tvåpartsreformen, som mål i förvaltningsdomstol började handläggas med en obligatorisk tvåpartsprocess genom inrättandet av 7 a § FPL.<sup>103</sup> Bestämmelsen lyder ”om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart”.<sup>104</sup> Den beslutande myndigheten får därefter även möjligheten att överklaga ett avgörande från förvaltningsdomstolen till högre instans i de fall domstolen ändrar myndighetens beslut, i och med införandet av bestämmelsen i 33 § FPL.<sup>105</sup>

Lagstiftaren ansåg att det behövdes en förändring av rättsläget då instansordningsreformen innebar att i princip samtliga förvaltningsmål överklagades till förvaltningsdomstol som första instans, och de flesta av dessa mål var enspartsmål där den enskilde inte hade någon motpart. Det innebar att om förvaltningsdomstolen ändrade ett överklagat beslut, till fördel för den enskilde, fanns det enligt då gällande rätt ingen som kunde överklaga beslutet. Regeringen uppgav att det inte var tillfredsställande med en ordning som innebar att all prejudikatbildning, inom dessa måltyper, stannade i förvaltningsrätten när talan bifallits för den enskilde. Det var av vikt att hitta en generell reglering som kunde tillämpas på hela det förvaltningsrättsliga området, med hänsyn till bland annat det stora antalet olika måltyper inom förvaltningsrätten. Det fanns då också möjlighet för särskilda regleringar inom vissa områden eftersom förvaltningsprocesslagen inte gällde om det i lag eller förordning meddelats bestämmelser som avviker från lagen.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> Lavin (2000/01) s. 99 f.

<sup>101</sup> Lavin (2025) s. 19 f.

<sup>102</sup> von Essen (2024) s. 328.

<sup>103</sup> Prop. 1995/96:22 s. 72; SOU 2014:76 s. 100.

<sup>104</sup> von Essen (2025) s. 89.

<sup>105</sup> Prop. 1995/96:22 s. 75.

<sup>106</sup> Prop. 1995/96:22 s. 73.

Det huvudsakliga syftet med att ge förvaltningsmyndigheter möjlighet att överklaga ett avgörande från förvaltningsdomstol, var som tidigare nämnts, att ge bredare möjligheter till att utöka prejudikatbildningen. Förändringen i partsställningen skulle också öppna upp möjligheten för myndigheter att överklaga beslut som var materiellt oriktiga. Regeringen ansåg att det var av allmänt intresse att dessa avgöranden inte blev bestående även om myndigheten ansåg att avgörandet saknade prejudikatintresse och att ändringarna i avgörandet konsekvent blev till den enskildes nackdel.<sup>107</sup>

Det fanns enligt regeringen ett behov av att den enskilde fick en motpart redan i första instans. Om den först beslutande myndigheten endast har rätt att överklaga när en domstol ändrat myndighetens beslut, till förmån för den enskilde, skulle myndigheten bli klagande först i högre instans och fördelarna med en tvåpartsprocess skulle framträda först i samband med det. Det överensstämde inte med regeringens uppfattning om att rättsskipningens tyngdpunkt skulle ligga i första instans.<sup>108</sup> Behovet av en motpart mot den enskilde var relaterat till domstolens utredningskrav då utredningsmaterialet skulle bli ”fylligare” genom parternas dialog. Det var inget som i varje enskilt fall skulle gynna den enskilde men om parterna bidrar till ett bättre utredningsmaterial skulle en del av domstolens arbete kunna avlastas. Det avsåg främst rättens arbete med att se till att sakfrågorna i målet blev tillräckligt utredda och behovet av aktivitet från domstolens sida för att inhämta utredning. I förarbetena lyftes det fram att detta kunde vara en fördel då det fanns en risk att en domstol, i en enpartsprocess, som på egen hand inhämtar utredning kunde uppfattas som partisk. Speciellt i de situationer som utredningen visade sig vara till nackdel för den enskilde.<sup>109</sup> Den enskilda skulle också kunna dra nytta av införandet av en motpart i förvaltningsprocessen. Den enskildes förståelse för sakomständigheterna skulle öka med anledning av att myndigheten bemötte överklagandet och den enskilde kunde även få bättre kunskaper om vad som krävs för att vinna processen med anledning av hur motparten agerade.<sup>110</sup>

## 3.5 Kvittningsprincipen

### 3.5.1 Rättegångskostnader i förvaltningsmåls historiska bakgrund

Hur hanteringen av kostnadsansvaret ska se ut i förvaltningsrättsliga mål har diskuterats i diverse lagstiftningssammanhang under en mycket lång tid.<sup>111</sup> Redan år 1948 väcktes en motion angående en reglering av ersättning för kostnader i ansökningsärenden som behandlades av förvaltningsdomstol.<sup>112</sup> Lagutskottet kommenterade detta och anförde att det saknades bestämmelser

---

<sup>107</sup> Prop. 1995/96:22 s. 75.

<sup>108</sup> Prop. 1995/96:22 s. 77 f.

<sup>109</sup> Prop. 1995/96:22 s. 78.

<sup>110</sup> Prop. 1995/96:22 s. 78 f.

<sup>111</sup> SOU 1991:106 Del A s. 637; Wejedal (2017) s. 173.

<sup>112</sup> Mot. II:355.

om hur kostnadsfrågor, som uppkommer i förvaltningsärenden, skulle hantearas. Som följd tillämpades den allmänna rättsgrundsatsen som innebar att stat och kommun har att bekosta sina egna enheters verksamhet i förfarandet, medan den enskilde själv får stå för sina utlägg. Vidare framförde de att normer som lades till grund för dessa kostnadsfrågor i rättstillämpningen inte sällan ledde till otillfredsställande följder för den enskilde. Densamma kunde behöva dra på sig betydande kostnader, för vilka vederbörande inte kunde få ersättning, för att tillvarata sin rätt. Lagutskottet menade att det ”otvivelaktigt förelåg ett behov av en allmän översyn av de regler som tillämpas på området”.<sup>113</sup>

Till följd av detta beslutade riksdagen att tillsätta en utredning angående frågan om rättegångskostnader i förvaltningsmål. I slutbetänkandet från de sakkunniga angavs att det i brist på stöd i författning saknades möjlighet att tillerkänna enskildas förfarandekostnader.<sup>114</sup> Det föreslogs därför undantagsbestämmelser som innebar att den enskilde, under vissa förutsättningar, skulle kunna få ersättning för särskilda kostnader.<sup>115</sup> I anslutning till förvaltningsreformen 1972 valde dock lagstiftaren att inte införa någon allmän bestämmelse om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål, vilket möttes av kritik.<sup>116</sup> Med motiveringen att frågan om rätten till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål var under utredning avfärdade regeringen kritiken och valde att skjuta frågan på framtiden.<sup>117</sup> Utredningen som lagstiftaren hänvisade till presenterade samma år sitt betänkande. Det framfördes då att det var en naturlig del av medlemskapet i samhället, att den enskilde själv fick stå för sina kostnader i förvaltningsärenden, och att den enskilde inte kunde agera som om denne vore av samhället oberoende, med anspråk på olika utgifter som samhällstillhörigheten kan medföra. Utredningen lyfte även fram att det ankom på myndigheterna att sörja för en tillfredsställande utredning.<sup>118</sup> Ersättning för rättegångskostnader skulle dessutom betraktas som en form av skadestånd. Med beaktande av att en ny skadeståndslag var under utredning avstod utredningen från att lägga fram något förslag om en allmän regel för kostnadsersättning, och frågan sköts återigen på framtiden.<sup>119</sup>

Frågan blev år 1985 föremål för Justitieutskottets granskning på grund av ett antal väckta motioner, men blev även denna gång uppskjuten på nytt. Justitieutskottet ställde sig ”mycket tveksamma till tanken att införa en regel som medger att enskilda som vinner processer mot staten alltid får ersättning för sina kostnader” med principen om domstolens utredningsansvar som ett av skälen. Utskottet menade dock samtidigt att frågan behövde utredas

---

<sup>113</sup> LU 1948:12 s. 3.

<sup>114</sup> SOU 1964:27 s. 684.

<sup>115</sup> SOU 1964:27 s. 43 och 685.

<sup>116</sup> Prop. 1971:30 s. 271 och 274.

<sup>117</sup> Prop. 1971:30 s. 267.

<sup>118</sup> SOU 1971:76 s. 71 f.

<sup>119</sup> SOU 1971:76 s. 73.

närmare.<sup>120</sup> Frågan aktualiserades på nytt i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet*.<sup>121</sup> Utredningen menade att förvaltningsprocessen var utformad på ett sådant sätt att det i allmänhet inte skulle behöva uppstå några kostnader för enskilda parter.<sup>122</sup> Det var dock otvivelaktigt att det förekom ett ”inte ringa antal” förvaltningsprocessrättsliga fall i vilka det var oskäligt att en enskild part tvingades stå för sina processkostnader och att det i dessa fall fanns ett starkt reformbehov.<sup>123</sup> Enligt utredningen borde dock inte någon allmän möjlighet för den vinnande parten att få ersättning för sina rättegångskostnader införas.<sup>124</sup> Den enskilde skulle kunna tilldömas ersättning om det, med hänsyn till omständigheterna, var oskäligt att den enskilde själv stod för dessa.<sup>125</sup>

Senaste gången frågan aktualiserades var så sent som i april 2024 när regeringen beslöt att tillsätta en särskild utredare för att utreda om enskilda har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i förvaltningsmål.<sup>126</sup> Utredningen har den 24 november 2025 presenterat sitt betänkande genom SOU 2025:111 *Rättssäkerhetens pris*, vilket gör frågan om kostnadsfördelningen i förvaltningsmål fortsatt aktuell.

### 3.5.2 Kvittningsprincipens innebörd

Förvaltningsprocesslagen saknar idag fortsatt bestämmelser om fördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsmål. I förvaltningsdomstolarnas praxis har detta tolkats som att ersättning för rättegångskostnader inte kan dömas ut. Domstolarna har då tillämpat en oskriven och absolut kvittningsprincip som innebär att vardera parten måste stå för sina egna rättegångskostnader oavsett tvistens utgång och oavsett hur befogade kostnaderna har varit i det enskilda fallet.<sup>127</sup>

## 3.6 HFD 2022 ref.10

### 3.6.1 Bakgrund

S.M. hade ansökt om att få byta efternamn hos Skatteverket. Myndigheten avslog ansökan varpå S.M överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avslog överklagandet. Beslutet från förvaltningsrätten överklagades sedan till kammarrätten som biföll S.M:s överklagande, varefter Skatteverket överklagade till Högsta förvaltningsdomstolen. S.M bestred överklagandet och yrkade utöver det på ersättning för sina rättegångskostnader för juridiskt ombud. Högsta förvaltningsdomstolen avslog Skatteverkets överklagande och

---

<sup>120</sup> JuU 1984/85:15 s. 53.

<sup>121</sup> SOU 1991:106 del A.

<sup>122</sup> SOU 1991:106 del A s. 640.

<sup>123</sup> SOU 1991:106 del A s. 642.

<sup>124</sup> SOU 1991:106 del A s. 654.

<sup>125</sup> SOU 1991:106 del A s. 619.

<sup>126</sup> Dir. 2024:39 s. 2.

<sup>127</sup> Wejedal (2022) s. 478.

beslutade att frågan om rätt till ersättning för rättegångskostnader skulle avgöras av Högsta förvaltningsdomstolen *in plenum*.<sup>128</sup>

S.M yrkade på ersättning för rättegångskostnader med sammanlagt 60 250 kr. Hon anförde att hon hade vunnit mot Skatteverket i frågan om byte av efternamn och att kostnaderna hon haft för att tillvarata sin rätt hade varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Det skulle därför strida mot rätten till en rättvis rättegång att neka henne rätt till ersättning enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 Europakonventionen och artikel 47 EU-stadgan. S.M anförde vidare att möjligheten för enskilda att begära skadestånd av staten för rättegångskostnader i förvaltningsmål inte var tillräcklig för att rätten till en rättvis rättegång skulle tillgodoses. Skatteverket ansåg att S.M:s yrkande om ersättning skulle avvisas och vid en eventuell prövning avslås.<sup>129</sup>

### 3.6.2 Domstolens bedömning

Rättsfrågan i avgörandet var hur ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader i ett mål i allmän förvaltningsdomstol skulle hanteras.<sup>130</sup> Domstolen konstaterade att det saknades föreskrifter om ersättning för rättegångskostnader inom förvaltningsprocessen. Detta har fått till följd att vardera parten får stå för sina egna rättegångskostnader oavsett utgången i målet i enlighet med kvittningsprincipen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen var inte kvittningsprincipen en materiell regel i den betydelsen att allmän förvaltningsdomstol, i sitt avgörande, ska slå fast att vardera parten ska stå för sina kostnader. Det har i stället varit en fråga som, i avsaknad av lagstöd, inte har varit meningen att allmän förvaltningsdomstol ska ta ställning till. Därför har det inte heller funnits ett regelverk för de praktiska och principiella frågor som uppkommer om ersättningsanspråk ska prövas.<sup>131</sup> Det hade enligt domstolen varit en vedertagen ordning att den enskilde får stå för sina rättegångskostnader i förvaltningsmål, vilket har motiverat att kostnaderna inte ersatts i förvaltningsprocessen. Utöver detta anförde domstolen att de huvudsakliga motiveringarna till att rättegångskostnader inte skulle ersättas i förvaltningsprocessen var att det är avgiftsfritt att föra talan i allmän förvaltningsdomstol, huvudregeln för processen är skriftlighet och att de processuella kraven på parterna är låga. Högsta förvaltningsdomstolen framförde även som anledning att de allmänna förvaltningsdomstolarna har en utredningsskyldighet, officialprincipen, och rätten att i vissa mål ha ett offentligt biträde samt möjligheten till rättshjälp.<sup>132</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen övergick därefter till att lyfta fram ett antal rättsfall från Europadomstolen och Högsta domstolen, däribland *Stankiewicz*

---

<sup>128</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 1–3.

