



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna Malmqvist

Vem är sista bossen?

Om hanteringen av återkrav i domstol

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: Period 1 VT2019

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod	10
1.5 Material och forskningsläge	11
1.6 Disposition	13
2 PRÖVNINGSMÖJLIGHET 1: ÖVERKLAGANDE AV BESLUT	15
2.1 Inledning	15
2.2 Syftet med prövningsmöjligheten	16
2.3 Grunder för prövning i allmän förvaltningsdomstol	16
2.3.1 Beslut	16
2.3.2 Överklagbarhet	18
2.3.2.1 Inledning	18
2.3.2.2 Faktiska verkningar	19
2.3.2.3 Exigibilitet	22
2.4 Avslutande kommentarer	23
3 PRÖVNINGSMÖJLIGHET 2: PRÖVNING AV PARTSBESKED	27
3.1 Inledning	27
3.2 Syftet med prövningsmöjligheten	27
3.3 Grunder för prövning i allmän domstol	28
3.4 Avslutande kommentarer	32

4	PRÖVNINGSMÖJLIGHET 3: UTVERKANDE AV EXEKUTIONSTITEL	33
4.1	Inledning	33
4.2	Syftet med prövningsmöjligheten	33
4.3	Grunder för prövning i allmän domstol	35
4.4	Avslutande kommentarer	37
5	RÄTTSKRAFT ÖVER DOMSTOLSGRÄNSERNA	39
5.1	Inledning	39
5.2	Negativ rättskraft	39
5.3	Positiv rättskraft	41
5.4	Avslutande kommentarer	43
6	DET PROCESSRÄTTSLIGA RAMVERKET	44
6.1	Inledning	44
6.2	Processram	44
6.2.1	Allmän förvaltningsdomstol	44
6.2.2	Allmän domstol	46
6.3	Processledning	47
6.3.1	Allmän förvaltningsdomstol	47
6.3.2	Allmän domstol	48
6.4	Avslutande kommentarer	49
7	ANALYS	53
7.1	Hur hanteras återkravsbeslut i svensk processrätt?	53
7.1.1	Domstolarnas behörighet	53
7.1.2	Processuella skillnader	54
7.2	Hur bör återkrav hanteras i svensk processrätt?	56
7.2.1	Problematiken med prövning i båda domstolsslagen	56
7.2.2	Undanta ett domstolsslag behörighet	57
7.3	Sammanfattande slutsats	58
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	60
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	64

Summary

A large number of Swedish citizens annually receive allowance by various Swedish authorities. It is inevitable that no such payment is inaccurate. If that would happen, a decision-making authority may issue a repayment decision that obliges an individual to repay the issued compensation. For various reasons such a decision can come under a court's trial. An individual may consider the repayment decision being incorrect and thus wants to have it removed. An authority may bring an action to enable the decision content to be enforced. This raises a question of the jurisdiction of the Swedish courts.

The purpose of the essay is to examine how the jurisdiction of the courts appears in cases of repayment decisions and whether procedural differences can arise depending on which court that becomes qualified. Taking into account any procedural differences, the essay also intends to take a stand on how repayment decisions most appropriately should be handled.

The examination, in regard of the jurisdiction, has shown that both general administrative courts and general courts are qualified to examine a repayment decision. A general administrative court may be qualified by an appeal of an individual. An appeal presupposes that the repayment decision constitutes an appealable decision, meaning that it entails a sufficient financial impact. A general court may become qualified either by an individual initiating a legal proceeding or by an authority doing so. If a repayment decision would not meet the requirements for appeal only a general court may be qualified. By bringing an action in a general court, it is possible for an authority to obtain an enforceable judgment. Through such a judgment, an authority can ensure that the notified decision can be enforced. Since an authority is prevented from bringing an action in a general administrative court, it's only possibility to enforce its decision is by obtain an enforceable judgment in a general court

Since the current order confers jurisdiction to both courts, any procedural differences are of central importance to the question of how a repayment decision most appropriately should be handled. The examination has shown that an individual is granted a much better legal protection in a general administrative court than in a general court. This is due to the courts's responsibility to examine and the process framework being more extensive in a general administrative court.

The essay concludes that the general administrative court alone should be qualified to handle repayment decisions. In order to enable such an arrangement, it is necessary to grant all repayment decisions enforceability. Due to making repayment decision enforceable, a decision-making authority has a certainty to execute its decisions at the same time as an individual is granted a right to appeal.

Sammanfattning

Svenska myndigheter betalar årligen ut ett stort antal ersättningar till enskilda runt om i landet. Det är oundvikligt att inte någon utbetalning blir felaktig. När så sker kan en beslutande myndighet meddela ett återkravsbeslut som förpliktigar en enskild att återbetala en utgiven ersättning. Att meddela ett återkravsbeslut är inte helt oproblematiskt utan kan bli föremål för domstolsprövning. En enskild kan anse ett återkravsbeslut vara felaktigt och således vilja få detta undanröjt av allmän förvaltningsdomstol. En myndighet kan tänkas väcka talan i allmän domstol för att få sitt återkravsbeslut genomdrivet.

Denna uppsats syftar till att undersöka hur återkravsbeslut hanteras beträffande svenska domstolars behörighet samt huruvida det kan uppstå processuella skillnader beroende på vilket domstolsslag som blir behörig. Vidare ämnar uppsatsen, genom beaktande av eventuella processrättsliga skillnader, ta ställning till hur återkravsbeslut lämpligast bör hanteras.

Utredningen visar, beträffande domstolars behörighet, att såväl allmän förvaltningsdomstol som allmän domstol är behörig att pröva ett återkravsbeslut. En enskilds rätt att överklaga ett beslut grundar behörighet för allmän förvaltningsdomstol. Ett överklagande av ett återkrav kan ske under förutsättning att det utgör ett beslut i 41 § FL:s bemärkelse samt att det medför ett visst mått av ekonomiska verkningar. Såväl en enskild som en myndighet kan grunda allmän domstol behörighet. När ett återkravsbeslut inte uppfyller kraven för överklagbarhet reduceras beslutet till ett partsbesked, som är förbehållen prövning i allmän domstol. Slutligen kan en myndighet väcka en positiv fullgörelsetalan i allmän domstol. Genom att väcka en fullgörelsetalan i allmän domstol är det möjligt för en myndighet att utverka en verkställbar dom. Genom denna dom kan en myndighet säkerställa att ett meddelat beslut kan genomdrivas.

Mot bakgrund av att båda domstolsslagen i rådande ordning kan bli behöriga att pröva ett återkravsbeslut är eventuella processuella skillnader av central betydelse för hur ett återkravsbeslut lämpligast bör hanteras. Av utredningen framgår det att en enskild tillerkänns ett betydligt bättre rättskydd i allmän förvaltningsdomstol än i allmän domstol. Detta eftersom såväl processledningen som processramen i ett återkravsmål är mer omfattande i allmän förvaltningsdomstol än i allmän domstol.

