



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

KOSTNADSFÖRDELNINGEN I FÖRVALTNINGSMÅL

—

*En studie av den undantagslösa kvittningsprincipens förenlighet med
rätten till en rättvis rättegång*

Examensarbete Juristprogrammet 30 hp
Höstterminen 2018
Juridiska Institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Författare: Simon Seidal
Handledare: Erik Björling
Examinator: Moa Bladini

Sammanfattning

I förvaltningsmål fördelas rättegångskostnaderna enligt kvittningsprincipen oavsett utgång. Det betyder att den enskilde parten och den allmänna motparten alltid står för sina egna kostnader.

Sedan 1950-talet har det i olika sammanhang diskuterats huruvida en ändring av rättegångskostnadernas fördelning är motiverad. Att en enskild tvingades ådra sig rättegångskostnader för att rätta till ett felaktigt myndighetsbeslut betraktades som otillfredsställande. Frågan har utretts i flera lagstiftningssammanhang, men någon lagändring har ännu inte skett.

Sedan 1990-talet har individuella rättigheter fått ett betydande genomslag i svensk rätt. Bland de rättigheter som fått genomslag finns rätten till en rättvis rättegång. Centrala delar av den rättigheten är kontradiktion och likställdhet i processen. Såsom rättigheten kommer till uttryck i grundlagen görs ingen skillnad på allmän process och förvaltningsprocess.

Detta genomslag har fått effekt vad gäller kostnadsfördelningen i allmän domstol. Sedan 2015 har Högsta domstolen avgjort flera fall där de frångått en gällande kvittningsprincip med hänvisning till rätten till en rättvis rättegång som den kommer till uttryck i art. 6 EKMR och 2 kap. 11 § RF. De resonemang som syns i nämnd praxis från HD bör kunna göras gällande i principiellt likartade fall som behandlas i förvaltningsdomstol. Jag menar att huvuddragen i rättsfallen är mer eller mindre direkt överförbara till förvaltningsprocess, och att en tillämpning av kvittningsprincipen också där, *i vissa fall*, är oförenlig med rätten till en rättvis rättegång. Genom att systematisera och analysera Högsta domstolens argumentation vill jag påvisa hur ett sådant analogislut är fullt möjligt.

Rättigheternas utveckling har i första hand skett i Högsta domstolen, snarare än i Högsta förvaltningsdomstolen. Särskilt sant är detta beträffande rätten till en rättvis rättegång, som sedan sitt ikraftträdande 2011 endast har tillämpats en gång i sistnämnda domstol. Detta finner jag både intressant och problematiskt, särskilt ur ett Access to Justice-perspektiv, som betonar vikten av det processuella genomdrivandet av rättigheter. Med utgångspunkt i förvaltningsdomstolarnas utveckling och funktion erbjuder jag en förklaringsmodell till denna passiva hållning. Eftersom förvaltningsdomstolarna i många fall är den institution där individers rättigheter kan genomdrivas menar jag att passiviteten är problematisk, och en förändring eftersträvansvärd.

Innehållsförteckning

I. INTRODUKTION	5
1.1 Inledning	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod, material och teori	8
1.4.1 Metod – rättsdogmatiska utgångspunkter och rättens enhet	8
1.4.2 Teori – Access to Justice m.m.	12
1.4.3 Material	14
1.4.5 Disposition	15
2. BAKGRUND – HISTORISK OCH RÄTTSLIG	16
2.1 Något om begreppet rättegångskostnader m.m.	16
2.2 Något om rättegångskostnader i tvistemål	17
2.3 Något om rättegångskostnader i brottmål	18
2.4 Förvaltningsmål	19
2.4.1 Något om förvaltningsprocessen och dess särdrag	20
2.4.2 Officialprincipen m.m.	21
2.4.2 Rättegångskostnader i förvaltningsmål i historien	21
3. RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG: FRÅN ART. 6 TILL 2 kap. 11 § RF	24
3.1 Något om rättighetsbegreppets utveckling och genomslag	24
3.2 Rättegångskostnader och rätten till en rättvis rättegång	26
3.2.1 Förhållandet mellan 2 kap. 11 § RF och art. 6 EKMR	26
3.3 Rättegångskostnader och art. 6 EKMR	28
3.2.1 Stankiewicz mot Polen	29
3.4 Rättegångskostnader och rätten till en rättvis rättegång i svensk praxis	31
3.4.1 NJA 2015 s. 374	31
3.4.2 NJA 2017 s. 503	32
3.4.3 NJA 2018 s. 49	34
3.4.4 RÅ 2006 ref. 89	35
3.4.5 Kammarrätten i Stockholm mål nr 3654-17	36
3.5 Linjerna i HD:s praxis – överförbara till förvaltningsprocess?	38
3.5.1 Parterna och likställdheten dem emellan	38
3.5.2 Tillämpliga kostnadsregler – om 32 § ärendelagen m.m.	40
3.5.3 Målens beskaffenhet, sakfrågorna, officialprincipen m.m.	41
3.5.4 Från EKMR till RF	46
3.5.5 En kommentar till kammarrättsdomen	47
4. HFD:S PASSIVITET OCH RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG	48
4.1 En rättskipande (förvaltnings)domstolsprocess	49
4.2 Mer om förvaltningsprocessens funktion m.m.	51
4.3 Tvåpartsprocessens införande	54
4.4 Passiviteten problematiserad	56
5. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	58
5.1 En orättvis kostnadsfördelning	58
5.2 En förklaring till HFD:s passiva hållning	59
KÄLLFÖRTECKNING	60
Rättsfall	60

<i>Högsta domstolen</i>	60
<i>Högsta förvaltningsdomstolen</i>	60
<i>Kammarrätterna</i>	60
<i>Europadomstolen</i>	60
Offentligt tryck	60
<i>Statens offentliga utredningar</i>	60
<i>Propositioner & övriga</i>	61
Litteratur	61
Artiklar	63

I. INTRODUKTION

I.1 Inledning

För en enskild som är inblandad i en domstolsprocess är frågan om hur dennes kostnader för processen kan komma att ersättas, eller inte ersättas, av stor betydelse. Den svenska regleringen av hur rättegångskostnader fördelas mellan parterna har förändrats genom åren och är olika beroende på vilken typ av process det handlar om. Förutsatt att parterna själva ska stå för sina rättegångskostnader, finns det i huvudsak två olika alternativ eller huvudprinciper som styr fördelningen: fulltäckningsprincipen och kvittningsprincipen. Enligt den förstnämnda täcker den förlorande parten den vinnande partens kostnader fullt ut, och enligt den sistnämnda bär parterna sina egna kostnader, oberoende av målets utgång. Utöver de två huvudsakliga principerna förekommer en rad undantag och kombinationer av dessa, exempelvis måltyper där båda principerna gäller parallellt, beroende på vilken part som vinner processen. Sedan 1900-talets början har fulltäckningsprincipen fått ett betydande genomslag i svensk processrätt vad gäller dispositiva tvistemål och i viss mån även i brottmål. Vad gäller processen i förvaltningsmål ser utvecklingen annorlunda ut.

Kostnadsfördelningen mellan parterna i förvaltningsprocess styrs i grunden av en icke lagstadgad kvittningsprincip. Med andra ord står parterna – den enskilde och den offentliga aktören – för sina egna rättegångskostnader, oberoende av målets utgång. Den här ordningen motiveras bland annat av att officialprincipen är grundläggande och starkt rådande i allmän förvaltningsdomstol, och eftersom domstolen ser till att ärendet blir utrett på ett tillfredsställande sätt, finns det ingen anledning för det allmänna att också besörja att den enskildes eventuella rättegångskostnader ersätts. Ordningen har dock varit föremål för diskussion under flera decennier. Enligt vissa kan nuvarande ordning ibland resultera i stötande utfall, där den enskilde själv tvingas stå för stora kostnader för att rätta till ett felaktigt myndighetsbeslut. Diskussionerna har inte resulterat i någon lagändring.

På senare tid har Högsta domstolen (HD) emellertid avgjort flera mål som är intressanta för ämnet. Med utgångspunkt i rätten till en rättvis rättegång har HD åsidosatt kvittningsprincipen i mål mellan enskilda och det allmänna. Åsidosättandet har motiverats med rättsliga resonemang som i hög grad verkar överförbara till förvaltningsprocessen. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har dock inte adresserat frågan. I ljuset av detta är frågan om huruvida förvaltningsprocessens kostnadsfördelning är förenlig med rätten till en rättvis rättegång mycket angelägen. Vidare väcks frågan om hur det kommer sig

att HFD förhållit sig helt passivt till en avvägning som diskuterats i lagstiftningssammanhang under flera decennier. Något som står klart är i vart fall att kostnadsfördelningen i förvaltningsprocessen kommer att behöva adresseras och besvaras under de kommande åren. Om det blir lagstiftaren eller HFD som agerar återstår att se.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att analysera och belysa frågan om fördelningen av rättegångskostnader i förvaltningsprocessen. Fördelningen har sett likadan ut sedan förvaltningsprocessen, som vi känner den idag, tillkom. Icke desto mindre har det diskuterats och dryftats i flera sammanhang huruvida reglerna behöver en översyn. Mitt syfte är dels att i korthet sammanfatta hur debatten, diskussionen och bakgrunden till regleringen sett ut, men främst är syftet att analysera huruvida kostnadsfördelningen står inför en nödvändig förändring mot bakgrund av rätten till en rättvis rättegång, i huvudsak enligt 2 kap. 11 § RF. Som ett komplement eller en fortsättning till den analysen vill jag vidare försöka ge en förklaring till varför utvecklingen i allmän förvaltningsdomstol i princip stått helt stilla, medan HD å sin sida har verkat aktivt och relativt djärvt.

Jag är alltså intresserad av att utröna hur rättsläget gällande kostnadsfördelningen har påverkats av senare tids praxis och rättighetsutvecklingen som skett, särskilt beträffande rätten till en rättvis rättegång. Som uppsatsen kommer visa verkar utvecklingen, såväl vad gäller kostnadsfördelningens utveckling som rättigheternas utveckling generellt, först och främst äga rum i HD. Detta leder mig in till nästa del av syftet. För att besvara frågan varför HFD förhållit sig passivt i frågan om rättegångskostnader krävs ett betydligt större perspektiv på förvaltningsprocessens övergripande karaktärsdrag och funktion. På så vis är uppsatsen både ett nedslag i en konkret rättsfråga – den om rättegångskostnadernas fördelning – men behandlar också denna konkreta fråga inom ramen för mer övergripande frågor om förvaltningsprocessens utveckling mot att bli det den är idag: en domstolsprocess.

Frågeställningar:

- Står den nuvarande regleringen av kostnadsfördelningen i förvaltningsprocess i strid med rätten till en rättvis rättegång, särskilt mot bakgrund av senare tids praxis från HD?
- Hur kommer det sig att HFD inte i något avgörande har rört uttömmande vid en fråga som diskuterats i olika lagstiftningssammanhang i flera decennier?

1.3 Avgränsningar

Rättegångskostnadernas fördelning i förvaltningsprocess angränsar till flera andra intressanta ämnen. Bland dem tänker jag främst på rättshjälpsproblematiken och rätten till offentligt biträde. Min framställning rör ersättning för rättegångskostnader från motparten i målet, det vill säga den offentliga aktör som den enskilde processat mot. Både rättshjälp och offentligt biträde handlar om statlig finansiering av rättegångskostnader, något som därmed faller utanför mitt ämne. Jag avgränsar mig således till mål där den enskilde processar mot staten utan att möjlighet finns till statlig finansiering genom rättshjälp eller offentligt biträde. Den senare varianten – offentligt biträde – förordnas bara i vissa typer av mål, medan rättshjälp teoretiskt är möjligt i alla måltyper. Rättshjälpen utgår istället från den enskildes ekonomiska förhållanden. Jag utgår således i min uppsats från processer där den enskilde inte har ekonomiska förhållanden som möjliggör rättshjälp, utan den enda möjliga teoretiska vägen till ersättning är att den offentliga motparten står för dem.

I skattemål, som är en måltyp inom förvaltningsprocessen, ser regleringen och följaktligen fördelningen av rättegångskostnaderna annorlunda ut.¹ Det utgör det enda, och stora, undantaget till den gällande kvittningsprincipen. Den här uppsatsen kommer inte behandla regleringen i skattemål. Syftet med uppsatsen är att försöka problematisera en förvaltningsprocess där den enskilde står utan rättshjälp, offentligt biträde och laglig möjlighet till kostnadsersättning – och huruvida denna process är förenlig med rätten till en rättvis rättegång eller inte. Skattemålsregleringen faller därför utanför uppsatsens syfte och behandlas inte i det följande.

En avgränsning som är viktig att nämna är att jag inte avser analysera samhällsekonomiska konsekvenser av mina resonemang och slutsatser. Denna avgränsning gör jag av främst två skäl. För det första är det mycket svårt att få en överblick av samhällsekonomiska konsekvenser innan en ändring har genomförts. Om kostnadsregleringen i förvaltningsprocess ändrats hade det sannolikt fått vissa konsekvenser, men dessa är bara möjliga att spekulera om, då det inte finns några undersökningar eller data att utgå från. För det andra menar jag att min slutsats i fråga om kostnadsfördelningen rent principiellt inte träffar en särskilt stor mängd förvaltningsmål. Det blir därför naturligt att avgränsa bort den här typen av analys, också till förmån för ett mer djupgående rättsligt resonemang.

¹ Se huvudsakligen 43 kap. 1 § SFL.

Andra avgränsningar som jag anser relevanta att nämna är av mer teoretisk natur. I uppsatsen utgår jag från en rad idéer om vad som utgör en rättvis rättegång. Exempelvis kan nämnas att begrepp som kontradiktion förutsätts spela en huvudroll i frågan om en rättegång ska anses ha genomförts rättvist. Detta är inte på något sätt ett givet eller självklart faktum. Det finns stora möjligheter att bredda diskussionen om vad som bör känneteckna en rättvis rättegång, exempelvis kan ifrågasättas huruvida en kontradiktorisk tvåpartsprocess överhuvudtaget är den bästa utgångspunkten.² Som kommer framgå nedan antar min framställning i huvudsak en rättsdogmatisk, praktiskt orienterad utgångspunkt. I fokus ligger snarare svaret på en konkret rättslig fråga. Min andra frågeställning berör dock resonemang och problematisering om processens funktion och utveckling. Trots detta menar jag att min uppsats inte förhåller sig kritisk till grundläggande antaganden om rättsordningen och rättens legitimitet. Det blir således naturligt för mig att avgränsa bort den typen av resonemang.

1.4 Metod, material och teori

I följande avsnitt presenteras mina utgångspunkter vad gäller metod, material och teori. De uppställda frågeställningarna skiljer sig från varandra. Uppsatsens centrala frågeställning är rättslig i sin karaktär: frågan om förvaltningsprocessens kostnadsfördelning strider mot rätten till en rättvis rättegång låter sig besvaras genom studier och systematisering av rättskällorna. Frågan om varför HFD förhåller sig passivt är emellertid inte rättslig i huvudsak, utan intresserar sig mer för HFD:s samhälleliga kontext. Den här skillnaden mellan frågeställningarna återspeglar mina metod- och teorival, som följaktligen kommer beröra både rättsdogmatiska utgångspunkter, men också teoretiska utgångspunkter för den samhälleliga diskussionen om HFD:s position.

1.4.1 Metod – rättsdogmatiska utgångspunkter och rättens enhet

Av syftesavsnittet och frågeställningarna följer att min första utgångspunkt kommer vara att studera de traditionellt vedertagna rättskällorna. Metoden kan således betecknas som rättsdogmatisk, ett begrepp som i förhållande till den här uppsatsen förtjänar att utvecklas och förtydligas.³ Nedan kommer jag att, med utgångspunkt i Jan Kleinemans kapitel i *Juridisk metodlära*, kort redogöra för de breda utgångspunkterna för metoden, för att sedan konkretisera hur metoden förhåller sig till ämnet jag valt att studera.

² För intressanta resonemang om den kontradiktoriska tvåpartsprocessens brister och alternativa lösningar, se Menkel-Meadow, Carrie, *The Trouble With the Adversary System in a Postmodern, Multicultural World*, 38 William and Mary Law Review, 1996, s. 5–44.

³ Ett alternativt namn på metoden är *rättsanalytisk metod*, se Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, i Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Första upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 24.

Den rättsdogmatiska utgångspunkten består av att försöka finna svaret på aktuella frågeställningar i lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och juridisk litteratur. Metoden utgår nästan alltid från en konkret problemställning, ofta formulerad som en rättsfråga. Den är i huvudsak praktisk till sin natur, varför endast iakttagelser eller diskursanalyser inte har något självändamål, utan ingår eventuellt som moment för att åstadkomma en problemlösning. Dessa egenskaper gör rättsdogmatisk metod användbar i såväl akademisk som praktisk miljö, även om den skiljer sig åt något beroende på inom vilket juridiskt arbetsfält den används. Analysen handlar om att nå en problemlösning genom att låta de olika delarna av rättskällevärdet leda fram till ett konkret svar i det enskilda fallet. Avgränsningen till rättskällorna ger rättsdogmatiken en inomrättslig karaktär, och är således ingen samhällsvetenskaplig verksamhet, än mindre jämförbar med naturvetenskapliga utgångspunkter. Juridisk argumentation står i centrum. Å andra sidan rymmer rättsdogmatiken en friare argumentation, alltså med utgångspunkt i rättskällorna, och gör en stor poäng av att åtskilja argument med anspråk på att beskriva hur rättsläget *är*, och argument med anspråk på att beskriva hur rättsläget *borde* vara. Ofta kallas de olika argumentationerna för de lege lata och lege ferenda – lagens vara och böra. Till det senare hör juridisk argumentation som kritiserar lagstiftning eller avgöranden från prejudicerande instanser – båda två utgör del av rättskällorna, vilka bildar grunden för rättsdogmatisk argumentation, men rättsdogmatiken tillåter granskning av dem, dess konsekvenser och vilka andra slutsatser som kunde uppnås. Sådana resonemang finns ofta i juridisk litteratur, och är nödvändiga för den fortsatta rättsutvecklingen.

De rättskällor som finns angivna kan inordnas i en av rättsdogmatiken angiven hierarki, och samspelar med varandra. Traditionellt sett befinner sig lagtext högst upp i hierarkin, följt av förarbeten, praxis och doktrin. Inom lagen finns också en given hierarki, där grundlagsbestämmelser och i viss mån även bestämmelserna i Europakonventionen tillåts trumfa ordinär lagstiftning vid normkonflikter. För det är vid just normkonflikter som hierarkin fyller en praktisk funktion – vad händer om det som anges i praxis och förarbeten står i konflikt med varandra? Eftersom rättsdogmatiken bygger på en inomrättslig logik, löses konflikten genom att vad som anges i förarbeten som huvudregel tillmäts större betydelse än praxis.

Att motsägelser och inkonsekvens inom rättskällorna som sådana typiskt sett är problematiska och behöver lösas ut för att åstadkomma konsekvens och

enhet är vidare en utgångspunkt för min uppsats. Idén att rätten ska vara koherent och enhetlig är vedertagen inom den rättsdogmatiska teorin.⁴ En typ av rättsdogmatisk argumentation, som springer ur idén om koherens, är argumentationsredskapet analogislut.⁵ Analogislut görs genom att en rättslig argumentation som är tillämplig på en viss rättsfråga eller förhållande överförs till ett närliggande, men inte identiskt, sådant.⁶ Genom att göra analogislut ökar rättens koherens: det som gäller i ett visst fall kan genom ett analogislut göras gällande i ett principiellt likartat fall, och rätten blir sålunda mer enhetlig.⁷ Det följer av min rättsdogmatiska ansats att uppsatsen kommer utgå från att koherens och enhetlighet inom rätten är eftersträvansvärt.

En till det sagda angränsande del av rättsdogmatiken som jag kommer använda är den inomnationellt komparativa metoden.⁸ Metoden går i korthet ut på att göra jämförelser inom samma rättssystem, snarare än jämförelser mellan olika stater dito.⁹ I mitt fall innebär det att jag gör jämförelser mellan *praxis* i de allmänna domstolarna och rättsläget i förvaltningsprocessen. Jag avser således inte göra en heltäckande jämförelse mellan de två regleringarna, utan en studie av huruvida resonemang från allmän domstol är möjliga att applicera på förvaltningsprocessen. Det blir en fråga om att jämföra de linjer i HD:s *praxis* som kan urskiljas, med hur samma frågor har behandlats, eller inte behandlats, i förvaltningsprocessen. Utifrån jämförelsen görs analogislutet – momenten är tätt sammankopplade. Jämförelsen kan genom ett eventuellt analogislut mynna ut i att samma ordning och resonemang är tillämpliga i båda delarna av rättssystemet, eller det motsatta. Det är utifrån värden som koherens som en överföring av resonemanget är motiverat. HFD är inte formellt bunden av HD:s *praxis*, utan anledningen till varför analogislut och jämförelser är relevanta består i idén om att rätten bör vara koherent och enhetlig.

I uppsatsen kommer jag flera gånger resonera om processens funktion. Funktionsbegreppet är inte enhetligt och jag avser därför kort tydliggöra vilken typ

⁴ Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT 2005 s. 249, s. 259 ff.

⁵ *Ibid.*, s. 259.