<sup>129</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 4–8.

<sup>130</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 9.

<sup>131</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 16–17.

<sup>132</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 19.

*mot Polen, Černius och Rinkevičius mot Litauen*, NJA 2015 s. 374, NJA 2020 s. 908 och NJA 2021 s. 235.<sup>133</sup> Domstolen kom då till slutsatsen att det under vissa förutsättningar kunde stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 Europakonventionen att en enskild som vinner ett mål mot det allmänna inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader.<sup>134</sup> Bedömningen övergick sedan till hur ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader i ett mål i allmän förvaltningsdomstol ska hanteras och om det fanns anledning att ändra på den gällande ordningen. Enligt domstolen var förvaltningsprocessen utformad så att den regelmässigt uppfyller de kraven på rätten till en rättvis rättegång. Det kunde dock samtidigt inte uteslutas att det undantagsvis kan uppstå situationer då det inte skulle vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång om en enskild part inte kan få ersättning för befogade rättegångskostnader. Frågan var då om rätten till en rättvis rättegång innebar att ersättning, i sådana situationer, måste dömas ut inom ramen för förvaltningsmålet.<sup>135</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att enligt den gällande ordningen har den enskilde varit hänvisad till att begära ersättning för sina rättegångskostnader genom skadestandsreglerna, vilket har inneburit att den enskilde behövt inleda ett separat förfarande i allmän domstol. Mot bakgrund av *Černius och Rinkevičius mot Litauen* kom domstolen till slutsatsen att en sådan ordning var förenlig med rätten till en rättvis rättegång. Rätten till en rättvis rättegång innebar därmed inte att ersättning för rättegångskostnader måste beviljas inom ramen för förvaltningsmålet.<sup>136</sup> Yrkanden om kostnadsersättning skulle följaktligen fortsättningsvis avvisas eftersom det inte skulle göras någon materiell prövning av sådana yrkanden.<sup>137</sup>

### 3.6.3 Skiljaktig mening

Till avgörandet var sex justitieråd skiljaktiga. De instämde med majoriteten att det inte kunde uteslutas att det undantagsvis kan uppstå situationer då det inte skulle vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång om en enskild part inte kan få ersättning för befogade rättegångskostnader.<sup>138</sup> Enligt minoriteten krävdes det dock att det förelåg någon form av hinder mot prövning för att ett yrkande ska avvisas. Om det inte förelåg något sådant skulle yrkandet tas upp till prövning och frågan var således om det fanns något hinder för allmän förvaltningsdomstol att pröva ett sådant yrkande. Kvittningsprincipen var inte lagfäst i förvaltningsprocesslagen och det fanns inte några regler om hur förvaltningsdomstolar skulle hantera yrkanden för kostnadsersättning. Det

---

<sup>133</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 24–28.

<sup>134</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 29.

<sup>135</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 30–31.

<sup>136</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 32.

<sup>137</sup> HFD 2022 ref. 10 p. 34.

<sup>138</sup> Skiljaktig mening till HFD 2022 ref. 10 p. 2.

innebar inte i sig att domstolarna saknade behörighet att pröva sådana yrkanden eller att det fanns något annat hinder mot att de prövades.<sup>139</sup>

Minoriteten framhöll, med hänvisning till tidigare domar<sup>140</sup>, att domstolen som regel prövat yrkanden om kostnadsersättning materiellt och sedan avslagit dem. Det poängterades även att sedan 2011, genom införandet av 2 kap 11 § andra stycket regeringsformen, har det funnits lagstöd för att bevilja yrkanden om kostnadsersättning i förvaltningsdomstol. Rätten till en rättvis rättegång var grundlagsfäst och även inskriven i Europakonventionen och skulle därför äga företräde framför kvittningsprincipen. Det fanns således inget hinder för förvaltningsdomstolarna mot att pröva ett yrkande om ersättning och yrkandet skulle därför ha prövats och inte avvisats.<sup>141</sup>

I ett tillägg till domen lyfte minoriteten även fram att majoriteten jämställt innebörden av rättigheten i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 Europakonventionen avseende dess sakliga innehåll och dess rättsverkan i ett enskilt fall. Enligt minoriteten var det inte förenligt med grundlagsbestämmelsernas ställning i svensk rätt.<sup>142</sup>

Att hänvisa den enskilde till att väcka en talan om skadestånd mot de allmänna, i stället för att tillämpa en grundlagsbestämmelse, innebar enligt minoriteten ett helt synsätt på grundlagens betydelse vid rättstillämpningen i ett enskilt fall. I de avgöranden där rätten till en rättvis rättegång ansetts innebära en rätt till ersättning för rättegångskostnader hade HD inte i något av fallen övervägt skadestånd som ett alternativ. Det framhölls även vid grundlagsreformen 2010 att det var av särskild betydelse att rättigheterna i regeringsformen fick genomslag fullt ut i rättstillämpningen, vilket inte heller gav stöd för ett sådant synsätt. Fri- och rättigheterna i 2 kapitlet regeringsformen riktade sig inte enbart till lagstiftaren utan är möjliga för enskilda att genomdriva. Att avvisa ett yrkande, som grundade sig på sig på en rättighetsbestämmelse i regeringsformen, och i stället hänvisa den enskilde till att väcka en skadeståndstalan gick i strid med utvecklingen mot en mer rättighetsbaserad juridik och rimmade illa med rättighetsbestämmelsernas ställning i svensk rätt enligt minoriteten.<sup>143</sup>

Att gå skadeståndsvägen för att få ersättning för sina rättegångskostnader var enligt minoriteten i de flesta fall inte något realistiskt alternativ för den enskilde. Bestämmelsen i regeringsformen hade ett vidare tillämpningsområde än den i Europakonventionen. Den förstnämnda omfattade alla rättegångar i Sverige medan den senare avsåg civila rättigheter och skyldigheter samt anklagelser för brott. Minoriteten framhöll att det enligt huvudregeln i 3 kap. 2

---

<sup>139</sup> Skiljaktig mening till HFD 2022 ref. 10 p. 3–5.

<sup>140</sup> T.ex. HFD 2019 ref. 72, HFD 2017 ref. 46 I, RÅ 2010 ref. 47 I, RÅ 2009 ref. 65, RÅ 2006 ref. 89, RÅ 2004 ref. 17, HFD 2021 not. 23 och HFD 2019 not. 9.

<sup>141</sup> Skiljaktig mening till HFD 2022 ref. 10 p. 6–11.

<sup>142</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 1–2.

<sup>143</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 4–5.

§ skadeståndslagen krävdes att det allmänna hade gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid myndighetsutövning för att skadestånd skulle kunna utgå. Vid en överträdelse av en rättighet enligt Europakonventionen kunde skadestånd dock utgå utan krav på fel eller försummelse.<sup>144</sup>

I en skadeståndsprocess behövde alltså allmän domstol slå fast att förvaltningsdomstolen gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Enligt minoriteten innebar dock inte endast den omständigheten att förvaltningsdomstolen inte hade gjort sig skyldig till fel eller försummelse en garanti för den enskilde hade fått en rättvis rättegång. Rätten till en rättvis rättegång i regeringsformen var en absolut rättighet och en begräsning i lag eller i rättstillämpningen av en absolut fri- eller rättighet innebar sannolikt en överträdelse av denna, vilket skulle kunna påstås utgöra fel eller försummelse. En förvaltningsdomstols beslut att avvisa ett ersättningsyrkande skulle därmed kunna betraktas som en överträdelse som gör att skadestånd skulle kunna utgå. Minoriteten menade dock att det var ”naturligtvis högst olyckligt om grunden för skadeståndet konstateras vara att förvaltningsdomstolen gjort sig skyldig till en överträdelse av regeringsformen eller Europakonventionen”.<sup>145</sup>

Vid händelse av att ett avvisningsbeslut inte skulle anses utgöra en överträdelse var utsikterna till framgång med en skadeståndstalan, enligt minoriteten, sannolikt högst begränsad. Likaså om den enskilde avstår från att framställa ett yrkande om ersättning, i enlighet med avgörandet, då förvaltningsdomstolen inte behöver fatta något avvisningsbeslut. Minoriteten framhöll dessutom att när det gäller en talan om skadestånd med anledning av ett beslut fattat av Högsta förvaltningsdomstolen föreligger normalt rättegångshinder enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen.<sup>146</sup>

Avslutningsvis framhöll minoriteten att majoritetens modell resulterade i att den enskilde tvingades föra dubbla processer där den enskilde i en skadeståndsprocess riskerade att behöva stå för motpartens rättegångskostnader. Det ansågs vara omständligt, resurskrävande och ett långt ifrån heltäckande system, vilket snarare motverkade än främjade rätten till en rättvis rättegång.<sup>147</sup>

#### 3.6.4 HFD 2022 ref. 10 i litteraturen

HFD 2022 ref. 10 har mött kritik i litteraturen. Knutsson, som tillhörde minoriteten i avgörandet, har i en rättsfallskommentar ifrågasatt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande. Hon instämmer inte med domstolens slutsats att ett ersättningsyrkande bör avvisas. För att ett yrkande ska avvisas krävs det att det föreligger någon form av hinder mot prövning och inget av Högsta förvaltningsdomstolens skäl utgör något hinder mot en prövning av ett sådant

---

<sup>144</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 7–8.

<sup>145</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 9–10.

<sup>146</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 11–12.

<sup>147</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 15.

yrkande. Att det föreligger svårigheter för domstolen att pröva yrkandet innebär inte att det finns ett hinder. Ett yrkande ska antingen prövas eller får inte prövas.<sup>148</sup>

Högsta förvaltningsdomstolens inställning att en prövning inte kan göras då det saknas lagstöd menar Knutsson är felaktig. Att ett yrkande avslås på grund av att det saknas lagstöd innebär inte att frågan inte prövas. Det finns dessutom lagstöd för att bevilja ersättning sedan 2011 då rätten till en rättvis rättegång infördes i regeringsformen. Knutssons genomgång av tidigare praxis visar även att Högsta förvaltningsdomstolen vanligtvis prövar sådana yrkanden och sedan avslår dem.<sup>149</sup> Det framstår därför som att domstolen ”inte har klart för sig skillnaden mellan avvisning och avslag eller mellan prövning och bifall”. Knutsson spekulerar i att det möjligen kan vara för att liknande yrkanden fortsättningsvis ska avvisas. Hade domstolen medgett att Högsta förvaltningsdomstolen vanligtvis prövar ersättningsyrkanden hade det inneburit en ändring av praxis.<sup>150</sup>

Avslutningsvis menar Knutsson att det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv kan problematiseras om en domstol har en rätt att välja om ett yrkande ska prövas eller inte. Avgörandet innebär en ytterligare försvagning av enskildas rätt till domstolsprövning då domstolen denna gång avvisar ett yrkande på lösa grunder med konsekvensen att den enskilde inte får den prövning den enskilde har rätt till.<sup>151</sup>

Wejedal delar Knutssons uppfattning. Han menar också att det finns rättsligt stöd för att pröva ett kostnadsyrkande i Europakonventionen och regeringsformen. Avsaknaden av uttryckliga regler i förvaltningsprocesslagen ska inte ses som ett hinder mot att pröva yrkandet.<sup>152</sup> Det är därför svårförståeligt att förvaltningsdomstolar ska avvisa kostnadsyrkanden som kan grundas på Europakonventionen när domstolen tidigare fastslagit att svenska myndigheter kan tvingas åsidosätta svensk lag för att uppfylla förpliktelseerna enligt konventionen och att enskilda kan stödja sig direkt på konventionen om den ger starkare skydd än nationell lagstiftning.<sup>153</sup>

Enligt Wejedal är det uppseendeväckande att avsaknaden av bestämmelser ”kan trumfa” direkta bestämmelser från normhierarkins toppskikt. Högsta förvaltningsdomstolen hade kunnat fylla ut tomrummet i förvaltningsprocesslagen utan att åsidosätta någon nationell bestämmelse och dessutom uppfyllt kraven på rätten till en rättvis rättegång.<sup>154</sup> Wilske anser också att det är anmärkningsvärt att kvittningsprincipen, som grundar sig på praxis, kan ha en

---

<sup>148</sup> Knutsson (2022) s. 282 f.