Slutsatsen är att allmän förvaltningsdomstol ensam borde vara behörig att hantera återkravsbeslut. För att möjliggöra en sådan ordning är det nödvändigt att möjliggöra för en myndighet att genomdriva sitt beslutsinnehåll på annan väg. Genom att tillerkänna samtliga återkravsbeslut verkställbarhet har beslutande myndigheter en säkerhet att kunna verkställa sina beslut samtidigt som en enskild har en rätt att överklaga ett sådant.

Förord

Efter 4,5 år på juristprogrammet finns det en uppsjö personer jag önskar att tacka. Till att börja med vill jag tacka min handledare Vilhelm Persson för ett stort tålamod, spännande diskussioner och många goda råd under arbetet med denna uppsats.

Tack Juridicum för att jag fick mitt älskade nätis - det finns inget sammanhang som jag har känt mig mer hemma i. Tack alla nutida och dåtida nätisar för alla skratt, yatzyspel och olämpliga diskussioner. Det finns inga som ni. Tack till min vän Tony Alexandersson – tiden här hade inte varit samma sak utan dig.

Jag vill även tacka mamma, pappa och syrran för livslångt stöd. Det känns betryggande att jag kommer att gå genom livet med vetskapen att ni i varje steg kommer att heja fram mig.

Mitt största och svåraste tack vill jag rikta till dig, Agnes. Lite visste jag att jag skulle finna min själsfrände på juristprogrammet. Tack för allt glitter. Tack för alla Smirnoffs. Men framförallt tack för att du ville bli min bästis. Vår vänskap är i särklass det viktigaste jag tar med mig efter dessa 4,5 år.

Och avslutningsvis vill jag rikta ett enormt tack till min älskade Christoffer - du är allt!

*Anna Malmqvist
Lund, maj 2019*

Förkortningar

A-kassa	Arbetslöshetskassa
CSN	Centrala studienämnden
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JT	Juridisk tidskrift
KFM	Kronofogdemyndigheten
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalk
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UB	Utsökningsbalk
ÄFL	Förvaltningslag (1986:223)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Årligen betalar svenska myndigheter ut ett stort antal ersättningar till enskilda runt om i landet. Med anledning av det stora antal utbetalningar som äger rum kan det inträffa att någon ersättning antingen betalas ut felaktigt, till ett för högt belopp eller till fel betalningsmottagare. Om så sker kan en person bli skyldig att återbetala vad denne felaktigt har uppburit.¹ Bestämmelser som reglerar återbetalning av för mycket erhållen ersättning går att finna i flertalet socialförsäkringsförfattningar.² Genom införandet av socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) integrerades emellertid flertalet socialförsäkringsförfattningar in i SFB.³ 108 kap. 2 § SFB reglerar fall av återbetalning där mottagaren av en ersättning själv ger upphov till en felaktig utbetalning.⁴

När ett beslut om återkrav är fattat kan det uppstå en så kallad positiv kompetenskonflikt. Med positiv kompetenskonflikt menas att såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol kan bli behörig att pröva ett återkravsbeslut.⁵ Allmän förvaltningsdomstol kan bli behörig att hantera en fråga om återkrav om ett återkravsbeslut är överklagbart och en enskild väljer att överklaga till högre instans.⁶ Till skillnad från allmän förvaltningsdomstol kan allmän domstol bli behörig att hantera en fråga om återkrav på två sätt. För det första kan en enskild väcka en negativ fastställsetalan avseende ett återkravsbeslut. Att en enskild väljer att väcka en fastställsetalan i allmän domstol kan bero på att ett återkravsbeslut inte är överklagbart. Ett icke-överklagbart återkravsbeslut ska betraktas som ett partsbesked vilket ska

¹ Lavin 1986 s. 13.

² Det går bland annat att finna återbetalningsregler i 5 kap. studiestödslagen (1999:1395) och 34 § lönegarantilagen (1992:497).

³ SFB ersatte drygt 30 tidigare gällande socialförsäkringsförfattningar, exempelvis lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. och lagen (1993:389) om assistansersättning. Återkravsbestämmelser kan även idag finnas i andra författningar än SFB men är då till stora delar utformade på liknande sätt. – Rundqvist, Karnovkommentar till 108 kap. 2 § SFB.

⁴ Prop. 2008/09:200 s. 545; Lavin 2015 FT s. 583.

⁵ Under 1900-talet var den rådande problematiken med domstolarnas kompetenser att det uppstod så kallade negativa kompetenskonflikter. Med negativa kompetenskonflikter menas att varken allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol anser sig behöriga att pröva ett mål. Några avgöranden (NJA 1994 s. 657 & RÅ 1995 ref. 58, RÅ 1997 ref. 65.) under sena 1990-tal aktualiserade frågan om negativa kompetenskonflikter. För att undvika sådan negativ kompetenskonflikt infördes 22 a § i den äldre förvaltningslagen (1986:223) (ÅFL) som stadgade en allmän möjlighet att pröva förvaltningsbeslut i allmän förvaltningsdomstol. - von Essen 2013 FT s. 164; Andersson 2001 SvJT s. 861 f.; Prop. 1980/81:8 s. 172, 288 f.; Hirschfeldt 2009 s. 217 ff.; Andersson 2005 s. 20 f.

⁶ von Essen 2013 FT s. 164.

hanteras av allmän domstol. För det andra kan en myndighet väcka en positiv fullgörelsetalan.⁷

För att en enskild ska kunna få ett felaktigt beslut prövat och eventuellt upphävt finns överklagandeinstitutet.⁸ En enskild kan genom rätten att överklaga ett beslut till allmän förvaltningsdomstol få beslutet upphävt och oönskade verkningar eliminerade. I återkravsmål innebär det att en betalningsförpliktelse för en enskild undviks.⁹ Överklagbarhet kan bland annat framgå av speciallagstiftning, exempelvis kan beslut fattade av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 113 kap. 10 § första stycket SFB. Det är dock vanligt att specialförfattningar, likt SFB, endast innehåller bestämmelser som reglerar rätt forum för överklagandet. Det kan emellertid förekomma bestämmelser som reglerar själva överklagbarheten. Sådana bestämmelser kan innehålla en uppräknning av vilka beslut som enligt den aktuella speciallagstiftningen är överklagbara. Ibland är en uppräknning inte uttömmande utan stadgar istället, som i SFB, att beslut enligt lagen i fråga får överklagas. En sådan reglering medför att ett besluts överklagbarhet får avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer likt de som framgår av 41 § förvaltningslagen (2017:900) (FL).¹⁰ Under förutsättning att ett återkravsbeslut uppfyller 41 § FL blir allmän förvaltningsdomstol behörig.

Skulle ett återkravsbeslut inte konstituera överklagbarhet reduceras återkravsbeslutet till ett partsbesked. Ett partsbesked är ett uttalande där en myndighet redovisar sitt ställningstagande i en tvist av civilrättslig natur.¹¹ Utgör ett återkravsbeslut ett partsbesked och vill en enskild få det aktuella partsbeskedet prövat kan denne under vissa förutsättningar väcka en fastställsetalan som hanteras av allmän domstol.¹²

När en ersättning av en eller annan orsak har beviljats på felaktiga grunder är det viktigt för en myndighet att kunna säkerställa verkställighet av det meddelade återkravet. Kronofogdemyndigheten (KFM) är en exekutiv myndighet som kan genomdriva en fordran mot en enskild som av olika anledningar inte betalar.¹³ För att ett återkravsbeslut ska kunna verkställas krävs en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket utsökningsbalken (1981:774) (UB).¹⁴ En exekutionstitel kan bland annat utgöras av ett verk-

⁷ Södergren 2009 s. 242, 307.

