



LUND UNIVERSITY

Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut?

Utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt mot bakgrund av Europakonventionen

Wenander, Henrik

Published in:

Festskrift till Wiweka Warnling Conradson

2019

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wenander, H. (2019). Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut? Utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt mot bakgrund av Europakonventionen. I R. Arvidsson, P. Leviner, J. Reichel, M. Zamboni, & K. Åhman (Red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson* (s. 433-447). Jure.

Total number of authors:

1

Creative Commons License:

Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Särtryck ur

Festskrift till Wiweka Warnling Conradson

Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut?

HENRIK WENANDER

Jure Förlag 2019

Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut?

– Utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt mot bakgrund av Europakonventionen

HENRIK WENANDER¹

1. Inledning och bakgrund

Wiweka Warnling Conradson har i sin omfattande forskning bland annat undersökt den svenska ordningen för överprövning av förvaltningsbeslut. Som bekant har denna ordning successivt förändrats de senaste decennierna, bland annat på grund av det europeiska samarbetet. Här märks framför allt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen²) och EU-rätten. Allmänt har regleringen av förvaltningen och formerna för överprövning av beslut beskrivits som en del av en särpräglad svensk förvaltningsmodell som har vuxit fram av historiska skäl och som har bevarat en del ålderdomliga drag när det gäller förhållandet mellan lagstiftare, förvaltning och domstolar.³ De grundläggande delarna av denna modell återfinns också i Finland. Denna svensk-finska förvaltningsmodell skiljer sig i dessa avseenden åt från de offentligrättsliga strukturerna i övriga Norden (Danmark, Island och Norge) och andra delar av Europa.⁴ Detta gäller särskilt i fråga om ordningen för

1 Professor i offentlig rätt vid juridiska fakulteten, Lunds universitet. Artikeln har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet Rättslig styrning av förvaltningen i Sverige och Finland, finansierat av Eugen Schaumans fond, Åbo. Jag tackar fonden för det generösa bidraget. Ett varmt tack går också till professor emeritus Matti Niemivuo för värdefulla kommentarer.

2 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4 november 1950, ETS 5, SÖ 1952:35. Jag använder här den etablerade rikssvenska beteckningen. I svenskspråkig juridik i Finland är den gängse beteckningen Europeiska människorättskonventionen, se Antero Jyränki – Jaakko Husa, Konstitutionell rätt, Helsingfors 2015 s. 93.

3 Se Wiweka Warnling-Nerep, Rätten till domstolsprövning & rättsprövning, 3 uppl. 2008 s. 34 ff.; Jacques Ziller, The Continental System of Administrative Legality, i: B. Guy Peters och Jon Pierre (red.), The SAGE Handbook on Public Administration, 2 uppl. London 2012 s. 283–292, på s. 285.

4 Se Eivind Smith, Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett, i: K. Bäck Mirchandani och K. Ståhl (red.), Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18–19 augusti 2011, del 1 s. 621–630, på s. 624.

överprövning av förvaltningsbeslut, som historiskt har innefattat prövningsformer i både domstolar och förvaltningsorgan.⁵ Det är då intressant att närmare fundera inte bara på möjligheten att överklaga ett beslut (frågan om överklagbarhet) utan också på varför överprövning ska kunna ske i just en domstol (frågan om i vilken typ av instans överklagandet ska prövas).

Denna artikel syftar till att kartlägga de argument som har lett fram till rättsliga krav på att förvaltningens åtgärder ska kunna överprövas i domstol. Den svenska och finska regleringen av förvaltningsdomstolarna liknar varandra i fråga om organisation, samtidigt som den rättsvetenskapliga forskningen har identifierat viktiga skillnader i förvaltningsprocessens utformning.⁶ En jämförelse mellan svensk och finsk rätt är därför lämplig för att fördjupa förståelsen av ämnet. Ambitionen är att den komparativa undersökningen ska kunna visa på grundläggande argumentationsmönster i de olika rättssystemen, vilka sedan kan ligga till grund till mer generaliserande slutsatser. Mer praktiskt avser undersökningen att bidra till den konstitutionella och förvaltningsrättsliga diskussionen när det gäller domstolarnas roll. Som en bakgrund redogörs för utvecklingen under Europakonventionen.

Av utrymmesskäl behandlas inte EU-rättens betydelse för rätten till domstolsprövning.⁷ Inte heller frågan om domstolsprövning av straffliknande administrativa åtgärder såsom sanktionsavgifter kommer att behandlas.⁸

I det följande behandlas i var sitt avsnitt frågan om domstolsprövning i Europakonventionen, Sverige och Finland. I ett avslutande avsnitt redovisas några övergripande slutsatser.

2. Europakonventionen

Europakonventionen har som bekant sin bakgrund i ambitionerna att i Västeuropa skapa stabilitet och grundläggande skydd för mänskliga rättigheter. Bakgrunden var givetvis de fruktansvärda övergrepp som hade skett under de totalitära regimerna under 1930- och 40-talet och under andra världskriget. Också kalla kriget och den kvarstående diktaturen i Sovjetunionen med satellitstater var av betydelse.⁹ Både de nazistiska, fascistiska och socialistiska diktaturerna kännetecknades av ett omfattande missbruk av både förvaltningen och domstolarna för regimernas syften.

I artikel 6 i konventionen togs in en bestämmelse om rättvis rättegång, vilken enligt konventionstexten omfattade en rätt till en rättvis och offentlig förhand-

5 Se Wiweka Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning, 2011 s. 23.

6 Se Leena Halila, Håller förvaltningsprocesssystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktning?, FT 2001 s. 49–70, på s. 50; se även Tore Modeen, Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland, i: dens., Finlands och Sveriges rätt, Åbo 1989 (även publicerad i TFR 1976 s. 324–359) s. 47.

7 Se om detta ämne Jörgen Hettne – Ida Otken Eriksson (red.), EU-rättslig metod, 2 uppl. 2011 s. 206 ff.

8 Se om detta ämne Wiweka Warnling-Nerep, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, 2010, särskilt s. 143 ff.; i nordiskt komparativt perspektiv Veronica Lankinen, Administrativa avgiftssanktioner och rätten att presumeras vara oskyldig – En nordisk komparativ undersökning, FT 2018 s. 887–935.