⁶ Se t ex NJA 1991 s. 383, NJA 1979 s. 18 och NJA 1979 s. 302 som alla utgör exempel på resonemang som bygger på analogisk tillämpning.

⁷ Peczenik (2005), s. 259.

⁸ För en utförlig beskrivning av den inomnationellt jämförande metoden, se Wejedal, Sebastian, *Rätten till biträde: om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, Department of Law, School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, Göteborg, 2017, s. 107 ff. och Bylander, Eric, *Prövningstillstånd hovrätt–kammarrätt ToR: Bidrag till en inomnationell diffusionsstudie över den svenskaregleringen av prövningstillstånd till mellaninstans*, i Erhag, Thomas, Mattsson, Titti & Bäckman, Therese (red.), *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll, Santérus*, Stockholm, 2011, s. 17–41.

⁹ Se Bylander (2011), s. 22.

av funktionsbegrepp som används. Inom rättssociologin används funktionsbegreppet för att beskriva rättens, eller processens, faktiska verkningar i samhället, vilka undersöks genom empiriska studier med mera.¹⁰ Ett rättsdogmatiskt funktionsbegrepp handlar snarare om processens önskvärda funktioner, vilka undersöks genom studier av det processrättsliga systemet.¹¹ Processens funktion är emellertid oftast inte normativt bestämd, varför det finns utrymme för argumentation härom.¹² Funktionsbegreppet som nyttjas i uppsatsen är det senare, processrättsdogmatiskt präglade begreppet. När jag skriver om förvaltningsprocessens funktion är det således inte utifrån empiriska studier av hur processen påverkar samhället. Funktionsbegreppet i uppsatsen utgår från processens önskvärda ändamål och inomrättsliga studier.

Jag vill också kort nämna något om hur jag i min metod förhåller mig till EKMR och rätten till en rättvis rättegång som följer därur. Rättigheter är breda och öppna till sin natur, och preciseras oftast av domstolarna i rättstillämpningen. Vad gäller rättigheterna i EKMR är Europadomstolen uttolkaren, och systematiken när rättigheterna tillämpas skiljer sig från typisk svensk rättstillämpning i den mån att konventionens förarbeten inte tillmätts någon betydelse. Det är snarare olika internationella tolkningsnormer som spelar huvudrollen. I min framställning gör jag inte någon självständig tolkning av Europadomstolens domar. Jag utgår istället från HD:s tolkningar av dem. Metodologiskt är det dock viktigt att understryka att resonemangen beträffande EKMR i sin tur bygger på en metod som sätter Europadomstolens praxis i främsta rummet. HD:s ställning som prejudicerande instans är inte densamma som Europadomstolens. Även om HD:s uttalanden givetvis är viktiga, ska de läsas tillsammans med andra rättskällor på ett annat sätt än Europadomstolens.

Min andra frågeställning skiljer sig något från den första. Frågan som ställs där är inte rättslig i huvudsak, och kan därför inte besvaras enbart med rättsliga resonemang härledda ur rättskällorna. Visserligen rymmer rättskällorna information och resonemang som är relevanta även för en frågeställning som inte är rättsdogmatisk, men det är inte rättslig tillämpning det är fråga om. För att resonera kring förvaltningsdomstolarnas funktion, deras natur och utveckling krävs det mer än en rättsdogmatisk ansats. Det krävs närmare bestämt en mer kontextuell diskussion och teoretiska utgångspunkter. Jag ämnar redogöra för dem nedan.

¹⁰ Andersson, Torbjörn, *Rättskyddsprincipen: EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv*, lustus, Diss. Uppsala: Uppsala Universitet, 1997, s. 202–203.

¹¹ *Ibid.*, s. 202–204.

¹² *Ibid.*, s. 207.

1.4.2 Teori – Access to Justice m.m.

Rättsdogmatisk metod fokuserar som nämnts på rättskällorna, rättsregler och juridisk argumentation.¹³ Bland de centrala delarna återfinns ingen särskild teoribildning eller teoretiska utgångspunkter. Rättsdogmatiken är, på ett sätt, både en teori och metod, eftersom dess förhållningssätt till rättskällorna utgör den teoretiska grunden som argumentationen springer ur. Den ifrågasätter inte rättskällornas legitimitet såsom rättskällor. Detta har av vissa ansetts utgöra en brist hos rättsdogmatiken – att den ägnar sig åt studier av rättsregler och rättskällor utan att analysera de teoretiska och ideologiska ställningstaganden som de bygger på.¹⁴ Mot bakgrund av den här kritiken vill jag nedan klargöra vissa relevanta teoretiska utgångspunkter. Min uppsats kommer att beröra frågan om rättigheter, närmare bestämt rätten till en rättvis rättegång. Rättighetsbegreppet är svårfångat och kan förstås på en rad olika sätt. Jag kommer att använda begreppet såsom det beskrivits i teoribildningen som kallas Access to Justice (AtJ). Vidare har denna tankeskola i mångt och mycket påverkat rättsutvecklingen på rättighetsområdet i Sverige, men också i Europa. Det stoff som ger art. 6 i EKMR dess betydelse står väl i samklang med AtJ, varför det är än mer relevant att, åtminstone i korthet, redogöra för dessa utgångspunkter.¹⁵

Medborgarnas faktiska möjlighet att driva igenom sina rättigheter rent processuellt har på senare tid varit den centrala frågan i teoribildningen som benämns Access to Justice.¹⁶ Frågan har varit föremål för rättsvetenskapen ända sedan det sena 1700-talet, då de individuella rättigheterna fick genomslag på kontinenten.¹⁷ Tillgången till domstolsprövning behandlades dock länge som ett formellt problem – fokus låg snarare på den formella regleringen och av en medborgares tillgång till domstol, än på den faktiska och reella tillgången. Statsmakten garanterade primärt medborgarnas rättigheter negativt genom passivitet, inte genom aktiva åtgärder.¹⁸ Att medborgarnas ekonomiska förhållanden i verkligheten förhindrade dem från att driva igenom sina rättigheter utgjorde inte ett problem med ett sådant synsätt, eftersom de formellt hade lika stor rätt som alla andra att skicka in en stämningsansökan till domstolen. Under andra halvan av 1900-talet har dock frågan om AtJ kommit att

¹³ Se Sandgren, Claes, *Vad är rättsvetenskap?*, Jure, Stockholm, 2009, s. 118.

¹⁴ Se t ex Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria, Käll, Jannice & Svedberg, Wanna, *Genusrättsvetenskap*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 71–72.

¹⁵ Se Wejedal (2017), s. 89. Såväl Europadomstolen som AtJ betonar den faktiska *tillgången* till domstolsprövning som en central del av rättighetsbegreppet i allmänhet, och rätten till en rättvis rättegång i synnerhet.

¹⁶ Cappelletti, Mauro & Garth, Bryant, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 27 Buffalo Law Review, 181, 1978, s. 185.

¹⁷ Ibid., s. 183.

¹⁸ Ibid.

präglas av ett betydligt mer pragmatiskt och funktionellt synsätt.¹⁹ Denna förändring kan sägas vara parallell med välfärdsstatens utveckling och framväxten av positiva sociala rättigheter som förpliktar staten att agera.²⁰ Fokus har skiftat från den formella delen av problemet till den reella: att många enskilda inte har någon faktisk tillgång till domstol, inte sällan på grund av ekonomiska förhållanden.²¹ Processen och tillgången till denna bör enligt AtJ-strömningarna inte placeras i ett vakuum, utan hänsyn måste också tas till bland annat social, politisk och ekonomisk kontext. De betonar att tillgången till domstol måste vara effektiv – annars riskerar rättigheterna att i verkligheten vara meningslösa.²² Det processuella genomdrivandet av rättigheten lyfts fram som en sida av rättigheten själv.²³

Denna teoretiska riktning står i relativt stor kontrast mot klassisk rättspositivism, som i betydligt större mån ägnar sig åt rättens interna systematik och koherens.²⁴ AtJ-teorin menar att ett typiskt rättsdogmatiskt synsätt är förenklat, och exkluderar essentiella faktorer såsom subjekten, institutionerna och deras sociala kontext, och vidare betydelsen av rättsliga ombud, domare och rättsvetare.²⁵ Verklighetens komplexitet erkänns, och i och med det underkänns ett synsätt som helt uppehåller sig vid rättens abstrakta konceptvärld. Å andra sidan underkänns inte rättens normativitet helt och hållet.²⁶ Det dogmatiska synsättet på rätten betraktas istället som en av många komponenter som spelar roll för hur rätten fungerar. Men tyngdpunkten ligger inte där, utan på *individer, institutioner och processer*.²⁷ AtJ förhåller sig alltså relativt kyligt till traditionell rättspositivism, men distanserar sig också tydligt från en annan teoretisk riktning som också har kritiserat rättspositivismen – den kritiska rättsvetenskapen.²⁸ Radikal kritisk rättsvetenskap menar att rätten är obestämbar och inseparabel från politiken, och att rådande maktstrukturer i samhället därför bestämmer rättens innehåll.²⁹ Sådana antaganden och dekonstruerande ansatser skiljer sig från AtJ:s syn på rätten, som istället, som nämnts, erkänner dess relativa autonomi och potential att förändra samhället.

¹⁹ Chayes, Abram, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, 89 *Harvard Law Review*, 1281, 1976, s. 1288.

²⁰ Cappelletti & Garth (1978), s. 184.

²¹ *Ibid.*, s. 184–185.

²² *Ibid.*, s. 184–186.

²³ *Ibid.*, s. 185.

²⁴ Cappelletti, Mauro, *Access to Justice as a Theoretical Approach to Law and a Practical Programme for Reform*, 109 *South African Law Journal*, 1992, s. 22.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, s. 24–25.

²⁷ *Ibid.*, s. 25.

²⁸ *Ibid.*, s. 23 ff.

²⁹ Jfr Jabbari, David, *From Criticism to Construction in Modern Critical Legal Theory*, 12 *Oxford Journal of Legal Studies*, 507, 1992, s. 507–542.

Beträffande att rätten inte ska betraktas som något självständigt och oberoende av övriga delar av samhället syns dock vissa likheter mellan AtJ och kritisk rättsvetenskap. AtJ går därför att placera in någonstans mitt emellan dessa två riktningar.³⁰

Mycket av det centrala i AtJ:s syn på rättigheter, särskilt rätten till en rättvis rättegång, har blivit kodifierad och etablerad rätt, inte minst genom art. 6 EKMR, och därigenom också 2 kap. 11 § RF. Eftersom dessa rättighetsbestämmelser kan sägas utgöra en språngbräda för den rättsliga diskussionen om kostnadsfördelningen, kan AtJ i sin tur fungera som en språngbräda för den bredare diskussionen om förvaltningsdomstolarnas ställning och HFD:s passivitet. För att utvärdera förvaltningsdomstolarnas funktion såsom domstolar, med allt vad det innebär (inte minst att förfarandet då är att betrakta som en rättegång), förefaller det naturligt att använda AtJ som utgångspunkt. Det framgår av de tre centrala delarna i teoribildningen – individer, institutioner och processer – att rättskällornas betydelse är nedtonad. För att studera frågor som rör sig utanför det dogmatiska krävs helt enkelt en teoretisk grund som inte är dogmatisk till sin natur: AtJ sätter (förvaltnings)processen i ett större samhälleligt sammanhang.

Mitt intresse för rättegångskostnadernas fördelning i förvaltningsprocessen är alltså i ett första led av rättsdogmatiskt slag – huruvida vår fördelning står i strid med rätten till en rättvis rättegång är en dogmatisk fråga som låter sig utredas inomrättsligt. Jag hoppas dock att det framgått att mitt intresse inte slutar där. Likt vad som framhållits av AtJ-rörelsen vill jag inte begränsa mig till att enbart försöka bestämma gällande rätt, utan vill också placera in svaret och frågan i en större kontext.

1.4.3 Material

De rättskällor som är relevanta för mitt ämnesval är främst förarbeten, rättspraxis och doktrin. Lagstiftningen är givetvis också relevant, men för frågeställningarnas vidkommande är den minst sagt knapphändig – frågan om rättegångskostnadernas fördelning i förvaltningsprocessen är inte explicit lagreglerad, om än omnämnd och diskuterad i relativt stor mån i lagstiftningsarbeten. Rättspraxis på området är inte heller särskilt rik, även om de senaste åren har inneburit ett visst uppsving. Jag väljer att i huvudsak utgå från tre rättsfall, samtliga från HD och samtliga relativt färska – det äldsta är från 2015 och det nyaste från tidigare i år, 2018. Anledningen att jag valt just de här tre fallen är för att de är relativt unika i det att rättegångskostnadernas fördelning hanteras i förhållande till en rättvis rättegång. Vidare utgör de tre

³⁰ Jfr Wejedal (2017), s. 62.

en utveckling, då de hänvisar till varandra i kronologisk följd. De resonemang och argumentationslinjer som förekommer i 2015 års fall är således inte en gångsföreteelser, utan har utvecklats och etablerats. Därför utgör de tre fallen en bra utgångspunkt.

I den juridiska litteraturen har ämnet inte behandlats särskilt utförligt. Som exempel kan nämnas att de två läroböcker i förvaltningsprocess som används på bland annat Göteborgs universitet i princip inte nämner frågan om rättegångskostnader över huvud taget.³¹ Den mest utförliga behandlingen av ämnet finns i Sebastian Wejedals avhandling ”Rätten till biträde”, utgiven 2017. Min uppsats kommer i vissa avseenden ta avstamp däri. Avhandlingen behandlar bland annat rätten till en rättvis rättegång i förhållande till biträdeskostnader. Min analys av huruvida HD:s resonemang kan överföras till förvaltningsprocessen kan således betraktas som en vidareutveckling av det som avhandlingen behandlar. De ämnen som mina frågeställningar indirekt aktualiserar – ämnen som rätten till en rättvis rättegång mer generellt, förvaltningsprocessens generella karaktär och utveckling – har givetvis behandlats i båda juridiska artiklar och annan litteratur som kommer att användas.

Vad gäller de mer allmänna avsnitten om rättegångskostnader, har jag tagit utgångspunkt i Ekelöfs serie *Rättegång*, vilket är att betrakta som ett standardverk på området. Ekelöfs teorier om processens funktion, där inräknat rättegångskostnadernas funktion, berörs kort för att ge mer förståelse för begreppet.

1.4.5 Disposition

Det inledande kapitlet ger en introduktion till uppsatsens ämne och klargör dess syfte och frågeställningar. Vidare behandlas frågor om metod, material och teori. Jag vill att det med tydlighet ska framgå hur jag gått till väga för att nå mina slutsatser. Avsikten är att läsaren ska kunna följa de utgångspunkter som här presenteras genom hela framställningen.

Nästkommmande kapitel blickar tillbaka och redogör för ämnets rättsliga och historiska bakgrund. Bakgrunden bildar en utgångspunkt för den fortsatta analysen.

Kapitel 3 behandlar en central del av uppsatsens ämne, nämligen rätten till en rättvis rättegång. Kapitlet inleds med en redogörelse för vilka delar av rättigheten som är relevanta i förhållande till rättegångskostnadernas fördelning.

³¹ Läroböckerna som åsyftas är Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, Andra upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016 och Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Tionde upplagan, Jure, Stockholm, 2014.

Rättigheten återfinns i EKMR:s rättighetsstadga, men också i RF. Kapitlet reder ut förhållandet mellan de här parallellt gällande rättigheterna, och blickar sedan vidare mot den praxis som följt av rättigheten, med start i Europadomstolen och fortsättning i HD. Kapitlet avslutas med en analys av huruvida denna praxis innehåller uttalanden och tolkningar som är överförbara till förvaltningsprocessen.

Kapitel 4 tar sig an den mindre rättsligt orienterade frågeställningen om HFD:s passiva hållning i frågan om rätten till en rättvis rättegång i allmänhet, och kostnadsfördelningen i synnerhet. Kapitlet består enbart av analys av detta fenomen och placerar in HFD:s roll i en samhällelig kontext med AtJ som teoretisk utgångspunkt.

Avslutningsvis ger kapitel 5 sammanfattande slutsatser och avslutande diskussion. Avsikten är här att presentera en tydlig och sammanhållen bild över mina slutsatser och att redogöra för mina egna reflektioner.

2. BAKGRUND – HISTORISK OCH RÄTTSLIG

För att kunna utreda huruvida kostnadsersättnings reglering står i strid med rätten till en rättvis rättegång fordras en viss bakgrundsförståelse av kostnadsfördelningen i förvaltningsmål. I kommande bakgrundsavsnitt avser jag därför dels att ge en bakgrund till rättegångskostnader som begrepp, och dels att ge utrymme åt förvaltningsprocessens särdrag samt hur regleringen vuxit fram och vilka avvägningar som gjorts. För att rättegångskostnadsbegreppet ska ges en tydlig kontext avser jag kort beskriva hur regleringen ser ut i tviste- och brottmål.

2.1 Något om begreppet rättegångskostnader m.m.

Att skipa rätt är något som alltid medför utgifter av olika slag, både för statsmakten och för enskilda parter.³² Staten betalar till exempel lön till åklagare och domare, och enskilda kan ha kostnader för ersättning till vittnen som de åberopat. Vissa kostnader stannar alltid på den betalande parten och vissa är ersättningsgilla, och det är endast sådana ersättningsgilla kostnader som kallas rättegångskostnader.³³ Typiska rättegångskostnader utgörs exempelvis av kostnader för rättsligt biträde, resor och ansökningsavgifter.³⁴

³² Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif & Edelstam, Henrik, *Rättegång 3*, Sjunde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2006, s. 276.

³³ Ibid.

³⁴ Wejedal (2017), s. 93.

Frågan om rättegångskostnader och deras fördelning har ansetts ha, och har alltså, stor praktisk betydelse av främst två skäl. Det ena problemet rör kostnadernas *storlek*. Det tenderar att vara dyrt att föra process, och detta har enligt Ekelöf orsakat stora problem, särskilt inom tvistemålen. Det andra problemet rör *skyldigheten* att ersätta motparten för rättegångskostnader som denne haft. Denna skyldighet kan, också enligt Ekelöf, "äventyra rättsskipningens funktionsduglighet", vilket skulle utgöra skäl för en omfattande reglering.³⁵

Fördelningen av rättegångskostnaderna kan i huvudsak göras på två vis: antingen står den förlorande parten för samtliga ersättningsgilla rättegångskostnader i målet, eller också kvittas kostnaderna och parterna står själva för sina egna rättegångskostnader.³⁶ Jag ger nedan en bakgrund vad gäller kostnadsfördelningen i tvistemål och brottmål. Fördelningen i dessa typer av mål har diskuterats i större mån i doktrin och regleras tydligt i lag. Det är nödvändigt att ha en viss förståelse av kostnadsfördelningen i dessa mål för att diskussionen om fördelningen i förvaltningsprocess ska bli givande – en sådan förståelse skapar en helhetsbild av hur rättegångskostnader hanteras inom processrätten. Eftersom mitt ämne rör *fördelningen* av rättegångskostnader, kommer jag snarare beskriva huvudprinciper för just fördelningen i tvistemål och brottmål, än ingående beskriva specifika måltyper och situationer. Efter att ha redogjort kort för regleringen i tvistemål och brottmål, kommer jag ge en mer utförlig bakgrund till huvudtemat för uppsatsen: kostnadsfördelningen i förvaltningsmål.

2.2 Något om rättegångskostnader i tvistemål³⁷

I tvistemål råder huvudprincipen om den tappande partens ansvar för den vinnandes kostnad.³⁸ Denna huvudprincip har varit omdiskuterad och rättfärdigats på olika sätt. Ekelöf resonerar kring att rättegångskostnaderna, liksom det civilrättsliga skadeståndet, fyller både en handlingsdirigerande och en reparativ funktion.³⁹ Den handlingsdirigerande funktionen uppfylls genom att en gäldenär mer sannolikt gör rätt för sig frivilligt med vetskap om att en förlorad process skulle innebära en skyldighet att ersätta borgenärens rättegångskostnader. I motsvarande mån hålls borgenären skadelös, genom att inte riskera betala sina egna rättegångskostnader som uppstår till följd av oriktiga och

³⁵ Ekelöf (2006), s. 277.

³⁶ Se Wejedal (2017), s. 95, men också Ekelöf (2006) s. 280. Termen "kvittning" har en skild betydelse från den gängse civilrättsliga.

³⁷ Med "tvistemål" avses i det här avsnittet en typisk dispositiv tvist mellan två enskilda parter, om inget annat anges.

³⁸ 18 kap. 1 § RB och Ekelöf (2006), s. 280.

³⁹ Ekelöf (2006), s. 280 och SOU 1982:26 s. 223 f.

obehövsbara invändningar från gäldenären. Den reparativa funktionen uppfylls genom borgenärens möjlighet att genom en process tvinga fram betalning på gäldenärens bekostnad. Detta blir tydligast i mål där fordringsbeloppet är mindre än rättegångskostnaderna – dessa fordringar hade i annat fall varit osanktionerade. Med andra ord kan kostnadsersättningen i tvistemål sägas vara ett ”nödvändigt” komplement till betalningstvånget inom krediträtten.⁴⁰ Den handlingsdirigerande och den reparativa funktionen av kostnadsersättningen gör sig också gällande i fall där borgenärens yrkande om ersättning är ogrundat: där hindrar den handlingsdirigerande funktionen borgenären från att väcka ogrundad talan, samt den reparativa funktionen ger gäldenären en trygghet om att hållas skadelös om en sådan ogrundad process inleds.