⁸ von Essen m.fl. 2018 s. 228.

⁹ Lavin 1986 s. 13; Ragnemalm 2014 s. 151.

¹⁰ Prop. 2016/17:180 s. 254.

¹¹ Prop. 2016/17:180 s. 55.

¹² Detta kommer att utvecklas i kap. 3.3.

¹³ Gregow 2012 s. 25.

¹⁴ Gregow m.fl. Zeteokommentar till 3 kap. 1 § UB.

ställbart beslut eller att en dom har meddelats till en myndighets fördel. Med dom menas såväl dom från allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol.¹⁵ Det innebär att såväl allmän förvaltningsdomstol som allmän domstol, enligt 3 kap. 1 § första stycket UB, kan meddela en dom som en myndighet genom KFM kan verkställa. En myndighet saknar emellertid möjlighet att väcka talan i allmän förvaltningsdomstol. För att en myndighet ska kunna säkerställa att få sitt beslut verkställt är denne hänvisad till att i allmän domstol väcka en fullgörelsetalan. Vid bifall kommer avgörandet från allmän domstol att resultera i en verkställbar dom.¹⁶

Sveriges domstolar är sidoordnade och likställda vilket innebär att allmän domstol inte ska verka som en överinstans till en förvaltningsmyndighet eller allmän förvaltningsdomstol. Att allmän domstol inte ska fungera som en överinstans hindrar emellertid inte allmän domstol från att pröva samma frågor som en förvaltningsmyndighet och allmän förvaltningsdomstol. Eftersom domstolarna är sidoordnade och likställda riskerar det att uppstå parallella prövningar i domstolsslagen.¹⁷ Detta kan uppstå genom att en enskild överklagar ett återkravsbeslut till allmän förvaltningsdomstol samtidigt som en förvaltningsmyndighet väcker talan i allmän domstol för att utverka en exekutionstitel.¹⁸ Genom att tillåta prövning i såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol kan ett återkravsbeslut komma att prövas inom två olika processordningar. Mot bakgrund av att domstolarna tillämpar olika processbestämmelser kan det uppstå processkillnader beroende på vilken domstol som blir behörig.

Denna uppsats undersöker hur återkravsbeslut hanteras i svensk rätt avseende domstolars behörighet. För att möjliggöra en granskning av hur återkrav lämpligast bör hanteras är det centralt att undersöka eventuella processkillnader.

1.2 Syfte och frågeställningar

Beslut från statliga förvaltningsmyndigheter är vanligtvis överklagbara enligt 41 § FL, men ibland uttalar sig en myndighet i egenskap av en civilrättslig aktör och då utgör detta uttalande ett partsbesked som normalt angrips i allmän domstol. Det riskerar att uppstå problem med ett återkravsbesluts karakterisering som ett överklagbart beslut eller ett partsbesked, vilket får betydelse för domstolsslagens behörighet. Ett återkravsbeslut kan dessutom komma att prövas i allmän domstol genom att en myndighet väcker talan för

¹⁵ Prop. 1980/81:8 s. 172, 288 f.

¹⁶ Södergren 2007 FT s. 379.

¹⁷ Södergren 2009 s. 257.

¹⁸ NJA 2001 s. 22.

att möjliggöra ett verkställande av sitt beslut.¹⁹ När en måltyp, likt återkravsmål, hypotetiskt kan komma att prövas i såväl allmän förvaltningsdomstol som allmän domstol finns det risk för motstridiga avgöranden, skiljaktig praxis samt processuella skillnader.²⁰ Syftet med denna uppsats är mot denna bakgrund att undersöka hur återkrav hanteras inom svensk processrätt samt kritiskt granska hur sådana beslut lämpligast bör hanteras.

För att uppnå syftet med uppsatsen ämnar jag att besvara följande frågeställningar:

1. Hur hanteras beslut om återkrav av utbetald ersättning inom svensk processrätt särskilt avseende domstolars behörighet?
2. Vilka processuella skillnader - särskilt avseende processledning och processram - går det att urskilja i domstolsslagens hantering av återkravsbeslut?
3. Hur bör beslut om återkrav av utbetald ersättning lämpligast hanteras inom svensk processrätt?

1.3 Avgränsningar

Med återkravsbeslut menas i denna uppsats när en enskild felaktigt uppburit en ersättning och får ett återkrav riktat mot sig av den beslutande myndigheten. Det finns andra så kallade återkravsbeslut eller återbetalningsbeslut där det i utbetalningens konstruktion förutsätts att en mottagare ska återbetala den utgivna ersättningen. Det finns även återkrav som en enskild riktar mot en myndighet. Så kan fallet vara om en enskild betalat en ersättning och sedan upplever att myndigheten inte uppfyllt sin prestation. Återkrav riktade mot en myndighet kan emellertid inte resultera i ett beslut eftersom att det är en enskild som i ett sådant fall riktar ett anspråk mot en myndighet.²¹ Denna uppsats kommer att fokusera på sådana återkravsbeslut där en myndighet riktar ett anspråk mot en enskild på grund av en felaktigt utbetald ersättning i enlighet med SFB.

Uppsatsen kommer vidare att avgränsas till att undersöka två eventuella processrättsliga skillnader. Fokus kommer att ligga på domstolarnas processledning samt fastställandet av processramen i återkravsmål. Dessa två aspekter anser jag till stor del avgör hur ett mål kommer att hanteras. Utöver detta finns det säkerligen flertalet andra eventuella processrättsliga skillna-

¹⁹ von Essen 2013 FT s. 169.

²⁰ Andersson 2005 s. 20 f.

²¹ Lavin 1986 s. 13.

der som skulle vara av intresse att diskutera. Sådana aspekter har emellertid fått stå tillbaka för att möjliggöra en djupare diskussion av processledningen och fastställandet av processramen.