<sup>149</sup> Knutsson (2022) s. 284 och 288 f.

<sup>150</sup> Knutsson (2022) s. 285.

<sup>151</sup> Knutsson (2022) s. 288.

<sup>152</sup> Wejedal (2023) s. 174 f.

<sup>153</sup> Wejedal (2023) s. 175; RÅ 2004 ref. 99; RÅ 2001 ref. 56.

<sup>154</sup> Wejedal (2023) s. 176.

starkare ställning än grundlag. Praxis som inte överensstämmer med en grundlagsbestämmelse kan inte upprätthållas, ”om man är av uppfattningen att regeringsformen är gällande rätt”.<sup>155</sup>

Utifrån ett processrättsligt perspektiv har avgörandet gjort det ena domstols-systemet beroende av det andra på ett inte önskvärt sätt. Det synes råda enighet om att ett förfarande inte anses rättvist om en enskild inte kan få ersättning för befogade rättegångskostnader. Skulle avgörandet dras till sin ytterlighet menar Wejedal att förvaltningsdomstolarna inte ensamt kan garantera enskilda en rättvis rättegång då förfarandet behöver kompletteras av de allmänna domstolarna för att leva upp till de krav som följer av rätten till en rättvis rättegång.<sup>156</sup>

### 3.7 Ombudsfördelen i förvaltningsmål – ”Lawyer advantage”

I artikeln *Ombudsfördel i förvaltningsmål – ett empiriskt bidrag till teorin om ”lawyer advantage”* har Rebecka Lorentzon, Louise Holm och Sebastian Wejedal undersökt frågan om ombudsfördelen i förvaltningsmål, det vill säga om chansen är lika hög att få bifall i ett förvaltningsmål, oavsett om den enskilde har eller saknar ett ombud.<sup>157</sup> Författarna anser att det föreligger en obalans i styrkeförhållandet mellan den enskilde och den förvaltningsmyndighet som är den enskildes motpart och att denna obalans förstärks genom att enskilda oftast driver rättsprocessen ensam.<sup>158</sup> Målkategorierna som ingår i studien är upphandlingsmål, LSS-mål och skattemål. Det är målkategorier där enskilda ger upphov till att anlita ombud i högre utsträckning än vanligt. Det finns de målgrupper där ombud inte förekommer i tillräckligt hög utsträckning och målgrupper där enskilda nästan alltid har ombud, vilket inte lämpar sig att studera.<sup>159</sup>

Studiens resultat visar att det går bättre för enskilda med tillgång till ett kvalificerat ombud<sup>160</sup> än enskilda som saknar ombud. För de studerade målkategorierna är det sammanlagt 4,78 gånger högre chans för en enskild med ombud att få bifall för sin talan än för en enskild utan ombud. Målkategorierna var för sig visade också på en högre ombudsfördel än studierna undersökningen jämfördes med. Slutligen är det även av betydelse huruvida ombudet är kvalificerat eller inte. Den enskildes chanser till bifall är 2,53 gånger större med ett kvalificerat ombud, jämfört med en enskild som har ett okvalificerat ombud. Sammantaget visar studien att enskilda med tillgång till ett kvalificerat ombud har högst chans till bifall med en bifallsfrekvens på 31% medan

---

<sup>155</sup> Wilske (2022) s. 623.

<sup>156</sup> Wejedal (2022) s. 474.

<sup>157</sup> Lorentzon m.fl. (2022) s. 49.

<sup>158</sup> Lorentzon m.fl. (2022) s. 47.

<sup>159</sup> Lorentzon m.fl. (2022) s. 62 f.

<sup>160</sup> Med uttrycket ”kvalificerat ombud” avser artikeln typiskt sett advokater.

enskilda som för sin egen talan har lägst chans till bifall med en bifallsfrekvens på endast 7%.<sup>161</sup>

Skribenterna lyfter fram att studien har undersökt korrelationen och inte kausaliteten, det vill säga ett nödvändigt orsakssamband mellan två variabler. Det går dock med säkerhet att påstå att enskilda med ombud har högre chans att vinna ett mål och att det föreligger en påvisad ombudsfordel i förvaltningsprocesser. Korrelationen kan inte heller avfärdas som irrelevant med hänvisning till ”urvalseffekten”<sup>162</sup>. Det betyder att ett ombud har möjlighet att göra en kvalificerad bedömning om ett besluts riktighet och bara överklaga beslut som på goda grunder framstår som oriktiga. Med hänvisning till internationella studier<sup>163</sup> menar författarna att det råder bred enighet inom forskningsfältet att ”parter utan ombud förlorar mål som de hade kunnat vinna, om de bara hade haft tillgång till ombud”. Det framstår som osannolikt att det skulle förhålla sig annorlunda i Sverige.<sup>164</sup>

### 3.8 Sammanfattande slutsatser

Utifrån det presenterade materialet går det att konstatera att förvaltningsprocessrätten har genomgått en förändring genom åren. Kapitlet har redogjort för de grundläggande förvaltningsprocessuella principerna och hur dessa har vuxit fram. Förfarandet i förvaltningsdomstol grundas på officialprincipen. Det innebär att domstolen har ett utredningsansvar och ska verka för att avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas talan. Processen har vidare genom åren gått från att vara en inkvisitorisk process till en kontradiktorisk process. Genom förändringen av partsförhållandet menar jag att förfarandet har blivit mer av en klassisk domstolsprocess, likt den i allmän domstol, och moderniserats. I förarbetena till lagstiftningen framhålls att förändringen innebär en rad fördelar för processen, både för den enskilde och för det allmänna.

Kapitlet har sedermera redogjort för hanteringen av rättegångskostnader i förvaltningsdomstolar. Det finns idag inga lagregler om fördelningen av rättegångskostnader. Domstolarna tillämpar i stället kvittningsprincipen, som innebär att vardera parten bär sina egna kostnader. Principen har fastslagits av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2022 ref. 10. Avgörandet har fått kritik och ifrågasatts i litteraturen. Kritiken avser främst frågan angående att det saknas lagstöd för att bevilja ersättning för rättegångskostnader då kritikerna menar att det finns lagstöd för det genom både artikel 6.1 Europakonventionen och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen som stadgar rätten till

---

<sup>161</sup> Lorentzon m.fl. (2022) s. 83 ff.

<sup>162</sup> Ett ombud går att beskriva som ett filter som kan utesluta överklaganden som saknar rättslig grund. Ombudet har en möjlighet att förutse det troliga utfallet av ett överklagande och då avråda, vid en förberedning, från att initiera en rättsprocess. Advokater har dessutom en skyldighet att avråda från processer som helt saknar utsikter att vinna framgång.

<sup>163</sup> Se bland annat Moorhead and Sefton (2005); Moorhead (2007); Albiston and Sandefur (2013).

<sup>164</sup> Lorentzon m.fl. (2022) s. 87 ff.

en rättvis rättegång. Kvittningsprincipen får på så sätt en starkare ställning i normhierarkin enligt Högsta förvaltningsdomstolen än vad som följer av svensk grundlag och Europakonventionen. I de fall en enskild skulle anse sig berättigad till ersättning för sina rättegångskostnader är den enskilde i stället hänvisad till att begära kompensation för det i allmän domstol genom en skadeståndstalan. Jag instämmer med den kritik avgörandet har fått. Likt Wejedal anser jag att Högsta förvaltningsdomstolen skulle kunna fylla det tomrum som idag finns. I avgörandet hade domstolen kunnat komma fram till att det i detta fall ska utgå ersättning för rättegångskostnader utan att exakt ange vilka förutsättningar och omständigheter som bör vara uppfyllda för att ersättning ska utgå. Ordningen kan inte heller anses vara önskvärd på det sätt att allmänna domstolar ska konstatera att förvaltningsdomstolarna har agerat på ett sätt som är skadestandsgrundande för att ersättning ska beviljas.

Det har även redogjorts för ombudsfördelen i förvaltningsmål. Det går utifrån den presenterade utredningen att konstatera att det föreligger en ombudsfördel även i svensk förvaltningsdomstol. Det innebär att en enskild med tillgång till ett kvalificerat ombud har högre chans att få bifall för sin talan än enskilda utan tillgång till kvalificerat ombud. En anledning till resultatet som lyfts fram är den så kallade ”urvalseffekten” som innebär att advokater bara tar sig an fall där sannolikheten för framgång är stor. Jag är av åsikten att detta inte stämmer fullt ut. Förvaltningsprocessen har förändrats genom åren och som framhävdes tidigare är processen idag mer av ”domstolsliknande” karaktär, vilket innebär att den enskilde i högre grad ställs i direkt motsatsställning till en myndighet. Denna förändring medför naturligt att kraven på parternas processföring har skärpts. I förarbetena anges att syftet är att utredningsmaterialet ska bli ”fylligare”, vilket skulle avlasta domstolens arbete genom att sakfrågorna blev tillräckligt utredda av parterna och minskad aktivitet från domstolens sida.<sup>165</sup> För mig framstår det som att förändringen i praktiken kan antas gynna den offentliga parten och få betydelse för balansen mellan parterna, då det i regel är myndighetens utredning som kommer att ligga till grund för prövningen. Detta kan förklaras av att myndigheter typiskt sett besitter större processvana och sakkunskap än enskilda. Därtill har antalet mål i förvaltningsdomstolar ökat, vilket också kan antas påverka domstolens egna utredningsåtgärder.

Mot denna bakgrund framtår det som särskilt betydelsefullt att beakta den obalans som typiskt sett föreligger mellan parterna. Den enskilde möter en myndighet som inte sällan besitter betydande erfarenhet och sakkunskap inom det aktuella rättsområdet, och som dessutom har tillgång till organisatoriska och rättsliga resurser. De frågor som aktualiseras i förvaltningsprocessen är vidare ofta av sådan karaktär att de förutsätter juridisk och saklig kompetens som en enskild part inte kan förväntas besitta. Sammantaget talar detta

---

<sup>165</sup> Se avsnitt 3.4.2.

för att möjligheterna att på ett effektivt sätt tillvarata sina rättigheter i processen i praktiken är avsevärt mer begränsade för den som uppträder utan ombud.

Det anförda tydliggör behovet av en närmare reglering av dessa frågor. Regeringen utsåg mot denna bakgrund en särskild utredare med uppdraget att se över frågorna kring enskildas möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader. I detta sammanhang är det därför av särskilt intresse att närmare beakta de överväganden som presenteras i SOU 2025:111. Det följande kapitlet kommer således att redogöra för utredningens förslag för att undersöka hur förslaget förhåller sig till dessa frågor.

## 4 Rättssäkerhetens pris – SOU 2025:111

### 4.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för utredningens förslag *Rättssäkerhetens pris SOU 2025:111*. Förslaget utgör en central del av uppsatsen och behandlas därför ingående för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar. I april 2024 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare i syfte att se över regelverket för rättsliga biträden.<sup>166</sup> Utredningen har därefter, den 24 november 2025, presenterat sitt förslag som kan komma att innebära stora förändringar inom det förvaltningsprocessrättsliga området.

Mot bakgrund av uppsatsens frågeställningar syftar kapitlet till att redogöra för utredningens förslag avseende förvaltningsprocessen. Förslaget behandlar frågor om rättsliga biträden och rättegångskostnader inom processrätten och således inte endast inom förvaltningsprocessen. I kapitlet behandlas inte de delar som faller utanför förvaltningsprocessen och framställningen begränsas följaktligen till de delar som rör förvaltningsprocessen.

### 4.2 Utredarens uppdrag

Genom beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2024 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för att se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden. Inom det förvaltningsprocessuella området innebar uppdraget att ta ställning till om enskilda bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol och i ärenden i allmän domstol. Det konstaterades att det saknades bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader för processer i allmän förvaltningsdomstol.<sup>167</sup> Det innebär att vardera parten får stå för sina egna kostnader, oavsett utgång i målet. Direktivet framhöll vidare att det bland annat har motiverats av att det är avgiftsfritt att föra talan i allmän förvaltningsdomstol, att processen som huvudregel är skriftlig, att det ställs låga processuella krav på parterna och att domstolen ska följa officialprincipen.<sup>168</sup>

Regeringen angav sedermera att frågan om rätt till ersättning för rättegångskostnader har prövats i ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen den 4 mars 2022.<sup>169</sup> Utifrån avgörandet går det inte att utesluta att det undantagsvis kunde uppkomma situationer där omständigheterna är sådana att det inte skulle vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång om en enskild part inte kunde få ersättning för befogade kostnader. En prövning av ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader ska enligt avgörandet dock genomföras genom en separat process och den enskilde får begära kompensation för sina

---

<sup>166</sup> Dir. 2024:39 s. 1.