Den beskrivna huvudprincipen gäller inte undantagslöst i tvistemål.⁴¹ I vissa fall kan kostnaderna komma att kvittas, om den förlorande parten felbedömt sakfrågan av anledningen att hen varken känt till eller borde känt till ett visst rättsfaktum. Undantaget är relativt snävt och tillämpas restriktivt – huvudprincipen om att förlorande part står för samtliga rättegångskostnader är starkt rådande.⁴²

2.3 Något om rättegångskostnader i brottmål

I brottmål gäller olika regler för fördelning av rättegångskostnader beroende på om processen rör allmänt eller enskilt åtal. I huvudsak gäller samma regler som för tvistemål när enskilt åtal väcks, det vill säga huvudprincipen är alltså att förlorande part (i dessa fall målsäganden eller tilltalad) står för motpartens rättegångskostnader.⁴³ Ett viktigt undantag är att, om den tilltalade frikänns, särskilda skäl krävs för att målsäganden ska åläggas att ersätta statens kostnad för offentlig försvarare.⁴⁴

Avseende brottmål som faller under allmänt åtal gäller andra regler.⁴⁵ Fördelningen styrs i mångt och mycket av huruvida den tilltalade fälls eller frikänns, två utfall som i det här sammanhanget är principiellt lika en vinst eller ett tappande av ett tvistemål.

Om den tilltalade fälls, kan denne inte åläggas att ersätta staten andra kostnader än de som räknas upp i 31 kap. 1 § RB, exempelvis kostnad för offentlig

⁴⁰ Ekelöf (2006), s. 281, och Lundstedt, Vilhelm, *Obligationsbegreppet. D. 1, Fakta och fiktioner*, Norblad, Uppsala, 1929, s. 55.

⁴¹ 18 kap. 3 § 2 st. RB.

⁴² NJA 1986:268, s. 271.

⁴³ 31 kap. 11 § jämte 18 kap. RB.

⁴⁴ 31 kap. 11 § 3 st. RB.

⁴⁵ 31 kap. 1–2 §§ RB.

försvarare och kostnad för hämtning till rätten. Det ska dock nämnas att vissa andra bestämmelser kan tvinga den fälde att ersätta staten för andra kostnader.⁴⁶ Tidigare gällde ersättningsregeln i 31 kap. 1 § mer eller mindre obegränsat, vilket har ifrågasatts av till exempel Ekelöf, men kostnadsansvaret för den fälde har begränsats genom ett tredje stycke i samma bestämmelse.⁴⁷ Kort kan sägas att den tilltalades betalningsansvar begränsas i förhållande till dennes ekonomiska underlag, vilket lindrar ansvaret för tilltalade med begränsade ekonomiska resurser.⁴⁸ Vidare finns en särskild jämningsregel i 31 kap. 1 § 4 st., som ger rätten möjlighet att jämka ersättningsskyldigheten eller helt befria den tilltalade från den.⁴⁹ Det understryks i motiven till bestämmelsen att betalningsskyldigheten tillsammans med andra påföljder ska ses som en del i en helhet, en kriminalpolitisk lämplig reaktion på brottet.⁵⁰ I ljuset av detta kan utläsas att betalningsskyldigheten för en fälld tilltalad i brottmål är tämligen begränsad.

Om den tilltalade frias gäller bestämmelsen i 31 kap. 2 § RB. Där anges att rätten kan besluta om att den tilltalade ska ersättas för sina rättegångskostnader, något som enligt motiven ska gälla som en form av huvudregel.⁵¹ Tidigare var den här möjligheten mer begränsad, vilket mötte kritik.⁵² Att en oskyldigt åtalad person inte blev ersatt för kostnader denne haft för att slå fast sin oskuld, ansågs tydligen ”inverka menligt på allmänhetens respekt för straffrättskipningen.”⁵³ Från ett praktiskt perspektiv ska dock sägas att den här problematiken sällan spelar stor roll. I majoriteten stora brottmål förordnar nämligen rätten offentlig försvarare, och inte sällan kallar åklagaren vittnen som den tilltalade önskar åberopa på statens bekostnad. Principiellt kan således den tilltalades betalningsansvar vid friande dom sägas vara begränsat.⁵⁴

2.4 Förvaltningsmål

Framställningens ämne rör kostnadsfördelningen i förvaltningsmål. Jag vill därför ge utrymme åt att i korthet beskriva själva processen som sådan och dess historia, innan rättegångskostnaderna berörs. Eftersom förvaltningsprocessen skiljer sig principiellt från övriga processer på vissa punkter, främst från

⁴⁶ Se t ex 31 kap. 12 § RB och 8 § lag (1988:609) om målsägandebiträde.

⁴⁷ Ekelöf (2006), s. 289.

⁴⁸ Ekonomiskt underlag utgörs av beräknad årsinkomst med hänsyn till underhållsskyldighet, skuldsättning m.m., se 38 § 2 st. RHL.

⁴⁹ Enligt prop. 1972:4 s. 266 ska rätten ta hänsyn till den tilltalades återanpassning till samhället när ersättningsskyldigheten bestäms. Den som döms till längre frihetsberövanden bör således nästan alltid befrias från betalningsansvar.

⁵⁰ Prop. 1972:4 s. 153.

⁵¹ Ibid., s. 268.

⁵² Ekelöf (2006), s. 290.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., s. 290–291.

tvistemål, underlättar denna disposition förståelsen av den senare diskussionen om rättegångskostnader.

2.4.1 Något om förvaltningsprocessen och dess särdrag

Begreppet förvaltningsprocess har ansetts ha något olika innebörd. Ragnemalm avser med begreppet såväl handläggning hos förvaltningsmyndighet som förfarandet vid förvaltningsdomstol.⁵⁵ Lavin menar å sin sida att förvaltningsprocess endast rör handläggning vid förvaltningsdomstol.⁵⁶ Jag avser använda den senare definitionen av begreppet, främst av praktiska skäl: mitt ämne rör *rättegångskostnader*, och dessa uppstår först vid en domstolsprocess. Med förvaltningsprocess avser jag således endast förfarandet vid förvaltningsdomstol.

Detta förfarande rör alltså överprövning av myndighetsbeslut i domstolsmässiga former.⁵⁷ Förfarandet kan också benämnas som rättsskipning, det vill säga dömande verksamhet inom ramen för förvaltningsrätt. Jag får anledning att återkomma till gränsdragningen mellan förvaltning och rättsskipning i senare delar av uppsatsen.⁵⁸

Förvaltningsprocessrättens historia sträcker sig åtminstone tillbaka till 1800-talet, då myndigheten Kammarrätten innehade en roll som motsvarar dagens förvaltningsdomstolar.⁵⁹ De reformer som sedan genomfördes under 1800-talet och första halvan av 1900-talet är av begränsat intresse för den här framställningen. Den senaste övergripande reformen av förvaltningsprocessen skedde år 1972. Genom reformen tillkom grunderna till det domstolssystem vi har idag, det vill säga ett treinstanssystem med förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten).⁶⁰ Med reformen infördes också förvaltningsprocesslagen (FPL), den första gemensamma processlagstiftningen för förvaltningsmål. Rent principiellt var förvaltningsprocessen alltjämt en enpartsprocess, något som kom att ändras 1995 genom införandet av 7 a § FPL. Enligt den nya bestämmelsen ska den myndighet som först fattade beslut i ärendet anses vara den överklagande enskildes motpart. Processen blev härigenom en tvåpartsprocess, vilket dels förändrade handläggningen i vissa avseenden,⁶¹ och enligt mig också innebar en principiell förändring som har relevans för frågan om rättegångskostnader.⁶²

⁵⁵ Ragnemalm (2014), s. 32.

⁵⁶ Lavin (2016), s. 13.

⁵⁷ Ibid., s. 14.

⁵⁸ Se avsnitt 4.2.

⁵⁹ Lavin (2016), s. 16.

⁶⁰ Ibid., s. 19.

⁶¹ Ibid., s. 20.

⁶² Se vidare i avsnitt 3.5.3 och 4.3.

2.4.2 Officialprincipen m.m.

På en principiell nivå skiljer sig förvaltningsprocessen från den allmänna processen på några punkter. Den mest centrala skillnaden som har påverkat hur kostnaderna fördelas är att officialprincipen – att rätten ska utreda målet efter vad dess beskaffenhet kräver – utgör en utgångspunkt i förvaltningsprocessen, till skillnad från den allmänna processen, där förhandlingsprincipen istället utgör utgångspunkt.⁶³ Det sistnämnda är särskilt sant beträffande dispositiva tvistemål. Officialprincipen utgör emellertid inget enhetligt begrepp, utan ges olika innebörd i olika sammanhang.⁶⁴ Vidare används andra begrepp mer eller mindre synonymt med officialprincipen, däribland ”officialprövning”, ”officialansvar” och ”materiell processledning”.⁶⁵ Den minsta gemensamma nämnaren för officialprincipen är att den berör domstolens ansvar att utreda målet tillräckligt.⁶⁶ I förevarande uppsats avser jag med officialprincipen just detta: domstolens ansvar för att målet blir så utrett som det krävs för att nå en materiellt riktig dom. Officialprincipen är vidare lagstadgad i alla processformer: civil-, straff- och förvaltningsprocess, men att den skiljer sig åt processerna emellan är viktigt att nämna.⁶⁷ Förhandlingsprincipen innebär att processen präglas av kontradiktion och de principerna som i viss mån följer därur: omedelbarhet, muntlighet och koncentration. Även om förvaltningsprocessen numera är kontradiktorisk präglas förfarandet inte av dessa tre principer. Jag menar att de här två skillnaderna är de som tydligast påverkat hur lagstiftaren och andra har resonerat om kostnadsfördelningen. Officialprincipens och kontradiktionsprincipens förhållande till kostnadsfördelningen behandlas mer utförligt längre ned i framställningen.⁶⁸

2.4.2 Rättegångskostnader i förvaltningsmål i historien

Vad gäller förvaltningsprocess finns inga uttryckliga bestämmelser som reglerar kostnadernas fördelning.⁶⁹ Således är huvudregeln – att kvittningsprincipen gäller – oskriven. Detta innebär dock inte att frågan inte har varit föremål för diskussion genom åren.⁷⁰ Det ska också sägas att vissa av den enskildes kostnader är ersättningsgilla. Närmare bestämt kan domstolen besluta om att

⁶³ Lavin (2016), s. 85.

⁶⁴ Se Wejedal (2017), s. 807.

⁶⁵ I förarbeten används alla dessa termer parallellt. Se t ex prop. 2009/10:215 s. 164 ff. och prop. 2012/13:45 s. 110.

⁶⁶ Jfr Wejedal (2017), s. 808.

⁶⁷ Beträffande officialprincipen i de olika processformerna, se 46 kap. 4 § 2 st. beträffande straffprocess och 43 kap. 4 § 2st. beträffande civilprocess.

⁶⁸ Avsnitt 3.5.

⁶⁹ Jfr 15 § FPL e contrario, se även Wejedal (2017), s. 173.

⁷⁰ Se t ex Wejedal (2017), s. 183, Lundin, Anna-Karin, *Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen – ett orättvist regelsystem*, i Lundin, Anna-Karin (red.), *Regeringsrätten 100 år*, lustus, Uppsala, 2009, s. 291–296, s. 291, och SOU 1991:106 del A s. 637.

ersätta den enskilde parten för inställesekostnader, vilka utgörs av kostnader för resa och uppehälle om denne inställt sig vid en muntlig förhandling.⁷¹

Redan på 1950-talet uppmärksammades att en ordning där kvittningsprincipen gäller undantagslöst var belastad med problem.⁷² För att komma åt dessa problem, föreslogs att regler som gav den enskilde rätt till ersättning för rättegångskostnader i vissa fall skulle införas.⁷³ De sakkunniga menade att det behövdes en skälighetsbedömning i varje enskilt fall, och att den enskildes kostnader borde ersättas i fall där det framstod som uppenbart oskäligt att kostnaderna stannade på den enskilde.⁷⁴ Skälighetsbedömningen skulle iakttä aspekter såsom den enskildes utredningsansvar i målet, den tillämpliga materiella rättens oklarheter men också målets utgång i sak – ty om den enskilde fått ett myndighetsbeslut tillrättat, kunde det enligt de sakkunniga framstå som oskäligt att denne skulle belastas med stora kostnader härför.⁷⁵ Flera remissinstanser tillstyrkte behovet av en reglering av detta slag, men i samband med 1972 års förvaltningsreform, där den nu gällande FPL kom till, valde lagstiftaren att inte införa regler som behandlar kostnadsfördelningen mellan parterna.⁷⁶

Utredningen av rättshjälpslagen behandlade, år 1971, också frågan om rättegångskostnader i förvaltningsprocessen.⁷⁷ Departementschefen uttryckte, i likhet med vad som anförts ovan, att nuvarande ordning inte var tillfredsställande.⁷⁸ Utredningen framhöll dock att en ändring av kostnadsregleringen skulle medföra stora kostnader för det allmänna. Vidare fördes resonemang om att den enskildes rättegångskostnader i förvaltningsprocess inte var det allmännas sak att ersätta, då sådana kostnader var en naturlig följd av den enskildes samhällsmedlemskap. Den i förvaltningsprocessen rådande officialprincipen framfördes också som ett skäl för att inte den enskilda parten skulle erkännas ersättning. Utredningen konstaterade att, med det nyss anförda i beaktande, det allmänna inte borde ersätta den enskilde för rättegångskostnader som denna ådragit sig genom att exempelvis anlita biträde. Rättegångskostnaderna beskrevs också i utredningen som en typ av skadestånd, och då en ny skadeståndsreform var under utredning, beslöt lagstiftaren att inte föregå denna med reglering av frågan i rättshjälpslagen.⁷⁹

⁷¹ 15 § FPL.

⁷² SOU 1955:19 s. 65 f.

⁷³ SOU 1964:27 s. 685.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 693 f.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 693.

⁷⁶ SOU 1971:76 s. 45 och 55.

⁷⁷ *Ibid.*, se t ex s. 46.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 46.

⁷⁹ SOU 1971:76 s. 71 och s. 73. Skadeståndsreformen medförde dock ingen särskild ändring vad gäller möjligheten till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål.

Frågan om rättegångskostnader i förvaltningsprocessen behandlades nästa gång (i lagstiftningssammanhang) i slutet av 1980-talet i Domstolsutredningen – en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att granska domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation.⁸⁰ Utredningen mynnade ut i ett betänkande, där frågan om kostnadsfördelning adresserades.⁸¹ Det framhölls att rådande ordning, beskriven ovan, innehöll en form av lucka. Luckan kan beskrivas på följande sätt. I de flesta förvaltningsmål ådrar sig den enskilde inga betydande rättegångskostnader, och att kvittningsprincipen då gäller ansåg Domstolsutredningen vara oproblematiskt. I vissa fall kan det dock finnas skälig anledning för den enskilde att ådra sig kostnader för att vinna en process mot det allmänna, och då ansåg utredningen det vara oskäligt att den enskilde skulle stå för sina kostnader själv.⁸² Utredningen konstaterade mot denna bakgrund att det fanns ett ”starkt reformbehov” på området.⁸³ Trots dessa konstateranden blev slutsatsen en annan. Med hänvisning till att kostnadsreglernas syfte skilde sig åt i förvaltningsprocess och allmän process, landade utredningen i att inte tillerkänna den enskilde parten i förvaltningsprocess rätt till kostnadsersättning. Utredningen beskrev kostnadsreglernas funktioner i tvistemål som handlingsdirigerande och reparativa.⁸⁴ Det ska dock nämnas att utredningen hänvisade till Processlagberedningen, ett lagstiftningsarbete som snarare präglats av idén om rättsskydd än processens funktioner.⁸⁵ I korthet kan utredningens resonemang sammanfattas som följer: i dispositiva tvistemål fyller kostnadsreglerna en tydlig handlingsdirigerande funktion, genom ett nära samband med behovet av att sanktionera civilrätten. Vidare fyller reglerna en reparativ funktion, genom att borgenären hålls skadelös. Utredningen kontrasterar detta mot förvaltningsprocessen, där kostnadsreglerna i och för sig skulle fylla en reparativ funktion, men inte tillmätas någon betydelse som sanktionerande faktor, det vill säga inte verka handlingsdirigerande.⁸⁶ Mot denna bakgrund infördes inte någon möjlighet

⁸⁰ Se Dir. 1989:56 s. 22.

⁸¹ Betänkandet heter *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106).

⁸² SOU 1991:106 del A s. 642.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Jfr avsnitt 2.2 om rättegångskostnadernas syfte i tvistemål.

⁸⁵ Processlagberedningen (SOU 1938:44), se s. 231 angående resonemanget om rättsskydd, se även Processkommissionen (SOU 1926:33 s. 208), s. 208.

⁸⁶ SOU 1991:106 del A s. 642. Utredningens resonemang i den här delen har mött kritik. Wejedal menar för det första att det inte är fastslaget och oomtvistat att det långtgående och strikta ansvaret för motpartens rättegångskostnader i tvistemål främst verkar handlingsdirigerande, och för det andra ifrågasätter han om kostnadsansvaret verkar handlingsdirigerande överhuvudtaget.⁸⁶ I likhet med Ekelöf konstaterar Wejedal att det strikta ansvaret snarare är knutet till reglernas reparativa funktion än till den handlingsdirigerande. Kritikens kärna ligger i att utredningen motiverat sin ståndpunkt genom resonemang om kostnadsreglernas funktion, men med hänvisning till lagstiftningsarbeten som bygger på en annan tankeskola, nämligen den om rättsskydd. Funktionsteorin är tätt knuten till dirigerarna Lundstedt och Ekelöf, som i sin tur motsatte sig idén om rättsskydd. Utredningens motivering

till enskilda att få ersättning för rättegångskostnader, även om det inte utslöts att den kommande förvaltningsprocessreformen skulle landa i en annan bedömning.

Frågan om kostnadsersättningens reglering har sedan Domstolsutredningen inte dryftats i lagstiftningssammanhang, varför den historiska bakgrunden till ämnet slutar i och med utredningens avvägning: den enskilde ska inte tillerkännas någon rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål. Principiellt likartade problem har emellertid hanterats av HD på senare tid. HD:s resonemang har inte utgått från kostnadsreglernas funktion eller allmänna oskälighetsresonemang likt lagstiftningsarbetena som kort beskrivits – istället har rätten till en rättvis rättegång utgjort språngbrädan. I vissa delar har dock argumentationen inte förändrats, men språket har blivit rättighetsbaserat. I avsnittet som följer avser jag angripa frågan om kostnadsersättningen utifrån ett samtida rättighetsperspektiv.

3. RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG: FRÅN ART. 6 TILL 2 kap. 11 § RF

Rätten till rättvis rättegång är relevant vad gäller kostnadsfördelningen i processen generellt, förvaltningsprocessen inräknad. Jag anser därför att det fyller en funktion att ge en bakgrund till rättighetsbegreppets plats i svensk processrätt – det är från det här perspektivet som frågan ska belysas. När rättighetsbegreppet har berörts avser jag i det här kapitlet att redogöra för relevant praxis, med start i ett viktigt fall från Europadomstolen som sedan fått konsekvenser för inhemsk praxis. Kapitlet avslutas med en komparativ analys av huruvida de resonemang som syns i HD:s praxis genom ett analogislut är tillämpliga också i förvaltningsprocessen.

3.1 Något om rättighetsbegreppets utveckling och genomslag

Rättigheter och skyddet av dessa är centralt i den moderna konstitutionalismen och i den moderna rättsstaten.⁸⁷ I Sverige har det inte alltid sett ut så. Den svenska konstitutionalismen har lagt stor tonvikt vid folksuveräniteten, vilket förklarar att rättigheter historiskt sett haft en svag rättslig ställning.⁸⁸ Rent principiellt kan ett starkt individuellt rättighetsskydd nämligen sägas

kan från det här teoretiska perspektivet sägas vara illa eller felaktigt underbyggd. Mer utförligt finns kritiken återgiven i Wejedal (2017).

⁸⁷ Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, Första upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016, s. 52.

⁸⁸ *Ibid.*, s. 53.

begränsa folksuveränitetens makt.⁸⁹ I 1809 års grundlag fanns förvisso ett individuellt rättighetsskydd,⁹⁰ men den som åberopade detta inför domstol kunde inte räkna med framgång, utan riskerade snarare att kallas för rättshaverist.⁹¹ Mot den här konstitutionella bakgrunden, där folksuveräniteten väger tyngst, ska rättighetsbegreppet i den här kontexten förstås.