Inom svensk förvaltningsrätt skiljer man på två olika besvärsmöjligheter, förvaltningsbesvär och kommunalbesvär.²² Med besvär menas ett överklagande av ett förvaltningsbeslut till en överordnad myndighet eller förvaltningsdomstol.²³ Förvaltningsbesvär omfattar såväl besvär över statliga förvaltningsorgans beslut som besvär över kommunala nämnders beslut där besvärsmöjligheter framgår av speciallagstiftning och inte 10 kap. kommunallagen (2017:725) (KomL). Kommunalbesvär omfattar besvär över dels kommunala fullmäktiges beslut, dels beslut av kommunala nämnder där besvär anförs i enlighet med KomL. Uppsatsen fokuserar på den besvärsmöjlighet som framgår av 41 § FL. Med anledning av att 41 § inte är tillämplig på ärendehandläggning hos myndigheter i kommuner och landsting där beslut kan laglighetsprövas genom 13 kap. KomL så behandlas inte kommunalbesvär närmre i uppsatsen.²⁴

I specialförfattning förekommer ofta bestämmelser som reglerar överklagande inom olika materiella förvaltningsområden.²⁵ Bestämmelser kan innehålla dels uppräknningar av vilka beslut som tillerkänns överklagbarhet, dels vilka beslut som överhuvudtaget inte får överklagas. Svaret på frågan huruvida ett beslut är överklagbart eller inte i sådana fall är att finna i tillämplig specialförfattning samt genom allmänna förvaltningsrättsliga principer.²⁶ Speciallagstiftning är inte helt enkel att tolka och kan säkerligen ge upphov till kompetensfördelningssvårigheter. Hur sådana specialbestämmelser tillämpas påverkar emellertid inte 41 § FL. Specialbestämmelser kommer därför inte närmre att diskuteras i uppsatsen.²⁷

Utländsk rätt kommer inte att behandlas i uppsatsen. Detta betyder inte att utländsk rätt skulle sakna intresse för syftet och frågeställningarna. Ett komparativt inslag hade kunnat presentera lösningar på hur återkrav lämpligast borde hanteras. Av utrymmesskäl har emellertid utländsk rätt fått stå tillbaka för en fördjupande svensk diskussion.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) är central för problematiken kring negativa kompetenskonflikter. Som framgår av bakgrundsavsnittet är situationen

²² Besvär är ett sätt att beteckna ett överklagande. - Strömberg & Lundell 2018 s. 188.

²³ Strömberg & Lundell 2018 s. 188.

²⁴ Ragnemalm 2014 s. 161 f., Strömberg & Lundell 2018 s. 189.

²⁵ Ragnemalm 2014 s. 163.

²⁶ Warnling Nerep 2011 s. 39 ff.

²⁷ Ahlström 2018 s. 250 f.; Ragnemalm 2014 s. 163.

inte längre sådan att varken allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol betraktar sig vara behörig att hantera återkravsmål. Problematiken är snarare att båda domstolsslagen kan anse sig vara behöriga att pröva ett återkravsmål. Av denna anledning anser jag inte att frågan om rätten till domstolsprövning vara lika intressant och kommer därför inte närmre att redogöra för EKMR.

1.4 Metod

Vid arbetet med uppsatsen har såväl rättsdogmatisk metod som rättspolitisk metod använts. Uppsatsens första frågeställning är av de lege lata-natur medan den andra frågeställningen tar fokus på de lege ferenda. Med ett påstående de lege lata avses hur rätten är medan ett påstående de lege ferenda avser hur rätten borde vara. För att besvara uppsatsen första frågeställning har en rättsdogmatisk metod använts eftersom denna frågeställning syftar till att utreda och analysera gällande rätt för hanteringen av återkravsmål.²⁸ För frågeställningens ändamål lämpar sig den rättsdogmatiska metoden bäst eftersom metoden syftar till att fastställa vad som utgör just gällande rätt. Genom tillämpning av den rättsdogmatiska metoden tolkas och systematiseras gällande rätt utifrån allmänt accepterade rättskällor, så som lagstiftning, förarbeten, prejudikat från HFD och HD och juridisk doktrin.²⁹

Att den första frågeställningen faller inom den rättsdogmatiska metoden synes självklart. Huruvida den andra frågeställningen faller inom den rättsdogmatiska metoden är desto mer oklart. I detta sammanhang är det värt att framhålla att begreppen rättsdogmatik, gällande rätt och rättskällevärdet medför oklarheter att närmare fastställa dess innebörd vilket innebär svårigheter att närmre bestämma metodens tillämpningsområde. Av vissa anses den rättsdogmatiska metoden innefatta en möjlighet att kritisera gällande rätt utifrån fristående ändamålsargument.³⁰ Om så är fallet kan den rättsdogmatiska metoden även användas för besvarandet av uppsatsens andra frågeställning. I samband med besvarandet av uppsatsens andra frågeställning är emellertid rättspolitiska synpunkter av intresse. Genom att i denna del av uppsatsen anlägga en rättspolitisk metod kan diskussionen inrymma sådana värderingar som inte kan utläsas ur de auktoritativa rättskällor som konstituerar gällande rätt. Genom använda rättspolitiska argument kan den enskildes

²⁸ Sandgren 2018 s. 49.

²⁹ Även de rättskällevärderingsprinciper som följer av rättskällevärdet beaktas inom metoden. Dessa principer inkluderar bland annat oskrivna principer för tolkning av rättskällor samt förhållandet mellan olika rättskällor – Nääv & Zamboni 2018 s. 21; Hellner 2001 s. 22, 29; Sandgren 2018 s. 49.

³⁰ Hellner 2001 s. 27 ff.

rättsskyddsbehov, myndigheters effektivitet samt intresset av en förutsebar rättstillämpning beaktas.³¹

1.5 Material och forskningsläge

De rättskällor som ligger till grund för besvarandet av uppsatsens frågeställningar är lagtext, förarbeten, praxis och doktrin. En del av uppsatsen syftar till att utreda gällande rätt avseende hanteringen av återkravsmål inom svensk processrätt. Uppsatsen fokuserar i denna del i synnerhet på den huvudregel om besluts överklagbarhet som stadgas i 41 § FL. Bestämmelsen trädde i kraft 1 juli år 2018 och bygger i stor utsträckning på den praxis som tidigare utvecklats i fråga om vad som konstituerar ett överklagbart beslut. Bestämmelsen syftar till att klargöra vilka förutsättningar som konstituerar ett överklagbart beslut, vilket är avgörande för att allmän förvaltningsdomstol ska bli behörig.³² Avseende allmän domstols kompetens i återkravsmål är 10 kap. 17 § (1942:740) (RB) av intresse genom att stadga en generell behörighet.

Lagtext utgör den primära rättskällan men ofta är innehållet i lagtexten inte fullständigt, vilket är fallet för såväl 41 § FL som 10 kap. 17 § RB. Andra rättskällor kan därför behöva fungera som klargörande utfyllnad. I sådana lägen kan förarbeten ge vägledning genom att klargöra rättsläget.³³ I fråga om förarbeten har framför allt propositionen till den nu gällande FL³⁴ varit central. Betänkandet SOU 2010:29 har varit av intresse för uppsatsen på grund av att det innehåller såväl generell information om överklagande som specifik information om hur partsbesked förhåller sig till överklagbarhetsfrågan. Trots att FL inte innehåller någon särreglering av partsbesked har förhållandet mellan överklagbara beslut och partsbesked diskuterats i förarbetena. Av denna anledning har dessa två källor, främst betänkandet, använts flitigt.

Avseende allmän förvaltningsdomstols kompetens i mål om återkrav är 41 § FL som nämnts central. Mot bakgrund av att bestämmelsen till stora delar är en kodifiering av HFD:s praxis blir praxis en central källa. Tidigare praxis kan nämligen ge vägledning för hur bestämmelsen ska tillämpas. HFD:s och tidigare Regeringsrättens avgöranden på området överklagbarhet utgör därför en viktig del av rättskällematerialet. Praxis på överklagbarhetsområdet är omfattande och det har därför varit nödvändigt att göra ett urval. Vid urvalet av rättsfall har främst två saker beaktats. Dels har rättsfallens aktualitet i

³¹ Sandgren 2018 s. 53.