<sup>167</sup> Bestämmelserna i 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) är ett undantag från det.

<sup>168</sup> Dir. 2024:39 s. 10.

<sup>169</sup> HFD 2022 ref. 10.

kostnader med stöd av reglerna om skadestånd. Systemet kunde i många fall vara svårt och att inleda ett särskilt förfarande för att få sina kostnader ersatta var även riskabelt.<sup>170</sup> Detta betonades även i utredningen som också framhöll att det riktats kritik mot Högsta förvaltningsdomstolens avgörande då det i många fall kan medföra svårigheter och risker för en enskild att inleda ett särskilt förfarande.<sup>171</sup> Regeringen angav i direktivet att det därför fanns anledning att överväga om det finns ett mer ändamålsenligt tillvägagångssätt att tillgodose rätten till en rättvis rättegång.<sup>172</sup> Utredarens uppdrag var därför följande:

Analysera under vilka förutsättningar det bör finnas en möjlighet för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses.

Ta ställning till om enskilda i dessa fall bör kunna beviljas ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett mål i allmän förvaltningsdomstol.

Lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>173</sup>

#### 4.3 Förvaltningsdomstolars behörighet att pröva yrkande om ersättning för rättegångskostnader

Utredningen inleder sina överväganden med att lyfta fram att Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att det under vissa förutsättningar kan strida mot rätten till en rättvis rättegång att en enskild som vinner ett mål mot staten inte kan få ersättning för befogade kostnader, vilket är en bedömning som utredningen instämmer i. Utredningen anser, utifrån Högsta förvaltningsdomstolens och Europadomstolens praxis, att en undantagslös tillämpning av kvittningsprincipen svårligen kan vara förenlig med rätten till en rättvis rättegång. Detta då det finns fall när en enskild har haft ett faktiskt behov av ett juridiskt ombud eller behövt lägga ned kostnader för inhämtande av utredning för att tillvarata sin rätt. Kvittningsprincipen skulle i dessa undantagsfall leda till orimliga konsekvenser för den enskilde och begränsningar i den enskildes möjlighet att anlita ett juridiskt ombud eller inhämta nödvändig utredning. För den enskilde innebär det antingen ett hinder från att föra sin talan på ett effektivt sätt eller att den enskilde försätts i ett betydande underläge gentemot det allmänna i en process. Det är därför nödvändigt att den enskilde kan få ersättning för sina rättegångskostnader när den enskilde dragit på sig befogade kostnader i ett mål mot det allmänna för att det ska anses varit en rättvis rättegång. Utredningen poängterar dock att förvaltningsprocessen är utformad på så sätt att enskilda i de flesta fall förväntas kunna föra sin egen talan.

---

<sup>170</sup> Dir 2024:39 s. 11.

<sup>171</sup> SOU 2025:111 s. 496.

<sup>172</sup> Dir. 2024:39 s. 11.

<sup>173</sup> Dir. 2024:39 s. 12.

Förvaltningsprocessrätten innehåller även sådana rättssäkerhetsgarantier att de flesta mål i allmän förvaltningsdomstol uppnår kraven på en rättvis rättegång även vid en tillämpning av kvittningsprincipen.<sup>174</sup>

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande följer att den nu gällande ordningen innebär att en enskild inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader under processen i förvaltningsdomstol utan kostnaderna kan undantagsvis ersättas genom en skadeståndstalan som den enskilde för separat i allmän domstol eller hos Justitiekanslern.<sup>175</sup> Enligt utredningen kan denna ordning ifrågasättas. Som skäl anges att det är otillfredsställande att frågan om en enskild har haft en rättvis rättegång inte kan besvaras förrän ansvaret för kostnadsfördelningen avgjorts genom en separat skadeståndsprocess. Det är även otillfredsställande att rätten till en rättvis rättegång inte kan garanteras genom processordningen utan att enskilda behöver väcka talan i allmän domstol.<sup>176</sup> Utredningen betonar även vad som framkommer av de skiljaktiga minoritetens tillägg, att det kan vara förenat med sådana svårigheter och risker för den enskilde att det inte är ett realistiskt alternativ att väcka en talan om skadestånd.<sup>177</sup> Skadeståndsprocessen är både tids- och resurskrävande. Det innebär ökade kostnader för den enskilde men även för det allmänna. Kostnaden för ett tvistemål borde enligt utredningen vara ”betydligt högre” än om kostnadsfrågan avgjordes genom målet i förvaltningsdomstolen, vilket inte framstår som god hushållning med allmänna medel. Alternativkostnaden är således betydligt lägre om kostnadsfrågan avgörs i förvaltningsmålet. Utredningen anser vidare att den domstol som beslutat i sakfrågan även har bäst förutsättningar att pröva kostnadsfrågan.<sup>178</sup>

I betänkandet framhölls avslutningsvis att mot bakgrund av detta är inte den nuvarande ordningen samhällsekonomiskt försvarbar och att det därför finns ett behov av att förenkla systemet. En enskild part bör därför ha möjlighet att tillerkännas ersättning för de rättegångskostnader som tillkommer inom ramen för processen i förvaltningsdomstol. Det bör därför införas en möjlighet att pröva en enskilds yrkande om ersättning för rättegångskostnader inom ramen för ett förvaltningsmål för de allmänna förvaltningsdomstolarna.<sup>179</sup>

---

<sup>174</sup> SOU 2025:111 s. 561.

<sup>175</sup> Justitiekanslern har tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän och kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Justitiekanslern har möjlighet att reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten i syfte att avlasta domstolarna i sådana mål där det egentligen inte finns någon tvist och där det är klart att ett skadeståndsgrundande fel har begåtts och den enskilde har rätt till ersättning. De skadeståndsanspråk som främst berörs av Justitiekanslerns arbete är sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. Skadeståndsärendena avgörs endast på skriftligt material. Justitiekanslern är samtidigt statens ombud. Det innebär att Justitiekanslern företräder staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, vilket främst innefattar skadeståndsmål.

<sup>176</sup> SOU 2025:111 s. 561 f.

<sup>177</sup> Tillägg till HFD 2022 ref. 10 p. 7 och 15.

<sup>178</sup> SOU 2025:111 s. 562.

<sup>179</sup> SOU 2025:111 s. 563.

## 4.4 När ska det finnas en rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål?

Utredningens uppdrag var därtill att undersöka under vilka förutsättningar det bör finnas en möjlighet för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i allmän förvaltningsdomstol för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses. I betänkandet redogörs i detta sammanhang för vad som innefattas i begreppet en rättvis rättegång. Utredningen konstaterar att förarbetena är allmänt hållna och saknar resonemang kring huruvida enskildas rätt till kostnadsersättning utgör en del av rätten till en rättvis rättegång. Utifrån Europadomstolens praxis går det att slå fast att ”kärnan” i rätten till en rättvis rättegång består i att en enskild ska ha rätt till en effektiv tillgång till en domstolsprövning och denna prövning ska vara rättvis. En begränsning av en enskilds möjlighet att få kostnadsersättning kan under vissa omständigheter utgöra en otillåten begränsning av rätten till domstolsprövning eller att parterna inte kan anses vara likställda i processen och att domstolsförfarandet då inte kan genomföras rättvist.<sup>180</sup>

### 4.4.1 Den enskildes framgång i målet

Den första förutsättningen för att det ska föreligga en rätt till kostnadsersättning, är enligt utredningen att den enskilda har vunnit målet mot de allmänna.<sup>181</sup> Det är också gemensamt för de avgörandena från Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen.<sup>182</sup> Det kan alltså under vissa förutsättningar stå i strid med rätten till en rättvis rättegång om en enskild som vinner ett mål mot staten inte kan få sina rättegångskostnader ersatta. Utredningen framför att de inte hittat något fall, då en enskild part förlorar ett mål mot det allmänna, som indikerar att det skulle kunna vara oförenligt med rätten till en rättvis rättegång om inte den enskilde kan få ersättning för sina rättegångskostnader. En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till kostnadsersättning är därför att den enskilde har vunnit målet mot det allmänna. Det betyder emellertid inte att en part som vinner i ett mål mot det allmänna alltid bör ha en rätt till ersättning och att rätten till ersättning inte endast kan avgöras med hänsyn till utgången i målet.<sup>183</sup>

### 4.4.2 Befogade kostnader i relation till sakens beskaffenhet

Av särskild betydelse för om det föreligger en rätt till kostnadsersättning är sakens beskaffenhet. Med det menas vad ett mål handlar om och målets karaktär. I *Stankiewicz mot Polen* beaktade Europadomstolen i bedömningen tvistens komplexitet, värde och betydelsen för den enskilda samt att kostnaderna inte uppkommit på ett vårdslöst eller annars obefogat sätt.<sup>184</sup> Enligt utredningen kan det sammanfattas genom att ”en enskild som vinner ett mål

---

<sup>180</sup> SOU 2025:111 s. 563 f.

<sup>181</sup> SOU 2025:111 s. 564.

<sup>182</sup> HFD 2022 ref. 10; NJA 2015 s. 374.

<sup>183</sup> SOU 2025:111 s. 565 f.

<sup>184</sup> SOU 2025:111 s. 566.

mot det allmänna bör alltså, för att rätten till en rättvis rättegång ska tillgodoses, ha rätt till ersättning för sådana kostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet”.<sup>185</sup>

Utredningen betonar att i avgörandena från Europadomstolen har den enskilde ansetts haft en befogad anledning att anlita juridiskt ombud för att tillvarata sin rätt och avsaknaden av en rätt till kostnadsersättning har då inneburit att förfarandet stridigt mot rätten till en rättvis rättegång. Utredningen bedömer att en rätt till kostnadsersättning därför främst föreligger då sakens beskaffenhet är sådan att den enskilde har haft en befogad anledning att anlita ett juridiskt ombud för att kunna tillvarata sin rätt. Det med anledning av att avgörandena avser en rätt till kostnadsersättning för ombud då sakens beskaffenhet varit sådan att den enskilde haft ett behov av juridisk hjälp.<sup>186</sup>

#### *4.4.2.1 En bedömning i det enskilda fallet*

Enligt utredningen är rätten till kostnadsersättning beroende av en bedömning i det enskilda fallet om en kostnad varit befogad med hänsyn till sakens beskaffenhet. Detta om utgångspunkten är att en enskild som vinner ett mål bör ha rätt till ersättning för kostnader som varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Mot bakgrund av förvaltningsprocessens utformning har utredningen undersökt om det finns måltyper där det aldrig kan anses uppstå befogade kostnader. Med beaktande av den stora variationen mellan och inom olika måltyper, enskilda parter olika förutsättningar och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen som innebär att alla mål i förvaltningsdomstol ska genomföras rättvist anser utredningen inte det som möjligt att undanta vissa måltyper generellt.<sup>187</sup>

Det är inte heller möjligt att i lagtext eller på annat vis beskriva mer utförligt under vilka förutsättningar en enskild som vinner ett mål mot det allmänna bör få ersättning för rättegångskostnader med hänsyn av samma skäl. Det får efter en helhetsbedömning, av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, avgöras om den enskildes kostnader har varit befogade från fall till fall. Omständigheterna som ska beaktas kan, enligt utredningen, inte beskrivas specifikt. Det är i stället fråga om en bedömning av om ersättning för rättegångskostnader behövs för att en parts möjlighet att lägga fram sin sak inför domstol tillgodoses eller för att tillförsäkra partens rätt till likställdhet i processen.<sup>188</sup>

Målets komplexitet och innehåll är av relevans vid bedömningen av sakens beskaffenhet. Det är enligt utredningen en skillnad mellan gynnande och betungande myndighetsbeslut. En process som rör ett betungande beslut mot en enskild med syftet att tvinga den enskilde att tåla, underlåta eller göra något

---

<sup>185</sup> SOU 2025:111 s. 567.

<sup>186</sup> SOU 2025:111 s. 567.

<sup>187</sup> SOU 2025:111 s. 568 f.