Den svenska synen på vår ”konstitution” eller grundlag har i jämförelse med många andra stater varit relativt pragmatisk, och dess betydelse har inte varit särskilt stor, varken praktiskt eller symboliskt.⁹² Anledningarna till detta är sannolikt många. Att Sverige med brett folkligt stöd haft en stark och homogen välfärdsstat som utvecklats harmoniskt under lång tid kan vara en sådan anledning, eftersom en sådan utveckling minskar behovet av starka konstitutionella regler.⁹³ Sveriges politiska kultur har också präglats av en konsensualism, vilket speglas i synen på hur såväl grundlagsändringar som lagändringar i allmänhet kommer till: genom lång diskussion och debatt uppnås konsensus. Detta har sannolikt spelat en roll för hur Sveriges konstitutionella synsätt sett ut, och varit en faktor som minskat grundlagens reella betydelse.⁹⁴ Ytterligare en anledning som kan ha bidragit till vår svala inställning till grundlagen är folkets generellt sett stora förtroende för stat, regering, riksdag och domstolar. Ett sådant förtroende får konsekvensen att konstitutionella begränsningar såsom starka rättigheter och maktindelning framstår som närmast onödiga.⁹⁵

Som antytts ovan har den svenska konstitutionalismen emellertid utvecklats och förändrats, särskilt under de senaste decennierna.⁹⁶ Denna utveckling har i stor utsträckning berott på Sveriges medlemskap i EKMR, vilket tydligt har satt rättighetsfrågorna under lupp i relation till flera rättsområden.⁹⁷ Från att ha ansetts som rättshaveri, har åberopandet av individuella rättigheter blivit en gångbar rättslig argumentationslinje som exempelvis kan leda till skadeståndsansättning för den enskilde.

Avslutningsvis vill jag kort kommentera rättighetsbegreppet som teoretisk konstruktion, och kontrastera detta mot den teoretiska ram som annars präglat svensk processrätt i stor mån. Rättighetsparadigmet har en tydlig koppling

⁸⁹ Ibid., s. 53–54.

⁹⁰ 16 § i 1809 års grundlag.

⁹¹ Derlén m fl (2016), s. 53.

⁹² Ibid., s. 59.

⁹³ Ibid., s. 60.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid., s. 60.

⁹⁶ Ibid., s. 257.

⁹⁷ Se t ex fallen *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* (7151/75 & 7152/75), 23 september 1982 och NJA 2005 s. 462 (den s.k. Lundgren-domen), som båda illustrerar EKMR:s effekt i den svenska rättighetsdiskussionen.

till den naturrättsliga tankeskolan.⁹⁸ Även om rättigheter kan förstås som positivistisk gällande rätt, bygger idén om rättigheter på att människan, just på grund av att hon är människa, har vissa rättigheter som är överordnade annan rätt och som ska skyddas.⁹⁹ I en svensk processrättslig kontext är rättighetsbegreppet historiskt sett (särskilt under 1900-talet) främmande, på grund av det stora inflytandet från teoretiker som Ekelöf, Hägerström och Olivecrona, vilka hör till en rättsrealistisk tradition – en tradition som avfärdar metafysik, däribland idén om rättigheter, helt och hållet.¹⁰⁰ Att rättigheter, särskilt rätten till en rättvis rättegång, används som argument i såväl doktrin som domstol i frågan om kostnadsersättning, innebär enligt mig ett intressant exempel på en teoriförskjutning som skett och som fortsätter ske i svensk (process)rätt. Denna teoriförskjutning – från formella rättigheter till reella och processuellt genomdrivbara – hör också samman med de utgångspunkter som finns i AtJ-teorin.¹⁰¹

3.2 Rättegångskostnader och rätten till en rättvis rättegång

Jag vill kort beskriva vad rätten till en rättvis rättegång innebär rent praktiskt, för att frågan om rättegångskostnader ska ges en kontext inom ramen för rättigheten, som finns lagstadgad i 2 kap. 11 § RF, och artikel 6 EKMR. Rättigheter är till sin natur svärfångade och öppna, varför ett försök till definition av dem lättast görs med utgångspunkt i relevanta avgöranden från institutionerna som tolkar rättigheterna och ger dem sin innebörd: domstolarna.¹⁰² Detta gäller särskilt rättigheterna i EKMR, vars betydelse och utformning till stor del har bestämts av Europadomstolen. Vidare är förhållandet mellan 2 kap. 11 § RF och art. 6 EKMR inte helt tydligt, varför jag ämnar ge plats åt att försöka förtydliga hur de två bestämmelserna förhåller sig till varandra.

3.2.1 Förhållandet mellan 2 kap. 11 § RF och art. 6 EKMR

I sin ordalydelse är art. 6 begränsad i sitt tillämpningsområde på så sätt att artikeln enbart gäller i fall som rör en prövning av civila skyldigheter eller rättigheter, eller fall som rör anklagelse om brott.¹⁰³ Detta kan benämnas som *tröskelkriterierna*.¹⁰⁴ De förfaranden som regleras av RB, och även ärendelagen, uppfyller allt som oftast tröskelkriterierna, och art. 6 är därmed tillämplig.¹⁰⁵ Bland de förfaranden som inte lika ofta anses uppfylla tröskelkriterierna

⁹⁸ Jfr Schultz, Märten, *Naturrett*, i Korling & Zamboni (2013), s. 98.

⁹⁹ *Ibid.*, 106–107.

¹⁰⁰ Se Laurén, Reidunn, *Hägerström och juridiken*, SvJT 2010 s. 821, ssk s. 823 ff.

¹⁰¹ Jfr avsnitt 1.4.2.

¹⁰² Derlén m fl (2016), s. 54.

¹⁰³ Art. 6 EKMR, 1 men.

¹⁰⁴ Bylander, Eric, *Regeringsformens krav på alla rättegångars genomförande rättvist och inom skälig tid*, SvJT 2017 s. 370, s. 370–371.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 372.

tillhör förvaltningsprocessen.¹⁰⁶ Art. 6 är således inte *generellt* tillämplig i förvaltningsmål, men i och med införandet av 2 kap. 11 § RF är Europadomstolens tolkningar av art. 6 alltså relevanta. För svenskt vidkommande har EKMR:s krav på en rättvis rättegång nämligen haft stor betydelse för rättsutvecklingen och lett till flera lagändringar.¹⁰⁷ Det är mot den här bakgrunden som innehållet i 2 kap. 11 § RF ska förstås.

Bestämmelsen, som infördes i grundlagen år 2011, kan sägas reflektera utvecklingen som skett i ljuset av art. 6. Grundlagsutredningen framförde i sitt betänkande att innehållet i 2 kap. 11 § RF ska vägledas av den uttolkning som art. 6 fått.¹⁰⁸ Centrala element i den grundlagsstadgade rätten till en rättvis rättegång beskrevs vara "...att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen."¹⁰⁹ Art. 6 har med andra ord förankrats i svensk rätt genom införandet av grundlagsbestämmelsen, som lyder enligt följande:

Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

En viktig skillnad mellan bestämmelserna är att 2 kap. 11 § RF *inte* innehåller några tröskelkriterier, utan är generellt tillämplig på alla rättegångar. Förarbetena motiverade inte denna skillnad särskilt utförligt, utan framhöll endast att det vore "fullt rimligt" att bestämmelsen också träffar de mål som inte uppfyller tröskelkriterierna.¹¹⁰ Att utvidga tillämpningsområdet på det här sättet verkar vid en första anblick ha inneburit en klar förändring av rättsläget, eftersom art. 6 fått, åtminstone indirekt, inflytande över *samtliga* svenska rättegångsförfaranden. Enligt vissa innebar dock bestämmelsen ingen förändring i sak, och ändringen har lämnat relativt få spår i såväl praxis som doktrin.¹¹¹ Enligt Bylander beror detta på att fokus legat på bestämmelsens *innehåll*, det vill säga hur en rättvis rättegång ska tolkas, snarare än på dess tillämpningsområde.¹¹² Bylander menar vidare att det står helt klart att rättsläget har ändrats.¹¹³

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:80 s. 157.

¹⁰⁷ Ibid., s. 375.

¹⁰⁸ SOU 2008:125 s. 425.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:80 s. 160.

¹¹⁰ SOU 2008:125 s. 427.

¹¹¹ Ang. att 2 kap. 11 § inte inneburit en förändring i sak, se Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, Tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2015, s. 79.

¹¹² Bylander (2017), s. 383–384.

¹¹³ Ibid., s. 384.

Det finns emellertid en begränsning av EKMR:s inflytande på 2 kap. 11 § RF som är viktig att lyfta fram. Den praxis från Europadomstolen som ska fylla 2 kap. 11 § RF med innehåll är tidsbegränsad och avser i första hand praxis fram till grundlagsbestämmelsens ikraftträdande.¹¹⁴ Praxis från Europadomstolen därefter bör alltså ses som mer oberoende i förhållande till 2 kap. 11 § RF.

Sammanfattningsvis kan sägas att 2 kap. 11 § RF och art. 6 EKMR är relativt nära besläktade – den senare ger den förra större delen av sitt innehåll. Den stora skillnaden består i tillämpningsområdet, där den förra är vidare.¹¹⁵ Att de två bestämmelserna är nära besläktade innebär emellertid inte att 2 kap. 11 § RF är beroende av art 6 – grundlagsbestämmelsen är tänkt att stå på egna ben och är inte beroende av hur Europadomstolen i framtiden tolkar konventionsbestämmelsen. I nästkommande avsnitt beskriver jag de delar av rätten till en rättvis rättegång som är relevanta i förhållande till kostnadsfrågan ur först ett europarättsligt perspektiv, och sedan ett inhemskt.

3.3 Rättegångskostnader och art. 6 EKMR

I förhållande till kostnadsfrågan finns det några avgöranden från Europadomstolen som är av intresse. En aspekt av rätten till en rättvis rättegång är som nämnts nämligen *tillgången* till domstolen. En typ av hinder avseende tillgången till domstol, som kan äventyra den enskildes rätt till en rättvis rättegång, är enligt Europadomstolen oöverstigliga processkostnader i förhållande till den enskildes ekonomiska förhållanden.¹¹⁶ Kostnadsproblematiken är således relevant i förhållande till den rättvisa rättegången.¹¹⁷ Det ska dock sägas att staten inte undantagslöst är skyldig att ersätta enskilda för deras processkostnader – utifrån det enskilda fallet måste göras en bedömning om ersättning är nödvändigt för att den enskilde ska få tillgång till en rättvis prövning.¹¹⁸

Nästa aspekt som är av relevans i förhållande till kostnadsfrågan är den om likartade förutsättningar mellan parterna.¹¹⁹ Utsikten att eventuellt bli skyldig att ersätta motpartens kostnader, eller att oavsett målets utfall bära sina egna,

¹¹⁴ Bull & Sterzel (2015), s. 79.

¹¹⁵ Hirschfeldt, Johan & Eka, Anders, *Regeringsformen: med kommentarer*, Karnov Group, Stockholm, 2012, s. 103.

¹¹⁶ *Ait-Mouhoub mot Frankrike* (22924/93), 28 oktober 1998, p. 57.

¹¹⁷ Se Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Fjärde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s. 263.

¹¹⁸ *McVicar mot Förenade konungariket* (46311/99), 7 maj 2002 och *Airey mot Irland* (6289/73), 9 oktober 1979.

¹¹⁹ Se art. 6.1 EKMR.

är något som påverkar parternas likställdhet. Oavsett om det gäller tviste-, brott- eller förvaltningsmål kommer parterna ofta att ha olika ekonomiska förutsättningar inför en process, något som staten i och för sig inte kan ändra på. Parterna ska trots detta få möjligheter att argumentera och föra process utan att hamna i för stort underläge, vilket staten ska se till.¹²⁰ En möjlig åtgärd för att uppnå detta skulle kunna vara att en vinnande part hålls skadelös i exempelvis (vissa) brott- och förvaltningsmål – utsikten om kostnadsansvaret påverkar såväl tillgången till prövning som parternas likställdhet.

I förhållande till rättegångskostnader betyder således rätten till en rättvis rättegång i art. 6 huvudsakligen att en stats reglering av kostnadsfördelningen inte får förhindra den enskildes *tillgång* till en rättvis prövning, och inte heller skapa förhållanden som gör parterna alltför *olikställda* i processen.

3.2.1 *Stankiewicz mot Polen*

Europadomstolen har i det intressanta fallet *Stankiewicz* prövat rätten till en rättvis rättegång i förhållande till rättegångskostnadernas fördelning med enskilda och staten som varandras motparter.¹²¹ Jag ämnar framställa och diskutera fallet relativt noggrant. Omständigheterna var följande. Makarna Stankiewicz köpte en fastighet via en offentlig auktion. Detta överklagades av den polska Åklagarmyndigheten, vilken i målet agerade som ”rättsordningens väktare”. Grunden för överklagandet låg i att staten ansåg att köpeskillingen var för låg, och att makarna därigenom hade gjort en vinst på statens bekostnad. Makarna bestred statens talan och yrkade också på ersättning för sina rättegångskostnader. I den polska underrätten vann makarna i sak och tillerkändes också kostnadsersättning. Åklagarmyndigheten överklagade domen, både i sak och i kostnadsdelen. Vad kostnadsdelen beträffar, anförde Åklagarmyndigheten att den generella polska civilprocessuella kostnadsregeln, vilken i likhet med den svenska föreskriver att tappande part ska ersätta motpartens kostnader, inte var tillämplig i detta fall. Åklagarmyndigheten anförde att den agerade i det allmännas intresse för att ”protect the rule of law or citizens’ rights”, vilket medförde att en annan processlag skulle tillämpas, där ett undantag från nämnda kostnadsregel stadgades.¹²² Makarna vidhöll sin talan, och menade bland annat att ett undantag från Åklagarmyndighetens kostnadsansvar skulle medföra en orättvis obalans parterna emellan. Överinstansen avslog överklagandet i sakfrågan, men ändrade underrättens dom vad gäller kostnadsdelen: de vinnande makarna tillerkändes inte ersättning för rättegångskostnaderna.

¹²⁰ Derlén m fl (2016), s. 399–400.

¹²¹ *Stankiewicz v. Poland* (46917/99), 6 april 2006.

¹²² *Ibid.*, p. 22.

Makarna överklagade sedermera till Europadomstolen, och menade att deras rätt till en rättvis rättegång enligt art. 6 EKMR hade kränkts genom domstolens beslut att kvitta rättegångskostnaderna. Närmare bestämt ansåg makarna att den tillämpliga kostnadsregeln, som oavsett utgången i sak inte gav något utrymme att låta staten bära rättegångskostnaderna, var orättvis. Orättvis, särskilt på grund av att staten i positionen som just staten har ekonomiska resurser som är ojämförbara med individers, och att individens möjlighet att vinna i sak utan att kostnadsersättning utgår, inte fullt ut skapar rättvisa förutsättningar. Den polska staten framhöll å sin sida att kostnadsregeln inte var orättvis, bland annat på grund av att den inte verkar diskriminerande: kostnadsersättning utgick inte åt något håll, och premierade därför inte staten framför individen. Det kan noteras att denna polska ordning är identisk med den som råder i svensk förvaltningsprocess i kostnadshänseende.

Europadomstolen konstaterade inledningsvis att rättegångskostnader som sådana utgör ett potentiellt hinder för en enskilds tillgång till domstolsprövning, och drog paralleller med andra typer av kostnader, såsom administrativa avgifter och domstolsavgifter, vilka kan utgöra samma typ av hinder.¹²³ I likhet med vad makarna anförde, menade domstolen att parternas olika ekonomiska och juridiska förutsättningar var något som påverkade bedömningen av huruvida rättegången genomförts rättvist.¹²⁴ Domstolen granskade sedan den polska rätten som reglerar förfarandet som målet handlade om i sak. Utan att redogöra för det i detalj kan konstateras att domstolen drog slutsatsen att målet var komplext.¹²⁵ Mot bakgrund av målets komplexitet, argumenterade domstolen att det inte var obefogat att makarna hade ådragit sig rättegångskostnader genom att anlita juridiskt biträde.¹²⁶ Vidare ansåg domstolen inte att makarnas rättegångskostnader var orimligt höga. Med detta i beaktande, landade domstolen i att den förevarande polska rättegången inte hade varit rättvis, utan i strid med artikel 6.¹²⁷

Fallet *Stankiewicz* rörde ett civilmål. Detta är viktigt att notera när man jämför målet med kostnadsfördelningen i svensk förvaltningsprocess. Likaledes är det viktigt att notera att fallet rörde ett civilmål där *staten* var motpart till de enskilda. I frågan om partsförhållandet liknar således *Stankiewicz* den svenska förvaltningsprocessen. Vad gäller rättsfrågan är det svårare att göra liknelser, dels för att den var relativt komplex, och dels för att svensk rätt, mig

¹²³ *Stankiewicz*, p. 60.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 68.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 73.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 74.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 76.

veterligen, saknar ett motsvarande förfarande. De uttalanden som Europadomstolen gör är emellertid relativt generella och principiella och kan sammanfattas ungefär som följer: ansvar för rättegångskostnader kan utgöra ett hinder som avses i artikel 6, ett måls komplexitet kan göra det befogat att anlita juridiskt biträde och enskildas och statens olika ekonomiska och juridiska förutsättningar är relevanta i relation till en rättvis rättegång. Dessa generella resonemang har fått visst genomslag i svensk praxis, till vilken jag nu avser övergå.

3.4 Rättegångskostnader och rätten till en rättvis rättegång i svensk praxis

I ett flertal fall från närtid har HD behandlat frågor om kostnadsersättning som principiellt har likheter med förvaltningsprocessen. Vad gäller HFD har ett åsidosättande av kvittningsprincipen mig veterligen bara behandlats en gång, och då i en skiljaktig mening. I ett kammarrättsfall från slutet av 2017 prövades ett yrkande om rättegångskostnader. I följande avsnitt redogörs för denna inhemska praxis.

3.4.1 NJA 2015 s. 374

NJA 2015 s. 374 rörde ett utmättningsbeslut avseende en skatteskuld. Markarna A och B överklagade utmättningsbeslutet och yrkade på dels hävning av beslutet och dels föreläggande om talan om bättre rätt till egendomen. Utöver detta yrkade A och B också ersättning för rättegångskostnader, vilka uppgick till närmre 200 000 kr. I både tingsrätt och hovrätt biföll rätten yrkandet på hävning, men ogillade yrkandet om rättegångskostnader eftersom det enligt tillämplig bestämmelse i ärendelagen inte var möjligt att ålägga statlig part ansvar för motpartens rättegångskostnader.¹²⁸ Frågan bedömdes dock anorlunda av HD, som medgav ersättning för rättegångskostnader med hänvisning till rätten till en rättvis rättegång.¹²⁹ Utgången är alltså oförenlig med ordalydelsen i 32 § ärendelagen, men i linje med rätten till en rättvis rättegång.

HD ställdes alltså inför en problematik som i stor mån påminner om den förvaltningsprocessuella diskussion som redogjorts för ovan. Det rörde sig om kostnadsfördelning i en process mellan en enskild part och en offentlig. HD angav i domskälen att den rådande ordningen framstår som märklig i relation till att motpartens ställning som enskild eller offentlig i sig styr frågan om rättegångskostnadernas fördelning.¹³⁰ Vidare refererade HD till ett tillägg av

¹²⁸ Se 32 § lag (1996:242) om domstolensärenden.

¹²⁹ HD avgjorde målet i plenum, och det ska sägas att sju justitieråd var skiljaktiga.

¹³⁰ NJA 2015 s. 374, p. 13–15.

justitierådet Torkel Gregow, avseende ett tidigare utmätningssmål.¹³¹ I sitt tillägg menade Gregow att ärendelagen i sin nuvarande form, ett resultat av en lagändring genomförd 1996, innebar en ”inkonsekvent och otillfredsställande ordning” beträffande just rättegångskostnader i fullföljda mål om utmätning.¹³² HD diskuterade vidare hur en ändring av rättsläget skulle kunna se ut.¹³³ Till en början konstaterades att en ändring som innebär ansvar för motpartens rättegångskostnader för såväl enskild som stat inte var lämplig att införa i rättstillämpningen, främst eftersom det i vissa fall skulle vara till nackdel för den enskilde.¹³⁴ Därefter belyste HD frågan utifrån rätten till en rättvis rättegång i art. 6 EKMR, och hänvisade till fallet *Stankiewicz* från Europadomstolen. HD kopplade detta till 2 kap. 11 § RF, som de konstaterade har utformats efter art. 6, och drog slutsatsen att en enskild som vinner ett överklagat utmätningssmål under vissa förutsättningar bör ha rätt till ersättning för rättegångskostnader.¹³⁵ Förutsättningen för att ersättning ska utgå var att kostnaderna ska ha varit befogade i förhållande till målets beskaffenhet.

Målet har kommenterats i flera sammanhang.¹³⁶ Det faktum att HD, i strid med ärendelagens ordalydelse, hänvisade till rätten till en rättvis rättegång och utdömde ersättning för rättegångskostnader till enskild part i en process mot staten är något som enligt Wejedal ”manar till rejäl eftertanke”.¹³⁷ Avgörandet har också nämnts i lagstiftningsarbete, där en lagändring föreslogs, dock utan att ett konkret lagförslag lades fram.¹³⁸ Målet gällde utmätningssmål enligt ärendelagen, men innebörden bör kunna tolkas vidare än så.¹³⁹

3.4.2 NJA 2017 s. 503

NJA 2017 s. 503 rörde ett fastighetsbildningsmål enligt fastighetsbildningslagen (FBL).¹⁴⁰ Efter ansökan av A beslutade Lantmäterimyndigheten om fastighetsreglering för överföring av ett markområde till en fastighet som ägdes av A. Beslutet överklagades till Mark- och miljödomstolen (MMD) av både Länsstyrelsen och en kommunal nämnd, vilka yrkade på att Lantmäteriets beslut om fastighetsreglering skulle ändras. A motsatte sig ändring av beslutet, och yrkade också på ersättning för sina rättegångskostnader (som

¹³¹ Se tillägget till NJA 2000 s. 109.