³² Prop. 2016/17:180 s. 252.

³³ Carlsson (Bernitz) 2017 s. 89.

³⁴ Prop. 2016/17:180.

förhållande till överklagbarhet beaktats. Här har särskilt fokus lagts vid rättsfall som innehåller en diskussion kring ekonomiska verkningar eftersom det är detta som är av intresse för återkravsbeslut. Dels har sådana rättsfall som hanterar partsbesked valts ut.

Några rättsfall som använts i uppsatsen är decennier gamla men tas upp med anledning av att de är av intresse för rättsutvecklingen och tolkningen av existerande bestämmelser. De äldre avgörandena från Regeringsrätten är fortfarande aktuella eftersom nya rättsfall samt nutida artiklar fortfarande hänvisar till dessa avgöranden. Två avgöranden som diskuteras mer ingående är RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7. Rättsfallen behandlar inte återkrav specifikt men är vägledande i bedömningen av såväl vad som utgör ett beslut som överklagbarhet generellt. Rättsfallen är därför viktiga för att kunna förstå överklagbarhetsfrågan.

En stor del av det material som ligger till grund för uppsatsen och som kritiskt har granskats och analyserats består av juridisk doktrin i form av litteratur och vetenskapliga artiklar. Den juridiska doktrin som använts består till stora delar av artiklar författade av erkända och framstående auktoriteter publicerade i Förvaltningsrättslig tidskrift (FT), Juridisk tidskrift (JT) och Svensk Juristtidning (SvJT). Vid urvalet av doktrin har hänsyn tagits till dess aktualitet samt hur grundligt överklagandeförutsättningar och partsbesked behandlas.

Överklagbarhetsfrågan har länge diskuterats och det finns därför mycket doktrin på området. Doktrin utkommen efter FL:s ändring 2018 är emellertid inte omfattande. Hans Ragnemalms avhandling från 1970 "Förvaltningsbesluts överklagbarhet" har använts i delar av uppsatsen. Trots de antal år som har passerat sedan utgivningen av avhandlingen så har den varit central för diskussionen kring överklagbarhet eftersom det är den mest grundliga undersökning som har företagits på det ämnet. HFD hänvisar än idag till avhandlingen i sina avgöranden. Ragnemalm var även ensam utredare i betänkandet SOU 2010:29. Betänkandet bygger till stora delar på Ragnemalms avhandling och ligger till grund för 41 § FL. Av denna anledning bör avhandlingen trots sina år fungera som ett värdigt rättskällematerial.

Likt Ragnemalms avhandling är även Rune Lavins gedigna undersökning av återbetalningsfrågan i "Återbetalning av social ersättning" från 1986 några decennier gammal. Lavin är bland annat tidigare ledamot i lagrådet och ordförande i Regeringsrätten/HFD samt professor i socialrätt och förvaltningsrätt och är framstående inom frågan om återbetalning. Hans tankar i 1986 års bok återkommer han även till på senare tid, bland annat i sin bok "Överklagbarheten i blickpunkten".

Patrik Södergren har med sin avhandling ”Vem dömer i gråzonen” från 2009 bidragit till utredningen av kompetensfördelningen domstolsslagen emellan. Trots att det dels tillkommit en ny förvaltningslag som syftar till att förtydliga kompetensfördelningen, dels att flera rättsfall meddelats härefter så är avhandlingen i stora delar fortfarande relevant. Avhandlingen har främst använts i diskussionen kring rättskraft över domstolsgränserna. I de fall rättsläget har ändrats kommer detta att påtalas.

Tilläggas bör även att doktrin som djupgående behandlar partsbesked och dess förhållande till överklagbarhetsfrågan saknas. Partsbesked diskuteras kortfattat i förarbeten till FL samt nämns i förbifarten i någon artikel. Av denna anledning har praxis samt tolkning av denna fått spela en större roll i denna del.

1.6 Disposition

Beträffande ett återkravsbeslut finns det tre potentiella prövningsmöjligheter. Prövning i allmän förvaltningsdomstol sker genom att en enskild initierar ett överklagande om denne inte anser att ett meddelat återkravsbeslut är korrekt. En enskild kan även tänkas väcka en negativ fastställelsetalan i allmän domstol om det aktuella återkravsbeslutet inte uppfyller kraven för att utgöra ett överklagbart beslut. Att en myndighet väljer att väcka talan i allmän domstol kan bero på att en enskild inte följer ett meddelat beslut att återbetala ett utkrävt belopp behöver således ta hjälp av en exekutiv myndighet för att kunna verkställa sitt beslut. För att kunna verkställa ett återkravsbeslut genom en exekutiv myndighets försorg krävs som nämnts ovan en exekutionstitel.

De tre potentiella prövningsmöjligheterna kan göra såväl allmän förvaltningsdomstol som allmän domstol behörig. För att kunna besvara den första uppställda frågeställningen om hur återkrav hanteras i svenska domstolar kommer uppsatsens tre inledande kapitel att redogöra för en prövningsmöjlighet var.

I uppsatsens andra kapitel diskuteras den första prövningsmöjligheten, det vill säga rätten att överklaga ett återkravsbeslut. Under förutsättning att ett återkravsbeslut är överklagbart blir allmän förvaltningsdomstol behörig att hantera ett återkrav vilket medför att ett särskilt fokus ligger på vad som konstituerar ett överklagbart beslut.

Kapitel tre innehåller en redogörelse av den andra prövningsmöjligheten, det vill säga då ett återkravsbeslut karakteriseras som ett partsbesked. När ett återkravsbeslut är ett partsbesked är prövning utesluten i allmän förvalt-

ningsdomstol. Kapitel tre tar således sikte på prövningsmöjligheten som, genom att en enskild väcker talan, gör allmän domstol behörig.

I kapitel fyra presenteras den sista möjligheten att få ett återkravsbeslut prövat i domstol. Kapitel fyra tar nämligen sikte på när en myndighet ämnar utverka en verkställbar dom så denne kan genomdriva ett beslutsinnehåll. Med anledning av att en förvaltningsmyndighet inte kan väcka talan i allmän förvaltningsdomstol är denne lämnad till att väcka en fullgörelsetalan i allmän domstol som då blir behörig att hantera ett återkravsbeslut.

Med anledning av att domstolsslagen är sidoordnade och självständiga är det viktigt för att kunna beskriva hur ett återkravsbeslut hanteras i svensk processrätt att konstatera hur ett avgörande från allmän domstol beträffande ett återkrav betraktas i allmän förvaltningsdomstol och vice versa. För att kunna avgöra detta är det viktigt att undersöka en doms rättsverkan över domstolsgränserna. Kapitel fem kommer därför att redogöra för just rättskraft över domstolsgränserna.

För att kunna jämföra allmän förvaltningsdomstols hantering av återkrav med allmän domstols och sedan möjliggöra ett ställningstagande i frågan om hur återkrav lämpligast bör hanteras är det viktigt att fastställa vad domstolsslagen får döma över samt hur aktiva de får lov att vara i ett mål. Kapitel sex behandlar därför fastställandet av processramen och processledningen i återkravsmål i båda domstolsslagen.