<sup>188</sup> SOU 2025:111 s. 569.

finns det ett särskilt intresse av rättssäkerhet i processen. Det ska därför anses mer motiverat att den enskilde kan få kostnadsersättning när den enskilde har haft befogade kostnader för att försvara sig mot ett ingripande eller förpliktande myndighetsbeslut. Gynnande beslut för den enskilde bör i stället vara av beskaffenheten att den enskilde kan föra sin talan på egen hand, även om det inte kan uteslutas att det kan uppstå situationer när den enskilde bör beviljas kostnadsersättning.<sup>189</sup> Vid bedömningen av målets betydelse är det av vikt att det syftar till ett högt ekonomiskt värde utifrån den enskildes personliga och ekonomiska förutsättningar. I kravet på att en kostnad ska vara befogad menar utredningen att den enskilde ska ha haft ”ett faktiskt behov” av kostnaden i målet. Som exempel anger utredningen kostnaden för juridiskt ombud eller inhämtandet av utredning. Det bör vara ovanligt att ett sådant behov uppstår men för de fall det inträffar får det bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter om det varit befogat.<sup>190</sup>

## 4.5 Utredningens förslag

### 4.5.1 Utformningen av en reglering

Vid utformningen av regleringen undersökte utredningen först och främst vilken del av det allmänna som skulle vara ansvarig för kostnaderna. Det anses inte vara ändamålsenligt att låta domstolen besluta att ersättningen ska utgå från allmänna medel. Ett bättre alternativ enligt utredningen är att domstolen ska kunna besluta att den statliga eller kommunala förvaltningsmyndighet som uppträder som motpart i ett mål ska bära kostnadsansvaret. Detta med anledning av att den enskildes kostnader är hänförliga myndighetsbeslutet den aktuella processen gäller och myndighetens processföring i rätten. Det är därför skäligt att myndigheten som är part i processen bär kostnadsansvaret för den enskildes befogade rättegångskostnader. Enligt utredningen innebär det inte att myndigheter kommer bli mer försiktiga i sitt beslutsfattande utan i stället att myndigheterna kommer höja kvaliteten i beslutsfattandet.<sup>191</sup>

Regleringen kan utformas så att den antingen endast uppfyller den miniminivå som följer av Europakonventionen och regeringsformen eller på ett mer generöst sätt. Utredningen anser att regleringen bör utformas enligt det senare, alltså genom en mer generös tillämpning. Regleringen är då utformad så att den tar hänsyn till eventuella framtida avgöranden som kan påverka rätten till ersättning. Betänkandet lyfter även fram att Sveriges intentioner inte endast bör vara att uppfylla kraven enligt en miniminivå utan vara högre än så.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> SOU 2025:111 s. 569 f.

<sup>190</sup> SOU 2025:111 s. 570 f.

<sup>191</sup> SOU 2025:111 s. 572 f.

<sup>192</sup> SOU 2025:111 s. 573 f.

Utredningens förslag är att en rätt till kostnadsersättning bör föreligga om det är oskäligt att den enskilde ska stå sin egen rättegångskostnad. Den lagtekniska lösningen ska överensstämma med grundprincipen inom förvaltningsprocessrätten att den enskilde ska kunna föra sin talan på egen hand och de rättigheter som följer av rätten till en rättvis rättegång som medför att det i vissa fall kan vara oskäligt att den enskilde ska stå för sina egna kostnader. Det är kostnader som varit befogade med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde.<sup>193</sup>

Den förslagna regeln innebär således att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts kostnader, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för rättegångskostnaden. Vid bedömningen huruvida det är oskäligt eller inte föreslår utredningen att det ska beaktas om kostnaden varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Formuleringen lämnar utrymme för att utveckla mer specifika kriterier i rättspraxis samtidigt som den skapar en viss vägledning för parter och rättstillämpning.<sup>194</sup>

Vad gäller att hänsyn ska tas till utgången i målet är inte utredningen av uppfattningen att den enskilde måste ha vunnit målet utan anser att det i undantagsfall kan finnas en rätt till ersättning även om den enskilde inte vunnit målet mot det allmänna. Om det föreligger ett behov av att anlita ett juridiskt ombud för att tillvarata sin rätt, förändras inte det behovet beroende på målets utgång och rätten till en rättvis rättegång måste tillgodoses i samtliga förfarande oberoende av ett måls utgång. Utredningen befarar annars en risk att endast enskilda med goda finansiella resurser har möjlighet att riskera sådana kostnader i en domstolsprocess. Ett exempel på när det kan vara nödvändigt att den enskilde, som inte vunnit målet, får ersättning är prejudikatmål, då de syftar till det allmännas intresse.<sup>195</sup> Det skulle även kunna vara myndighetsbeslut som grundats på en missvisande bild av rättsordningen eller om beslutet rör en lagstiftning som kan anses oklar vilket leder till att den enskilde tvingas in i en process mot det allmänna. Utredningen bedömer att det huvudsakligen borde beröra fysiska personer med begränsade finansiella medel i undantagsfall då den enskilde tvingats till en process förenad med höga kostnader. Det ska efter en helhetsbedömning framstå som orimligt att den enskilde ska stå för sina egna rättegångskostnader.<sup>196</sup>

I bedömningen föreslår utredningen vidare att hänsyn ska tas till sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Faktorer som ska beaktas är ”vad målet gäller, dess komplexitet och vikten av vad som står på spel för den enskilde i målet”. Utredningen anser att en sådan utformning är något mer omfattande än de krav på rätten till en rättvis rättegång som följer av

---

<sup>193</sup> SOU 2025:111 s. 576.

<sup>194</sup> SOU 2025:111 s. 577.

<sup>195</sup> SOU 2025:111 s. 577.

<sup>196</sup> SOU 2025:111 s. 577 f.

Europakonventionen och dess praxis. På så vis har den enskilde rätt till ersättning för sina rättegångskostnader om det efter en helhetsbedömning framstår som oskäligt att den enskilde inte kan få kostnaderna ersätta samtidigt som det alltså blir tydligt att grunden i förfarande vid förvaltningsdomstol är att den enskilde ska stå för sina egna rättegångskostnader.<sup>197</sup> Mot bakgrund av det bör en enskild inte kunna få ersättning för eget arbete eller tidsspillan, ställföreträdarens arbete och arbete som utförts eller kunnat utföras av anställda. Det allmännas kostnadsansvar bör därför endast omfatta kostnader för ombud, biträde eller utredning.<sup>198</sup>

**4.5.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen**  
Med beaktande av det anförda föreslår utredningen att nedan angivna bestämmelser ska införas i förvaltningsprocesslagen med följande lydelse:

40 § En allmän part är skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden har varit befogad med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde.<sup>199</sup>

40 c § Ersättning för rättegångskostnad får avse kostnad för ombud, biträde, eller utredning. Ersättning får inte beviljas för parts eget arbete eller egen tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som parten själv har utfört med anledning av målet.

Ersättningen ska även innefatta ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen då målet avgörs till dess betalning sker.<sup>200</sup>

## 4.6 Remissyttranden

Den 28 oktober 2025 skickades utredningens förslag på remiss till berörda myndigheter, organisationer, kommuner och andra intressenter i syfte att undersöka vad de berörda tycker och vilket stöd förslaget har.<sup>201</sup> Remissinstanserna har nu inkommit med sina yttranden över förslaget. Det går efter remissbehandlingen att konstatera att en del remissinstanser har valt att inte yttra sig över den del av förslaget som behandlar frågan om rätten till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsdomstol. Betänkandet är omfattande samt innefattar ett flertal rättsfrågor och behandlar således inte endast kostnadsfördelningen i förvaltningsdomstol. De remissinstanser som valde att yttra sig över den aktuella delen av förslaget var övervägande positiva till

---

<sup>197</sup> SOU 2025:111 s. 578.

<sup>198</sup> SOU 2025:111 s. 579.

<sup>199</sup> SOU 2025:111 s. 60.

<sup>200</sup> SOU 2025:111 s. 61.

<sup>201</sup> Ju2025/02525.

förslaget. I detta avsnitt redogörs översiktligt för ett urval av de remissyttrandena som inkommit för *Rättssäkerhetens pris*.

Centrum för rättvisa har valt att begränsa sitt yttrande till endast den del av förslaget om att lagfästa en rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål. Inledningsvis välkomnar de utredningens förslag om att reglera området då det är angeläget och konstitutionellt nödvändigt. Centrum för rättvisa anser att utformningen av regleringen framstår som lämplig och tillstryker den delen, men även den alternativa utformning som utredningen övervägt.<sup>202</sup> Deras bedömning är att en reform är nödvändig för att säkerställa förenligheten med rätten till en rättvis rättegång. En skadeståndstalan är ofta förenad med svårigheter och risker, vilket innebär att det i många fall inte är ett realistiskt alternativ.<sup>203</sup> Centrum för rättvisas bedömning är att ordningen med dubbla processer leder till betydande olägenheter och kostnader både för enskilda och det allmänna då mål av enklare beskaffenhet ofta blir föremål för en ingående och omfattande prövning för att avgöra om den enskilde har rätt till kostnadsersättning. Styckkostnaden för dessa tvistemål blir därför betydligt högre än om frågan hade hanterats i förvaltningsprocessen.<sup>204</sup> Centrum för rättvisa anser att det är förstäeligt att det inte är möjligt att mer än i allmänna ordalag formulera en reglering som beskriver under vilka förutsättningar som enskilda ska ha rätt till kostnadsersättning och tillstryker därför förslaget.<sup>205</sup> Det noteras dock att förslaget saknar uttryckliga resonemang om under vilka förutsättningar som ett beslut angående frågan om kostnadsersättning ska ha möjlighet att kunna överklagas. Centrum för rättvisa utgår därför ifrån att beslut om kostnadsfördelningen kommer kunna överklagas av en enskild, oavsett utgången i själva sakfrågan, om beslutet gått denne emot. Detta borde förtydligas eftersom det tidigare i förvaltningsprocesslagen saknats regler angående ansvarsfördelningen av rättegångskostnader.<sup>206</sup>

Finansinspektionen tillstryker utredningens förslag i sak. De anser dock att det finns behov av förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Enligt Finansinspektionen innebär förslaget en materiell utvidgning och för att undvika att utvidgningen blir större än avsett bör det därför anges mer konkreta exempel när eventuella ombudskostnader inte ska ersättas. Detta med anledning av att deras verksamhet främst går ut över företag som bör kunna föra sin talan själv eller stå för eventuella ombudskostnader.<sup>207</sup> Myndigheten

---

<sup>202</sup> Centrum för rättvisa, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, s. 2.

<sup>203</sup> Centrum för rättvisa, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, s. 4.

<sup>204</sup> Centrum för rättvisa, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, s. 5.

<sup>205</sup> Centrum för rättvisa, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, s. 7.

<sup>206</sup> Centrum för rättvisa, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, s. 8.

<sup>207</sup> Finansinspektionen, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-18, Dnr 25-35122, s. 1 f.

avstryker förslaget i den del att kostnadsansvaret ska ankomma på den förvaltningsmyndighet som uppträder som motpart till den enskilde och menar istället att staten genom allmänna medel ska bära kostnadsansvaret.<sup>208</sup> Försäkringskassan anser också att frågan om att beslutsmyndigheten ska bära betalningsansvaret bör övervägas ytterligare då det finns principiella invändningar som inte har beaktats i betänkandet.<sup>209</sup> Finansinspektionen anser avslutningsvis att termen *rättegångskostnader* bör ersättas med ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning eller något motsvarande ur en lagteknisk synpunkt. Detta då förfarandet som utgångspunkt är skriftligt och i den rättsliga regleringen som rör det förvaltningsrättsliga området används inte begreppet *rättegång*.<sup>210</sup>

Försäkringskassan menar att utredningens förslag leder till ett stort bedömningsutrymme för rättstillämpningen. Deras uppfattning är att det sällan anses befogat för den enskilde att anlita ett ombud eller vidta utredningsåtgärder i mål där Försäkringskassan är part. Dock kan de omständigheter som utredningen lyfter fram ofta aktualiseras i socialförsäkringsmål, då många av målen är komplicerade och av stor betydelse för den enskilde, samt att rättsutvecklingen kommer generera fler mål där det råder oklarhet i rättsläget, tala för att det i många fall kan anses oskäligt att den enskilde ska bära sina egna kostnader. Försäkringskassan menar sedermera att det är svårt att bedöma reformens genomslagskraft och att det kommer vara svårt för enskilda att på förhand bedöma möjligheterna att få kostnadsersättning. Det kan innebära att det främst är enskilda med ekonomiska förutsättningar som kommer att ta risken att anlita ett ombud.<sup>211</sup> Detta är synpunkter som även Förvaltningsrätten i Jönköping problematiserar på ett liknande vis i sitt remissyttrande.<sup>212</sup>

De allmänna förvaltningsdomstolarna och kammarrätterna ställer sig sammantaget positiva och välkomnar förslaget.<sup>213</sup> Det uttrycks dock att det i vissa

---

<sup>208</sup> Finansinspektionen, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-18, Dnr 25-35122, s. 3 f.

<sup>209</sup> Försäkringskassan, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-13, Dnr FK 2025/027248, s. 2.

<sup>210</sup> Finansinspektionen, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-18, Dnr 25-35122, s. 4.

<sup>211</sup> Försäkringskassan, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-13, Dnr FK 2025/027248, s. 2.

<sup>212</sup> Förvaltningsrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FJO 2025/371, s. 1 f.

