

Ref 37

En statlig förvaltningsmyndighet ska ges ställning som motpart i förvaltningsrätt när dess beslut har överklagats av en kommun.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 oktober 2022 följande dom (mål nr 3291-21).

Bakgrund

1. Det här målet handlar i grunden om huruvida en viss kommun har rätt till statlig ersättning för kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. Sådan ersättning beslutas och betalas ut av Migrationsverket. Det som nu ska prövas är emellertid i första hand om Migrationsverket får ställning som motpart när en kommun överklagar dess beslut till förvaltningsrätt och om myndigheten får överklaga ett domstolsavgörande som innebär att myndighetens beslut ändras.

2. När en enskild överklagar ett förvaltningsbeslut till förvaltningsrätt blir enligt allmänna förvaltningsprocessuella regler den förvaltningsmyndighet som först beslutade i saken den enskildes motpart. Någon motsvarande allmän reglering om beslutsmyndighetens partsställning finns inte för den situationen att en kommun överklagar ett förvaltningsbeslut.

3. Ett beslut av förvaltningsdomstol får överklagas av den som avgörandet angår om det gått denne emot. Vad som krävs för att ett beslut ska anses angå någon på ett sådant sätt att denne har klagorätt har utvecklats i rättspraxis. Av denna praxis följer bl.a. att ett domstolsavgörande regelmässigt angår parterna i målet på ett sådant sätt att de får överklaga avgörandet.

4. Hulstfreds kommun ansökte om ersättning för vissa kostnader för asylsökande avseende hösten 2017. Migrationsverket avslog ansökningen varpå kommunen överklagade till Förvaltningsrätten i Linköping. Förvaltningsrätten, som behandlade Migrationsverket som kommunens motpart, upphävde det överklagade beslutet och visade målet åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning och nytt beslut.

5. Migrationsverket överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Jönköping, som avslog överklagandet.

6. Efter det att Migrationsverket överklagat kammarrättens avgörande har Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i en viss fråga i målet (se punkt 10) samt förordnat att den frågan ska avgöras av domstolen i dess helhet.

Yrkanden m.m.

7. *Migrationsverket* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa beslutet att avslå kommunens ansökan om statlig ersättning. I fråga om Migrationsverkets rätt att överklaga domstols dom anför myndigheten att det är mycket angeläget att frågor som rör statlig ersättning kan prövas i flera instanser för att rättstillämpningen ska bli enhetlig.

8. *Hultsfreds kommun* anser att Migrationsverket inte ska anses ha haft ställning som motpart i förvaltningsrätten och att överklagandet därför ska avvisas.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

9. Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen får enligt 36 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga).

10. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd såvitt avser frågan om Migrationsverket i ett mål om statlig ersättning för asylsökande m.fl. har haft ställning som motpart och därmed rätt att föra talan mot domstols dom sedan domstolen, efter överklagande av en kommun, har ändrat Migrationsverkets beslut eller, om så inte är fallet, om Migrationsverket på någon annan grund har rätt att överklaga domstolens dom.

11. Frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

Rättslig reglering m.m.

12. I 25 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. hänvisas till att det i 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. I den sistnämnda paragrafen anges att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

13. Av 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen framgår att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. I andra stycket anges att detta inte gäller i fråga om beslut som överklagas direkt hos kammarrätt.

14. Enligt 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen får ett beslut överklagas av den som det angår, om det gått honom eller henne emot.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

15. I mitten av 1990-talet genomfördes den s.k. tvåpartsreformen som innebär att när en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till förvaltningsrätt ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

16. Ett domstolsavgörande får enligt 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen överklagas av den som det angår, om det gått klaganden emot. Ett beslut anses regelmässigt angå parterna i målet. Således medför den partsställning som följer av 7 a § samma lag att beslutsmyndigheten får överklaga ett avgörande varigenom domstol har ändrat dess beslut. En förutsättning för att beslutsmyndigheten ska ges partsställning enligt den bestämmelsen är dock att beslutet initialt har överklagats av en enskild.