Uppsatsen avslutas med en sammanfattning av den löpande analys som företagits samt en utvecklande analys där kapitlen sammanvävs och ställning tas till hur återkrav lämpligast bör hanteras.

2 Prövningsmöjlighet 1: Överklagande av beslut

2.1 Inledning

En möjlighet att pröva ett återkrav är genom att en enskild överklagar ett återkravsbeslut till allmän förvaltningsdomstol. En anledning till att en enskild väljer att överklaga ett återkravsbeslut kan vara att denne anser att en utgiven ersättning har varit befogad. För att allmän förvaltningsdomstol ska vara behörig att pröva en fråga om återkrav krävs att återkravsbeslutet är ett överklagbart beslut. I äldre förvaltningslagar saknades vägledning beträffande vilka förutsättningar som konstituerar överklagbarhet. I lagförarbeten till FL lyftes just avsaknaden av bestämmelser som närmare specificerade förutsättningarna för överklagbarhet fram som en betydande brist.³⁵ Bris-tande förutsebarhet var tillsammans med tillämpningsproblematik två av anledningarna till att det i 41 § FL infördes en allmän bestämmelse om vilka beslut som kan överklagas.³⁶

I kommande avsnitt redogörs inledningsvis för anledningen till att pröv-ningsmöjligheten existerar vilket är av intresse för att kunna avgöra hur återkravsbeslut lämpligast bör hanteras. Efterföljande avsnitt kommer fokusera på förutsättningarna för prövning i allmän förvaltningsdomstol. Ett inledande delavsnitt kommer fokusera på vad som utgör ett beslut i 41 § FL:s bemärkelse. Efterföljande delavsnitt tar sikte på vad som konstituerar överklagbarhet. Sedan lagändringen är det ett besluts verkningar som är avgörande för överklagbarheten.³⁷ Tidigare var överklagbarheten beroende av huruvida beslutet medförde rättsverkningar för adressaten. Exigibilitet var en sådan rättsverkning som särskild vikt lades vid. Rättsverkningar har inte helt spelat ut sin roll i bedömningen av ett besluts överklagbarhet men ingår nu i prövningen av om ett beslut medför tillräckliga verkningar för en adres-sat.³⁸ I avsnitt 2.3.2.2 och 2.3.2.3 kommer därför särskilt fokus ges till fak-tiska och rättsliga verkningar. Kapitlet kommer att avslutas med avslutande kommentarer.

³⁵ SOU 2010:29 s. 611.

³⁶ Prop. 2016/17:180 s. 252.

³⁷ Wall 2019 FT s. 136.

³⁸ Ragnemalm 2005 FT s. 451; Wall 2019 FT s. 136.

2.2 Syftet med prövningsmöjligheten

En enskilds rättsskydd garanteras till stora delar av överklagandeinstitutet, vilket har sin grund i en enskilds rätt att gå till kung för att bli beviljad rättelse av ett felaktigt förvaltningsbeslut.³⁹ Genom förvaltningsbesvär kan återkravsbeslut och andra beslut av statliga myndigheter överklagas.⁴⁰ I en överklagandeprocess ska ett förvaltningsbeslut underkastas en allsidig prövning. Med allsidig prövning menas att prövoinstansen, oberoende av om talan förs hos överordnad myndighet eller domstol, inte är begränsad till en strikt laglighetsprövning utan kan även göra skälighets- och lämplighetsbedömningar. Det innebär att en förvaltningsdomstol kan ändra på ett av en förvaltningsmyndighet meddelat beslut.⁴¹ Genom att en enskild överklagar ett återkravsbeslut kommer allmän förvaltningsdomstol att företa motsvarande prövning som tidigare företagits av den beslutande förvaltningsmyndigheten. Vid ett bifall av ett överklagande i allmän förvaltningsdomstol kan ett återkravsbeslut upphävas eller undanröjas i kombination med att överinstansen ersätter det med ett nytt beslut.

En grundtanke med överklagandeinstitutet är således att utgöra ett rättssäkerhetsmedel för en enskild att få felaktiga förvaltningsbeslut upphäva eller ändrade.⁴² Sammanfattningsvis medför rätten att överklaga en möjlighet för en enskild att få ett återkravsbesluts oönskade verkningar eliminerade.

2.3 Grunder för prövning i allmän förvaltningsdomstol

2.3.1 Beslut

En grundläggande förutsättning för överklagande av ett återkravsbeslut i allmän förvaltningsdomstol är förekomsten av ett beslut. Denna förutsättning kan framstå som banal men i praxis har bedömningen av existensen av ett beslut upprepade gånger visats vara problematisk.⁴³ Med beslut avses i 41 § FL ett förvaltningsbeslut, det vill säga ett beslut fattat av en statlig förvaltningsmyndighet. Någon fullt entydig definition av vad som utgör ett förvaltningsbeslut är svår att finna och därför omfattar begreppet ett stort antal företeelser. En gemensam uppfattning är emellertid att ett beslut innefattar ett *uttalande* från en statlig myndighet där denne ämnar *påverka* andra

³⁹ SOU 2010:29 s. 601.

⁴⁰ Ragnemalm 2014 s. 151.

⁴¹ Ragnemalm 2014 s. 151; SOU 2010:29 s. 601.

⁴² RÅ 2004 ref. 8.

⁴³ Se RÅ 2004 ref. 8 & RÅ 2007 ref. 7 för vad som utgör ett beslut.

förvaltningsorgans eller enskildas *handlande*.⁴⁴ Myndigheten ska genom sitt uttalande ge uttryck för sin ståndpunkt i en viss fråga.⁴⁵ I återkravsmål kan detta komma till uttryck genom att klargöra att en enskild inte varit berättigad en utgiven ersättning och därför är återbetalningsskyldig.

En förutsättning för att ett uttalande om återkrav ska utgöra ett beslut i 41 § FL:s bemärkelse krävs det att uttalandet ämnar påverka en enskild. Huruvida ett beslut de facto påverkar en enskild på sådant sätt som myndigheten haft för avsikt kan bero på dels lojaliteten hos beslutets adressat, dels på myndighetens tillgång till påtryckningsmedel.⁴⁶ Det är inte alltid som en myndighet har tillgång till påtryckningsmedel i samband med ett uttalande men ett beslut bör vanligtvis verka normerande för beslutets adressat i den situation som uttalandet omfattar. Denna normerande avsikt kan framgå mer eller mindre tydligt beroende på uttalandets specifika utformning.⁴⁷

Teoretiskt sett uppställs det inte några formkrav på ett beslut. Det innebär att ett uttalande kan antingen vara formlost eller formbundet utan att ett beslut förlorar sin beslutskaraktär.⁴⁸ Mot bakgrund av att det inte föreligger något formkrav kan även ett muntligt uttalande och ett uttalande som framställs med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel utgöra ett beslut.⁴⁹ Högre instans ska emellertid i sin prövning av ett återkrav kunna bedöma huruvida återkravsbeslutet ska bestå, ändras eller upphävas. Eftersom det inte är möjligt för högre instans att företa en ändring eller upphäva ett muntligt uttalande förutsätts därför att uttalandet på något sätt dokumenterats vilket i realiteten medför ett skriftligt formkrav.⁵⁰ I 31 § FL har dessutom en dokumentationsskyldighet införts. Enligt denna bestämmelse ska även ett muntligt beslut dokumenteras vilket medför att ett muntligt beslut i slutändan blir ett skriftligt.⁵¹

Inte sällan betecknar en myndighet vad som skulle kunna utgöra ett beslut något annat, exempelvis information eller råd. En tänkbar anledning till detta kan vara att en myndighet inte vill använda sig av beteckningen ”beslut” för att undvika att ge sken av att det avser en åtgärd som för den enskilde är bindande. På detta sätt eliminerar en myndighet en eventuell omprövning och överklagande av ett beslut.⁵² Vad som är avgörande för om det föreligger ett beslut eller inte är emellertid inte den rubricering som en myn-

⁴⁴ RÅ 2004 ref. 8; Wall 2019 FT s. 135; Ragnemalm 2014 s. 21.