9 Se Iain Cameron, An Introduction to the European Convention on Human Rights, 8 uppl. 2018 s. 39.

ling i skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. I bakgrunden fanns artikel 10 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, vilken anger en "rätt till en rättvis och offentlig förhandling vid en oberoende och opartisk domstol vid prövningen av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter".¹⁰ Europakonventionens rätt till en rättvis rättegång gäller enligt dess lydelse bland annat i fråga om prövning av civila rättigheter och skyldigheter ("civil rights and obligations" respektive "contestations sur ses droits et obligations de caractère civil"). Frågan om innebörden av detta begrepp, och rätten att överklaga förvaltningsbeslut, tycks inte närmare ha berörts vid utarbetandet av konventionen.¹¹

Europadomstolens praxis kom så småningom att utveckla tolkningen av konventionen i viktiga avseenden. Genom utvecklingen i praxis kom det att stå klart att Europadomstolen förstod konventionens rättigheter autonomt, oberoende av nationella indelningar i rättsområden.¹²

När det gäller frågan om vad som utgör en domstol i konventionens mening kan man notera att artikeln 6.1 till sin ordalydelse avser "a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law". Av Europadomstolens praxis framgår ett antal krav på organets funktion, oberoende, organisation och förfarande.¹³ I nyare praxis har domstolen hänvisat till att idén om maktindelning ("separation of powers") mellan regeringsmakten och domstolarna har fått ökad betydelse.¹⁴ Europadomstolens praxis kan på så vis sägas ge uttryck för ett principiellt orienterat domstolsbegrepp som anknyter till den konstitutionella rollfördelningen.

Ett viktigt avgörande när det gäller rätten till prövning i domstol överhuvudtaget var målet Golder 1975.¹⁵ Målet rörde en person som avtjänade ett fängelsestraff och som där förbjöds kontakta en advokat när han ansåg sig ha blivit förtalad av en fängelsevårdare. Detta i innebar sin tur att han i praktiken var förhindrad att väcka talan i domstol. Frågan var då om konventionen medförde en rätt till domstolsprövning. Mot bakgrund av folkrättsliga tolkningsprinciper uppmärksammade domstolen den franska och engelska ordalydelsen samt hänvisningen till "rule of law" i ingressen till konventionen och i stadgan för Europarådet. Det är, menade domstolen, knappast möjligt att tänka sig "rule of law" om det inte finns tillgång till domstolsprövning. Artikel 6.1 i Europakonventionen måste dessutom förstås i ljuset av de folkrättsliga principer som kräver en möjlighet att göra gällande sin rätt i domstol.

10 Art. 10 Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly Resolution 217 A, den 10 december 1948; se vidare om tillkomsten av artikel 6 i Europakonventionen William Schabas, *The European Convention of Human Rights. A Commentary*, Oxford 2015 s. 266 ff.

11 Se Pieter van Dijk m.fl. (red.), *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, 5 uppl., Cambridge 2018 s. 501.

12 Se t.ex. König v. Germany, 28 juni 1978, Series A No 27, punkt 88; van Dijk m.fl. (red.) (not 11) s. 502 ff.; Schabas (not 10) s. 273.

13 Se Warnling-Nerep (not 3) s. 60 ff.; Schabas (not 10); Tormod Otter Johansen – Sebastian Wejedal, *Mot ett funktionellt domstolsbegrepp. Ett bidrag med anledning av den så kallade Försvarsunderrättelsedomstolen (del II av II)*, SvJT 2016 s. 191–232, på s. 202 ff.

14 Se Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina [GC], no. 2312/08 och 34179/08, ECHR 2013, punkt 49; Schabas (not 10) s. 294 f.

15 Se Golder v. The United Kingdom, 21 februari 1975, Series A No 18.

Domstolen uttalade slutligen att de processuella rättigheter som följer av artikel 6 i konventionen skulle sakna värde om det inte fanns tillgång till någon domstolsprövning överhuvudtaget. Sammantaget följde det därmed att medlemsstaterna måste erbjuda en möjlighet till domstolsprövning i fråga om civila rättigheter och skyldigheter.¹⁶

Frågan är då vad som ska räknas som civila rättigheter och skyldigheter i konventionens mening i fråga om förvaltningsärenden. I målen *Ringeisen och König* – som handlade om myndighetsgodkännande av ett fastighetsköp respektive av fortsatt verksamhet för en läkarmottagning – konstaterade domstolen att det handlade om "private rights" avseende ingåendet av ett avtal respektive utövandet av en privat verksamhet och att en rätt till domstolsprövning därför förelåg.¹⁷ I senare mål under 1970- och 80-talet blev det ännu tydligare att det förelåg en rätt till prövning i domstol i mål som med en traditionell svensk systematik skulle betraktas som förvaltningsrättsliga. Hit hörde mål avseende förvaltningsbeslut som på ett eller annat sätt påverkar den enskildes ekonomiska rättigheter och skyldigheter under det aktuella nationella rättssystemet. Ett exempel är det nederländska målet *Bentham*, där en person hade vägrats tillstånd att på sin fastighet installera en anläggning för att sälja motorgas. Efter överprövning på regeringsnivå fanns inte någon möjlighet till prövning i domstol. Domstolen noterade där att ett sådant tillstånd hade betydelse för utnyttjandet av egendom och att det fanns en direkt anknytning till Benthams kommersiella aktiviteter. Konventionen gav därför en rätt till prövning i domstol. Välkända svenska exempel på samma typ av argumentation från domstolens sida är målen *Sporrong och Lönnroth*, *Pudas* och *Tre Traktörer*.¹⁸ I senare praxis framgår att också beslut om socialförsäkringsersättning och vissa andra sociala förmåner kan omfattas av rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6.¹⁹ Det avgörande i Europadomstolens praxis tycks ha varit om förvaltningsbeslutet på ett tillräckligt tydligt sätt påverkar privata rättigheter.²⁰

Domstolen har regelmässigt ansett att förvaltningsbeslut som rör beskattning eller migrationsrättsliga beslut faller utanför regleringen i artikel 6.1 i konventionen. Denna praxis har kritiserats i den rättsvetenskapliga litteraturen.²¹ Domstolens tolkning kan dock förklaras av respekten för konventionstextens begränsning till "civil rights and obligations" och det därmed sammanhängande kravet på en åtminstone indirekt anknytning till privaträttsligt agerande.

