

Avdelningen för juridik
Robert Larsson

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Rättssäkerhetens pris (SOU 2025:111)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att det kan finnas skäl att införa en lagreglering i förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL, och lagen om domstolsärenden (1996:242), förkortad ärendelagen som ger enskilda möjlighet att få sina rättegångskostnader ersatta av det allmänna, i vissa situationer när särskilda skäl föreligger.
- SKR anser dock att utredningen är alltför bristfällig för att ligga till grund för sådan ny lagstiftning om det allmännas ansvar för rättegångskostnader som föreslås i FPL och ärendelagen.
- SKR anser att utredningens förslag till regler om ersättning för rättegångskostnader i FPL och ärendelagen är alltför breda och otydliga.
- Utredningen verkar ha förbiset ett flertal rättsområden som handläggs enligt ärendelagen, t.ex. kommunala beslut enligt miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900), och saknar helt information om hur många ärenden det kan tänkas handla om.
- SKR anser inte att det vid uppskattning av hur många ärenden som kan tänkas bli aktuella är relevant att jämföra med hur många skadeståndsprocesser som idag förs, då tröskeln för att yrka på ersättning för rättegångskostnader i en process där den enskilde ändå deltar sannolikt är betydligt lägre än att stämna staten i allmän domstol.
- SKR saknar även en redogörelse för hur förslaget förhåller sig till laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725).
- SKR avstyrker att det vid laglighetsprövning enligt kommunallagen ska bli möjligt att yrka ersättning för rättegångskostnader, då det primärt inte avsett att vara ett rättsmedel för den enskilde, utan är en form av medborgartalan eller legalitetskontroll av den kommunala självstyrelsen.
- Av samma skäl bör utredningens förslag i kapitel 13.8.7 om vidgade möjligheter att kunna få rättshjälp i förvaltningsprocessen

(nytt andra st. i 7 § rättshjälpslagen) inte ges tillämpning på sådan kommunal verksamhet, vars beslut endast kan överklagas genom laglighetsprövning.

- Överprövningar av upphandlingar enligt upphandlingslagarna behöver också undantas från den föreslagna regleringen av rättegångskostnader. Upphandlingsmål har en tydlig civilrättslig prägel, och en bestämmelse där endast det allmänna kan åläggas ansvar för rättegångskostnadsansvar skapar en obefogad obalans mellan parterna.
- Mål om förvaltare och godmanskap behöver uttryckligen undantas från tillämpningsområdet av den föreslagna bestämmelsen om rättegångskostnader i 32 a § ärendelagen. Den kommunala överförmyndaren har i dessa mål en mer utredande roll; det är sällan fråga om något beslut som har överklagats och i de ärenden där rätten bedömer det som skäligt, erhåller den enskilde redan ett förordnat rättegångsbiträde eller motsvarande.
- SKR befarar att de föreslagna reglerna om det allmännas ansvar för rättegångskostnader kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser för den kommunala sektorn, vilket inte har beaktats i betänkandet. Det saknas ordentliga analyser av förväntade kostnader och resonemang om nödvändig finansiering enligt den s.k. finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Avsnitt 12 Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen och i domstolsärenden

Bristfällig utredning

SKR anser att det kan finnas ett behov av att införa lagregler i FPL och ärendelagen om enskilds möjlighet till ersättning för rättegångskostnader i vissa situationer, när särskilda skäl föreligger.

SKR anser dock att utredningen är alltför bristfällig för att ligga till grund för ny lagstiftning. Som beskrivs närmare i det följande har utredningen inte analyserat de mål-/ärendetyper i den kommunala och regionala sektorn som påverkas av de föreslagna ersättningsreglerna i FPL och ärendelagen. Utredningen har vidare endast gjort en grov uppskattning av hur många ärenden som handläggs enligt FPL och som kan tänkas bli berörda, men saknar helt redogörelse för hur många ärenden som handläggs enligt ärendelagen som kan komma att beröras. Utredningen verkar dessutom ha förbiset ett flertal rättsområden som handläggs enligt ärendelagen, och där förslagen kan få väsentlig betydelse från bl.a. kommunal kontext.