⁴⁵ SOU 2010:29 s. 97; Strömberg & Lundell 2018 s. 60.

⁴⁶ SOU 2010:29 s. 98.

⁴⁷ Ragnemalm 2014 s. 21; Wall 2019 FT s. 135.

⁴⁸ Strömberg & Lundell 2018 s. 60 f.; Ragnemalm 2014 s. 22.

⁴⁹ SOU 2010:29 s. 613.

⁵⁰ Ragnemalm 1970 s. 27 f., 33 ff.; SOU 2010:29 s. 613; RÅ 2004 ref. 8.

⁵¹ Prop. 2016/17:180 s. 183.

⁵² Warnling-Nerep 2015 s. 120.

dighet väljer. Det är istället avsikten hos en myndighet att påverka en enskilds eller ett annat förvaltningsorgans handlande som är centralt i bedömningen av ett besluts överklagbarhet.⁵³

Ett vägledande rättsfall är RÅ 2004 ref. 8, det så kallade Olivolja-fallet. Livsmedelverket skickade i målet en skrivelse rubricerad som ”information” till samtliga miljö- och hälsoskydds nämnder samt intressenter inom livsmedelsbranschen. I skrivelsen framgick det att Livsmedelverket förutsatte att producenter vidtog åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa att oljor inte var otjänliga. En av producenterna till en av de utpekade oljorna överklagade Livsmedelverkets skrivelse till förvaltningsrätten med motiveringen att informationsskrivelserna innefattade ett förbud mot saluföring av sådan olja samt ett generellt saluhållandeförbud mot oljor med överskriden PAH-nivå. Livsmedelverket å sin sida bestred att skrivelsen utgjorde ett beslut och menade att skrivelsen snarare skulle betraktas som ett oförbindande uttalande som således saknade direkta rättsverkningar.

Domstolen inledde med att diskutera kännetecknen för ett förvaltningsbeslut och kom fram till följande. Ett förvaltningsbeslut innefattar ett uttalande från en myndighet där myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlanden. Det uppställs inga formkrav på uttalandet men beslut som inte är skriftliga eller på annat sätt har dokumenterats kan inte överklagas. Objektet för överklagandet var en riktad informationsskrivelse som dels offentliggjordes på Livsmedelverkets hemsida, dels skickades ut till intressenter och nämnder via ett pressmeddelande. Domstolen ansåg det inte råda några tvivel om att skrivelsen utgjorde ett förvaltningsbeslut trots den valda rubriceringen.

2.3.2 Överklagbarhet

2.3.2.1 Inledning

För att ett återkravsbeslut ska tillerkännas överklagbarhet och därmed möjliggöra för en enskild att föra en talan i allmän förvaltningsdomstol krävs att återkravsbeslutet medför en viss grad av verkningar för den enskilde. Av 41 § FL framgår det att för överklagbarhet ska ett beslut kunna antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.⁵⁴ Förvaltningsrättsutredningen föreslog att ett beslut skulle få överklagas om det kunde antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.⁵⁵ Efter att flera remissinstanser uttryckt oro kring eventuell svårillämplighet formulerades bestämmelsen om. I propositionen presenterades

⁵³ Warnling-Nerep 2015 s. 121; RÅ 2007 ref. 7.

⁵⁴ von Essen 2013 FT s. 165.

⁵⁵ SOU 2010:29 s. 633 ff.

den formulering som senare skulle bli den slutliga, att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Genom denna formulering framgår det att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet.⁵⁶

Enligt äldre litteratur och praxis ansågs rättsverkningar utgöra ett definitivt kriterium för överklagbarhet. Att rättsliga verkningar inte längre är en nödvändig faktor i bedömningen av ett besluts överklagbarhet har förtydligats i praxis och förarbeten.⁵⁷ Rättsliga verkningarna grundar emellertid fortfarande överklagbarhet genom att anses medföra sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Med rättsliga verkningar menas bland annat att ett beslut antingen är exigibelt eller att det medför positiv rättskraft.⁵⁸ Av intresse för återkravsbeslut är främst exigibilitet, det vill säga möjligheten att verkställa beslutet, vilket medför att fokus i avsnittet kommer att ligga på det. Huruvida ett beslut är exigibelt eller inte spelar även roll för en myndighets möjlighet att genomdriva ett beslutsinnehåll och kommer därför även att beröras i kapitel fyra men där en annan ingångsvinkel kommer att tas. I detta kapitel har exigibilitet betydelse för huruvida ett beslut är överklagbart.

Avsnitt 2.3.2.2 innehåller en redogörelse för vad som utgör faktiska verkningar. Som framgått av uppsatsen ingår ekonomiska, personliga och andra verkningar i det större begreppet faktiska verkningar. Eftersom uppsatsen utreder återkravsbeslut så kommer fokus ligga på ekonomiska verkningar. Efter avsnittet om faktiska verkningar kommer det sedan att undersökas huruvida ett återkravsbeslut är exigibelt eller inte, vilket också kan konstituera överklagbarhet.

2.3.2.2 Faktiska verkningar

Med att ett beslut ska påverka någons situation menas att ett beslut ska ha faktiska verkningar för en enskild, exempelvis i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation. Oaktat detta utesluter inte 41 § FL att ett beslut i andra avseenden än personliga och ekonomiska kan påverka någons situation på sådant sätt att bestämmelsen blir tillämplig. Bestämmelsens utformning öppnar således upp för att det även i fortsättningen är rättstillämparen som är ytterst ansvarig för att bedöma vad som kan utgöra sådana faktiska verkningar som konstituerar överklagbarhet.⁵⁹ Avseende återkravsmål är det ekonomiska verkningar som drabbar en enskild eftersom ett

⁵⁶ Prop. 2016/17:180 s. 15, 332.

⁵⁷ Prop. 2016/17:180 s. 253; RÅ 2004 ref. 8; RÅ 2007 ref. 7.

⁵⁸ Ragnemalm 1970 s. 232 ff., 241 ff., 382 ff.; von Essen 2013 FT s. 165.

⁵⁹ Ahlström 2018 s. 250; Prop. 2016/17:180 s. 252 f.