¹³² NJA 2015 s. 374, p. 10.

¹³³ *Ibid.*, p. 13–21.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹³⁵ NJA 2015 s. 374, p. 20.

¹³⁶ Se särskilt Wejedal (2017), s. 236 ff. Se även Bylander (2017), s. 391 ff., och Sunnqvist, Martin, *Kronofogdekostnader i nytt förenklat tvistemål*, SvJT 1/2016 s. 62–67.

¹³⁷ Wejedal (2017), s. 238.

¹³⁸ Ett modernare utskökningsförfarande (SOU 2016:81), s. 628 f.

¹³⁹ Wejedal (2017), s. 238–239 och Bylander (2017), s. 391–392. Jag utvecklar mitt resonemang om målets innebörd för förvaltningsprocessen i avsnitt 3.5.

¹⁴⁰ Fastighetsbildningslag (1970:988).

uppgick till cirka 73 000 kr). MMD avslag överklagandet – Lantmäteriets beslut ändrades inte – och utdömde även ersättning för rättegångskostnader till A. De offentliga motparterna i målet överklagade till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), som meddelade prövningstillstånd enbart gällande frågan om kostnadsfördelningen. Den tillämpliga kostnadsregeln i sammanhanget var 16 kap. 14 § 4 st. FBL, enligt vilken kostnadsersättning till enskild part i mål mot offentlig motpart kunde utdömas om det föreligger synnerliga skäl. Aktuella förarbeten har exemplifierat sådana synnerliga skäl som att företrädare för det allmänna överklagar utan objektiva godtagbara skäl, processer vårdslöst eller processer med syfte att klargöra en oklar rättsfråga i prejudicerande instans – tillämpningen av bestämmelsen skulle ske restriktivt.¹⁴¹ Enligt MÖD förelåg inte sådana synnerliga skäl i det aktuella målet, och A:s yrkande om rättegångskostnader avsågs därför. A överklagade frågan till HD, som meddelade prövningstillstånd och behandlade tillämpningen av 16 kap. 4 § 4 st. FBL i ljuset av ovan beskrivna NJA 2015 s. 374 och rätten till rättvis rättegång enligt EKMR och RF.

HD inledde med att konstatera att frågan om ersättning för rättegångskostnadernas fördelning kan påverka huruvida en rättegång genomförs rättvist, och detta återigen med hänvisning till ovan nämnd praxis från Europadomstolen och inhemsk dito.¹⁴² Mot bakgrund av detta menade HD att tillämpningen av 16 kap. 4 § 4 st. FBL inte kan ske på ett så restriktivt sätt som från början föreskrivits – då riskerades rätten till en rättvis rättegång. Tolkningen av synnerliga skäl skulle ändras så att även målets komplexitet och betydelse för den enskilde tillmättes betydelse. I det aktuella fallet innebar detta att A:s rättegångskostnader ersattes, eftersom målet var komplicerad art och rörde ekonomiska värden av stor betydelse för A.¹⁴³ Principen som slogs fast i NJA 2015 s. 374 kan sägas ha fått sin fortsättning i NJA 2017 s. 503: återigen bedömde HD frågan om kostnadsfördelning i strid med gällande rätt, i förra fallet en lagbestämmelse, och i det senare ett uttalande i förarbeten. En intressant del i HD:s resonemang är konstaterandet att huvudregeln i fastighetsbildningsmål – att kvittningsprincipen gäller – är i linje med den förvaltningsrättsliga ordningen, men att kostnadsregeln i FBL utgör ett undantag, en möjlighet för enskild vinnande part att få sina rättegångskostnader ersatta.¹⁴⁴ Genom att göra denna jämförelse menar jag att HD i viss mån också erkände måltypens principiella likhet med förvaltningsmål generellt.

¹⁴¹ Prop. 1969:128 s. 921.

¹⁴² NJA 2017 s. 503, p. 16–20, m h t *Stankiewicz* och NJA 2015 s. 374.

¹⁴³ NJA 2017 s. 503, p. 25–27.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 22.

3.4.3 NJA 2018 s. 49

NJA 2018 s. 49 rörde ett skuldsaneringsmål. A beviljades skuldsanering efter beslut av Kronofogdemyndigheten, i enlighet med då gällande skuldsaneringsslag (2006:548). Efter att beslutet fattats, erhöll A en ersättning med 250 000 kr enligt lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp och försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Mot bakgrund av att A:s ekonomiska läge förbättrats efter ersättningen, begärde en av borgenärerna, Centrala studiestödsnämnden (CSN) att Kronofogden skulle ändra beslutet om skuldsanering. Kronofogden bedömde att det förelåg omständigheter som motiverade en ändring, och beslutade därför att A skulle betala tillbaka ett engångsbelopp om 100 000 kr till sina borgenärer. A överklagade, men såväl tingsrätt som hovrätt avslog överklagandet i sak. Målet hamnade då på HD:s bord.

Sakfrågan bedömdes annorlunda av HD, som landade i bedömningen att beslutet om skuldsanering inte skulle ändras. Det rättsliga resonemanget bakom den bedömningen är inte nödvändigt att återge. Det viktiga är att A blev vinnande part i HD, och efter sakfrågan återstod yrkandet om ersättning för rättegångskostnader.

Angående rättegångskostnaderna inledde HD med att konstatera att huvudregeln i skuldsaneringsärenden enligt förarbetena är att gäldenären och borgenären står för sina egna kostnader. Kvittningsprincipen fungerade således som utgångspunkt, vilket motiverades med att gäldenären ofta får hjälp från andra instanser i samhället under förfarandets gång.¹⁴⁵ Tillämplig bestämmelse för fördelningen i skuldsaneringsmål är emellertid 32 § ärendelagen, vilken också tillämpades i ovan kommenterade NJA 2015 s. 374. Som nämnts föreskriver denna att domstolen, i ärenden där enskilda är parter, får tillämpa 18 kap. RB vad gäller fördelningen av kostnaderna. HD refererade till äldre praxis och slog fast att bestämmelserna i 18 kap. RB bör tillämpas när ”det har förekommit en intresse motsättning mellan parterna.”¹⁴⁶

Vidare konstaterade HD att det fanns en tydlig intresse motsättning mellan A och CSN i det aktuella målet, och att rättsfrågans komplexitet – ersättningens betydelse i förhållande till skuldsaneringsbeslutet – gjort att ingen hjälp från någon annan samhällsinstitution varit möjlig. Detta menade HD talade för att A:s rättegångskostnader skulle ersättas av CSN.

¹⁴⁵ Prop. 1993/94:123 s. 162 f.

¹⁴⁶ NJA 2018 s. 49, p. 25 *in fine*.

CSN uppträdde inte som enskild i målet utan som företrädare för allmänna intressen, vilket gjorde att 32 § ärendelagen *inte* var tillämplig på fördelningen. Kvittningsprincipen torde då gälla. Men HD refererade istället till just NJA 2015 s. 374 och skrev att ”företrädare för staten i vissa fall kan åläggas att ersätta motparten för rättegångskostnader.”¹⁴⁷ Tillämplig bestämmelse på fördelningen blev då istället 2 kap. 11 § RF. I målet ansåg HD att omständigheterna varit sådana att, med hänsyn till sakens beskaffenhet, A skulle haft svårt att ta tillvara sin rätt utan att anlita ett juridiskt skolad ombud. Mot den här bakgrunden förpliktade HD CSN att ersätta A:s rättegångskostnader.

3.4.4 RÅ 2006 ref. 89

I ett rättsfall från HFD, närmare bestämt RÅ 2006 ref. 89, resonerar domstolen om fördelningen av rättegångskostnader, då med hänvisning till art. 6 i EKMR. Resonemanget finns dock i en skiljaktig mening och inte i själva domen. Fallet rörde en avgift för underlåtenhet att anmäla ändrat aktieinnehav, något som HFD i tidigare praxis hade slagit fast var att anse som en anklagelse om brott i EKMR:s mening.¹⁴⁸ Detta innebar i sin tur att art. 6 ansågs tillämplig på förfarandet i sin helhet.¹⁴⁹ Trots detta avsåg HFD:s majoritet yrkandet om rättegångskostnader utan någon som helst motivering. Justitieråd Lundin var skiljaktig i denna fråga, och framhöll att, eftersom målet var att betrakta som en brottsanklagelse i den mening som avses i art. 6, reglerna i 31 kap. RB om kostnader i brottmål borde tillämpas analogt. Lundin ansåg att kostnadsfrågan utgjorde en del av de rättssäkerhetsgarantier som aktualiseras när art. 6 tillämpas, vilket som påvisats ovan är i enlighet med praxis från Europadomstolen.¹⁵⁰ Lundins resonemang kan möjligen kritiseras, men eftersom HFD inte motiverat sitt domslut i kostnadsersättningsfrågan är det inte möjligt att göra en jämförelse mellan Lundins och majoritetens argumentationer. Jag har svårt att se hur HFD motiverat sin slutsats mot bakgrund av att de också menar att art. 6 i EKMR är tillämplig. Det borde åtminstone gett majoriteten anledning att resonera kring hur kvittning av kostnaderna förhöll sig till art 6.

Fallet RÅ 2006 ref. 89 föregick såväl ändringen av 2 kap. 11 § RF som den praxis som HD nu har etablerat i de återgivna rättsfallen ovan. Fallet föregick även *Stankiewicz*. Hur frågan hade hanterats idag går därför enbart att spekulera om – HFD har inte provat frågan på nytt. Det finns dock relativt lite

¹⁴⁷ Ibid., p. 27.

¹⁴⁸ Se RÅ 2004 ref. 17.

¹⁴⁹ Jfr vad som sagts i avsnitt 3.2.1 om de s k tröskelkriterierna.

¹⁵⁰ Se avsnitt 3.3 och där hänvisad praxis.

som talar för att HFD har ändrat sin utgångspunkt vad gäller kostnadsersättningen. Exempelvis kan nämnas justitieråd Ulrik von Essens kommentar till FPL från 2017, som angående 15 § FPL innehåller ett avsnitt om rättegångskostnader. Von Essen skriver, vilket i och för sig är helt korrekt, att 15 § FPL inte ger någon rätt till ersättning för rättegångskostnader, oberoende av målets utgång.¹⁵¹ Efter att ha redogjort för vilka kostnader som däremot är ersättningsgilla – de som uppstår till följd av inställelse till muntlig förhandling – följer ett avsnitt under rubriken ”Ersättning m.m. utanför regleringen i FPL”.¹⁵² I detta avsnitt berörs frågor om rättshjälp, offentligt biträde och skattemål. Ingenting nämns om varken art. 6 EKMR eller 2 kap. 11 § RF. Det är från ett perspektiv inte särskilt uppseendeväckande att dessa bestämmelser förbises, med tanke på att HFD knappt har tillämpat 2 kap. 11 § överhuvudtaget, och inte heller art. 6 (i förhållande till rättegångskostnader). Det utgör dock, enligt mig, ett exempel på en viss obenägenhet att erkänna rättslägets förändring.

3.4.5 Kammarrätten i Stockholm mål nr 3654-17

I ett fall från december 2017 har Kammarrätten i Stockholm prövat ett yrkande om rättegångskostnader. Målet rörde en sanktionsavgift enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion (2013:363). Sakomständigheterna i målet är av begränsat intresse, men för att ge en viss bakgrund kan följande sägas: bolaget, den enskilda parten i målet, hade enligt Livsmedelsverket underlåtit att anmäla utökning av sin verksamhet, vilket föreskrivs i 19 § i nämnd lag. Om inte anmälan görs ska en sanktionsavgift tas ut. Sanktionsavgiften har likheter med strafflagstiftning, varför det är viktigt att det finns tydligt lagstöd för att ta ut avgiften.¹⁵³ Bolaget hade enligt Livsmedelsverket inte anmält sin utökade verksamhet såsom föreskrivs i lag. Å sin sida menade bolaget att 19 § inte omfattade också ändringar av verksamheten – det var ostridigt att bolaget hade anmält sin verksamhet, men hade i anmälan inte angett exakta platser för tillverkning med mera. Förvaltningsrätten gick på bolagets linje och upphävde Livsmedelsverkets beslut om sanktionsavgift. Kammarrätten gjorde en annan bedömning och menade att underlåtenhet att anmäla nya produktionsanläggningar omfattades av 19 §, och att sanktionsavgift därmed kunde tas ut. Mot den bakgrunden vann Livsmedelsverket bifall i kammarrätten, och beslutet om sanktionsavgift fastslogs.

Bolaget yrkade emellertid inte bara att beslutet om sanktionsavgift skulle undanröjas. Utöver detta yrkade bolaget ersättning för sina rättegångskostnader.

¹⁵¹ Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, Sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s. 186.

¹⁵² *Ibid.*, s. 189.

¹⁵³ Kammarrätten i Stockholm mål nr 3654-17, bilaga I (Förvaltningsrätten i Uppsalas dom), s. 9.

Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten *avvisade* detta yrkande. Grunderna för bolagets yrkande innehöll följande resonemang:

Bolaget yrkar vidare ersättning för rättegångskostnader med stöd av regeringsformen och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av rättspraxis från Högsta domstolen kan utläsas att en enskild i ett mål mot staten, vid framgång i saken, i alla rättegångar har rätt till ersättning för rättegångskostnader förutsatt att kostnaderna varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.¹⁵⁴

Om än kortfattat grundade sig alltså bolagets yrkande på HD:s resonemang i NJA 2015 s. 374 och därefter följande praxis. Det ska dock redan nu uppmärksammas att bolaget inte vann målet i kammarrätten, varför förutsättningarna för ersättning för rättegångskostnader i och för sig inte var uppfyllda. Kammarrätten fäste dock inget avseende vid grunderna för yrkandet, utan avvisade det med följande motivering:

Bolaget yrkar ersättning för sina rättegångskostnader. Bolaget hänvisar till Högsta domstolens avgörande, NJA 2015 s. 374. I målet ansågs en enskild som vunnit ett utmättningsmål under vissa förutsättningar vara berättigad till ersättning för rättegångskostnader. Enligt kammarrättens mening ger dock inte rättsfallet stöd för att det finns en möjlighet att erhålla ersättning för kostnader i en allmän förvaltningsdomstol utan att detta uttryckligen anges i lag eller förordning. Då något sådant stöd inte åberopats ska bolagets begäran om ersättning avvisas.¹⁵⁵

Kammarrätten tolkade HD:s praxis tämligen snävt och verkade lägga vikt vid att det rörde ett utmättningsmål. De generella uttalanden som HD gjort i målet tillmättes till synes ingen betydelse. Inte heller angav kammarrätten *varför* ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsdomstol skulle kräva stöd i lag eller förordning, när motsvarade inte gällde i allmän domstol. Det är möjligt att det finns stöd för en sådan hållning, men kammarrätten redovisar inget sådant. Jag avser i det följande göra en egen analys beträffande detta: huruvida HD:s resonemang också är tillämpliga i förvaltningsprocessen. Efter att jag gjort den analysen ämnar jag också ge en kommentar angående kammarrättsdomen.

¹⁵⁴ Kammarrätten i Stockholm mål nr 3654-17, s. 4.

¹⁵⁵ *Ibid.*, s. 6–7.

3.5 Linjerna i HD:s praxis – överförbara till förvaltningsprocess?

Efter att ha redogjort för tre fall från HD visar sig vissa mönster som jag ämnar redogöra för och systematisera nedan. I linje med uppsatsens syfte kommer jag att undersöka huruvida HD:s resonemang går att överföra till förvaltningsprocessen genom en typ av analogislut, trots de principiella skillnader som föreligger mellan processerna.¹⁵⁶

3.5.1 Parterna och likställdheten dem emellan

I alla tre målen finner vi en enskild part å ena sidan, och det allmänna å den andra. Det är inte heller fråga om mål där det allmänna uppträder som enskild, utan i alla målen företräder staten allmänna intressen. I majoriteten av förvaltningsmålen är en enskild och en offentlig aktör motparter. Detta gäller i princip samtliga måltyper som springer ur ett överklagat förvaltningsbeslut.¹⁵⁷ I fråga om partsställning påminner således alla tre målen om förvaltningsprocess: en enskild mot det allmänna. Jag menar således att partsställningen i målen är direkt jämförbar med det typiska partsförhållandet i förvaltningsprocessen. Den enskilde var vidare vinnande part i alla tre målen, vilket måste tolkas som en förutsättning för att kostnadsersättning ska utgå åt det hållet.¹⁵⁸

Vad gäller *grunden för partsställningen* har det i framhållits i doktrin att den ser olika ut i förvaltningsprocess och allmän process.¹⁵⁹ Tvistemål rörande en betalningsförpliktelse grundar sig i att käranden anser sig ha rätt till ersättning från svaranden grundad i civilrättslig lagstiftning. En motsvarande förvaltningsprocess handlar om förvaltningsmyndighetens bedömning om förutsättningarna för ersättning i en offentligrättslig regel är uppfyllda eller inte. Konsekvensen av den här skillnaden blir till exempel att den beslutande förvaltningsmyndighetens medverkan i processen inte är lika central som svarandens i tvistemålet.¹⁶⁰ Detta demonstrerar i sin tur att tvistemålen rör en tvist i egentlig mening, till skillnad från förvaltningsmålen.¹⁶¹ Den här skillnaden måltyperna emellan är förvisso riktig, men enligt mig påverkar det inte partsställningens förhållande till hur kostnadsersättningen ska bedömas. Att den offentliga aktören i förvaltningsprocessen företräder allmänna intressen som de kommer till uttryck i offentligrättslig reglering behöver i sig inte påverka kostnadsersättningen, något som praxis från såväl Europadomstolen och HD

¹⁵⁶ En sådan principiell skillnad är officialprincipens olika funktion i processerna. Här vill jag påminna läsaren om avsnitt 2.4.2.

¹⁵⁷ Jfr 7 a § FPL.

¹⁵⁸ Detta framgår vidare av NJA 2015 s 374, p. 17, med hänvisning till *Stankiewicz*.

¹⁵⁹ Essen, Ulrik von, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*, Andra upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016, s. 28–29.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

tydligt illustrerar. Ett överklagat förvaltningsbeslut är förvisso inte en tvist i egentlig mening, men i fråga om partsställningen är det klart att den typiska offentlig-enskild-relationen i sig inte är ett hinder för att den enskildes rättegångskostnader ska ersättas.

I 2018 års fall syns också ett avsnitt där HD resonerar om parternas *intresse-motsättning*.¹⁶² Betydelsen av intresse-motsättningen klargörs egentligen inte närmare av HD. Begreppet knyter an till förarbetena till skuldsaneringslagen och äldre praxis, av vilka det följer att reglerna i 18 kap. RB kan aktualiseras undantagsvis i skuldsaneringsärenden, givet att en intresse-motsättning föreligger. HD avslutar emellertid med att tillämpa 2 kap. 11 § RF, och på den grunden erkänna den enskildes rätt till kostnadsersättning. Hur resonemanget om intresse-motsättning förhåller sig till grundlagsbestämmelsen är därför inte helt klart. Vad som är klart är emellertid att en intresse-motsättning även torde föreligga i närmast samtliga förvaltningsmål. Det följer av att de flesta förvaltningsmålen är en följd av ett överklagat förvaltningsbeslut – om ingen intresse-motsättning förelegat mellan den enskilde och den offentliga aktören hade målet knappast hamnat i förvaltningsdomstol. Intresse-motsättningen kan också förstås som att förvaltningsprocessen aktualiserar både enskilda och allmänna intressen, vilka kan stå i strid mot varandra i det enskilda fallet.¹⁶³ Enskilda intressen är exempelvis psykisk och fysisk frihet, ekonomiska intressen och andra egendomsintressen och typiska allmänna intressen är allmän ordning och säkerhet, social omvårdnad och samhällsplanering.¹⁶⁴

En central del av rätten till en rättvis rättegång är likställdheten mellan parterna.¹⁶⁵ Som nämnts såg partsställningen likadan ut i de tre refererade HD-fallen i den mån att de rörde en enskild och en offentlig aktör i motpartsförhållande. Att detta liknar en förvaltningsprocess har också påtalats. Utgångspunkten i förvaltningsprocess vad gäller partsställning är att den är relativt olikställd: den enskilde är i princip alltid i underläge gentemot den offentliga aktören, både vad gäller juridisk kunskap och ekonomiska tillgångar. Ofta företräds myndigheten av jurister som innehar kunskap i både materiell rätt och processrätt.¹⁶⁶ En enskilds ekonomiska och juridiska förutsättningar varierar givetvis, men kan antas generellt vara betydligt sämre än myndighetens.

¹⁶² NJA 2018 s. 89, p. 25–26.

¹⁶³ Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, SvJT 1994 s. 388, s. 401.

¹⁶⁴ SOU 2018:5, s. 81.

¹⁶⁵ Prop. 2009/10:80 s. 160.

¹⁶⁶ Dahlgren (1994), s. 400–401.