16 Se *Golder v. The United Kingdom*, punkt 28–37.

17 Se *Ringeisen v. Austria*, 16 juli 1971, Series A no. 13; *König v. Germany*, punkt 95.

18 Se *Sporrong och Lönnroth v. Sweden*, 23 september 1982, Series A no. 52 punkt 85; *Pudas v. Sweden*, 27 oktober 1987, Series A no. 125-A, punkt 35–38; *Tre Traktörer v. Sweden*, 7 juli 1989, Series A no. 159, punkt 41–46.

19 Se *Warnling-Nerep* (not 3) s. 95 ff.; *Schabas* (not 10) s. 274; van Dijk m.fl. (red.) (not 11) s. 511 f.

20 Se *Hans Danelius*, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015 s. 167; van Dijk m.fl. (red.) (not 11) s. 513 ff.

21 Se van Dijk m.fl. (red.) (not 11) s. 517 ff.

3. Sverige

Sedan etableringen av det svenska riket på medeltiden hade det stått klart att kungen hade den högsta administrativa makten i riket och att enskilda kunde gå till kungs för att få sin sak prövad.²² Denna grundsats förändrades inte genom utbyggnaden av den offentliga förvaltningen genom kollegierna och länsstyrelserna på 1600-talet. Inrättandet av dessa organ som hade både dömande och förvaltande uppgifter motiverades bland annat av behovet av att minska arbetsbördan för kungen och hans råd.²³ Det förekom visserligen ibland ambitioner att skilja dömande och förvaltande uppgifter, men i praktiken kom såväl kollegierna och länsstyrelserna till stor del att ägna sig åt båda. ²⁴

Genom utbrytningen av Kammarkollegiets dömande funktion kom Kammar-rätten så småningom att bli Sveriges första förvaltningsdomstol.²⁵ Skillnaden mot övriga kollegier och andra förvaltningsorgan var dock inte stor, eftersom också dessa arbetade på vad vi idag skulle betrakta som ett domstolsliknande sätt. Vidare hade såväl ledamöterna i kollegierna som tjänstemännen vid länsstyrelserna i allmänhet någon form av juridisk utbildning.²⁶

Genom 1734 års lag etablerades en åtskillnad mellan å ena sidan allmänna domstolar och å andra sidan förvaltningsorgan. Enligt bestämmelsen i 10 kap. 26 § rättegångsbalken skulle mål som rör "then almännen hushållningen i Riket, Kronones hwarjehanda ingälder, så ock the, som någons embete och tjenst, högre eller ringare, och fel ther i" prövas av de organ som var särskilt utpekade i lagstiftningen. På så sätt etablerades i och för sig en distinktion mellan dömande och förvaltning. Samtidigt bibehölls de dömande funktionerna inom de administrativa organen.²⁷

Upplysningsidéerna, bland annat Montesquieus maktodelningslära, nådde visserligen Sverige under 1700-talet och återopades i debatten, exempelvis angående frihetstidens riksdags övertagande av den högsta administrativa domsrätten.²⁸ De kom dock inte att få fullt genomslag som grund för den konstitutionella rollfördelningen mellan statsorganen. I stället får inrättandet av Högsta domstolen 1789, som också skulle döma i vissa förvaltningsrättsliga mål, i stället främst ses som ett led i Gustav III:s maktkamp med adeln.²⁹

22 Se V.2 § konungabalken i Magnus Erikssons landslag, publicerad i Sveriges konstitutionella urkunder, 1999; SOU 1964:27 s. 58 och 65.

23 Se Hjalmar L. Hammarskjöld, Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande, 1907 s. 6 ff.; jfr 4 § i 1634 års regeringsform, Sveriges konstitutionella urkunder 1999.

24 Se SOU 1964:27 s. 59 f.; Mats Kumlien – Kjell Å Modéer, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Schweden, i: Armin von Bogdandy – Sabino Cassese – Peter Huber (red.), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg 2010 s. 273–312, på s. 299.

25 Kjell Å Modéer – Christian Häthén, Kammarens jurister. Kammarrätten 1695–1995, 1995 s. 12 ff. Även om namnet hade etablerats långt tidigare, fick domstolen först 1799 namnet Kammarrätten.

26 Se Nils Herlitz, Rättegångsbalkens betydelse på stats- och förvaltningsrättens område i: Minneskrift ägnad 1734 års lag, 1934 s. 1023–1054, på s. 1030; dens., Grunddragen av det svenska stats-skicket historia, 1964 s. 324.

27 Se SOU 1964:27 s. 60.

28 Se Hammarskjöld (not 23) s. 23 ff.

29 Se Kumlien – Modéer (not 24) s. 283.

Inte heller 1809 års regeringsform innebar att domstolarna helt åtskildes från förvaltningen. Visserligen talade Konstitutionsutskottets memorial från 1809 om att bilda en

”Styrande Magt, werksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En Lagstiftande Magt, wisligt trög till werkning, men fast och stark till motstånd; En Domare-Magt, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem.”³⁰

På detta sätt fanns i bakgrunden till 1809 års regeringsform en ambition att skilja på dömande och administrativa funktioner.³¹ Emellertid kom denna distinktion inte lika tydligt till uttryck i grundlagstexten. De svenska domstolarnas ställning kom på detta sätt att skilja sig från den tydligare dömande makt som senare etablerades i Norge (1814) och Danmark (1849).³² Den högsta dömande och administrativa makten låg fortsatt hos konungen.³³ Övriga domstolar och förvaltningsorgan, som också låg inom den kungliga maktsfären, behandlades samlat i 47 §, om än med delvis skilda formuleringar.

Under i stort sett hela 1800-talet diskuterades frågan om åtskillnad mellan domstolar och förvaltning återkommande. Departementalreformen 1840 och det gradvisa avskaffandet av kollegierna till förmån för andra förvaltningsorgan innebar att uppgiften att pröva överklaganden på vissa områden nu övergick till Högsta domstolen, hovrätt eller Kammarrätten. På vissa andra områden fick emellertid förvaltningsmyndigheter uppgiften att fungera som överinstanser, med Kungl. Maj:t i statsrådet (regeringen) som högsta instans. Som skäl för att ändra på denna ordning anfördes så väl praktiska skäl som konstitutionella maktodelningsargument.³⁴ I praktiken bibehölls därmed den oklara gränsdragningen mellan dömande och förvaltande organ i många avseenden.