<sup>213</sup> Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FGO 2025/780; Förvaltningsrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FJO 2025/371; Förvaltningsrätten i Linköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-24, FLI 2025/290; Förvaltningsrätten i Luleå, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 2025-98; Förvaltningsrätten i Malmö, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FMA 2025/590-2; Förvaltningsrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FST 2025/1623; Kammarrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KGG 2025/1443; Kammarrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-24, Dnr KJO 2025/505; Kammarrätten i

avseende krävs ytterligare utredning och analys av förslagets konsekvenser, vilket domstolarna anser att utredningen saknar.<sup>214</sup> Domstolarna ser exempelvis en konsekvens att enskilda parter anlitar ombud som inte fullt ut agerar seriöst, vilket kan bidra till att den enskilde får en missvisande bild av möjligheterna till ersättning.<sup>215</sup>

Det som i huvudsak framförs i domstolarnas remissyttrande är att förslaget lämnar ett stort bedömningsutrymme åt rättstillämpningen. Kammarrätten i Sundsvall menar att då förslaget är generellt utformat lämnar det i hög grad till rättstillämpningen att avgöra under vilka förutsättningar den enskilde har rätt till kostnadsersättning. Det kan potentiellt leda till att domstolarna beslutar om ersättning i mål så fort den enskilde vinner helt eller delvis bifall till sin talan och målet är av mer komplex karaktär.<sup>216</sup> Kammarrätten i Stockholm framhåller att den föreslagna formuleringen är oförutsägbar. Med beaktande av de många olika måltyperna inom förvaltningsprocessen och att det därför inte är möjligt att uttömmande beskriva när ersättning bör utgå är det än viktigare att utformningen av bestämmelsen är förutsägbar och lätt att tillämpa, utifrån förutsättningarna. Begreppet oskäligt ger domstolarna ett skönsmässigt utrymme som riskerar en oenhetlig rättstillämpning.<sup>217</sup> Den oförutsägheten skapar en betydande osäkerhet för den enskilde och kräver överväganden som normalt inte kan förutsättas av enskilda parter. Utformningen bör därför preciseras närmare då den enskilde saknar möjlighet att på förhand bedöma den ekonomiska risken med att vidta utredningsåtgärder eller anlita ett ombud.<sup>218</sup>

Kammarrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det finns fördelar med att formulera bestämmelsen mer i likhet med den i skatteförfarandelagen. Det finns för dessa regler redan en utvecklad rättspraxis samt

---

Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KST 2025/469; Kammarrätten i Sundsvall, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 51-2025-233.

<sup>214</sup> Se exempelvis Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 2025/780, s. 2; Förvaltningsrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FJO 2025/371, s. 1.

<sup>215</sup> Se exempelvis Förvaltningsrätten i Linköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-24, Dnr FLI 2025/290, s. 2; Förvaltningsrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FJO 2025/371, s. 1.

<sup>216</sup> Kammarrätten i Sundsvall, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 51-2025-233, s. 2.

<sup>217</sup> Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KST 2025/469, s. 2 f.

<sup>218</sup> Förvaltningsrätten i Luleå, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 2025-98, s. 1; Förvaltningsrätten i Linköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-24, Dnr FLI 2025/290, s. 1 f.; Förvaltningsrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FJO 2025/371, s. 1.

att förvaltningsdomstolarna besitter praktisk erfarenhet av regelverket.<sup>219</sup> En utformning i enlighet med den i skatteförefarandelagen, där utgången i målet beaktas på ett tydligare vis, är tillräckligt tydligt och att föredra. I den utformningen innefattas även en bedömning om kostnaderna har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet och ger även utrymme för att bevilja ersättning i andra fall, till exempel om frågan i målet är av betydelse för rättstillämpningen eller om det föreligger särskilda skäl. Det saknas därför skäl att införa en bestämmelse om rättegångskostnader som är utformad på ett helt nytt sätt när en tillfredsställande utformning redan finns och tillämpas.<sup>220</sup> Avslutningsvis framhåller en del av domstolarna att det finns ett behov av ytterligare analys av de konsekvenser som förslaget kan medföra.<sup>221</sup>

## 4.7 Sammanfattande slutsatser

Kapitlet har redogjort för det förslag som utredningen presenterade den 24 november 2025. Det med anledning av att förslaget utgör en central del i möjligheten att besvara uppsatsens frågeställningar. Utredningen inleder med att konstatera att en konsekvent tillämpning av kvittningsprincipen svårigen kan vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen och regeringsformen, vilket är något jag instämmer i. Detta då det finns sådana fall när en enskild har haft ett faktiskt behov av att anlita ett juridiskt ombud eller lägga ned kostnader för inhämtning av utredning. För att en rättegång ska anses varit rättvis är det nödvändigt att den enskilde har möjlighet att få ersättning för befogade rättegångskostnader, vilket jag också ställer mig bakom. Utredningen lyfter dock fram det faktum att processen i förvaltningsdomstol är utformad på så sätt att en enskild i de flesta fall förväntas kunna föra sin talan på egen hand. Den nuvarande ordningen som innebär att en enskild undantagsvis kan få ersättning för sina rättegångskostnader genom en separat skadeståndstalan i allmän domstol eller hos Justitiekanslern kan samtidigt ifrågasättas enligt utredningen. En enskild part bör därför ha möjlighet att tillerkännas ersättning inom ramen för förvaltningsprocessen.<sup>222</sup>

Mot bakgrund av detta har utredning presenterat ett förslag som innebär att en allmän part ska vara skyldig att ersätta en enskild parts rättegångskostnad, om det är oskäligt att den enskilde själv ska stå för kostnaden. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om kostnaden varit befogade med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Ersättning får avse kostnader för ombud, biträde eller utredning. Ersättning

---

<sup>219</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FST 2025/1623, s. 2.

<sup>220</sup> Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KT 2025/469, s. 3.

<sup>221</sup> Se exempelvis Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FGO 2025/780, s. 2; Kammarrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KGG 2025/1443, s. 2; Kammarrätten i Sundsvall, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 51-2025-233, s. 2.

<sup>222</sup> Se avsnitt 4.3.

får dock inte beviljas för en enskilds eget arbete eller egen tidsspillan eller i övrigt för kostnader för sådant som den enskilde själv har utfört med anledning av målet.<sup>223</sup>

Efter att förslaget presenterats har det därefter varit föremål för remissbehandling och remissinstanserna har yttrat sig över betänkandet. Min bedömning är att de remissinstanser som valt att yttra sig över den aktuella delen av förslaget sammantaget är positiva till förslaget. De synpunkter som har framförts mot förslaget från remissinstanserna är huvudsakligen att förslaget leder till ett stort bedömningsutrymme för domstolarna. Det anses att den föreslagna formuleringen är oförutsägbar och kräver överväganden som inte kan förväntas av enskilda parter, vilket leder till en osäkerhet. Det uttrycks även att förslaget kräver ytterligare utredning och analys då detta saknas i den presenterade utredningen. Kammarrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Stockholm föreslår därför att formulera bestämmelsen mer i likhet med den i skatteförfarandelagen då det redan finns en utvecklad praxis och praktisk erfarenhet för dessa regler.<sup>224</sup>

Det är även intressant att de förvaltningsmyndigheter, vars remissyttrande har redovisats, uttryckligen motsätter sig att beslutsmyndigheten ska vara betalningsansvarig för den enskildes rättegångskostnader. Detta kan förstås mot bakgrund av att ett sådant ansvar skulle kunna påverka myndigheternas handläggning och processföring, samt riskera att medföra ökade kostnader för det allmänna. Jag menar att det belyser en intressekonflikt som tycks föreligga mellan hänsynen till beslutsmyndighetens kostnader och den enskildes möjlighet att få sina rättigheter tillvaratagna. I detta avseende finns det enligt mig fog för de invändningar som framförts av förvaltningsmyndigheterna. Genom att kostnadsansvaret åläggs beslutsmyndigheten, som sedermera intar ställningen som motpart i förfarandet, riskerar det att skapa incitament för myndigheten att prioritera utgången av målet på ett sätt som kan påverka deras objektiva roll. En sådan konsekvens skulle kunna innebära att fokus i större utsträckning förskjuts från att nå ett materiellt riktigt avgörande till att undvika ekonomiska förpliktelser för myndigheten. Det framstår som problematiskt och kan inte ha varit syftet mot bakgrund av att förvaltningsmyndigheter ska verka för korrekta beslut, snarare än att vinna framgång i processen.

---

<sup>223</sup> Se avsnitt 4.5.

<sup>224</sup> Se avsnitt 4.6.

## 5 Avslutning och sammanfattande slutsatser

### 5.1 Kostnadsfördelningens förhållande till rätten till en rättvis rättegång

Uppsatsens första och andra frågeställningar behandlar ansvarsfördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsdomstol enligt den nuvarande ordningen. Frågorna är viktiga i sammanhanget för att kunna besvara frågeställningarna som grundar sig på utredningens förslag och ge en djupare förståelse.

Rätten till en rättvis rättegång kommer till uttryck i Europakonventionen och regeringsformen. Utifrån de presenterade rättsfallen går det att konstatera att det under vissa omständigheter står i strid med rätten till en rättvis rättegång att neka en enskild ersättning för rättegångskostnader. Det domstolen har prövat i de redovisade fallen är om den nationella rätten är förenlig med konventionen. Prövningen utgår från omständigheterna i det enskilda fallet och min slutsats är att en sådan rätt uppstår när det är oproportionerligt att den enskilde tvingas bära sina egna kostnader. Att den enskilde är förhindrad att bli beviljad ersättning för rättegångskostnaderna enligt nationell rätt utgör inget hinder. Vad som är av särskild vikt är om rättigheterna kan garanteras praktiskt och effektivt. En begränsning kan endast vara försvarbar om det finns ett legitimt syfte och är proportionerlig. Det går dock inte utifrån det att utläsa någon allmän rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Det saknas idag, för de flesta måltyper, lagregler om fördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsdomstol. Till följd av detta tillämpar domstolarna kvittningsprincipen som innebär att vardera parten står för sina egna rättegångskostnader. Principen har sedermera slagits fast av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2022 ref. 10. Enligt domstolen är detta en vedertagen ordning som i avsaknad av lagstöd, inte varit meningen att förvaltningsdomstolarna ska ta ställning till. Förfarandet i förvaltningsdomstol är uppbyggt så att den enskilde ska kunna föra sin talan på egen hand. Enskilda som anser sig berättigade till ersättning får i stället initiera en skadestandsprocess i allmän domstol. Avgörandet har i efterhand kommit att motta kritik i litteraturen.<sup>225</sup> Jag anser att det förtjänar att framhållas att avgörandet avgjordes *in plenum* varav hela sex justitieråd var skiljaktiga. Det innebär att det rådde stor oenighet och meningsskiljaktigheter inom domstolen samt att frågan är komplex.

Jag instämmer till stor del i den kritiken som har lyfts fram. Det är bekymmersamt att ett yrkande som grundar sig på en grundlagsskyddad rättighet ska

---

<sup>225</sup> Se avsnitt 3.6.4.

avvisas till förmån för en princip utarbetad av förvaltningsdomstolarna. Jag är också av uppfattningen att det inte föreligger något hinder mot att pröva ett ersättningsyrkande och resonemanget kan uppfattas som att domstolen inte gör någon skillnad på innebörden av att avvisa ett yrkande eller avslå ett yrkande. Det framstår som att en rätt till ersättning för rättegångskostnader måste komma till uttryck i förvaltningsprocesslagen och att bestämmelserna om rätten till en rättvis rättegång inte är tillräckliga. Enligt domstolen ska ersättningsyrkanden framöver avvisas, vilket innebär att en materiel prövning inte ska göras. Det ger en indikation på att ett ersättningsyrkande inte bör lämnas i förvaltningsdomstol då yrkandet inte kommer att prövas. För att det ska vara möjligt att få ersättning i efterhand genom en skadeståndsprocess är det dock av vikt att ett ersättningsyrkande har lämnats i den ursprungliga processen. Har inte det gjorts finns det ingen grund för allmän domstol att döma ut skadestånd i den senare processen då förvaltningsdomstolen inte gjort sig skyldig till någon skadeståndsgrundande förseelse enligt skadeståndslagen.

Wejedal framhåller även att systemet är otillfredsställande ur ett processrättsligt perspektiv genom att det ena domstolssystemet är beroende av det andra, vilket jag håller med om. Det framstår också som besynnerligt att allmän domstol, som inte varit involverad i den ursprungliga processen, skulle vara mer lämpad än förvaltningsdomstolarna att pröva vilka av den enskildes kostnader som har varit befogade och därmed ska ersättas. Ur ett processekonomiskt perspektiv leder det nuvarande systemet även till ökade kostnader, tidsåtgång och resursförbrukning för både den enskilde och det allmänna. Den enskilde är tvungen att överväga om en sådan process är av tillräckligt stor betydelse då den enskilde riskerar, vid en icke önskad utgång, att behöva ersätta motparten för dess rättegångskostnader.

Den nuvarande ordningen ger, vilket visats, upphov till olika svårigheter. Det i sig innebär inte att den är oförenlig med rätten till en rättvis rättegång. Europadomstolen har såvitt känt aldrig prövat den svenska ordningens förenlighet med konventionen. Ledning behöver således hämtas från Europadomstolens övriga praxis. Omständigheter som domstolen tidigare har beaktat vid bedömningen om en vägran att bevilja en enskild part ersättning för rättegångskostnader är förenligt med konventionen är: den enskildes framgång, om den enskildes motpart intar en fördelaktig ställning med tillgång till bredare juridisk expertis, tvisteföremålets värde, målets komplexitet, om den enskildes rättigheter kan tillvaratas på ett praktiskt och effektivt sätt, kostnadernas storlek samt en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det går inte utifrån det att göra gällande att samtliga förfaranden i svensk förvaltningsdomstol strider mot rätten till en rättvis rättegång.