Ärenden i mark- och miljödomstolar

Samtliga ärenden som handläggs hos mark- och miljödomstolar, som inte är ansökningsmål, handläggs enligt ärendelagen. Dessa ärenden är bl.a. kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen,. Utredningen nämner inte dessa ärendetyper alls men som SKR förstår det så kommer även de att omfattas av nuvarande förslag. Eftersom utredningen helt verkar ha förbisett dessa ärendetyper, saknas helt uppskattning om hur många ärenden det rör sig om samt vad förslaget skulle få för konsekvenser för Sveriges kommuner och andra berörda myndigheter.

Enligt Boverkets statistik för år 2023 överklagades 261 detaljplaner till mark- och miljödomstol. Antalet lov och förhandsbesked som överklagades till länsstyrelsen år 2023 var ca 2500 st (jämför med år 2022 ca 3700 st.). Antalet tillsynsbeslut som överklagades var ca 1000 st.¹ Det finns inte någon samlad statistik gällande antalet kommunala beslut enligt miljöbalken som överklagas.

Både ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen överklagas först till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstolar. Regeringen har dock nyligen remitterat betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:122) där länsstyrelsen föreslås tas bort som överprövande instans och att kommunala beslut istället ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna, vilket sannolikt kommer att innebära fler ärenden i domstol.

SKR noterar att förslagen i ovan nämnda betänkande syftar till att förkorta handläggningstiderna och även begränsa antalet överklaganden genom att bl.a. införa en prövningsavgift för överklaganden till mark- och miljödomstolar. Förevarande utredning beskriver att ansökningsavgifter och överprövningsavgifter inte förekommer inom aktuella rättsområden men verkar då inte ha kännedom om förslagen i SOU 2025:122.

SKR befarar att förslaget kan få omfattande konsekvenser för handläggningen av överklagade ärenden för kommunerna. Det finns en stor risk att förslaget i förlängningen leder till att betydligt fler enskilda, både privatpersoner och företag, kommer att anlita ombud i samband med överklaganden gällande tillsynsbeslut, förelägganden, bygglov, strandskyddsdispenser m.m. Det skulle medföra en ökad administrativ börda för berörda kommunala förvaltningar, då processen sannolikt blir än mer juridisk och får en ökad inriktning mot en kontradiktorisk process. Ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen är ofta relativt komplicerade och innefattar komplexa bedömningar i det enskilda fallet. Det är därför inte alltid lätt att enkelt göra en bedömning av vem som ska

¹ [Redovisning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning år 2023 - Boverket](#)

anses vara den vinnande parten i en överinstans och som skulle kunna få rätt till ersättning. Syftet är heller inte att avgöra en tvist utan att säkerställa att rimliga krav ställs enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.

SKR anser inte att det vid en uppskattning av hur många ärenden som kan tänkas bli aktuella är relevant att jämföra med hur många skadestandsprocesser som idag förs, eftersom tröskeln för att yrka på ersättning för rättegångskostnader i en process där den enskilde ändå deltar sannolikt är betydligt lägre än tröskeln för att stämma staten i allmän domstol.

Det är också oklart hur dessa processer och eventuella rättegångskostnader ska finansieras. Den kommunala tillsynen enligt miljöbalken och PBL är till största del avgiftsf finansierad. En ersättning för rättegångskostnader kan knappast tas ut genom en avgift, utan skulle istället behöva tas ut av skattekollektivet.

Om en generell reglering av en möjlig rätt till ersättning av rättegångskostnader införs i ärendelagen, behöver ärenden enligt miljöbalken undantas. Utgångspunkten inom miljörätten är att förorenaren ska betala. Detta är en internationell miljörättslig princip som även följer av EU-rätten (se Art. 191.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Att införa en möjlighet till ersättning för rättegångskostnader i ärenden enligt miljöbalken skulle gå emot denna princip. I ansökningsmål och andra mål enligt miljöbalken som handläggs i mark- och miljödomstolarna är det vanligt att ombud anlitas med anledning av målens omfattning och komplexitet. Någon rätt till ersättning för rättegångskostnader från det allmänna finns dock inte mot bakgrund av principen om att förorenaren betalar.