Det sena 1800-talets diskussioner resulterade så småningom i inrättandet av Regeringsrätten (sedermera omdöpt till Högsta förvaltningsdomstolen) 1909.³⁵ Avsikten var både att avlasta regeringen och att stärka rättssäkerheten.³⁶ Det ursprungliga förslaget från Hjalmar Hammarskjöld hade inneburit en kvalitativ metod för att avgränsa domstolens behörighet. Denna innebar att domstolen till regeringen skulle överlämna mål som är beroende av en bedömning av lämplighet eller ändamålsenlighet.³⁷ Den slutliga lagen kom dock i stället att bygga på enumeration, det vill säga en uppräknings av de måltyper som Regeringsrätten skulle pröva.³⁸ Inrättandet av Regeringsrätten innebar därför inte någon förändring av huvud-

30 Konstitutionsutskottet, Wördsamt memorial, den 2 juni 1809, publicerat i Erik Fahlbeck (red.), 1809 års regeringsform, Stockholm 1959.

31 Se Kumlien – Modéer (not 24) s. 283 f.

32 Se Robert Malmgren, Sveriges författning II, 1945 s. 8 ff.

33 Se ang. Högsta domstolen 17 § i 1809 års regeringsform; den högsta administrativa makten utövades med stöd i de allmänna bestämmelserna om regeringsärenden, Hammarskjöld (not 23) s. 32 f.

34 Se Rune Lavin, Domstol och administrativ myndighet, 1972 s. 23 ff. och 41 ff.

35 Se redogörelsen hos Rune Lavin, Så blev det till slut en Högsta förvaltningsdomstol, FT 2016 s. 233–244.

36 Se Hammarskjöld (not 23) s. 114; prop. 1908:37 s. 7 ff.

37 Se Hammarskjöld (not 23) s. 200.

38 Se prop. 1908:37 s. 10 f.; Lavin (not 35) s. 243 f.

regeln att regeringen utgjorde högsta administrativa instans. Även fortsättningsvis kunde beslut i många ärendetyper överklagas till högre förvaltningsmyndigheter med Kungl. Maj:t i statsrådet som sista instans.³⁹

I allmänhet tycks diskussionerna i Sverige inte ha präglats av idén att det fanns något egenvärde i att överprövning skedde i domstol.⁴⁰ Särskilt förhöll sig det under stora delar av 1900-talet dominerande partiet, Socialdemokraterna, i allmänhet negativt till domstolsmakt. Detta gällde också i fråga om överprövning av förvaltningsbeslut.⁴¹ I en riksdagsdebatt 1954 kunde på detta sätt den socialdemokratiska ministern Östen Undén förklara att Regeringsrättens funktion var att avlasta regeringen, och att det var en ren teknikalitet utan praktiskt intresse om ett ärende avgjordes i regeringen eller Regeringsrätten.⁴²

I propositionen till förvaltningsreformen 1971 uttalade departementschefen, socialdemokraten Lennart Geijer, att den redan etablerade utgångspunkten fortsatt borde gälla, nämligen att

”besvärssärenden som huvudsakligen innefattar rättsfrågor skall handläggas av förvaltningsdomstol och att besvärssärenden i vilka ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor dominerar skall avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. [...] Vid kompetensfördelningen måste dessutom beaktas att det på vissa områden kan finnas behov av att förbehålla Kungl. Maj:t i statsrådet prövningen av besvär även i frågor med betydande inslag av rättstillämpning, därför att det från samhällets synpunkt är nödvändigt att regeringsmakten har det avgörande inflytandet också på besluten i enskilda ärenden inom dessa områden.”⁴³

Snarare än att bygga på ett principiellt resonemang om rättssäkerhet och oberoende prövning, utgick på detta sätt lagstiftningen fortsatt från ett praktiskt perspektiv, inriktat på regeringens behov av styrning.

Systemet med olika besvärsvägar avseende förvaltningsbeslut förändrades alltså inte av 1970-talets reformer av förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. Av viss betydelse var dock att lagstiftning och förarbeten nu använde uttrycken förvaltningsdomstol och förvaltningsrättsskipning.⁴⁴ På så sätt betonades i någon mån att det här rörde sig om en judiciell verksamhet. Samtidigt betraktades förvaltningsdomstolarna ännu vid 1970-talets början inte som domstolar i samma mening som de allmänna domstolarna.⁴⁵

Den kort därefter antagna nya regeringsformen kom, till skillnad från sin föregångare, inte att bygga på en grundsats om maktindelning mellan statsorgan. I stället skulle utgångspunkten vara vad som betecknades som en funktionsfördelning mot

39 Se Kumlien – Modéer (not 24) s. 299.

40 Se Magnus Sjöberg, *Den långa vägen till en generell regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut*, i *Festskrift till Hans Ragnemalm*, 2005 s. 293–303, på s. 301 f.

41 Se Göran Magnusson, *Rättsuppfattning, rättskällor och rättsbildning – en parlamentarikers reflektioner*, SvJT 2004 s. 284–287; Sjöberg (not 40) s. 302.

42 Se första kammarens protokoll 1954 A 2 nr 17 s. 116; Martin Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande*, 2 uppl. 2014 s. 605.

43 Prop. 1971:30 del 2 s. 88.

44 Se lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar; förvaltningsprocesslagen (1971:290); prop. 1971:30 del 2 s. 73 f. och 511.

45 Se Lavin (not 34) s. 7 f.

bakgrund av folksuveränitetsprincipen.⁴⁶ I propositionen till 1974 års regeringsform uttalade departementschefen Geijer vidare att det inte var möjligt att skilja mellan rättskipning och förvaltning i svensk rätt. Han menade att båda typerna av organ prövade rättsliga frågor och hade att verkställa de politiska beslut som hade fattats av riksdagen eller regeringen.⁴⁷

Mot denna bakgrund kom domstolar och förvaltningsmyndigheter att behandlas gemensamt i 11 kap. i den ursprungliga lydelsen av 1974 års regeringsform, om än i skilda paragrafer. Hållningen kan sättas i samband med både det historiska arvet från kollegierna och socialdemokratins ideologiskt betingade skepsis mot domstolsmakt. Det ska dock tilläggas att inte heller de borgerliga partierna i detta sammanhang alltid var tydliga förespråkare för överprövning av förvaltningsbeslut i domstol.⁴⁸