Enligt det nuvarande systemet och som tidigare beskrivits behöver en enskild som anser sig berättigad till ersättning initiera en skadeståndstalan i allmän domstol. Av Europadomstolens praxis att döma strider inte en sådan ordning mot konventionen i sig. Det krävs dock att rättigheten kan garanteras praktiskt

och effektivt. Minoriteten i HFD 2022 ref. 10 menar att kompensation genom skadestånd i de flesta fall inte är något realistiskt alternativ för den enskilde, vilket tyder på att systemet i praktiken blir för besvärligt och då inte heller upprätthåller kravet på en rättvis rättegång. Skulle systemet vara praktiskt och effektivt kan det få till följd att de allmänna domstolarna konsekvent konstaterar att förvaltningsdomstolarna gjort sig skyldiga till en skadeståndsgrundande förseelse vid myndighetsutövning. Det är enligt min mening inte en önskvärd lösning.

Sammanfattningsvis förutsätter rätten till en rättvis rättegång att ersättning för rättegångskostnader i vissa fall utgår till förmån för den enskilde efter en process i förvaltningsdomstol. Detta är något som även medges av Högsta förvaltningsdomstolen men att rättigheten tillgodoses i tillräcklig grad av det nuvarande systemet. Mot bakgrund av att det är visat att behovet av juridiskt ombud har ökat och Europadomstolens praxis som anger att en ordning där sådana kostnader ersätts genom en separat process kan strida mot rätten till en rättvis rättegång, om det i praktiken blir alltför svårt för enskilda att få ersättning för befogade kostnader, skulle domstolen kunna mena att ordningen inte är förenlig med konventionen. Det går inte utifrån det presenterade att dra säkra slutsatser om att den svenska ordningen står i överrensstämmelse med rätten till en rättvis rättegång. I de fall den anses göra det är systemet fortfarande förenat med påtagliga brister. Ur det perspektivet är det välkommet att utredningen nu har presenterat ett förslag på området.

## 5.2 Betydelsen av utredningens förslag för den enskildes rätt till en rättvis rättegång

I det föregående avsnittet problematiserades den nuvarande ansvarsfördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsmål utifrån den enskildes perspektiv. Utifrån det drog jag slutsatsen att det presenterade förslaget från utredningen är önskvärt och framstår som välkommet. I detta avsnitt kommer förslaget att granskas utifrån den enskildes perspektiv och rätt till en rättvis rättegång.

Utredningens bedömning är också att en undantagslös tillämpning av kvittningsprincipen svårligen kan vara förenlig med rätten till en rättvis rättegång. Detta då det finns fall när en enskild har ett behov av ett juridiskt ombud och en tillämpning av kvittningsprincipen skulle i dessa undantagsfall leda till orimliga konsekvenser och begränsningar för den enskildes möjlighet att anlita ett juridiskt ombud enligt utredningen. Förvaltningsprocessen är dock utformad och innehåller rättssäkerhetsgarantier så att den enskilde ska kunna föra sin egen talan. Mot bakgrund av att den nuvarande ordningen inte är samhällsekonomiskt försvarbar föreslår utredningen att en enskild ska ha möjlighet att tillerkännas ersättning inom ramen för förvaltningsprocessen.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> Se avsnitt 4.3.

Förslaget innebär att det är den statliga eller kommunala myndighet som uppträder som motpart som riskerar att bli betalningsskyldig för den enskildes rättegångskostnader om domstolen skulle besluta det. En rätt till kostnadsersättning bör föreligga om det är oskäligt att den enskilde ska stå för sina egna rättegångskostnader. Det är kostnader som varit befogade med hänsyn till utgången i målet, sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde. Enligt utredningen behöver inte den enskilde ha vunnit målet mot det allmänna utan en rätt till ersättning kan föreligga även i andra fall.

Det framstår enligt min åsikt som en lämplig lösning. Jag instämmer med utredningens resonemang om att rätten till ersättning bör kunna föreligga även om den enskilde inte vinner framgång i målet och att behovet av ett juridiskt biträde för att tillvarata sin rätt för den enskilde inte påverkas av utgången i målet. Lösningen framstår enligt mig även som väl avvägd mot bakgrund av att det i förvaltningsmål inte sällan är svårt och oklart att avgöra när en enskild part kan anses ha vunnit framgång i målet. Låt anta att en myndighet har dragit in en licens för en enskild person och beslutat att det ska gälla under ett års tid. Anta vidare att den enskilde överklagar beslutet till allmän förvaltningsdomstol och yrkar på att domstolen ska undanröja beslutet. Efter en bedömning sätter förvaltningsdomstolen ned tiden för indragandet av licensen till sju månader. Har den enskilde då vunnit målet mot myndigheten? Vid bedömningen av sakens beskaffenhet och målets betydelse för den enskilde föreslår utredningen att faktorer som vad målet gäller, dess komplexitet och vikten av vad som står på spel för den enskilde i målet ska beaktas.<sup>227</sup>

Utredningens förslag framstår enligt mig som ändamålsenligt i förhållande till rätten till en rättvis rättegång. Vilket tidigare redogjorts för, är jag av uppfattningen att det främsta skälet till att systemet kan ifrågasättas i förhållande till rätten till en rättvis rättegång är att rättigheten inte kan garanteras praktiskt och effektivt, utan endast teoretiskt. Genom att ge förvaltningsdomstolarna möjlighet att pröva ersättningsyrkanden direkt i förvaltningsförfarandet förefaller denna problematik inte längre föreligga.

Utredningen uttalar dock att det endast är i undantagsfall som ett ersättningsyrkande bör beviljas, vilket gör att det finns skäl att kommentera.<sup>228</sup> För att regleringen ska säkerställa att rätten till en rättvis rättegång uppfylls krävs det att sådana yrkanden också beviljas och inte bara att prövningen överflyttats till förvaltningsdomstolarna. Endast att bedömningen flyttas från de allmänna domstolarna till förvaltningsdomstolarna innebär inte enligt mig att problemen nödvändigtvis undanröjs om svårigheterna att få ersättning kvarstår.

Vidare anser utredningen att en konsekvent tillämpning av kvittningsprincipen i undantagsfall kan leda till orimliga konsekvenser när en enskild har haft

---

<sup>227</sup> Se avsnitt 4.5.1.

<sup>228</sup> Se avsnitt 4.5.1.

ett faktiskt behov av att anlita ett juridiskt biträde. Ersättning för ombudskostnader bör alltså aktualiseras i de situationer där den enskilde har haft ett faktiskt behov av ett juridiskt ombud. Den studie som har presenterats i arbetet indikerar att förekomsten av ombud generellt är förenad med en högre sannolikhet för bifall, vilket visar att det föreligger en strukturell ombudsfordel i förvaltningsprocessen.<sup>229</sup> Mot denna bakgrund framstår det som svårt att på ett principiellt hållbart sätt avgränsa när ett ”behov” av ombud kan anses föreligga. Om ombudsfordelen är generell riskerar behovskriteriet att bli svår-förenligt utifrån ett likabehandlings- och förutsägbarhetskrav, eftersom likartade situationer kan bedömas olika. Detta leder till en ordning som knyter möjligheterna för den enskilde att få ersättning för sina rättegångskostnader till ett individuellt bedömt behov av ombud vilket kan ge upphov till en gränsdragningsproblematik och en oenhetlig rättstillämpning, snarare än att undanröja den identifierade problematiken. En sådan ordning kan därmed också ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom den minskar förutsebarheten och försvårar för den enskilde att i förväg bedöma möjligheterna att få ersättning.

Det kan antas att ökade möjligheter till ersättning för rättegångskostnader skapar incitament för fler ombud att ta sig an uppdrag inom förvaltningsprocessen. Detta kan i sin tur bidra till en höjd kvalitet i processföringen, inte minst genom att ombud i större utsträckning ges möjlighet att lägga ned det arbete som processen kräver. Till skillnad från situationer där den enskilde själv bär hela kostnaden kan möjligheterna att få ersättning innebära att mer omfattande och kvalificerat arbete blir ekonomiskt försvarbart. En ökad tillgång till ombud kan även främja konkurrens, vilket ytterligare kan bidra till en högre kvalitet. Samtidigt finns det skäl att uppmärksamma att ett sådant system kan ge upphov till förväntningar hos enskilda om att ersättning kommer att utgå i större utsträckning än vad som egentligen är fallet. Då möjligheten till ersättning alltså är beroende av en individuell bedömning finns en risk för att den enskilde överskattar möjligheterna att få ombudskostnaderna ersatta. Det kan i sin tur leda till att enskilda ådrar sig kostnader i tron att de kommer att ersättas och som senare inte beviljas. Det framförs exempelvis i remissyttrandena att förslaget riskerar att gynna de som har de ekonomiska förutsättningarna att stå risken att senare inte få ersättning för ett ombud, då det inte i förväg går att veta om den enskilde får ersättning för sina rättegångskostnader.<sup>230</sup> Det är enligt min åsikt en möjlig konsekvens i ett tidigt skede efter införandet. Det kan visserligen konstateras att införandet av nya regler, som är utformade utifrån ett bedömningsutrymme, ofta medför en viss initial osäkerhet kring tillämpningen. En sådan osäkerhet kan i många fall anses utgöra en naturlig följd av rättsutvecklingen. I takt med att rättspraxis utvecklas och bedömningsgrunderna tydliggörs bör förutsägbarheten samtidigt också succesivt öka, vilket kan antas minska den osäkerheten som remissinstanserna framhåller. Mot denna bakgrund framstår risken för att regleringen långsiktigt

---

<sup>229</sup> Se avsnitt 3.7.

<sup>230</sup> Se avsnitt 4.6.

endast skulle gynna de enskilda med större ekonomiska möjligheter som mindre framträdande enligt mig.

Avslutningsvis framstår det, enligt mig, som positivt utifrån den enskildes rätt till en rättvis rättegång att frågan om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen återigen aktualiseras och att åtgärder nu vidtas för att stärka den enskildes ställning. Det aktuella förslaget kan i flera avseende bidra till att förbättra den enskildes möjligheter att tillvarata sina rättigheter. Utformningen av regleringen skapar dock enligt min mening en viss osäkerhet, likt vad en del remissinstanser menar. Detta då den i stor utsträckning överlåter bedömningen till domstolarna genom ett relativt öppet formulerat bedömningsutrymme för att avgöra när den enskilde har haft ett tillräckligt behov av ett juridiskt ombud. För att uppnå en mer rättssäker och förutsebar tillämpning är det angeläget att det konkretiseras hur domstolarna ska gå till väga vid en sådan bedömning. Detta kan ske genom att praxis utvecklar mer precisa riktlinjer för hur bedömningen ska göras. Det är först genom en sådan precisering som det går att åstadkomma en ändamålsenlig ordning. Sammantaget framstår den utformning av reglering som utredningen föreslår som väl avvägd och förenlig med såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Europadomstolens praxis avseende rätten till en rättvis rättegång och framstår samtidigt enligt mig som ett välkommet steg mot en mer ändamålsenlig reglering av kostnadsfördelningen inom förvaltningsprocessen.

### 5.3 Utredningens förslag i förhållande till förvaltningsprocessens grunder

I uppsatsens inledande kapitel presenterades det motsatsförhållande som föreligger i den svenska förvaltningsprocessrätten mellan å ena sidan att förvaltningsprocessen är utformad på ett sådant sätt att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt på egen hand och, å andra sidan kraven som följer av rätten till en rättvis rättegång. Mot denna bakgrund behandlas i detta avsnitt utredningens förslag i relation till förvaltningsprocessens grunder.

En av förvaltningsprocessens grundläggande principer är officialprincipen. Den innebär att domstolen har en utredningsskyldighet och ska leda utredningen samt se till att nödvändigt material ges in. Hur långt denna utredningsskyldighet sträcker sig bestäms utifrån målets beskaffenhet. Faktorer som påverkar utredningsskyldighetens omfång är vad målet materiellt gäller och partsförhållandet. Officialprincipen innebär inte att domstolen har ett fullständigt utredningsansvar. Alla faktorer i varje mål behöver inte vara utredda utan domstolen ska se till att tillräcklig utredning finns för att målet ska kunna avgöras. Domstolen ska även vara aktiv för att berika och precisera processmaterialet. I vilken omfattning det ska ske avgörs med hänsyn till den enskilda situationen och det enskilda målets karaktär. När frågan om ansvarsfördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsmål tidigare har varit under utredning har ordningen motiverats av officialprincipen och att

förvaltningsprocessen är utformad på ett sådant sätt att det i allmänhet inte ska behöva uppstå några kostnader för enskilda parter.