17. Ett viktigt syfte med att ge beslutsmyndigheten ställning som motpart var att myndigheten skulle få överklaga domstolsavgöranden och därigenom skapa förutsättningar för en bättre prejudikatbildning. Den tidigare ordningen som innebar att all rättsbildning – när talan bifallits – stannade i länsrätt (numera förvaltningsrätt) ansågs inte tillfredsställande. Ytterligare ett skäl var att – till förmån för det allmänna – möjliggöra att felaktiga beslut blev ändrade. Till detta kom, förutom att en tvåpartsprocess bedömdes inverka positivt på utredningen i målen, att det ansågs angeläget att säkerställa att det allmännas intresse bevakades redan i första domstolsinstans när ett beslut överklagades. Härigenom möjliggjordes att tyngdpunkten i processen kom att ligga i första instans. Det var därför inte tillräckligt att beslutsmyndigheten endast gavs klagorätt avseende länsrätts (eller kammarrätts) avgörande och därmed blev part först i högre domstolsinstanser (prop. 1995/96:22 s. 75 ff.).

18. Bestämmelsen i 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen är tillämplig endast när en enskild överklagar ett förvaltningsbeslut. En statlig förvaltningsmyndighet får alltså inte genom den bestämmelsen ställning som motpart när en kommun överklagar dess beslut. Vad som då gäller har i stället utvecklats i rättspraxis. Vidare har i olika speciallagstiftningar beslutsmyndigheten getts partsställning när dess beslut överklagas av en kommun och därmed klagorätt om beslutet ändras.

19. Det finns exempel i praxis på att en statlig förvaltningsmyndighet inte har fått ställning som motpart när en kommun har överklagat dess beslut (HFD 2008 ref. 4 och HFD 2017 ref. 50) och inte heller klagorätt om beslutet ändras av överinstansen (RÅ 2000 not. 154). Det finns dock även exempel på att statliga förvaltningsmyndigheter har getts partsställning när deras beslut har överklagats av en kommun och att de har fått överklaga avgöranden som innebär att domstolen ändrat deras beslut (RÅ

2007 ref. 14, HFD 2013 ref. 83, HFD 2016 ref. 31 och HFD 2017 not. 3).

20. Praxis i frågan om vad som gäller när en statlig förvaltningsmyndighets beslut överklagas av en kommun till förvaltningsrätt är alltså inte konsekvent och det behöver klargöras vad som ska gälla i en sådan situation.

21. När en statlig förvaltningsmyndighet fattar beslut avseende en kommun ska dess ställningstagande grundas på en värdering av de faktiska omständigheterna utifrån de rättsregler som anges i den aktuella speciallagstiftningen. Den överprövning som ska ske efter ett överklagande av ett sådant beslut avser således ett rättsligt intresse som rättsordningen förutsätter att den statliga förvaltningsmyndigheten företräder och tillgodoser.

22. En förvaltningsdomstol ska i sitt dömande iaktta saklighet och opartiskhet i förhållande till parterna och har inte till uppgift att bevaka eller värna de statliga intressena på motsvarande sätt som en förvaltningsmyndighet. Det är då rimligt att förvaltningsmyndigheten bereds möjlighet att under processen ge in ytterligare utredning och argumentera för den ståndpunkt som myndigheten har intagit vid beslutsfattandet när en kommun överklagar dess beslut.

23. En sådan möjlighet ligger väl i linje med syftena bakom tvåpartsreformen, nämligen att bl.a. skapa förutsättningar för en bättre prejudikatbildning och möjliggöra att oriktiga avgöranden blir ändrade (prop. 1995/96:22 s. 75), liksom med de överväganden som gjorts när statliga förvaltningsmyndigheter i vissa speciallagstiftningar getts motpartsställning i förvaltningsrätt och därmed klagorätt (se t.ex. prop. 2002/03:119 s. 88 f., prop. 2009/10:165 s. 587 och prop. 2009/10:180 s. 217).