I det fortsatta arbetet med rättighetsskyddet i den nya regeringsformen konstaterade Fri- och rättighetsutredningen att "ett grundlagsstadgande om en generell domstolskontroll över förvaltningen inte [skulle] vara förenlig med gällande svensk rätt."⁴⁹ Resonemanget om att en övervägd grundlagsändring inte skulle vara förenlig med gällande rätt är svårförståeligt, men kan möjligen knytas till uppfattningen att grundlagen skulle spegla det som redan gällde enligt bestämmelser i vanlig lag, snarare än att vara i egentlig mening normerande. Också den (socialdemokratiska) regeringen tog avstånd från en grundlagsregel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut.⁵⁰

Det praktiskt inriktade synsättet på valet mellan domstolsprövning och prövning i administrativ ordning med regeringen som sista instans fördes vidare under 1980-talet. År 1984 beslutade riksdagen riktlinjer som innebar att regeringen skulle överpröva förvaltningsbeslut enbart när det behövdes för en politisk styrning av praxis.⁵¹ Vid behandlingen av förslaget till riktlinjer uttalade Konstitutionsutskottet att hänsyn till den enskildes rättssäkerhet var en given utgångspunkt vid utformningen av besvärsordning. Sådana hänsyn var skälet till såväl möjligheten att få överprövning i regeringen som utrymmet för överprövning i flera instanser. Utskottet uppmärksammade i sammanhanget inte att domstolar skulle ha någon särskild betydelse för rättssäkerheten. Tvärtom betonades att det fanns situationer där allmänna demokratiska synpunkter och omsorg om rättssäkerheten talade för att regeringen skulle utgöra sista besvärsinstans.⁵²

Den nu beskrivna hållningen skulle under 1980-talet utmanas av kravet på domstolsprövning av förvaltningsbeslut enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (se ovan avsnitt 2). Sverige hade tillträtt konventionen redan 1951. Regeringen hade då anfört att konventionens krav på domstolsprövning enbart omfattade civilrättsliga

46 Se prop. 1973:90 s. 156; KU 1973:26 s. 17; Wiweka Warnling Conradson – Hedvig Bernitz – Lena Sandström – Karin Åhman, *Statsrättens grunder*, 5 uppl. 2018 s. 42 ff.

47 Se prop. 1973:90 s. 233.

48 Se Olle Abrahamsson, *Handlar normprövningsdebatten om rätt saker?* SvJT 2007 s. 779–793, på s. 779 f.

49 Se SOU 1975:75 s. 160 och 439 f.

50 Se prop. 1975/76:209 s. 127.

51 Se rskr. 1983/84:250; prop. 1983/84:120 s. 16.

52 Se bet. 1983/84:KU23 s. 5 ff.; jfr Warnling-Nerep (not 3) s. 36.

och straffrättsliga mål, varför svensk rätt inte behövde anpassas till konventionen.⁵³ Som Wiweka Warnling Conradson ingående har behandlat i sin forskning ledde emellertid konventionens krav under 1980-talet till vad hon har betecknat som den svenska traditionens successiva sammanbrott. Av avgörande betydelse var här Europadomstolens domar i målet Sporrang och Lönnroth.⁵⁴ Som en reaktion på dessa avgöranden tillkom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Huvudsyftet var att tillgodose Europakonventionens krav och samtidigt, så långt möjligt, bibehålla den svenska ordningen med överprövning inom förvaltningen inklusive regeringen.⁵⁵

Som ett slags mellanform mellan domstolar och förvaltning förekom domstolsliknande nämnder, som konstitutionellt sett utgjorde förvaltningsmyndigheter, men som bland annat bestod av ledamöter med domarbakgrund. Dessa nämnder kunde i många fall uppfylla europarättens krav på domstolsprövning.⁵⁶ Sådana organ har fortsatt att utgöra sista överklagandeinstans på vissa områden.⁵⁷

Utvecklingen mot ett ändrat förhållningssätt fortsatte under 1990-talet. År 1998 ändrades huvudregeln om överprövning inom förvaltningen och i sista instans hos regeringen till att överklagande i stället som huvudregel skulle ske hos allmän förvaltningsdomstol enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Som motivering anförde regeringen i propositionen att det hade skett en utveckling mot att förvaltningsbeslut i allt högre grad överprövades i förvaltningsdomstol i stället för av förvaltningsmyndighet. Denna förändring beskrevs i propositionen som motiverad av omsorg om den enskildes rättssäkerhet, samt intressena av begränsning av regeringens arbetsbörda samt att uppfylla internationella åtaganden.⁵⁸ Genom hänvisningen till den enskildes rättssäkerhet markerade regeringen nu att domstolsprövning hade någon form av egenvärde.

Genom 2010-talets förändringar av regeringsformen och förvaltningslagen befestes tendensen att i svensk rätt allt mer betrakta domstolsprövning som något annat än överprövning inom förvaltningen. Efter 2010 års ändring i regeringsformen kom domstolar och förvaltning att behandlas i olika kapitel (11 och 12 kap.). Både den parlamentariskt sammansatta Grundlagsutredningen, (den borgerliga) regeringen och Konstitutionsutskottet hänvisade till behovet av att lyfta fram domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet med tanke på att distinktionen mellan domstolar och förvaltning hade blivit viktigare.⁵⁹ Genom denna grundlagsändring bytte dessutom Regeringsrätten namn till Högsta förvaltnings-

53 Se prop. 1951:165 s. 12: "Bestämmelserna i art. 6 om rättegångsgarantierna äro i full utsträckning täckta av rättegångsbalken."; Torsten Salén, Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och friheter, FT 1951 s. 1–16, på s. 5.

54 Se Warnling-Nerep (not 3) s. 37.

55 Se prop. 1987/88:69 s. 15 ff.

56 Se Tormod Otter Johansen – Sebastian Wejedal, Mot ett funktionellt domstolsbegrepp. Ett bidrag med anledning av den så kallade Försvarsunderrättsedomstolen (del I av II), SvJT 2016 s. 100–142, på s. 124; Danelius (not 20) s. 213.