En central faktor för omfattningen av officialprincipens genomslag i en process är parternas ställning. När en enskild part uppträder utan ombud och det råder en obalans mellan den enskilda och myndigheten, finns det vanligtvis ett större behov av att domstolen tar ett aktivt ansvar för utredningen. Mot denna bakgrund får det betydelse att det i det föregående avsnittet har konstaterats att det aktuella förslaget kan antas leda till en ökad användning av ombud i förvaltningsprocessen. En sådan utveckling innebär att parternas processuella ställning i större utsträckning jämnas ut. Detta kan i sin tur påverka behovet och omfattningen av domstolens egna utredningsåtgärder. Det talar för att officialprincipen, i dess mer långtgående tillämpning, kan komma att få ett minskat genomslag. I takt med att parterna i högre grad förmår att tillvarata sina intressen genom ombud, framstår det som mindre motiverat att domstolen i samma utsträckning ingriper i utredningen. Förslaget kan därmed bidra till en förskjutning av förvaltningsprocessen i riktning mot en mer utpräglad tvåpartsprocess, där ansvaret för utredningen i större utsträckning vilar på parterna själva.

Det kan visserligen ifrågasattas om en sådan utveckling är till fördel för den enskilde, eftersom officialprincipen kan betraktas som en skyddande princip med syftet att säkerställa att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Samtidigt anser inte jag att förslaget innebär att officialprincipen sätts ur spel. Principen förutsätter redan enligt nu gällande ordning att domstolens utredningsansvar anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. I situationer där den enskilde företräds av ombud kan målets beskaffenhet motivera ett mer begränsat utredningsansvar från domstolen. I stället för att officialprincipen skulle försvagas synes förslaget därför innebära en mer flexibel tillämpning, där domstolens ansvar i större utsträckning anpassas efter det enskilda målets karaktär och parternas processuella förutsättningar. Sammantaget kan detta innebära att förslaget kan medföra en förändring av den praktiska tillämpningen av officialprincipen utan att för den skull innebära att principen förlorar sin ”skyddande” funktion eller försvagas.

Det kan också hävdas att en ökad användning av ombud kan bidra till mer fullständiga och kvalitativa utredningar. Liknande resonemang som vid införandet av tvåpartsprocessen, då det ansågs att behovet av en motpart mot den enskilde var relaterat till domstolens utredningskrav då utredningsmaterialet skulle bli ”fylligare” genom parternas dialog, bör vara applicerbart även i det nu aktuella sammanhanget.<sup>231</sup> Mot bakgrund av att antalet måltyper i förvaltningsdomstolarna har ökat betydligt genom åren, där domstolarna inte kan förväntas besitta djup sakkunskap inom samtliga rättsområden, framstår det enligt mig som ändamålsenligt att parterna i större utsträckning företräds av kvalificerade ombud. Genom ombudens medverkan kan relevanta

---

<sup>231</sup> Se avsnitt 3.4.2.

omständigheter och bevisning presenterats mer strukturerat och ingående, vilket kan främja en mer effektiv och materiellt riktig prövning. I detta avseende kan förslaget således bidra till att avlasta domstolens utredningsansvar ytterligare och samtidigt höja kvaliteten i processen. Det kan även innebära att en del av det utredningsarbete som tidigare varit hänförligt till domstolen i större utsträckning överförs till parternas ombud, vilket kan förstås som en förskjutning av resurser från förvaltningsdomstolarna till ombuden.

I ljuset av detta kan utvecklingen även förstås som en naturlig del av förvaltningsprocessens förändring över tid. Förvaltningsprocessen har genom tiden genomgått förändringar från en mer ensidigt präglad process i form av enpartsprocess till en mer utpräglad tvåpartsprocess, vilket i flera avseenden närmat den till processen i allmän domstol. Syftet var att ge bredare möjligheter till att utöka prejudikatbildningen genom att ge förvaltningsmyndigheter möjlighet att överklaga ett avgörande från en förvaltningsdomstol. En förvaltningsmyndighet har även i vissa sammanhang möjlighet att initiera ett förfarande i förvaltningsdomstol mot den enskilde. I detta sammanhang framstår det inte som anmärkningsvärt att även reglerna om rättegångskostnader och användningen av ombud utvecklas i motsvarande riktning. Rättsordningen är inte statisk, utan förändras i takt med samhällets utveckling och förändrade syn på den enskildes ställning i förhållande till det allmänna. Det framstår enligt mig även som oskäligt och svårt att motivera om den enskilde skulle sakna möjligheter att få ersättning för sina rättegångskostnader när förvaltningsmyndigheten i vissa situationer kan sägas ha möjlighet att tvinga in den enskilde i en domstolsprocess.

Detta kan kontrasteras mot tidigare synsätt, där det i utredningar då frågan om rättegångskostnader i förvaltningsmål behandlats, uttalades att det var en naturlig del av medlemskapet i samhället, att den enskilde själv fick stå för sina kostnader i förvaltningsärenden, och att den enskilde inte kunde agera som om denne vore av samhället oberoende, med anspråk på olika utgifter som samhällstillhörigheten kan medföra. En sådan utgångspunkt framstår idag som mindre självklar. I takt med att förvaltningsprocessen har blivit alltmer komplex och rättighetsorienterad har också kraven på att den enskilde ges reella möjligheter att tillvarata sina rättigheter stärkts. Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att även kostnadsregleringen anpassas till denna utveckling.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

### Utredningsbetänkanden

SOU 1964:27, *Lag om förvaltningsförfarandet: besvärssakkunnigas slutbetänkande.*

SOU 1971:76, *Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden.*

SOU 1991:106 Del A, *Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler.*

SOU 2014:76, *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål.*

SOU 2025:111, *Rättssäkerhetens pris.*

### Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1971:30, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1988/89:126, *Om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.*

Prop. 1995/96:22, *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*

Prop. 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*

Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*

Prop. 2012/13:45, *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.*

### Övriga betänkanden

JuU 1984/85:15, *Om vissa förvaltningsrättsliga frågor.*

## Direktiv

Dir. 2024:39, *Rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda.*

## Motioner

Mot. II:355

## Remissyttranden

Centrum för rättvisa, Remissyttrande över betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111) – dnr Ju2025/02525, 2026-03-27, Stockholm. [cit. Centrum för rättvisa, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27].

Finansinspektionen, Remissvar Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr 25–35122, 2026-03-18, Stockholm. [cit. Finansinspektionen, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-18, Dnr 25–351222].

Försäkringskassan, Remissvar Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr FK 2025/027248, 2026-03-13. [cit. Försäkringskassan, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-13, Dnr FK 2025/027248].

Förvaltningsrätten i Göteborg, Remissyttrande över betänkandet SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, Dnr FGO 2025/780, 2026-03-27. [cit. Förvaltningsrätten i Göteborg, Remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FGO 2025/780].

Förvaltningsrätten i Jönköping, Remissvar över betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr FJO 2025/371, 2026-03-27. [cit. Förvaltningsrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FJO 2025/371].

Förvaltningsrätten i Linköping, Remissvar gällande betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr FLI 2025/290, 2026-03-24. [cit. Förvaltningsrätten i Linköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-24, Dnr FLI 2025/290].

Förvaltningsrätten i Luleå, Remiss av SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, Dnr 2025–98, 2026-03-27. [cit. Förvaltningsrätten i Luleå, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 2025–98].

Förvaltningsrätten i Malmö, Remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, Dnr FMA 2025/590–2, 2026-03-27. [cit. Förvaltningsrätten i

Malmö, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FMA 2025/590–2].

Förvaltningsrätten i Stockholm, Betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr FST 2025/1623, 2026-03-27. [cit. Förvaltningsrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr FST 2025/1623].

Kammarrätten i Göteborg, Betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr KGG 2025/1443, 2026-03-27. [cit. Kammarrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KGG 2025/1443].

Kammarrätten i Jönköping, Yttrande över betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr KJO 2025/505, 2026-03-24. [cit. Kammarrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-24, Dnr KJO 2025/505].

Kammarrätten i Stockholm, Betänkandet Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111), Dnr KST 2025/469, 2026-03-27. [cit. Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr KST 2025/469].

Kammarrätten i Sundsvall, SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, Dnr 51-2025-233, 2026-03-27. [cit. Kammarrätten i Sundsvall, remissyttrande över SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris, 2026-03-27, Dnr 51-2025-233].

## **Övrigt**

LU 1948:12, *I anledning av väckt motion angående bestämmelser om ersättning för parts kostnader i mål och i ansökningsärenden, som handläggs av förvaltningsdomstol eller annan offentlig myndighet.*

Ju2025/02525, *Remiss av SOU 2025:111 Rättssäkerhetens pris.*

## **Rättsfall**

### **Högsta domstolen**

NJA 2015 s. 374.

NJA 2020 s. 908.

NJA 2021 s. 235.

## **Högsta förvaltningsdomstolen**

RÅ 2001 ref. 56.

RÅ 2004 ref. 17.

RÅ 2004 ref. 99.

RÅ 2006 ref. 89.

RÅ 2009 ref. 65.

RÅ 2010 ref. 47 I.

HFD 2017 ref. 46 I.

HFD 2019 not. 9.

HFD 2019 ref. 72.

HFD 2021 not. 23.

HFD 2022 ref. 10.

HFD 2022 ref. 37.

## **Europadomstolen**

*Ringeisen mot Österrike*, ansökningsnr. 2614/65, den 16 juli 1971.

*Benthem mot Nederländerna*, ansökningsnr. 8848/80, den 23 oktober 1985.

*Feldbrugge mot Nederländerna*, ansökningsnr. 8562/79, den 29 maj 1986.

*Salerno mot Italien*, ansökningsnr. 11955/86, den 12 oktober 1992.

*Gustafsson mot Sverige*, ansökningsnr. 23196/94, den 22 februari 1995.

*Pellegrin mot Frankrike*, ansökningsnr. 28541/95, den 8 december 1999.

*Stankiewicz mot Polen*, ansökningsnr. 46917/99, den 6 april 2006.

*Černius och Rinkevičius mot Litauen*, ansökningsnr. 73579/17 och 14620/18, den 18 februari 2020.

*Zustović mot Kroatien*, ansökningsnr. 27903/15, den 22 april 2021.

*Dragan Kovačević mot Kroatien*, ansökningsnr. 49281/15, den 12 maj 2022.

## Litteratur

Albiston, Catherine R. och Sandefur, Rebecca L., *Expanding the Empirical Study of Access to Justice*, Wisconsin Law Review, 2013, s. 101–120. [cit. Albiston and Sandefur (2013)].

Bylander, Eric, *Regeringsformens krav på alla rättegångars genomförande rättvist och inom skälig tid*, SvJT 2017 s. 370–398. [cit. Bylander 2017].

Dahlgren, Göran, *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, JT 1991/92 nr. 2. [cit. Dahlgren (1991/92)].

Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, SvJT 1994 s. 388–407. [cit. Dahlgren (1994)].

Danielius, Hans, Danielius, Johan, Bull, Thomas och Cameron, Iain, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2023. [cit. Danielius m.fl. (2023)].

Gunnarsson, Åsa och Svensson, Eva-Maria, *Rättsdogmatik – som rättsvetenskapligt perspektiv och metod*, Studentlitteratur, Lund, 2023. [cit. Gunnarsson och Svensson (2023)].

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT, 2004 s. 1–10. [cit. Jareborg (2004)].

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod. I: Juridisk metodlära*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), Tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2025. [cit. Kleineman (2025)].

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

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen år 2000*, JT 2000/01 nr. 1. [cit. Lavin (2000/01)].

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, Sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2025. [cit. Lavin (2025)].

Lorentzon, Rebecka, Holm, Louise, Wejedal, Sebastian, *Ombudsfördel i förvaltningsmål – ett empiriskt bidrag till teorin om ”lawyer advantage”*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2022 s. 47–93. [cit. Lorentzon m.fl. (2022)].

Moorhead, Richard och Sefton, Mark, *Litigants in person – Unrepresented litigants in first instance proceedings*, Department for Constitutional Affairs Research Series 2/05 Cardiff University, Cardiff, 2005. [cit. Moorhead and Sefton (2005)].

Moorhead, Richard, *The Passive Arbiter – Litigants in Person and the Challenge to Neutrality*, Social and Legal Studies, 2007, s. 405–424. [cit. Moorhead (2007)].

Reichel, Jane och Wenander, Henrik, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Andra upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2025. [cit. Reichel och Wenander (2025)].

Sandgren, Clas, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*, Sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2025. [cit. Sandgren (2025)].

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, Sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2024. [cit. Von Essen (2024)].

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: En kommentar*, Nionde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2025. [cit. Von Essen (2025)].

Wejedal, Sebastian, *Rätten till biträde: om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, Juridiska intuitionens skriftserie: Göteborg, 2017. [cit. Wejedal (2017)].

Wejedal, Sebastian, *Vingklippta domstolar? En kommentar till HFD 2022 ref. 10*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2022 s. 417–496. [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)].

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