24. En statlig förvaltningsmyndighet bör alltså ges möjlighet att överklaga ett avgörande som innebär att myndighetens beslut ändras av en förvaltningsrätt efter överklagande av en kommun. Frågan är då om myndigheten också bör ges ställning som motpart redan i förvaltningsrätten.

25. Det kan noteras att i det stora flertalet mål som prövas av förvaltningsdomstol har en enskild överklagat ett förvaltningsbeslut. Beslutsmyndigheten ges då ställning som motpart redan i förvaltningsrätt med möjlighet att överklaga avgörandet om myndighetens beslut ändras. Det är i regel också denna ordning som har valts när det i olika speciallagstiftningar har införts regler som rör en beslutsmyndighets möjlighet att delta i domstolsprocessen. Systematiska skäl talar för att detsamma bör gälla i den nu aktuella situationen.

26. En ordning där beslutsmyndigheten som part redan i första domstolsinstans ges möjlighet att utveckla sin syn på saken bidrar vidare till att säkerställa den allmänna målsättningen att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Även förvalt-

ningsprocessens syfte att säkerställa att förvaltningsavgöranden är materiellt riktiga talar för en sådan ordning.

27. Det finns således flera skäl som talar för att beslutsmyndigheten bör ges ställning som motpart redan i första domstolsinstans. En invändning mot att etablera en sådan ordning genom rättspraxis är att lagstiftaren har valt att i förvaltningsprocesslagen och olika speciallagstiftningar uttryckligen reglera vissa situationer då det ansetts motiverat att ge beslutsmyndigheten partsställning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör dessa bestämmelser emellertid inte tolkas motsatsvis på så sätt att de utesluter att beslutsmyndigheten ges partsställning även i andra situationer, utan den frågan får anses vara oreglerad.

28. Sammanfattningsvis finner Högsta förvaltningsdomstolen att en statlig förvaltningsmyndighet ska ges ställning som motpart i förvaltningsrätt när en kommun överklagar dess beslut.

29. Den prejudikatfråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ska således besvaras enligt följande. Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att Migrationsverket i mål om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska ha ställning som motpart i förvaltningsrätt och därmed rätt att föra talan mot domstols dom om domstolen, efter överklagande av en kommun, har ändrat Migrationsverkets beslut.

30. Högsta förvaltningsdomstolen kommer i en annan sammanfattning att ta ställning till om prövningstillstånd ska meddelas i målet i övrigt.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att Migrationsverket i mål om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska ha ställning som motpart i förvaltningsrätt och därmed rätt att föra talan mot domstols dom om domstolen, efter överklagande av en kommun, har ändrat Migrationsverkets beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Jermsten, Knutsson, Ståhl, Bull, Classon, Askersjö, Baran, Gäverth, von Essen, Anderson, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Sofia Hagström.

Förvaltningsrätten och kammarrätten behandlar i sina avgöranden endast frågan om kommunen har rätt till statlig ersättning för kostnader för asylsökande m.fl. Däremot berörs inte frågan om Migrationsverkets partsställning. Skälen för avgörandena har därför utelämnats i detta referat.

Förvaltningsrätten i Linköping (2020-10-09, ordförande Fredén):

– Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och återförvisar målet till Migrationsverket för fortsatt handläggning och nytt beslut i enlighet med skälen till denna dom.

Kammarrätten i Jönköping (2021-05-27, Gavelin, Hallbäck och Lagerstedt):

Kammarrätten instämmer [...] i förvaltningsrättens bedömning att Migrationsverket saknat fog för att, på i beslutet angivna grunder, avslå kommunens ansökan. Vad Migrationsverket nu anför utgör inte skäl till annat ställningstagande. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.