57 Se Ulrik von Essen – Alf Bohlin – Wiweka Warling Conradson, Förvaltningsrättens grunder, 3 uppl. 2018 s. 32 f.

58 Prop. 1997/98: 101 s. 57.

59 Se SOU 2008:125 s. 346; prop. 2009/10:80 s. 119 f.; bet. 2009/10:KU19 s. 37.

domstolen. Avsikten var att den nya beteckningen på ett tydligt sätt skulle markera domstolens självständighet i förhållande till regeringen.⁶⁰

Också i 2017 års förvaltningslag kom utgångspunkten om överprövning i förvaltningsdomstol till uttryck, nu i 40 § förvaltningslagen (2017:900). Det bakomliggande betänkandet från Förvaltningslagsutredningen kunde här utgå från det som redan gällde. Att överprövningen nu skedde i domstol var enligt utredningen "resultatet av en successiv utveckling inom den inhemska rätten men också en nödvändig följd av Sveriges internationella engagemang".⁶¹

Den förändrade inställningen kom under 2010-talet till uttryck i Högsta förvaltningsdomstolens praxis angående rätten till domstolsprövning. I målet HFD 2011 ref. 22, som rörde rättsprövning av regeringens beslut, uttalade domstolen:

"Att en överprövning ska kunna ske i domstol har alltmer kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip som också kommer till uttryck i 1 § rättsprövningslagen. Med hänsyn till den vikt som fästs vid rätten till domstolsprövning bör de slag av beslut som kan bli föremål för rättsprövning inte ges en restriktiv avgränsning. Ett beslut bör anses vara av det slaget att det rör civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning."

Domen innebär alltså att regeringens beslut som utgångspunkt omfattas av rätten till domstolsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. I senare avgöranden har domstolen i mål om överklagbarhet gjort motsvarande bedömning i förhållande till förvaltningsrättsligt överklagande.⁶² Denna praxis visar tydligt den förändring som svensk förvaltningsrätt har genomgått när det gäller domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

4. Finland

Efter rikssplittringen 1809 kom Finland att som autonomt storfurstendöme under Ryssland i tillämpliga delar behålla den svenska lagstiftningen. Till stor del övertog den ryske kejsaren (i rikssvensk terminologi annars oftast betecknad tsaren) den svenske kungens roll i 1772 års regeringsform och annan lagstiftning av konstitutionell karaktär.⁶³ Kungens roll som högsta förvaltningsinstans övertogs till stor del av senatens ekonomidepartement, som fungerade som regering vid sidan av en generalguvernör som var kejsarens representant. På lägre nivå utgjorde framför allt länsstyrelserna överklagandeinstanser.⁶⁴ På samma sätt som i Sverige diskuterades under 1800-talets andra hälft införandet av någon form av förvaltningsdomstolar. Viktiga argument för inrättandet av sådana var både behovet att avlasta ekonomidepartementet och idén om att domstolar var nödvändiga för att tillförsäkra medborgarna ett rättssäkert förfarande som åtnjuter tillit hos medborgarna.⁶⁵

60 Se prop. 2009/10:80 s. 122; bet. 2009/10:KU19 s. 37.

61 Se SOU 2010:29 s. 607.

62 Se HFD 2016 ref. 49; HFD 2018 ref. 46.

63 Se Jyränki – Husa (not 2) s. 12 ff.

64 Se Karl Willgren, Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt, Helsingfors 1934 s. 266 f.

65 Se Modeen (not 6) s. 60 ff. med hänvisning till ett förslag från R.A. Wrede 1891 och ett betänkande från lantdagens grundlagsutskott 1908.

Diskussionerna ledde så småningom, efter självständigheten från Ryssland, fram till att högsta förvaltningsdomstolen⁶⁶ inrättades 1918 och då övertog ekonomidepartementets roll att utgöra högsta instans för förvaltningsrättskipningen.⁶⁷ Grundandet av domstolen kom senare att betecknas som ett avgörande vägval i rättsutvecklingen i Finland.⁶⁸

Den lösning som hade valts – vilket byggde på Hammarskjölds i denna del förkastade förslag för den svenska Regeringsrätten (se föregående avsnitt) – innebar att högsta förvaltningsdomstolen skulle hänskjuta mål som rörde frågor om ändamålsenlighet till statsrådet, det vill säga regeringen.⁶⁹ På så sätt kunde en viss uppdelning mellan dömande makt och regeringsmakt upprätthållas. Samtidigt kom högsta förvaltningsdomstolen att tolka denna bestämmelse mycket snävt, vilket gjorde att sådana hänskjutanden blev ovanliga.⁷⁰

Efter det finska inbördeskriget antogs 1919 års regeringsform för Finland, vilken byggde på den maktfördelningsmodell som brukar tillskrivas Montesquieu.⁷¹ Allmänt har den rättsvetenskapliga forskningen i Finland konstaterat att bland annat erfarenheterna från inbördeskriget ledde till skärpta krav på rättssäkerhet och möjlighet till rättslig prövning.⁷² I 2 § 4 mom. regeringsformen angavs att "Domarmakten handhaves av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen." Vidare framgick av 56 § att den högsta domsrätten i förvaltningsrättsliga besvärsmål "med särskilt stadgade undantag" utövas av högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelserna kunde ses som ett uttryck för en grundsats om överprövning i domstol. Helt kunde den dock inte anses genomförd i lagstiftningen, eftersom länsstyrelserna och vissa centrala ämbetsverk, på liknande sätt som i svensk rätt, fortsatt fungerade som instanser för överprövning av förvaltningsbeslut.⁷³ På vissa områden, framför allt avseende tjänstetillsättningar, fortsatte statsrådet att fungera som sista besvärinstans i förvaltningsärenden.⁷⁴

Genom 1950 års lag om ändringssökande i förvaltningsärenden infördes en möjlighet att i högsta förvaltningsdomstolen anföra laglighetsbesvär över beslut av statsrådet, dess ministerier eller högre förvaltningsmyndigheter såsom centrala ämbetsverk och länsstyrelser, såvida inte något annat var stadgat.⁷⁵ På så sätt eta-

66 I enlighet med skrivreglerna för juridik på svenska i Finland skriver jag namnet med liten begynnelsebokstav, se Svenskt lagspråk i Finland, Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2017 s. 159. Jfr om förändringen av skrivsättet i Sverige från liten till stor bokstav i motsvarande namn Håkan Strömberg, Om bruket av stor bokstav, FT 1993 s. 179–180. Praktiskt nog för komparationer mellan Finland och Sverige innebär detta att det i skrift blir skillnad på högsta förvaltningsdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

67 Se lagen om högsta förvaltningsdomstolen (74/1918).

68 Se Veli Merikoski, Grunddragen av Finlands offentliga rätt I, Helsingfors 1971 s. 270.

69 Se 5 och 6 §§ lagen om högsta förvaltningsdomstolen; Merikoski (not 68) s. 272 f.; Jaakko Numminen, Statsrådet, i: Jorma Selovuori (red.), Makt och byråkrati i Finland 1809–1998 s. 41–76, på s. 43 f.