För att komma åt den här relativt skeva maktbalansen mellan parterna gäller officialprincipen och FPL har dessutom utformats med få och enkla processuella regler.¹⁶⁷ I två av fallen från HD tillämpades ärendelagen, vars förfarande liksom FPL:s är förenklat.¹⁶⁸ Utredningsskyldighet för domstolen förelåg enligt de förfaranderegler som HD hade att tillämpa i alla tre målen, nämligen ärendelagen och FBL.¹⁶⁹ Officialprincipen skiljer sig dock åt beroende på måltyp. Att RB och FPL har till ordalydelsen identiska officialprinciper som i praktiken skiljer sig åt illustrerar detta. Ärendelagen är som processlag utformad med större likheter med FPL än RB, vilket kommer till uttryck genom att huvudprinciper i den allmänna processen såsom omedelbarhet, muntlighet och koncentration, har lagts åt sidan.¹⁷⁰ Officialprincipen som den kommer till uttryck i ärendelagen ska därför tolkas i likhet med den som gäller i förvaltningsprocessen, vilket också är fallet beträffande officialprincipen enligt FBL.¹⁷¹

Vad gäller parternas (o)likställdhet, officialprincipen och förfarandereglernas enkelhet påminner således målen från HD om förvaltningsprocess med påfallande tydlighet. För kostnadsfördelningens vidkommande menar jag att de här nämnda principfrågorna som HD behandlat är så gott som identiska med motsvarande inom förvaltningsprocessen.

3.5.2 Tillämpliga kostnadsregler – om 32 § ärendelagen m.m.

I två av fallen utgick HD från 32 § ärendelagen, en bestämmelse som i och för sig inte är tillämplig när ärendet rör en enskild och det allmänna som motparter. Istället har kostnader, historiskt sett, kvittats i ärenden mellan enskilda och det allmänna. Motiveringen bakom att kvitta kostnaderna i dessa ärenden är synnerligen intressant vid en jämförelse med förvaltningsprocessen. Att kostnaderna kvittas i förvaltningsprocess var nämligen *själva anledningen* att lagstiftaren menade att de skulle kvittas i domstolsärenden.¹⁷² Enligt mig går det att dra relativt långtgående slutsatser av detta – ärenden mellan enskild och det allmänna är alltså enligt lagstiftaren så pass lika en förvaltningsprocess, att kostnadsfördelningen i den senare motiverar samma ordning i det förra. Detta betyder förvisso inte att HD:s ändring av rättsläget motiverar en generell kostnadsersättningsregel i förvaltningsprocessen, men att HD:s principuttalanden måste tillmätas betydelse för förvaltningsprocessen är, ur ett enhets- och koherensperspektiv, tydligt. För att sammanfatta: i två

¹⁶⁷ Ibid., 400–401.

¹⁶⁸ NJA 2015 s. 374, p. 20 och NJA 2018 s. 49, p. 27.

¹⁶⁹ Ärendelagen 12 § och NJA 2017 s 503, p. 21, jfr prop. 2009/10:215 s. 164 f.

¹⁷⁰ Prop. 1995:96:115 s. 1.

¹⁷¹ Prop. 2009:10 s. 166.

¹⁷² Prop. 1995/96:115 s. 118.

av målen utgick HD från 32 § ärendelagen, en lag vars kostnadsfördelning i mål mellan enskilda och staten har *motiverats med att kostnaderna kvittas i förvaltningsprocessen*.

I fallet från 2017 utgick HD inte från ärendelagen, utan från en specialregel i FBL som inte föreskrev kvittning av kostnaderna som en absolut regel. Vad gäller kostnadsfördelningen i förvaltningsprocess är det centrala i det här fallet att HD frångick tidigare tolkning av ”synnerliga skäl” för att den enskilda skulle bli ersatt sina kostnader. HD drog i sitt resonemang paralleller till förvaltningsprocesslagens kvittningsprincip. HD:s bedömning av huruvida kvittningsprincipen skulle gälla, och huruvida det var orättvist eller inte, utgick således inte från civilprocessuella utgångspunkter, utan förvaltningsprocessuella. Det är därför tydligt att HD:s valda linje är relevant även i den förvaltningsprocessuella diskussionen.

3.5.3 Målens beskaffenhet, sakfrågorna, officialprincipen m.m.

Vad gäller sakfrågorna i målen skiljer sig de tre åt något. Två av målen har dock en central del gemensamt, eftersom båda rörde skuldförhållanden. Det först beskrivna målet rörde utmätning av en skatteskuld, och avgörandet från 2018 en studiestödsskuld. Sakfrågan är, åtminstone på ytan, lik den i en typisk civilprocess mellan en borgenär och en gäldenär. Frågan är huruvida en sådan sakfråga har motsvarigheter inom förvaltningsprocessen som rentav gör HD:s principuttalanden möjliga att tillämpa analogiskt.

Vad gäller målet om studiestöd kan följande framhållas. Om en enskild, efter beslut av CSN, blir återbetalningsskyldig av ett studielån, men önskar överklaga beslutet, hamnar målet i allmän förvaltningsdomstol.¹⁷³ I ett sådant mål föreligger det ett borgenärsförhållande mellan parterna, och det är inte långsökt att hävda att processen bär präg av ett civilt tvistemål – parterna är exempelvis oense om huruvida en (åter)betalningsskyldighet för en skuld föreligger, eller storleken på skulden. Vägen via skuldsaneringslagen som förelåg i det beskrivna rättsfallet är således inte nödvändig för att en enskild och CSN, alltjämt som företrädare för allmänna intressen, ska hamna i en process där sakfrågan rör återbetalning av en skuld. Istället för att resonera med ärendelagen som utgångspunkt blir reglerna i förvaltningsprocesslagen tillämpliga, och som vi vet gäller där kvittningsprincipen undantagslöst. Det går därför att konstatera att kostnadsfördelningen i två fall som både i partsställning och sakfråga är mycket snarlika, närmast identiska, i och med 2018 års avgörande, behandlas helt olika beroende på i vilken domstol målet hamnar.

¹⁷³ 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395).

Detta resonemang bör dock vidgas för att se bortom endast mål om studie-stöd. Det finns en rad förvaltningsrättsliga måltyper som i sin karaktär påminner om borgenärsförhållanden mellan det allmänna och det enskilda. Vanligt förekommande mål såsom mål om bistånd enligt socialtjänstlagen och socialförsäkringsmål kan röra den enskildes återbetalningsskyldighet till respektive myndighet. Vad som sagts om kostnadsfördelningen ovan borde därför vara tillämpligt på en stor andel förvaltningsmål.

Frågan är om resonemanget också träffar de förvaltningsmål som inte rör sakfrågor om skuldförhållanden, exempelvis mål om bygglov, mål om rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen och körkortsmål. Här finns anledning att erinra om HD:s formuleringar. I både fallet från 2015 och fallet från 2018 gör HD egentligen inga begränsningar i sina principuttalanden. HD skriver:

Avgörandet i rättsfallet Stankiewicz innebär att det under vissa förutsättningar är i konflikt med rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att en enskild som vinner ett mål mot staten inte har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader (jfr Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl. 2012, s. 250). Det gäller även när staten – såsom var fallet i Stankiewicz – inte uppträder som enskild.¹⁷⁴

Detta uttalande följer HD upp med att konstatera att 2 kap. RF § har utformats i linje med art. 6, och att grundlagsbestämmelsen har ett vidare tillämpningsområde. Efter att tillämpa detta resonemang på omständigheterna i fallet kom HD som bekant fram till att av 2 kap. 11 § följer att en rätt till kostnadsersättning förelåg. Även om det citerade stycket är generellt formulerat ska tilläggas att HD också noggrant tog hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet – ett utmätningsförfarande av en skattefordran, där dessutom den enskilde var tredje man i förhållande till borgenären (Skatteverket). Det som det citerade stycket visar är inte att det i varje fall föreligger en rätt till kostnadsersättning för en enskild som vinner en process mot det allmänna. Vad som däremot, enligt mig, följer av HD:s formulering är att frågan om kostnadsersättning ska, eller åtminstone kan, bedömas utifrån grundlagsbestämmelsen – alldeles oavsett vilken måltyp det handlar om.

I de fall där HD har bedömt huruvida det står i strid med rätten till en rättvis rättegång att den enskilde inte erkänns kostnadsersättning har hänsyn tagits till målets, eller sakens, beskaffenhet. Med andra ord frågade sig domstolen: var målet av en sådan beskaffenhet att den enskilde hade rimlig anledning att

¹⁷⁴ NJA 2015 s 374, p. 17.

ådra sig rättegångskostnader? I de nämnda fallen nådde HD slutsatsen att så var fallet. Frågan är om svaret från domstolen hade blivit detsamma om dessa processer (eller motsvarande sådana) hade ägt rum i förvaltningsdomstol, givet de principiella skillnader som finns processerna emellan. En av de stora skillnaderna är att officialprincipen är grundläggande i förvaltningsprocess, medan förhandlingsprocessen styr den allmänna processen.¹⁷⁵ Frågan blir då om officialprincipen förändrar målens beskaffenhet på ett sätt som gör att den enskildes behov av rättslig hjälp tillgodoses.

Argumentet – att officialprincipen tillgodoser den enskildes behov av rättslig hjälp – känns igen.¹⁷⁶ I lagstiftningsarbeten har detta lyfts upp som ett centralt skäl att inte införa en rätt till generell ersättning för vinnande enskild part i förvaltningsprocess. Sedan dess har processen blivit en tvåpartsprocess. Att införandet av en tvåpartsprocess påverkar hur officialprincipen i praktiken fungerar i förvaltningsprocess kan tyckas vara en självklarhet, och Lagrådet lyfte fram att förändringen innebar ett steg i förhandlingsprincipens riktning.¹⁷⁷ Lagrådet fick anledning att understryka detta ytterligare en gång i samband med att den nya rättshjälpslagen togs fram, och skrev i sitt remissvar att:

”Införandet av tvåpartsprocess har visserligen inte medfört förändring i domstolarnas lagreglerade utredningsskyldighet, men det står väl ändå rätt klart att följderna blir att domstolarnas handläggning mer än tidigare blir präglad av förhandlingsprincipen och mindre av officialprincipen.”¹⁷⁸

Regeringen menade å sin sida att tvåpartsprocessen inte medförde en förändrad, eller minskad, officialprincip.¹⁷⁹ Det före detta justitierådet Lundin framhåller att officialprincipen, eller utredningsskyldigheten, ”i praktiken har fått en helt annan innebörd nu än tidigare”, och syftar på då införandet av tvåpartsprocessen som den avgörande skillnaden.¹⁸⁰ Utan att ha någon insyn i den praktiska verksamheten, menar jag att tvåpartsprocessen ofrånkomligt förändrar officialprincipens betydelse. Jag ansluter mig således till Lagrådets uppfattning, och anser att detta följer av att domstolen inte längre både är motpart och domstol i förhållande till den enskilde, utan alltid har två parter

¹⁷⁵ Lavin (2016), s. 85.

¹⁷⁶ Prop. 1988/89:126 s. 7.

¹⁷⁷ Prop. 1995/96 s. 162.

¹⁷⁸ Prop. 1996/97:9 s. 357.

¹⁷⁹ Ibid., s. 117–118.

¹⁸⁰ Lundin (2009), s. 294.

att förhålla sig till. Att tvåpartsprocessens införande förändrar officialprincipen är det inte enbart Lagrådet som hävdar – det verkar snarare vara regeringens motsatta ståndpunkt som är unik.¹⁸¹

Vidare kan det ifrågasättas huruvida officialprincipens betydelse överhuvudtaget är så stor att den undanröjer den enskildes behov att ådra sig rättegångskostnader, då särskilt kostnader för att anlita ett rättsligt biträde. Här kan en liknelse göras med straffprocessen, där både rättens utredningsplikt och åklagarens objektivitetsplikt ska försäkra den tilltalade en rättvis process. Trots detta anses det föreligga ett behov av att ersätta kostnader för exempelvis rättsligt biträde, något som har beskrivits vara betydligt mer betydelsefullt för den tilltalades trygghet än de två nämnda principerna.¹⁸² Resonemanget gäller förvisso straffprocessen, där konsekvenserna för den enskilda ofta är avsevärt mer långtgående än i vanliga förvaltningsmål.¹⁸³ Trots denna olikhet är det värt att lyfta fram att officialprincipen i andra processformer har ansetts spela en betydligt mindre roll för den enskilde än möjlighet till kostnadsersättning, typiskt sett för rättsligt biträde.

En mer närliggande liknelse kan göras med kostnadsersättningsregleringen i skatteprocessen och hur den har motiverats. Som nämnts i avsnittet om avgränsningar fördelas kostnaderna annorlunda i skatteprocessen, trots att officialprincipen gäller likafullt. I förarbetena motiverades detta undantag med argument, som enligt min bedömning kan göras gällande för samtliga förvaltningsmål.¹⁸⁴ I propositionen utgick man från rättssäkerhetsargument, och framhöll till en början att principerna om *jura novit curia* (domstolen känner rätten) och domstolens utredningsplikt, som utgångspunkt tillgodoser den enskildes behov av att såväl förstå och specificera tillämpliga rättsregler som att utreda fakta och omständigheter i målet.¹⁸⁵ Trots denna utgångspunkt, att det inte fanns något behov för den enskilde att anlita ombud i förvaltningsprocessen, nådde man slutsatsen att det alltjämt fanns mål där rättslig hjälp behövdes.¹⁸⁶ Skatteprocessens kostnadsregler ändrades således till förmån för den enskilde, men utan konsekvenser för övriga typer av förvaltningsmål. Propositionen gällde just ändringar på skatteprocessens område, men nämnde också att frågan om rättegångskostnader i förvaltningsprocessen generellt bör

¹⁸¹ Angående tvåpartsprocessens inverkan på officialprincipen, se exv. Dahlgren (1994), Wejedal (2017), avsnitt 7.3.5 och Vahlne Westerhäll, Lotta, *Legitimitetsfrågor inom den offentliga försäkringen*, i Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Norstedts juridik, Stockholm, 2007.

¹⁸² Ekelöf, Per Olof, *Rättegång I*, Nionde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016, s. 79.

¹⁸³ Här vill jag påminna om att jag avgränsar mig från de förvaltningsmål där rätt till offentligt biträde föreligger, såsom mål om tvångsvård och vissa asylmål.

¹⁸⁴ Prop. 1993/94:151 s. 132–133.

¹⁸⁵ *Ibid.*, s. 132.

¹⁸⁶ *Ibid.*

”övervägas och lösas” inom ramen för det då pågående reformarbetet i förvaltningsprocessen.¹⁸⁷ Någon sådan övervägning och lösning förekom emellertid aldrig. Argumentationslinjen i propositionen – att det förekommer mål där de förvaltningsprocessliga principerna inte ensamt tillgodoser den enskildes rättssäkerhet – är generell och tillämplig på samtliga förvaltningsrättsliga måltyper. Genom att hänvisa till och lyfta att frågan om kostnadsersättning också bör lösas i andra processformer menar jag att propositionen i viss mån också erkänner att deras resonemang om skatteprocessen inte kan isoleras till att gälla enbart den. Den principiella inkonsekvensen som jag här beskrivit och som uppstår i och med motiveringen av undantaget i skatteprocessen har också iakttagits och beskrivits utförligt av Wejedal, om än inte i förhållande till HD:s resonemang om målens beskaffenhet.¹⁸⁸

För att knyta an till det historiska avsnittet under 2.4 vill jag också visa på en inkonsekvens från lagstiftaren angående hur möjligheten till kostnadsersättning i förvaltningsprocess samspelar med officialprincipen.¹⁸⁹ I lagstiftningsarbeten från 50-talet konstaterades att dåvarande ordning, där den enskilde aldrig kunde få ersättning för sina kostnader, kunde leda till stötande resultat.¹⁹⁰ Det föreslogs att domstolen efter en skälighetsbedömning i varje enskilt fall kunde lösa frågan.¹⁹¹ Det intressanta är att förvaltningsprocessen vid det här laget inte var en fullt utvecklad domstolsprocess och dessutom alltså en enpartsprocess. I den kontexten är det inte långsökt att hävda att officialprincipen spelade en betydligt större roll än vad den gör idag. Trots detta identifierades alltså en brist i kostnadsersättningsregleringen. Utifrån hur officialprincipen påverkar målens beskaffenhet borde den här bristen snarare ha blivit mer påtaglig än motsatsen, givet utvecklingen som förvaltningsprocessen genomgått.

Vidare är det här relevant att lyfta upp argumentationen i förslaget till avgörande i NJA 2017 s. 503. Där konstateras att bakgrunden till kostnadsregleringen i FBL – med kvittning av kostnaderna som huvudregel – utgörs bland annat av att officialprincipen är rådande under handläggningen av fastighetsbildningsmål.¹⁹² Trots detta landade HD i slutsatsen att en tillämpning av kvittningsprincipen i det aktuella fallet skulle strida mot rätten till en rättvis rättegång. Officialprincipens rådande påverkade bedömningen, men utgjorde inget absolut hinder för att frångå kvittningsprincipen.

¹⁸⁷ *Ibid.*, s. 133.

¹⁸⁸ Se Wejedal (2017), s. 228 ff.

¹⁸⁹ Här avser jag främst avsnitt 2.4.2.

¹⁹⁰ Se avsnitt 2.4.2.

¹⁹¹ Se SOU 1955:19 s. 65–66, SOU 1964:27 s. 685 och 693–694.

¹⁹² Förslag till avgörande NJA 2017 s. 503, p. 21–22.

I och med att officialprincipen har kommit att minska i betydelse till förmån för en förhandlingsprincip finns utrymme för att enskildas behov av rättslig hjälp inte blir tillgodosett av domstolen. Redan innan tvåpartsprocessens införande och officialprincipens minskade betydelse ansågs officialprincipen inte vara tillräcklig i skatteprocessen – på grund av generella argument såsom att målet är komplicerat och att biträde behövs för att tillvarata den enskildes rätt. I ljuset av att officialprincipens betydelse har kommit att minska på grund av bland annat tvåpartsprocessens införande kan också ifrågasättas huruvida det föreligger någon avgörande skillnad beträffande rättens officialansvar i de olika processformerna. Rättens officialansvar motiverar inte en generell kvittningsprincip i civil- eller straffprocess. Att den gör det i förvaltningsmål förefaller omotiverat, givet att officialprincipens skillnad processformerna emellan har kommit att minska.¹⁹³ Vidare framgår det av HD:s praxis att officialprincipens rådande inte hindrar att den enskildes rättegångskostnader ersätts.

Målets beskaffenhet kan således också i förvaltningsprocess vara av sådan art att den enskilde har rimlig anledning att ådra sig rättegångskostnader.

3.5.4 Från EKMR till RF

För att koppla an till avsnittet om 2 kap. 11 § RF:s förhållande till art. 6 EKMR, syns i de tre rättsfallen också en intressant utveckling. I fallet från 2015 resonerar HD med tydlig utgångspunkt i art. 6 EKMR och hänvisar till fallet *Stankiewicz*. Även 2 kap. 11 § RF nämns, och även om bestämmelsen till slut tillämpas självständigt, är det med en tydlig europarättslig utgångspunkt. HD resonerar för övrigt inte kring tillämpligheten av art. 6 i det aktuella fallet, utan verkar snarare använda 2 kap. 11 § på det sätt som avsetts: som ett nationellt självständigt komplement till art. 6, tillämpligt på samtliga rättegångar.¹⁹⁴ I fallet från 2018 är det annorlunda. Visserligen hänvisar HD till 2015 års fall, men konstaterar att det "...har emellertid ansetts att företrädare för staten i vissa fall kan åläggas att ersätta motparten för rättegångskostnader. Det har skett med hänvisning till 2 kap. 11 § RF och vad som där sägs om rätten till en rättvis rättegång."¹⁹⁵ Av detta följer att rättegångskostnadernas fördelning kan vara orättvis enbart med hänvisning till 2 kap. 11 § RF. Mönstret består alltså i att HD i det tidigare fallet lyft innehåll från art. 6 och placerat in det i 2 kap. 11 § RF, för att i det senare fallet självständigt tillämpa grundlagsbestämmelsen. Att fördelningen av kostnaderna i ärenden mellan

¹⁹³ Dahlgren (1994), s. 392, se ssk fotnot 13. Se även Dahlgren, Görän, *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, JT nr 2/1991-92 s. 249 ff.

¹⁹⁴ Jfr Bylander (2017), s. 16–17.

¹⁹⁵ NJA 2018 s. 49 p. 27.

enskilda och det allmänna kan vara orättvis följer alltså *direkt* av 2 kap. 11 § RF, utan att praxis från Europadomstolen behöver blandas in. I förvaltningsmål som inte uppfyller tröskelkriterierna för att art. 6 ska bli tillämplig är 2 kap. 11 § RF givetvis tillämplig, och enbart från den bestämmelsen följer alltså att det kan stå i strid med rätten till en rättvis rättegång att enskilda inte ersätts sina rättegångskostnader i vunna processer mot det allmänna.

De tre rättsfallen är således delar av en utveckling. I fallet från 2015 skrev HD en stor del av sitt resonemang om kostnadsfördelningen under rubriken ”Rättsläget bör ändras”. Någon sådan rubrik återfinns inte i fallet från 2018 – det går därför att konstatera att rättsläget, särskilt i och med fallet från 2018, *har* ändrats. Det är numera fastslaget att enskilda under vissa omständigheter har en rätt till kostnadsersättning i ärenden där det allmänna agerar motpart. HD öppnade med 2015 års fall en dörr och har fortsatt den inslagna vägen med de två senare fallen. Om det ändrade rättsläget också kommer få genomslag i de allmänna förvaltningsdomstolarna återstår att se. Hittills har ingenting hänt, vilket kan tyckas något märkligt givet att 2 kap. 11 § RF är tillämplig på alla domstolsprocesser. Kammarrätten i Stockholm prövade emellertid ett yrkande om rättegångskostnader vars rättsliga argumentation hade sin grund i ett rättighetsbaserat resonemang. Jag avser nedan att kort kommentera den domen.