Ett undantag avseende miljöbalksärenden skulle kunna föras in i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Mål om anordnande av förvaltare och godmanskap

När det gäller mål att anordna godmanskap eller förvaltare (samt upphörande och jämkning av detsamma) inleds dessa mål i skrivande stund vid allmän domstol. Kommunernas överförmyndare/överförmyndarnämnd är en utredande myndighet som på uppdrag av allmän domstol inhämtar utredning, prövar en föreslagen ställföreträdarens lämplighet m.m. Den enskilde har redan idag en rättslig företrädare som bekostas av det allmänna i form av ett rättegångsbiträde eller en god man, se 20 kap. 2–2 a §§ föräldrabalken (1949:381), förkortad FB. Rätten har dessutom en betydande utredningsskyldighet (se 12 § ärendelagen) varför frågan om att ålägga kommunen rättegångskostnader enligt den föreslagna bestämmelsen i 32 a § ärendelagen inte bör kunna aktualiseras. Det finns därtill idag en reglering med innebörden att part som i onödan driver mål om att

ställföreträderskap kan åläggas överförmyndarens eventuella kostnader, se 20 kap. 7 § FB. Mål där överförmyndaren för talan samt eventuella rättegångskostnader bör därför istället medföra specialreglering i 20 kap. FB.

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Aktuellt förslag om att enskilda ska kunna få rätt till ersättning för rättegångskostnader kommer med nuvarande utformning att kunna tillämpas på i princip alla mål i förvaltningsdomstolarna.

SKR anser inte att det är rimligt att möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål ska omfatta ärenden som överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Ärenden med tydlig individanknytning anses inte lämpa sig för laglighetsprövning. Skäl för detta utgörs av att laglighetsprövningen inte är avsedd att vara ett rättsmedel för den enskilde, utan är en form av medborgartalan eller legalitetskontroll av den kommunala självstyrelsen. Laglighetsprövningens främsta funktion är alltså inte att tillgodose den enskildes rättsanspråk mot kommunen. Detta sker i stället antingen genom förvaltningsbesvär eller genom tvistemålsprocess.

Vid handläggning av laglighetsprövningsmål i förvaltningsdomstol är kommunen eller regionen alltid att anse som part. Eftersom kretsen av klagoberättigade i sådana mål omfattar alla kommunmedlemmar är det i huvudsak andra personer än sådana som direkt berörs av ett besluts rättsverkningar som har talerätt. I många fall har ett beslut inga direkta rättsverkningar för enskilda personer. Detta gör att skälen för att låta bestämmelsen omfatta även rätt till ersättning för kostnader i laglighetsprövningsmål är mycket svaga. Frågan huruvida en klagande i laglighetsprövningsmål är personligen berörd eller ej är normalt inte heller en del av processen i förvaltningsdomstolen. Ett bedömningskriterium i den föreslagna 40 § FPL är målets betydelse för den enskilde. Den aspekten hur en enskild påverkas av ett kommunalt beslut som är föremål för överklagande genom laglighetsprövning finns inte med i de överklagandegrunder som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen.

Mål om offentlig upphandling

Som utredningen framhåller har frågan om en lagreglering av fördelningen av processkostnadsansvaret i upphandlingsmål övervägts vid ett flertal tillfällen (se s. 521 ff.). Övervägandena har då gällt om ett ömsesidigt processkostnadsansvar mellan parterna ska införas eller om ansvaret i stället ska vara ensidigt och åvila leverantören. Det huvudsakliga motivet bakom dessa förslag har varit en strävan att minska antalet överprövningar. Betänkandets förslag om en ensidig skyldighet för det allmänna att ersätta

en enskild parts rättegångskostnader riskerar emellertid att leda till motsatt effekt, det vill säga ett ökat antal överprövningar.

Det bör vidare framhållas att upphandlingslagstiftningen syftar till att reglera hur offentliga aktörer får anskaffa varor, tjänster och byggtreprenader från privata näringsidkare. Till skillnad från många andra förvaltningsmål är det allmännas motpart ofta resursstarka aktörer med ett tydligt affärsintresse av att ingå avtal med offentlig sektor. Överprövningsmål uppvisar därmed betydande likheter med tvistemål. Det saknas därför skäl att införa ett ensidigt processkostnadsansvar för det allmänna. Om ett sådant ansvar ska lagregleras bör det i stället vara ömsesidigt.