70 Se Modeen (not 6) s. 76.

71 Se Jukka Kekkonen, Rättsväsendets utveckling i det självständiga Finland, i: Jorma Selovuori (red.), Makt och byråkrati i Finland 1809–1998 s. 160–168, på s. 161.

72 Se Laura Ervo, Comparative Analysis Between East-Scandinavian Countries, Scandinavian Studies in Law, volym 61, 2015 s. 135–152, på s. 144.

73 Se Merikoski (not 68) s. 270.

74 Jfr 2 § 3 mom. lagen om statsrådet (78/1922).

75 Se 4 och 5 §§ lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/1950).

blerades för dessa instanser en huvudregel om att dessa beslut var överklagbara och att överprövningen skulle ske i domstol.⁷⁶ Som en form av domstolsliknande organ inrättades 1955 länsrätterna. Dessa utgjorde avdelningar inom länsstyrelserna som prövade besvär mot lägre förvaltningsmyndigheters beslut.⁷⁷ Denna utveckling av det förvaltningsrättsliga rättsskyddet kan betraktas som ett genomförande av regeringsformens grundsats om överprövning i domstol.⁷⁸ Både högsta förvaltningsdomstolen och länsrätterna kunde redan i detta skede betraktas som delar av den dömande makten i enlighet med idén om tredelningen av den offentliga makten.⁷⁹ År 1989 omvandlades länsrätterna genom en lagändring till egentliga förvaltningsdomstolar.⁸⁰

På liknande sätt som i Sverige framfördes i Finland under 1970-talet uppfattningar som i anslutning till socialistisk samhällsteori utgick från att maktutövningen i domstolar och förvaltning var av samma slag och att distinktionen därför inte var meningsfull. Det föreslogs att domstolarnas särställning i olika avseenden skulle begränsas för att demokratisera maktutövningen.⁸¹ Dessa förslag – som inte primärt gällde förvaltningsdomstolarna – ledde dock inte till några lagstiftningsåtgärder.⁸²

Vid mitten av 1990-talet skedde omfattande förändringar av den finska offentliga rätten i anslutning till europarättens krav och arbetet med modernisering av regeringsformen. Till följd av förhållandet till Sovjetunionen blev Finland först 1990 medlem av Europarådet och tillträdde Europakonventionen.⁸³ Mot bakgrund av kraven i artikel 6 i konventionen infördes i 16 § 1 mom. regeringsformen en bestämmelse om rätt för var och en att "få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan".⁸⁴ Avsikten var att komplettera den redan existerande regleringen i 56 § regeringsformen med ett institutionellt skydd för god förvaltning och en rättvis rättegång.⁸⁵

Den nya grundlagsregleringen kunde därmed på konstitutionell nivå befästa det som redan gällde enligt den vanliga lagstiftningen. På lagnivå, däremot, blev förändringarna i förvaltningsdomstolarnas roll mycket små eftersom konventionens krav inte ansågs innebära några mer omfattande krav.⁸⁶

Så småningom ersattes lagen om ändringssökande av 1996 års förvaltningsprocesslag. I denna föreskrevs att besvär över beslut av statsrådet och ministerierna

76 Se Merikoski (not 68) s. 270; Edward Andersson, *Förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess*, Helsingfors 1998 s. 62.

77 Se lagen om länsrätt (52/1955), sedermera ersatt av lagen om länsrätterna (1021/1974).

78 Se Merikoski (not 68) s. 270.

79 Se Halila (not 6) s. 51.

80 Se lagen om ändring av lagen om länsrätterna (242/1989).

81 Se Erkki Havansi, *Finlands domstolar inför omvälvning?*, SvJT 1973 s. 63–78.

82 Se Gustaf Möller, *Utvecklingslinjer i den nordiska processrätten – Finland*, SvJT 1999 s. 445, på s. 446.

83 FördrS [Finlands författningssamlings fördragsserie] 18–19/1990; Jyräki – Husa (not 2) s. 93; se om den politiska bakgrunden Henrik Meinander, *Republiken Finland igår och idag. Finlands historia från inbördeskriget till 2012*, Helsingfors 2012 s. 478 f.

84 Lag om ändring av Regeringsform för Finland (969/1995); RP [regeringens proposition] 309/93 rd s. 16; GrUB [Grundlagsutskottets betänkande] 25/94 rd; Andersson (not 76) s. 62.

85 RP 309/1993 rd s. 22 f.

86 Se Halila (not 6) s. 59 f.

skulle ske hos högsta förvaltningsdomstolen, medan det ankom på länsrätterna att pröva besvär mot andra förvaltningsmyndigheters beslut.⁸⁷ I propositionen till ändringen framgick att en långsiktig ambition var att flytta rättskipningsuppgifter från förvaltningsmyndigheter till länsrätterna, så att dessa domstolars ställning skulle stärkas.⁸⁸ På så sätt fortsatte utvecklingen mot ett i princip heltäckande system där överprövning av förvaltningsbeslut skulle ske i förvaltningsdomstol snarare än i överordnad förvaltningsmyndighet.⁸⁹ Vissa domstolsliknande nämnder kunde dock fortsatt förekomma – och förekommer ännu – som överinstanser på begränsade områden. Dessas beslut kan dock i allmänhet överklagas till förvaltningsdomstol.⁹⁰

Genom grundlagsreformen år 2000 överfördes bestämmelsen om rätt till domstolsprövning till 21 § i Finlands grundlag. Någon ändring av innehållet var inte avsedd.⁹¹ Vidare kom länsrätterna av främst organisatoriska skäl att omvandlas till (regionala) förvaltningsdomstolar.⁹² Därutöver skedde 2015 vissa förändringar av förvaltningsprocesslagen i syfte att snabba upp förfarandet. Av viss betydelse för den här behandlade frågan är avskaffandet av högsta förvaltningsdomstolens skyldighet att till statsrådet överföra frågor som huvudsakligen berör ändamålsenlighet.⁹³