3.5.5 En kommentar till kammarrättsdomen

Kammarrättsdomen som ovan beskrivits är intressant för framställningen av främst två skäl: dels att yrkandet om rättegångskostnader *avvisades* snarare än avslogs, och dels avvisningens korta motivering.

Ett avvisningsbeslut innebär att domstolen menar att det föreligger någon form av hinder för sakprövning av målet eller delar av det.¹⁹⁶ Sakprövningshinder kan vara hänförliga till talans väckande, till domstolen eller till parterna.¹⁹⁷ Typiska sakprövningshinder i sammanhanget består exempelvis av att målet överklagats av en obehörig part eller att överklagan kommit in för sent. Hinder som är hänförliga till talans väckande kan också bestå i att överklaganden har sådana brister att det inte är möjligt att pröva frågan i sak.¹⁹⁸ I aktuellt mål avvisade kammarrätten yrkandet om rättegångskostnader med hänvisning till att det i yrkandet inte åberopats någon lag eller förordning till stöd för ett frångående av kvittningsprincipen.¹⁹⁹ Avvisandet skedde inte med

¹⁹⁶ Lavin (2016), s. 97.

¹⁹⁷ *Ibid.*, s. 68.

¹⁹⁸ 5 § FPL.

¹⁹⁹ Kammarrätten i Stockholm mål nr 3654-17, s. 6–7.

något explicit lagstöd.²⁰⁰ Rättegångskostnadernas fördelning är som bekant oskriven i förvaltningsprocessen, men att det i sig skulle utgöra grund för att avvisa ett yrkande därom framstår, enligt min mening, som märkligt. Det föreligger inget tydligt sakprövningshinder för kammarrätten att pröva yrkandet, och då istället *avslå* det. Skillnaden är förvisso formell i den meningen att den enskilde inte får sina kostnader ersätta oavsett. Att yrkandet avvisas är dock mer definitivt – oavsett vilka grunder som åberopats (så länge de inte består av lag eller förordning) är ersättning för rättegångskostnader inte möjligt. Avvisning förhindrar också en adekvat prövning av yrkandet i sak. Kammarrätten avvisar således sin egen möjlighet att pröva huruvida en viss kostnadsfördelning står i strid med rätten till en rättvis rättegång eller inte.

Avvisningen leder således till den korta motiveringen av kammarrättens beslut. Kammarrätten konstaterade endast att rättsfallet NJA 2015 s. 374 inte innebar att det fanns förutsättningar för att utdöma kostnadsersättning i förvaltningsmål utan stöd i lag eller förordning. Jag menar visserligen att kammarrätten borde ha utvecklat detta resonemang, eftersom det var precis det som HD gjorde i målet: de utdömde ersättning för rättegångskostnader utan direkt stöd i lag eller förordning, men med stöd i 2 kap. 11 § RF. Varför detta inte skulle vara möjligt i förvaltningsprocess, där 2 kap. 11 § gäller likafullt, berör inte kammarrätten. Det ska dock sägas att kammarrätten inte är prejudicerande instans, varför en viss försiktighet är förstäelig, men detta förhindrar inte en underbyggd prövning av rättsfrågan. Att målen skiljer sig åt i sak – det ena rörde utmätning, det förevarande rörde sanktionsavgift – omöjliggör inte en principiell likhet som åtminstone skulle kunna vara föremål för en sakprövning.

4. HFD:S PASSIVITET OCH RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

Märk väl att det är *HD* som behandlat samtliga fall gällande rättegångskostnader i förhållande till rätten till en rättvis rättegång. Någon motsvarande praxis från HFD finns inte. Sanningen är att HFD har varit betydligt mer sparsamma med avgöranden som rör rätten till en rättvis rättegång – särskilt tillämpning av 2 kap. 11 § RF har varit oerhört sällsynt, trots att det nu var sju år sedan bestämmelsen trädde i kraft.²⁰¹ HFD:s passivitet kommer i det

²⁰⁰ Det är enligt mig inte långsökt att hävda att kammarrätten avvisade yrkandet med stöd av 5 § FPL. Enligt denna bestämmelse får dock inte domstolen avvisa ett yrkande utan att rätten förelägger klaganden att avhjälpa bristen, vilket kammarrätten inte gjorde. Det finns emellertid, mig veterligen, inget annat lagstöd för avvisning i förevarande fall.

²⁰¹ Vid början av år 2017 hade HFD aldrig tillämpat 2 kap. 11 § RF i sin nuvarande utformning, se härom Bylander (2017), s. 398. Den 29 juni 2017 avgjorde HFD ett mål där 2 kap. 11 § RF tillämpades,

följande avsnittet diskuteras med teoretiska utgångspunkter i AtJ-tankeskolan, och diskussionen blir mer samhällelig än rättslig.

4.1 En rättsskipande (förvaltnings)domstolsprocess

Utvecklingen av rättigheter i svensk rätt studeras oftast med utgångspunkt i de allmänna domstolarna, men det ska framhållas att även HFD bidrar till utvecklingen av området.²⁰² Jag är dock av uppfattningen att HD är den aktör som driver på rättighetsutvecklingen mest, vilket syns i domarna som redogjorts för ovan, men också i en rad andra banbrytande domar på området.²⁰³ Enligt somliga har HD kommit att verka alltför offensivt, särskilt på rättighetsområdet.²⁰⁴ Varför HFD verkar förhålla sig klart passivt gällande 2 kap. 11 § och rätten till en rättvis rättegång är givetvis svårt att spekulera om.²⁰⁵ Möjligen finns en förklaring i hur förvaltningsprocessrättens utveckling från förvaltning till rättsskipning har sett ut.

Begreppen förvaltning och rättsskipning förtjänar att först kommenteras och särskiljas från varandra, vilket inte är en helt enkelt uppgift.²⁰⁶ Ett förslag på distinktion är att myndigheterna i sin förvaltning agerar intressebevakande eller intresseförverkligande, i ljuset av att de har av lagstiftaren givna intressen och mål att förverkliga.²⁰⁷ Något sådant drag ska inte finnas i en rättsskipande verksamhet, som därigenom särskiljs från myndigheterna genom att agera helt opartiskt och utan något särskilt mål i sikte.²⁰⁸

se HFD 2017 ref. 53. Målet rörde natura-2000 områden. Sedan dess har HFD inte tillämpat bestämmelsen.

²⁰² Bull, Thomas, *Rättighetsskyddet i Högsta förvaltningsdomstolen*, SvJT 2017, s. 216. Här ges en översikt över HFD:s rättighetspraxis åren 2013–2016.

²⁰³ Jfr avsnitt 3.1 och där hänvisad praxis. De fall som åsyftas är t ex *Sporrong och Lönnroth* och NJA 2005 s. 462.

²⁰⁴ Se t ex Wersäll, Fredrik, *En offensiv Högsta domstol – Några reflektioner kring HD:s rättsbildning*, SvJT 2014 s. 1, ssk s. 8, Bengtsson, Bertil, *HD fortsätter omvandlingen av skadeståndsrätten*, SvJT 2014 s. 431 och Wiklund, Ola, *Om Högsta domstolens rättsskapande verksamhet – löper domstolen amok?*, SvJT 2014 s. 335.

²⁰⁵ En möjlig förklaring är givetvis att HFD inte har fått chansen – att nästan inga mål som aktualiserar 2 kap. 11 § har nått HFD sedan bestämmelsens införande. Detta håller jag dock för osannolikt. Det finns mängder av exempel på kammarrättsavgöranden från de senaste åren där yrkanden om ersättning för rättegångskostnader har avslagits utan närmare motivering. Utöver det kammarrättsavgörandet som diskuteras i uppsatsen, se t ex Kammarrätten i Stockholm mål nr 9037-18, Kammarrätten i Göteborg mål nr 42-18 och Kammarrätten i Stockholm mål nr 3655-18.

²⁰⁶ Jfr Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocess*, Tredje upplagan, Fritze, Stockholm, 1995. s. 66–67, där hänvisning görs till Kallenbergs arbete att försöka reda ut begreppen i Svensk Civilprocess I från 1923.

²⁰⁷ Ibid., s. 68.

²⁰⁸ Ibid.

Förvaltningsdomstolarna som vi känner dem har, som nämnts ovan, funnits sedan 1972. Innan dess var de inte domstolar utan rent formellt förvaltningsmyndigheter. Att en institution går från att vara en förvaltningsmyndighet i allmänhet till en domstol är givetvis en fundamental förändring. Domstolar ägnar sig åt rättsskipning, vilket i jämförelse med förvaltningsförfarandet i allmänhet innebär en annan procedur – en domstolsprocess. Förvaltningsmyndigheterna som blev förvaltningsdomstolar ändrade således karaktär.²⁰⁹ I förarbeten till ändringen angavs att förvaltningsdomstolarnas arbetsätt och handläggning stod nära de allmänna domstolarnas rättsskipande verksamhet, snarare än arbetsättet hos en överprövande förvaltningsmyndighet.²¹⁰ Trots detta finns det i kärnan av FPL och förvaltningsprocessen kvar tydliga spår av att förvaltningsdomstolarna behandlas som just myndigheter.²¹¹ Rent konkret kom detta till uttryck genom att ledorden omedelbarhet, muntlighet och koncentration – som var och är tongivande inom den allmänna processen – inte var överförbara till förvaltningsprocessen, som då alltjämt var en enpartsprocess. En enpartsprocess som istället präglades av ledorden snabbhet, billighet och enkelhet.²¹² Trots en uttrycklig vilja från lagstiftaren att förvaltningsdomstolarna skulle bli just *domstolar* snarare än myndigheter, överlevde således en viss myndighetskaraktär reformen.²¹³ Ur ett AtJ-perspektiv kan detta förstås i termer av att förvaltningsdomstolarna *formellt* blev domstolar, men att de *reellt* i viss mån förblev förvaltningsmyndigheter.

Karaktärsändringen gav upphov till frågor om exempelvis partsställning och domars verkställbarhet. Vad gäller förvaltningsrättsliga domars verkställbarhet uppstod under 1990-talet en konflikt mellan HD och HFD – HD menade att eftersom förvaltningsdomstolarna är *domstolar*, måste också deras domar vara verkställbara likt domar från de allmänna domstolarna.²¹⁴ Enligt HD följde detta av en domstols rättsskipande uppgift. HFD menade å sin sida att detta rubbade grundläggande förvaltningsrättsliga principer, eftersom en enskild riskerade att med sitt överklagande av ett myndighetsbeslut förvandla ett återkrav till en exekutionstitel.²¹⁵ Sakfrågan i konflikten är av underordnat intresse i den här framställningen. Det intressanta är att den visar på att förvaltningsmyndigheternas väg till att bli domstolar varken varit enkel eller smärtfri. Den ger också ett exempel på att HD föregår HFD, och mer eller mindre påminner om att förvaltningsprocessen också är en *domstols*process.

²⁰⁹ Lind, Johan, recension av Lars Heuman & Peter Westberg: *Argumentationsformer inom processrätten*. JT 1993/94, s. 598.

²¹⁰ Prop. 1971:30 s. 290 f.

²¹¹ Se Dahlgren (1994), s. 401.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Se t ex NJA 1991 s. 363.

²¹⁵ Strömberg, Håkan, *Försäkringsrätts dom i besvärsmål som exekutionstitel*, JT 1991/92, s. 294.

Det sagda bör också belysas med ett konstitutionellt ljus. Som redogjorts för ovan har den svenska konstitutionalismen varit präglad av parlamentarism och folksuveränitet, något som rent teoretiskt begränsas av ett starkt individuellt rättighetsskydd. Domstolarnas roll i Sverige har präglats av lojalitet gentemot lagstiftaren och i jämförelse med många andra stater ägnar sig svenska domstolar relativt lite åt att skapa rätt. HD har emellertid kommit att bidra mycket vad gäller rättighetsutvecklingen i Sverige – enligt vissa till och med för mycket.²¹⁶ HFD har som nämnts också bidragit till utvecklingen, men i betydligt mindre mån. Generellt sett kan det skönjas ett mönster, en viss maktförskjutning, eller juridifiering, av makt som traditionellt sett varit politisk.²¹⁷ Möjligen är det så, att förvaltningsdomstolarna som institutioner alltså präglas starkare av traditionell svensk konstitutionalism, och att det i sin tur förklarar en något svalare inställning till rättigheternas genomslag och därmed också domstolarnas ökade inflytande. Enligt mig är det mot den här bakgrunden inte långsökt att hävda att förvaltningsdomstolarna är tätare besläktade med den offentliga förvaltningen i övrigt än de allmänna domstolarna, inte minst på grund av deras korta historia som domstolar. Och att detta i sin tur får konsekvenser i synen på mer aktivt dömande i högsta instans är inte heller otroligt. Åtminstone tjänar detta som en delförklaring.

4.2 Mer om förvaltningsprocessens funktion m.m.

I den här konstitutionella kontexten är det enkelt att förstå att förvaltningsprocessens funktion, eller natur, är svår att fånga in.²¹⁸ Enligt mig är som sagt oklarheter kring förvaltningsprocessens mångfacetterade funktion en av anledningarna till HFD:s inställning till rättighetsutvecklingen. Om funktionen vore tydligare – liksom den, i vart fall vid en jämförelse, är för de allmänna domstolarna – hade det inte uppstått lika många frågetecken exempelvis vad gäller hanteringen av kostnadsersättningen.²¹⁹ Som jag har försökt illustrera verkar förvaltningsprocessens relativt snabba utveckling mot att bli en kontradiktorisk domstolsprocess ha orsakat att vissa grundläggande frågor dröjer obesvarade kvar. Kort nämnde jag att förvaltningsprocessens funktion ofta beskrivits som kontrollerande. Hur processens funktion beskrivs är centralt och får konsekvenser för hur konkreta problem ska hanteras, däribland domstolens utredningsansvar och rättegångskostnadernas fördelning.²²⁰ Denna

²¹⁶ Bylander (2017), s. 370.

²¹⁷ Jfr Lindblom, Per Henrik, *Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner – flaskor eller fakta?*, SvJT 2004, s. 229.

²¹⁸ von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*, 2 uppl, 2016, s. 25.

²¹⁹ Det är i sammanhanget värt att påpeka att den omfattande Domstolsutredningen som diskuterats ovan inte överhuvudtaget kommenterade förvaltningsprocessens ändamål eller funktion. Se härom också Wennergren, Bengt *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift*, SvJT 1995 s. 66, s. 67.

²²⁰ Ibid., och von Essen (2017), s. 16.

definition av förvaltningsprocessens funktion såsom i huvudsak kontrollerade förtjänar därför att utvecklas – och i viss mån även kritiserar.

Till en början ska framhållas att förvaltningsprocessen med sina runt 500 måltyper är allt annat än enhetlig, och därför också svår att enhetligt beskriva ur ett funktionsperspektiv. Vissa förvaltningsmål liknar i högre grad ett tvistemål, och vissa ter sig väsensskilda från den allmänna processen.²²¹ På ett övergripande plan har det dock i förarbetena till FPL lyfts fram att processens funktion är värna enskildas rättsskydd och stärka desammas rättssäkerhet.²²² Detta är vida begrepp som inte kommenterades närmare i förarbetena. Rättsskydd kan kort beskrivas som den enskildes möjlighet att realisera den rätt som denne påstår sig ha, rent konkret uppnås detta i förvaltningsprocessen genom att få aktuellt myndighetsbeslut överprövat.²²³ Rättssäkerheten består i formerna för denna prövning. Det har ansetts att formell rättssäkerhet uppnås genom former som ”säkerställer en allsidig, transparent och objektiv prövning.”²²⁴

Utöver att stärka den enskildes rättsskydd tillhör förvaltningsprocessens uppgifter och funktion också att värna allmänna intressen.²²⁵ Dessa två uppgifter eller funktioner kan kollidera och stå i motsatsförhållande till varandra.²²⁶ Avsteg från domstolens uppgift att värna den enskildes rättsskydd till förmån för allmänna intressen är något som rimmar illa med rättskipningsbegreppet.²²⁷ Förvaltningsmyndigheterna kan ses som intressebevakande, trots att objektivitets- och legalitetsprincipen gäller i myndighetsutövningen. Förvaltningsdomstolarna å sin sida får aldrig vara intressebevakande, vilket, som nämnts ovan, utgör en elementär skillnad mellan förvaltning och rättsskipning.²²⁸

Förvaltningsprocessens funktion har också beskrivits som i huvudsak kontrollerande, vilket kontrasterar mot den allmänna processens funktion att ”slita tvister” mellan parter. Merparten av alla förvaltningsmål rör överklagade myndighetsbeslut, och den processen har, enligt von Essen, likheter med hovrättsprocessen, eftersom båda processerna kontrollerar en underinstans beslut, och hovrättsprocessen gör så utan att vara en ny process i egentlig mening.²²⁹

²²¹ Ibid., s. 17.

²²² Prop. 1971:30 Del 2 s. 278 ff. Bestämmelsen i 29 § FPL kan också ses som ett uttryck för den enskildes rättsskydd – förbudet mot reformation in peius är grundmurat, medan domstolen är fri att enligt principen om reformation in melius, se härom också Wennergren (1995), s. 71.

²²³ von Essen (2017), s. 17, se även 9, s. 87.

²²⁴ Ibid., s. 17.

²²⁵ von Essen (2016), s. 26.

²²⁶ Ibid. och Dahlgren (1994), s. 401.

²²⁷ Dahlgren (1994), s. 388.

²²⁸ Se von Essen (2016), s. 37.

²²⁹ Ibid., s. 18.

Jag anser att den här liknelsen, och beskrivningen av förvaltningsprocessen som i huvudsak kontrollerande, är problematisk. Förvaltningsprocessen är en ny process i förhållande till förfarandet vid förvaltningsmyndigheten, vilket är en avgörande skillnad gentemot hovrättsprocessen. I och med att målet går till domstol blir den enskilde och den offentliga aktören motparter, och en helt ny aktör – domstolen – kommer in i bilden. Och eftersom parterna givetvis har olika syn på vad som gäller i det enskilda fallet har domstolen, utöver den kontrollerande funktionen, också en tvistelösande funktion. Om förvaltningsprocessen i huvudsak hade haft en kontrollerande funktion, hade den centrala frågan i processen varit den om myndighetens agerande, formulerad: har beslutsmyndigheten agerat korrekt i det här fallet? Den frågan borde domstolen kunna besvara genom en egen utredning och förutsätter vidare inga yrkanden från parterna. Dessutom blir frågan om myndigheten agerat korrekt i någon mening irrelevant att besvara, förutsatt att parterna utvecklar sin talan med exempelvis bevis och alternativa yrkanden. I sådana fall är det tydligt att det rör sig om en ny process i egentlig mening, och domstolens uppgift att skipa rätt mellan parterna, bedöma deras yrkanden och nå en dom, kan svårligen beskrivas som en kontrollerande uppgift. En stor mängd förvaltningsmål präglas dock av en kontrollerande funktion, allt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Men att beskriva förvaltningsprocessens funktion som i huvudsak kontrollerande anser jag begränsar synen på vad den både är och kan vara. I ett fall där en enskild och en myndighet har olika åsikter om huruvida förutsättningarna i en offentlighetsreglerad regel är uppfyllda för att en viss rättsföljd ska inträffa, och denna meningsskiljaktighet når domstol, finns det enligt mig stora likheter med den allmänna processen. Jag anser att förvaltningsdomstolarna i dessa fall ägnar sig i huvudsak åt att ”slita tvister” mellan två parter. Mot bakgrund av NJA 2018 s. 49 anser jag dessutom att detta blir relativt tydligt: om inte det målet hade gått en omväg via skuldsaneringslagen, utan sakfrågan utgjorts endast av A:s återbetalningsskyldighet, hade det hamnat i förvaltningsdomstol. Att NJA 2018 s. 49 handlade om att slita en tvist mellan parter snarare än att kontrollera Kronofogdemyndighetens beslut anser jag är självklart. Dock ska sägas att funktionen av en viss process inte kan likställas med vilken domstol den hamnar i – enbart det faktum att NJA 2018 s. 49 ägde rum i allmän domstol innebär inte att processen handlade om att ”slita tvist”. Det som målet illustrerar med tydlighet är dock följande: det finns en relativt stor gråzon mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processen, och i den här gråzonen har HD valt att föra utvecklingen av kostnadsfördelningen i en riktning gentemot tvistemålen, medan HFD har valt att stå still.

Benägenheten att betrakta förvaltningsprocessen som en förlängning av den offentliga förvaltningen snarare än att vara en domstolsprocess syns alltså även i diskussionen om dess funktion. Och denna benägenhet är sannolikt ytterligare ett skäl till att förvaltningsdomstolarna inte har varit särskilt offensiva i utvecklingen av rättigheter, inräknat rätten till en rättvis rättegång. I ljuset av det sagda framstår det faktum att HFD inte har utdömt rättegångskostnadsersättning utan stöd i lag som föga förvånande.