Enligt SKR bör därför den föreslagna ersättningsregeln i 40 § FPL kompletteras med ett undantag för upphandlingsmål.

Utformningen av författningsförslagen om ersättning för rättegångskostnader

SKR anser att nuvarande förslag till ersättningsregler i FPL och ärendelagen är alltför breda och otydliga. Om en rätt till ersättning för rättegångskostnader ska införas behöver utformningen av förslagen ses över och få ett mer avgränsat tillämpningsområde. Till detta ska läggas att en ersättningsreglering där endast det allmänna kan åläggas ansvar för rättegångskostnader riskerar att skapa en obalans mellan parterna.

SKR anser inte att utformningen av ersättningsbestämmelserna tillräckligt väl uttrycker att det bör vara fråga om rena *undantagsregler* som tillämpas restriktivt av domstolarna. Förslagen skulle vid ett eventuellt genomförande sannolikt få en betydligt vidare tillämpning än vad nuvarande praxis från HD och HFD medger. Det finns därmed en risk att det allmännas kostnadsansvar aktualiseras förhållandevis ofta, och går väsentligt längre än vad som följer av den rättstillämpning som utvecklats av domstolarna baserat på grundlagens krav på en rättvis rättegång.

I praktiken innebär förslagen således inte en kodifiering av gällande praxis, och medför i förlängningen även risk för att en helt ny tradition etableras inom förvaltningsrättens område, där man frångår den sedan länge gällande inställningen att processen ska vara så pass enkel att den enskilde inte ska behöva något ombud och istället alltmer närma sig en mer kontradiktorisk process. Möjligheten att i förvaltningsmål yrka på ersättning för rättegångskostnader kan också förväntas öka frekvensen av juridiska biträden, även i fall där den enskilde i och för sig bör kunna föra sin talan själv med hjälp av domstolarnas processledning och roll i utredningsskedet (8 § FPL, 12 § ärendelagen). SKR anser att det i vart fall bör föreligga särskilda skäl för att ersättning för rättegångskostnader ska kunna dömas ut.

SKR:s uppfattning är vidare att bestämmelsen i 40 § FPL uttryckligen måste undanta sådana kommunala åtgärder/beslut som utgör ren verkställighet eller endast kan överklagas enligt 13 kap. kommunallagen.

Överprövningar av upphandlingar enligt upphandlingslagarna behöver likaså undantas från den föreslagna regleringen av rättegångskostnader i FPL.

Ärenden enligt miljöbalken behöver undantas mot bakgrund av principen om förorenaren betalar. Ett sådant undantag skulle kunna föras in i lagen om mark- och miljödomstolar.

Mål om anordnande av förvaltarskap och godmanskap behöver uttryckligen undantas från den föreslagna bestämmelsen om rättegångskostnader i 32 a § ärendelagen.

Avsnitt 13.8.7 En stärkt rätt till rättshjälp i förvaltningsmål

Behovet av motsvarande begränsning som beskrivits ovan beträffande laglighetsprövning gör sig också gällande beträffande utredningens förslag i kapitel 13.8.7 till vidgade möjligheter att kunna få rättshjälp i förvaltningsprocessen (7 § rättshjälpslagen). Enligt förbundet är det inte lämpligt att en mer generös bedömning av biträdesbehovet i förvaltningsdomstol ska få genomslag i sådan kommunal verksamhet, vars beslut endast kan överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen.

Avsnitt 15.4.4 En ny kostnadsreglering i förvaltningsprocesslagen

I kapitel 15.4.4 redovisar utredningen de ekonomiska konsekvenserna av de lämnade förslagen om en reglering av det allmännas kostnadsansvar i FPL. SKR anser, som framkommit ovan, att redovisningen av vilka effekter införandet en ny kostnadsreglering i FPL kan förväntas få för den kommunala respektive regionala sektorn är otillfredsställande.