Också det förslag till ny lag om rättegång i förvaltningsärenden som i skrivande stund (december 2018) behandlas i Finlands riksdag omfattar vissa förändringar av intresse för denna artikel. Bland annat föreslås att möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut inte bara, som tidigare, ska gälla beslut av statsrådet, ministerierna samt andra offentliga myndigheter. Därutöver ska nu alla slags förvaltningsbeslut kunna överklagas, också de som har fattats av privata organ som har fått offentliga myndighetsuppgifter överlåtna till sig enligt 124 § grundlagen. Bakgrunden är bestämmelsen om rättsskydd i 21 § grundlagen, som inte är begränsad till någon viss organisatorisk form. På så sätt avses rätten till domstolsprövning enligt såväl grundlagen som art. 6.1 i Europakonventionen tillgodoses på ett bättre sätt.⁹⁴

87 Se 7 § förvaltningsprocesslagen (586/1996).

88 Se RP 217/1995 rd s. 4.

89 Se RP 114/1998 rd s. 10.

90 Se Markku Suksi, Finlands statsrätt, Åbo 2002 s. 424 f. Heikki Kulla, Geschichte der Verwaltungsgeschichte in Finnland, i: Karl-Peter Sommermann – Bert Schaffarzik (red.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgeschichte in Deutschland und Europa, Band 2, Berlin 2018, s. 1201–1214, på s. 1214.

91 Se RP 1998/1 rd s. 81.

92 Se 98 § Finlands grundlag; RP 114/1998 rd 1 § ; lagen om förvaltningsdomstolarna (1999/430); se numera 2 § domstolslagen (673/2016).

93 Se tidigare 2 § 2 mom. lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006); jfr 7 § förvaltningsprocesslagen (586/1996) i lydelse enligt lagen om ändring av förvaltningsprocesslagen (891/2015), vilken innebär att besvär endast får anföras på den grunden att beslutet strider mot lag; RP 230/2014 rd s. 57.

94 Se RP 29/2018 rd s. 43 och 215.

5. Avslutning

Som har framgått i det föregående har svensk och finsk rätt ett gemensamt ursprung i den svenska rätten före 1809. Det är då intressant att notera att motiveringarna till att förvaltningsbeslut ska kunna överprövas av domstol har skilt sig åt mellan länderna. Medan den svenska diskussionen återkommande har fokuserat på praktiska frågor om avlastning av regeringen, har den finska argumentationen i betydligt högre grad betonat principiella frågor om rättssäkerhet. Några punkter i den historiska utvecklingen framstår som särskilt viktiga för att förstå bakgrunden till dessa skillnader.

En första sådan punkt är antagandet i Sverige av 1809 års regeringsform. Den variant av maktindelning som blev resultatet innebar att domstolarna kom att få en mindre framskjuten konstitutionell ställning. På så sätt kunde den etablerade ordningen med överprövning inom förvaltningen och i regeringen (Kungl. Maj:t i statsrådet) bevaras, även om utvecklingen sedermera ändå delvis gick emot en ökad domstolsprövning.

En andra historisk punkt av betydelse är inrättandet av den finska högsta förvaltningsdomstolen 1918. Som har anförts i den finska rättsvetenskapen utgjorde detta ett viktigt vägval för framtiden. Inriktningen mot domstolsprövning av förvaltningsbeslut förstärktes ett år senare av regeringsformen för Finland med dess grundsats om överprövning av förvaltningsbeslut i domstol. För Sveriges del var någon sådan bestämmelse inte aktuell under 1809 års RF. Inte heller senare har någon sådan reglering införts (se nedan).

En tredje punkt där den historiska utvecklingen i Finland och Sverige skiljer sig åt är utvecklingen under 1970-talet. Genom de svenska reformerna av förvaltning och författning vid denna tid kunde ordningen med överprövning inom förvaltningen, ytterst hos regeringen, föras vidare. Detta system passade väl in i den socialdemokratiska ideologins skepsis mot domstolsmakt. På så sätt fortsatte frågor om domstolsprövning att främst ses som en praktisk fråga om avlastning av regeringen på områden där det inte krävdes politisk styrning. Även om det också i Finland förekom sådan kritik mot domstolarnas roll påverkade detta inte lagstiftningen och förståelsen av domstolarnas roll på samma sätt som i Sverige.

Som en fjärde och sista punkt i den historiska utvecklingen kan europeiseringen under 1900-talets sista decennier lyftas fram. I denna artikel har fokus legat på Europadomstolens praxis rörande artikel 6.1 i Europakonventionen. Genom domstolens utveckling av praxis stod det klart att också många förvaltningsbeslut omfattades av rätten till domstolsprövning av civila rättigheter. Framför allt för svensk del ledde detta till vad Wiweka Warnling Conradson har betecknat som ett successivt sammanbrott för den svenska traditionen. Införandet av 22 a § i förvaltningslagen (1986:220) om att överklagande till allmän förvaltningsdomstol skulle vara huvudregel var här ett viktigt steg. Praxis från Högsta förvaltningsdomstolen under 2010-talet om att förvaltningsbeslut ska anses röra civila rättigheter och skyldigheter såvida det inte finns klart stöd för något annat befäster denna utveckling. Även om finsk rätt också påverkats av Europakonventionens krav framstår konventionens betydelse på detta område som ganska begränsad, jämfört med Sverige. Det

kan här noteras att den svenska grundlagsregleringen – bortsett från hänvisningen till Europakonventionen (2 kap. 19 § RF) – ännu saknar en bestämmelse som ger en uttrycklig rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i allmänhet. Här skiljer sig Sverige och Finland fortsatt åt.

Slutligen kan det konstateras att utvecklingen i Finland visar att den gamla svenska ordningens inneboende systematik inte utgjorde hinder för en rätt till domstolsprövning. Till skillnad från finsk rätt – och från utvecklingen i Europadomstolens praxis – har svensk rätt på detta område uppvisat en pragmatisk – eller principiös⁹⁵ – inställning till domstolsprövning. Det finska exemplet visar värdet av en mer principiellt orienterad hållning. I stället för att göra enbart det som utomstående (Europakonventionen) kräver finns det anledning att fundera över skälen till domstolsprövning internt, inom det egna systemet, så som finsk rätt sedan länge har gjort. På detta område har Wiweka Warnling Conradson genom sin enträgna forskargärning på ett väsentligt sätt bidragit till medvetenheten om den svenska ordningens egenheter och behovet av reformer.

95 Jfr allmänt Mårten Schultz, Kausalitet. Studier i Skadeståndsrättslig argumentation, 2007 s. 78 f.