För tydlighetens skull vill jag understryka att det faktum att förvaltningsprocessens funktion som en fullt ut rättskipande domstol inte i sig medför att rättegångskostnaderna ska fördelas på ett visst sätt. Analysen ovan (och nedan) intresserar sig snarare för frågan hur HFD:s passivitet i utvecklingen av rätten till en rättvis rättegång kan förstås. Rättegångskostnadernas fördelning är som nämnts en del av den frågan.

När förvaltningsprocessens funktion diskuteras är det på sin plats att återkoppla till bakgrundsavsnittet och resonemangen i Domstolsutredningen. Där behandlades förvaltningsprocessens funktion, om än från en annan vinkel. Begreppet ”syfte” nyttjades snarare än funktionsbegreppet. Jag nämnde att utredningen motiverade kvittningsprincipen med hänvisning till att förvaltningsprocessens syfte varken var handlingsdirigerande eller reparativt. I och med rättsutvecklingen i HD och Europadomstolen menar jag att den här argumentationen är mer eller mindre obsolet. Anledningen består i att grunden eller motiveringen för kostnadsersättningen som sådan ska utgå eller inte har blivit en rättighetsfråga, och inte en fråga om processens syfte. Det gör inte att funktionsdiskussionen ovan är irrelevant – den är tvärtom relevant för förståelsen av HFD:s passivitet. Men för att motivera kvittningsprincipens vara eller icke vara är syftesonemangen numera obsolet. Parternas likställighet i en domstolsprocess är oberoende av den typen av avvägningar.

4.3 Tvåpartsprocessens införande

Ytterligare en förändring av förvaltningsprocessen kan tjäna som förklaring till HFD:s passiva hållning i frågan om en rättvis rättegång: förändringen av partsställningen. Processen i allmän förvaltningsdomstol blev som nämnts en tvåpartsprocess så sent som 1996. Att gå från att vara en enpartsprocess till en tvåpartsprocess utgör, i min mening, ett betydande skifte.²³⁰ I det historiska avsnittet ovan nämndes kort hur den här ändringen kommenterades i förarbetena, men resonemangen förtjänar att analyseras vidare. I såväl Domstolsutredningen som i propositionen som utmynnade ur den, gavs det mest plats

²³⁰ Det bör nämnas att en del mål var av tvåpartskaraktär redan innan lagändringen, exempelvis taxeringsmål och socialförsäkringsmål, där tvåpartsprocessen i den senare måltypen var fakultativ.

åt vilken betydelse tvåpartsprocessen fick i förhållande till det allmännas rätt att överklaga förvaltningsrättens beslut.²³¹ Att denna konsekvens av lagändringen gavs stort utrymme är i och för sig naturligt – det allmännas överklaganderätt till följd av tvåpartsprocessen innebar en fundamental förändring.²³² Vidare framhölls att flera förvaltningsrättsliga måltyper redan handlades som tvåpartsprocesser. En stor del av förarbetena handlar om handläggningsfrågor och relativt detaljerade resonemang om specifika måltyper. Vad övergången till en generell tvåpartsprocess innebar principiellt berördes inte i, enligt mig, tillräckligt stor mån. Lagrådet riktade också kritik mot detta i sitt remissvar och ifrågasatte huruvida en lagändring redan året därpå var tillräckligt underbyggd.²³³

Enligt lagrådet väckte också införandet av tvåpartsprocess som huvudprincip i förvaltningsprocessen en rad frågor som förbisetts i förarbetena, däribland frågor om domstolens materiella processledning, utredningsansvar och *möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader*.²³⁴ Det bör noteras att alla dessa tre frågor är av stor relevans i förhållande till parternas likställdhet i processen. Lagrådet menade vidare att lagändringen innebar en förskjutning i riktning mot en förhandlingsprincip.²³⁵ Lagrådets kritik är mycket intressant, och enligt mig kan kritiken förstås som att lagändringen innebar att förvaltningsprocessen närmade sig processen i den allmänna domstolen – utan att besvara flera centrala processuella frågor som uppstod vid ett sådant närmande. Här tål att upprepas vad som sagts om 2 kap. 11 § RF, nämligen den grundläggande betydelsen av att ett rättegångsförfarande ska vara kontradiktoriskt och likställt. Enligt min mening kan lagrådets kritik sammanfattas som att införandet av tvåpartsprocessen förvisso gav förvaltningsprocessen en *kontradiktorisk* karaktär, men förbiseendet av domstolens utredningsskyldighet, processledning och möjlighet att utdöma kostnadsersättning innebar att parternas *likställdhet* inte i tillräckligt stor utsträckning adresserades.

Detta spelar sannolikt en roll i förklaringen till HFD:s passiva inställning till 2 kap. 11 § RF – tvåpartsprocessens införande kom utan att vara underbyggt vad gäller kontradiktionens och likställdhetens betydelse. Frågan om exempelvis rättegångskostnadernas fördelning hölls utanför vad tvåpartsprocessen medförde. Över huvud taget tog inte förarbetena upp hur införandet av en tvåpartsprocess påverkar rätten till en rättvis rättegång. En delförklaring till detta är att rättighetsutvecklingen var långt ifrån lika långt gånge i början av

²³¹ SOU 1991:106 del A, avsnitt 25.3 s. 480 ff., och prop. 1995/96:115.

²³² Se Lagrådets remissvar i prop. 1995/96:115 s. 160.

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid., s. 162.

²³⁵ Ibid.

1990-talet som den är idag. En mer spekulativ förklaring är att förvaltningsprocessens status som rättegång i rättighetens mening inte var fullständigt erkänd.

4.4 Passiviteten problematiserad

I ljuset av den här utvecklingen är det möjligt att förstå HFD:s passiva hållning i frågan om en rättvis rättegång i allmänhet, och kostnadsersättningen i synnerhet. Det är med andra ord *inte lika* självklart att det rör sig om en rättegång i förvaltningsprocessen som i den allmänna – trots att det nu har passerat över 40 år sedan förvaltningsdomstolarna kom till. Sedan tillkomsten har förvaltningsprocessen gradvis kommit att utvecklas från ett förfarande som i mångt och mycket utgjordes av en myndighetsöverprövning av ett beslut, till ett kontradiktoriskt tvåpartsförfarande som snarare påminner om den allmänna processen. Funktionen och synen på förvaltningsprocessen har emellertid inte förändrats i takt med den formella förändringen. Fortfarande betraktas förvaltningsprocessens funktion som kontrollerande (eller överprövande om man så vill), snarare än tvistelösande. Att processens utveckling har påverkat officialprincipen torde vara självklart, men åtgärder som bekräftar en sådan förändring – däribland att införa en möjlighet till ersättning för rättegångskostnader – har inte genomförts eller ens dryftats i senare lagstiftningsarbeten.

Sammanfattningsvis menar jag att förvaltningsdomstolarna alltjämt betraktas i viss mån som förvaltningsmyndigheter snarare än domstolar, åtminstone och särskilt i relation till de allmänna domstolarna. En möjlig förståelse av HFD:s passiva hållning beträffande rättigheter i allmänhet, och rätten till en rättvis rättegång i synnerhet, består av att blicka tillbaka och analysera utvecklingen på det här sättet.

Det faktum att HFD verkar förhålla sig passiva inför att utveckla rätten till en rättvis rättegång inom förvaltningsprocessen, och dessutom varför, hoppas jag har framgått vid det här laget. Däremot har jag inte explicit berört huruvida detta utgör ett problem eller inte. Finns det ett egenvärde för domstolen att vara aktiv och skapa rätt, i ljuset av den rättighetsutveckling som skett och fortsätter ske, eller är det oproblematiskt att förhålla sig passiv och invänta åtgärder från lagstiftaren (som i och för sig har agerat allt annat än

hastigt i frågan om kostnadsersättning)?²³⁶ Här gör sig mina teoretiska utgångspunkter påmindas.²³⁷ Från ett AtJ-perspektiv föreligger det helt klart ett problem när kostnader är det som står i vägen för en enskild att driva sin rättsprocess. Som nämnts utgör höga rättegångskostnader ett sådant hinder, dessutom fastslaget av såväl Europadomstolen som HD.²³⁸ AtJ-perspektivet förutsätter att tillgången till domstolen och en rättvis prövning måste vara effektiv.²³⁹ En sådan effektivitet kan uppnås genom en total likställdhet mellan parterna i domstolen ("equality of arms"), där processens utgång inte beror på externa faktorer såsom parternas ekonomiska förutsättningar, utan enbart på "the relative legal merits of the opposing positions."²⁴⁰ En sådan likställdhet är emellertid utopisk och i realiteten omöjlig att uppnå.²⁴¹ Det är dock eftersträvansvärt att försöka komma så nära en sådan likställdhet som möjligt – genom att identifiera och undanröja så många hinder som möjligt uppnås en åtminstone en relativ likställdhet parterna emellan.²⁴² Ansvar för rättegångskostnader – särskilt kostnader för rättsligt biträde – är ett sådant hinder, inte bara enligt AtJ-teorin, utan också enligt prejudicerande domstolar.²⁴³ Modellfördelningen som vi i Sverige kallar kvittningsprincipen är den modell som AtJ menar utgör det tydligaste kostnadshindret för enskilda att driva processer.²⁴⁴ Problematiken som först Europadomstolen och sedan HD identifierat – att kvittningsprincipen kan stå i konflikt med rätten till en rättvis rättegång, i vilken likställdhet mellan parterna utgör en central komponent²⁴⁵ – har alltså också beskrivits inom ramen för AtJ. Att kvittningsprincipen tillåts gälla utan undantag utgör ett tydligt och konkret hinder för enskildas tillgång till domstolen. Ett sådant hinder utgör enligt mig ett problem som fordrar en lösning.

²³⁶ Redan i SOU 1964:27 beskrev de besvärssakkunniga "[...] det som en angelägen uppgift för den föreslagna lagstiftningen att giva de fasta utgångspunkter för kostnadsfrågans bedömning i förvaltningsförfarandet som för närvarande saknas." Några sådana fasta utgångspunkter finns ännu inte i den förvaltningsprocessuella lagstiftningen.

²³⁷ Se avsnitt 1.4.2 om AtJ-perspektivet.

²³⁸ Se avsnitt 3.3 och 3.4, samt där hänvisad praxis.

²³⁹ Cappelletti & Garth (1978), s. 186.

²⁴⁰ Ibid. Begreppet "the equality of arms" hänvisas för övrigt till i förslaget till avgörande i NJA 2017 s. 503, p. 17.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Ibid., s. 187 f. Att ansvar för rättegångskostnader utgör ett hinder för en enskild att driva process framhölls redan av de sakkunniga i SOU 1964:27, s. 680: "Det är till stor fördel i rättssäkerhetshänseende för *enskild part* att kunna väcka och fullfölja en talan utan att behöva riskera att, om han tappar, bli *förpliktad att gälda motstående partsmyndighets kostnad*. Förhållandet bidrar i sin mån till att förebygga uppkomsten av rättsförluster föranledda av att en i och för sig befogad talan ej väckes eller fullföljes på grund av kostnadsskäl."

²⁴⁴ Ibid., s. 187.

²⁴⁵ Angående att likställdheten, eller vapenlikhetsprincipen, är en central del i rätten till en rättvis rättegång som en kommer till uttryck i 2 kap. 11 § RF, se Bylander (2017), s. 384. Jfr även NJA 2015 s. 374 där HD:s majoritet tillämpade 2 kap. 11 § RF med hänvisning till kravet på likställdhet.

Detta utgör förvisso inte ett svar på frågan om HFD borde agera i frågan eller om lagstiftning är ett lämpligare alternativ. Enligt mig finns det dock några faktorer som talar för att HFD bör agera. *För det första* har utvecklingen redan ägt rum, förvisso i HD, men rättsläget är därmed principiellt redan ändrat. Som jag beskrivit i kapitel 3 föreligger nu ett rättsläge där principiellt mycket närliggande processer behandlats helt olika beroende på om de hamnar i allmän domstol eller förvaltningsdomstol. En sådan ordning är inte tillfredsställande, särskilt förutsatt att enhet och koherens i det processrättsliga systemet är eftersträvansvärt. *För det andra* står det klart att kostnadsfördelningen kan göras med 2 kap. 11 § RF som rättslig grund, en bestämmelse som är fullt tillämplig i förvaltningsprocessen. Det behövs således ingen ny lagstiftning; kvittningsprincipen kan frångås med stöd i redan befintlig lagstiftning. *För det tredje* har det problematiska med en undantagslös kvittningsprincip varit känt och lyfts fram från i princip samtliga tänkbara håll: förarbeten, praxis från Europadomstolen, inhemsk praxis och doktrin. Det finns vad som syns ingen anledning för HFD att vara återhållsamma med att slå fast att ersättning för rättegångskostnader till en vinnande enskild part ska utgå i vissa fall. Nuvarande ordning är inte förenlig med varken EKMR eller RF, och lagstiftaren har visat sig obenägen att åtgärda detta. HFD:s passivitet är därför problematisk, och bör bytas mot aktivitet, så fort domstolen får chansen att pröva frågan. För att HFD fullt ut ska vara en *institution* där *individer* genom *processer* kan driva igenom sina rättigheter krävs en sådan förändring.

5. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

I det här avslutade kapitlet vill jag på ett koncentrerat sätt presentera vilka slutsatser jag nått i uppsatsens olika delar, och ge handfasta svar på uppsatsens frågeställningar.

5.1 En orättvis kostnadsfördelning

I kapitel 3 har jag försökt systematisera HD:s argumentation i de tre rättsfallen och överföra den till förvaltningsprocessen. De slutsatser som kan dras av min analys är följande: från HD:s praxis följer det helt klart att det *i vissa fall* kan stå i strid med rätten till en rättvis rättegång att en enskild som vinner en process mot staten inte ersätts sina rättegångskostnader. Bedömningen ska göras utifrån det enskilda fallet.

Med hänsyn till de principiella likheter mellan de fall som HD prövat och förvaltningsprocesser menar jag att det *i vissa fall* är oförenligt med rätten till en rättvis rättegång att tillämpa kvittningsprincipen i förvaltningsmål. Detta med hänsyn till parternas ställning, målets beskaffenhet och att 2 kap. 11 §

RF är tillämplig på förvaltningsprocessen. För att konkretisera det hela: ett förvaltningsmål mellan vinnande enskild part och offentlig motpart, med en beskaffenhet som gör att den enskilde haft anledning att ådra sig rättegångskostnader, bör utmynna i att den enskildes erkänns ersättning för sina rättegångskostnader med tillämpning av 2 kap. 11 § RF.

5.2 En förklaring till HFD:s passiva hållning

I kapitel 4 har jag angripit frågan om HFD:s passivitet i förhållande till rättegångskostnadernas fördelning. Mina teoretiska utgångspunkter för den här diskussionen har präglats av AtJ-tankeskolan, och mitt fokus flyttats från rättsdogmatisk systematisering av rättskällor till en mer samhällelig diskussion.

Frågan angreps utifrån hur förvaltningsprocessen har utvecklats från förvaltning till rättsskipning, hur synen på förvaltningsprocessens funktion alltjämt präglas av att kontrollfunktionen väger tyngst och hur viktiga frågor om bland annat parternas likställdhet inte adresserades vid tvåpartsprocessens införande. Sammanfattningsvis menar jag att förvaltningsdomstolarna på flera sätt och av flera olika skäl inte betraktas som renodlade domstolar, särskilt inte i förhållande till rätten till en rättvis rättegång.

Att försöka slå fast varför HFD *inte* agerat är givetvis svårt och den typen av slutsatser präglas alltid i viss mån av spekulation. Jag menar dock att jag i kapitel 4 har redovisat resonemang som utgör en möjlig förklaring till varför HFD inte har tagit sig an rättegångskostnadsfrågan. Jag har vidare, utifrån AtJ-teorin, problematiserat HFD:s passivitet och argumenterat för att hållningen i frågan bör vara mer aktiv.

KÄLLFÖRTECKNING

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1991 s. 363

NJA 1991 s. 383

NJA 1979 s. 18

NJA 1979 s. 302

NJA 1986:268

NJA 2000 s. 109

NJA 2005 s. 462

NJA 2015 s. 374

NJA 2017 s. 503

NJA 2018 s. 49

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2004 ref. 17

RÅ 2006 ref. 89

HFD 2017 ref. 53

Kammarrätterna

Kammarrätten i Stockholm mål nr 3654-17

Kammarrätten i Stockholm mål nr 9037-18

Kammarrätten i Göteborg mål nr 42-18

Kammarrätten i Stockholm mål nr 3655-18

Europadomstolen

Airey mot Irland (6289/73), 9 oktober 1979

Sporrong och Lönnroth mot Sverige (7151/75 & 7152/75), 23 september 1982

Aït-Mouhoub mot Frankrike (22924/93), 28 oktober 1998

McVicar mot Förenade konungariket (46311/99), 7 maj 2002

Stankiewicz v. Poland (46917/99), 6 april 2006

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1926:33 *Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning*

SOU 1938:44 *Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk, 2*

SOU 1955:19 *Administrativt rättsskydd: principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen*

SOU 1964:27	<i>Lag om förvaltningsförfarande: Besvärssakkunnigas slutbetänkande</i>
SOU 1971:76	<i>Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden</i>
SOU 1982:26	<i>Översyn av rättegångsbalken: delbetänkande</i>
SOU 1991:106	<i>Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler</i>
SOU 2008:125	<i>En reformerad grundlag</i>
SOU 2016:81	<i>Ett modernare utskökningsförfarande</i>
SOU 2018:5	<i>Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet</i>

Propositioner & övriga

Prop. 1969:128
 Prop. 1971:30
 Prop. 1972:4
 Prop. 1988/89:126
 Prop. 1993/94:151
 Prop. 1993/94:123
 Prop. 1995:96: 115
 Prop. 1996/97:9
 Prop. 2009:10
 Prop. 2009/10:80
 Prop. 2009/10:215
 Prop. 2012/13:45
 Dir. 1989:56

Litteratur

Andersson, Torbjörn, *Rättsskyddsprincipen: EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv*, Iustus, Diss. Uppsala: Uppsala Universitet, 1997

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, Tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2015

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Fjärde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, Första upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016

- Ekelöf, Per Olof, *Rättegång 1*, Nionde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016
- Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif & Edelstam, Henrik, *Rättegång 3*, Sjunde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2006
- Erhag, Thomas, Mattsson, Titti & Bäckman, Therese (red.), *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, Santérus, Stockholm, 2011
- Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, Sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017
- Essen, Ulrik von, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*, Andra upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016
- Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria, Käll, Jannice & Svedberg, Wanna, *Genusrättsvetenskap*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018
- Hirschfeldt, Johan & Eka, Anders, *Regeringsformen: med kommentarer*, Karnov Group, Stockholm, 2012
- Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Första upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2013
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, Andra upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016
- Lindell, Bengt, *Civilprocessen*, Iustus, Uppsala, 1998
- Lundin, Anna-Karin (red.), *Regeringsrätten 100 år*, Iustus, Uppsala, 2009
- Lundstedt, Vilhelm, *Obligationsbegreppet. D. 1, Fakta och fiktioner*, Norblad, Uppsala, 1929
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Tionde upplagan, Jure, Stockholm, 2014
- Sandgren, Claes, *Vad är rättsvetenskap?*, Jure, Stockholm, 2009
- Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Wejedal, Sebastian, *Rätten till biträde: om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, Department of Law, School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, Göteborg, 2017

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocess*, Tredje upplagan, Fritze, Stockholm, 1995

Artiklar

Bengtsson, Bertil, *HD fortsätter omvandlingen av skadeståndsrätten*, SvJT 2014

Bull, Thomas, *Rättighetskyddet i Högsta förvaltningsdomstolen*, SvJT 2017 s. 216

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

Cappelletti, Mauro & Garth, Bryant, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 27 Buffalo Law Review, 181, 1978

Cappelletti, Mauro, *Access to Justice as a Theoretical Approach to Law and a Practical Programme for Reform*, 109 South African Law Journal, 1992

Chayes, Abram, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, 89 Harvard Law Review, 1281, 1976

Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, SvJT 1994 s. 388

Dahlgren, Göran, *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, JT 2/1991-92

Jabbari, David, *From Criticism to Construction in Modern Critical Legal Theory*, 12 Oxford Journal of Legal Studies, 507, 1992

Laurén, Reidunn, *Hägerström och juridiken*, SvJT 2010 s. 821

Lind, Johan, recension av *Lars Heuman & Peter Westberg: Argumentationsformer inom processrätten*. JT 1993/94

Menkel-Meadow, Carrie, *The Trouble With the Adversary System in a Postmodern, Multicultural World*, 38 William and Mary Law Review, 1996

Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT 2005 s. 249

Strömberg, Håkan, *Försäkringsrätts dom i besvärsmål som exekutionstitel*, JT 1991/92

Sunnqvist, Martin, *Kronofogdekostnader i nytt förenklat tvistemål*, SvJT 1/2016

Wennergren, Bengt *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift*, SvJT 1995 s. 66

Wersäll, Fredrik, *En offensiv Högsta domstol – Några reflektioner kring HD:s rättsbildning*, SvJT 2014 s. 1

Wiklund, Ola, *Om Högsta domstolens rättsskapande verksamhet – löper domstolen amok?*, SvJT 2014 s. 335