Utredningen har t.ex. inte närmare identifierat mål-/ärendetyper i dessa sektorer som påverkas av ersättningsreglerna i FPL/ärendelagen i praktiken. Verksamhet hos primärkommuner som innefattar tillståndsgivning, tillsyn och kontroll är områden där exponering för ersättningsanspråk sannolikt kan antas uppkomma. Exempelvis på plan- och bygg-, alkohol- livsmedels- och miljöområdena, vilket innefattar krav som ställs enligt ett stort antal EU-regelverk. Men i viss mån också andra specialreglerade, obligatoriska kommunala områden som innefattar rättighetslagstiftning och/eller myndighetsutövning. Ärenden hos överförmyndare/överförmyndarnämnd, insatser enligt socialtjänstlagen och

stöd och service till vissa funktionshindrade enligt LSS, för att ta några exempel.

Utredningen har inte heller fört några resonemang om hur eventuella kostnader ska hanteras för de verksamheter som bygger på avgiftsfinansiering.

Det är långt ifrån säkert att antalet mål där kostnadsfrågan aktualiseras kan förväntas bli få, vilket synes vara utredningens utgångspunkt. Från kommunernas överförmyndarverksamhet kan som ett exempel lyftas fram att vid de uppskattningsvis 200 000 beslut som fattas av överförmyndaren årligen, tillämpas lagstiftning som i vissa fall är föråldrad och i delar innefattar svåra bedömningar i enskilda ärenden. Det kan gälla olika samtycken som överförmyndaren prövar, uttag av ett underårigt barns medel som kan avse brottskadeersättning, att överförmyndaren nekat samtycke till ett arvskifte för att barnet inte har fått ut sin laglott m.m. Enligt uppgift från ett 20-tal överförmyndarverksamheter överklagas 5–15% av alla beslut som överförmyndare fattar.

SKR vill därför understryka att de föreslagna ändringarna kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna, vilket inte har beaktats i betänkandet.

Vidare får antas att en vidgad möjlighet att få rättshjälp i förvaltningsmål, i förening med möjlighet för enskilda att begära ersättning för rättegångskostnader i sådana mål, medför en ökad medverkan av juridiska ombud/biträden – inte bara i överklagandeskedet, utan också i handläggningsfasen hos kommunerna. En betydande risk för ökad administration och anknytande kostnader föreligger. Här ska också tas hänsyn till att många små kommuner inte har egna anställda kommunjurister idag.

Eftersom den föreslagna regleringen av det allmännas kostnadsansvar i FPL kommer att kunna tillämpas på i princip alla mål i allmän förvaltningsdomstol, har SKR förståelse för svårigheten att beräkna i hur många fall per år det allmännas kostnadsansvar kommer att aktualiseras eller hur stora kostnaderna sammanlagt kommer att bli. Det hade likväl varit nödvändigt att utredningen gjort uppskattningar av hur stora kostnaderna sammanlagt kan antas bli inte bara för det allmänna som helhet, utan även specifikt för den kommunala sektorn.

Dessutom saknas helt en konsekvensbedömning beträffande de ärenden som handläggs enligt ärendelagen. Som påtalats verkar utredningen ha förbiset ett flertal rättsområden som handläggs enligt ärendelagen, t.ex. kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, och saknar helt information om hur många ärenden det kan tänkas handla om.

Liksom utredningen framhåller (avsnitt 15.4.4 s. 663) finns, om förslagen genomförs, anledning att följa upp konsekvenserna av regleringen och tillskjuta medel till de myndigheter vars beslut ofta överklagas och som kan förväntas oftare träffas av ett kostnadsansvar. Detsamma måste självklart gälla i förhållande till den kommunala sektorn.

Den kommunala finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. SKR befarar att aktuella förslag till ersättningsregler i FPL och ärendelagen medför en utvidgning av enskildas rätt till ersättning av det allmänna jämfört med idag – ambitionshöjningar med potentiellt sett väsentlig ekonomisk påverkan för bl.a. den kommunala sektorn. Det saknas ordentliga analyser av förväntade kostnader och resonemang om nödvändig finansiering enligt den s.k. finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg
Verkställande direktör

Sara Catoni
Avdelningschef