återkravsbeslut innebär att en enskild är skyldig att betala åter ett belopp som enligt den beslutande myndigheten blivit felaktigt utgiven.

Med rekvisitet att ett beslut ska påverka en adressat på ett *inte obetydligt sätt* följer att inte vilken obetydlig påverkan som helst grundar överklagbarhet. Det är emellertid viktigt att överklagbarheten inte blir illusorisk och därför är det viktigt att det inte uppställs allt för höga krav på beslutets påverkan.⁶⁰ Beträffande återkravsbeslut som i samtliga fall medför någon ekonomisk verkning är det centralt att denna ekonomiska verkning inte är allt för obetydlig.

Beslut som inte anses medföra tillräckliga verkningar för överklagbarhet är partsbesked. Partsbesked är, som nämndes inledningsvis, ett beslut där en förvaltningsmyndighet framför ett ställningstagande i en tvist med civilrättslig karaktär.⁶¹ Karakteriserande för partsbesked är att sådana beslut inte slutligt löser en tvist mellan en offentlig part och en enskild.⁶² Trots uttalanden i förarbeten om att partsbesked inte skulle tillerkännas överklagbarhet förblev partsbeskeden oreglerade i 2017 års FL.⁶³ Enligt huvudregeln tillerkänns inte partsbesked överklagbarhet och faller således utanför 41 § FL:s tillämpningsområde med anledning av att det inte medför tillräckliga faktiska verkningar för en enskild. Skulle emellertid en myndighet utforma ett partsbesked på sådant sätt att det för en enskild ger intrycket av att det är ett bindande beslut om exempelvis ett föreläggande eller förbud trots att det avser en tvist som endast ska avgöras i allmän domstol, har myndigheten i fråga överskridit sina befogenheter. För att undvika att myndigheter försöker kringgå bestämmelserna om överklagande så ska även sådana partsbesked enligt huvudregeln anses vara överklagbara.⁶⁴

Mot bakgrund av att ett återkravsbeslut som är överklagbart ska prövas i allmän förvaltningsdomstol och partsbesked ska prövas i allmän domstol är det avgörande vilket kategorisering ett återkravsbeslut får. Det är av denna anledning av intresse att undersöka hur bedömningen av överklagbarhet har gjorts i praxis. HFD:s ovannämnda avgörande i Olivoljefallet⁶⁵ är även vägledande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet. Andra delen av domstolens avgörande bestod av att bedöma huruvida förvaltningsbeslutet var överklagbart eller inte. Domstolen inledde denna diskussion med ett konstaterande om att ett överklagbart beslut ska ha, eller åtminstone vara ägnat att få, en påvisbar effekt. Ett beslut ska betraktas som överklagbart om

⁶⁰ Ahlström 2018 s. 250; Prop. 2016/17:180 s. 252 f.

⁶¹ Ragnemalm 1984 FT s. 316; Södergren 2009 s. 267 f.

⁶² Södergren 2009 s. 267 f.; Prop. 2016/17:180 s. 55.

⁶³ Lavin 2017 FT s. 505; Prop. 2016/17:180 s. 55.

⁶⁴ Prop. 2016/17:180 s. 260; Ahlström 2018 s. 251 f.

⁶⁵ RÅ 2004 ref. 8.

det finns anvisade medel i rättsordningen som garanterar att ett besluts avsedda effekt uppnås. Domstolen anförde vidare att även beslut som kan ligga till grund för senare avgöranden som kan genomdrivas mot adressaten, ska tillerkännas överklagbarhet. Vidare konstaterade domstolen att beslut kan tillerkännas överklagbarhet trots avsaknad av sådana rättsverkningar om ett beslut är ägnat att negativt påverka en adressats personliga eller ekonomiska situation. Motivet till att ett beslut ska tillerkännas överklagbarhet är således snarare beslutets faktiska effekter än dess rättsliga.

Domstolen konstaterade att beslut som endast innehåller ren information inte kan medföra sådana verkningar som grundar överklagbarhet. Skrivelsen i detta mål rubricerades ”information” men har innehållit påbuds- och förbudsliknande uttalanden riktade mot intressenter. Enligt domstolen saknade skrivelsen rättsverkningar eftersom uttalandena inte innehöll något uttryckligt saluförbud och inte heller medförde positiv rättskraft. Avsaknaden av rättsverkningar för adressaten hindrade emellertid inte att beslutet kunde tillerkännas överklagbarhet. Skrivelsen i målet hade utformats på sådant sätt att den var ägnad att uppfattas som bindande. I målet agerade såväl offentliga som privata aktörer som om beslutet vore bindande för dem. För att den enskildes behov av rättsskydd i ett sådant fall ska kunna tillgodoses ansåg domstolen att ett sådant beslut måste tillerkännas överklagbarhet.⁶⁶

Ett annat mål som det flitigt refereras till är RÅ 2007 ref. 7.⁶⁷ I detta mål uppbar person X och dennes familj ett ekonomiskt bistånd. Genom en skrivelse, betecknad som beslut, uppmanades person X att inom en månad sälja den bil som han hade införskaffat. Enligt denna skrivelse kunde den fortsatta rätten till ekonomiskt bistånd äventyras om person X inte uppvisade ett kvitto på den sålda bilen. Stadsdelsförvaltningen, som var part i målet, gjorde gällande att informationsskrivelsen av misstag hade kommit att uttryckas som ett beslut men att den var av sådan informationskaraktär att den inte borde tillmätas överklagbarhet. HFD inledde sin dom med att konstatera att det enligt praxis inte förutsätts att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att tillerkännas överklagbarhet. Avgörande för bedömning av ett besluts överklagbarhet är istället huruvida beslutets innehåll medfört faktiska verkningar. Domstolen konstaterade att skrivelsen i målet haft karaktären av ett åläggande för den enskilde att inom en månads tid sälja sin bil för att undvika att dennes rätt till ekonomiskt bistånd skulle ifrågasättas. Den enskilde och dennes familj var i sin försörjning beroende

⁶⁶ I HFD 2018 ref. 23 har HFD dömt i linje med Olivolfjefallet genom att ha givit ett besluts faktiska verkningar betydelse för frågan om överklagbarhet. I HFD 2018 ref. 23 konstituerade ett ställningstagandes faktiska verkningar överklagbarhet trots att myndigheten hade agerat utanför dess beslutskompetens. – Wall 2019 FT s. 138.

⁶⁷ Bland annat: HFD 2012 ref. 59; HFD 2012 ref. 11; RÅ 2010 ref. 29 och RÅ 2010 ref. 72.

av det ekonomiska biståndet och ett uteblivet sådant skulle medföra kännbara effekter för dem. Domstolen konstaterade att beslutet därmed var överklagbart.

Till skillnad från RÅ 2007 ref. 7 ansåg inte HFD i RÅ 2010 ref. 72 att Försäkringskassans beslut skulle tillerkännas överklagbarhet. I RÅ 2010 ref. 72 hade en försäkrad begärt ersättning hos Försäkringskassan för en utredning som bekostats av den försäkrade i samband med en rehabiliteringsansökan. Denna utredning låg till grund för Försäkringskassans beslut att bevilja sjukersättning och företogs av den försäkrade på grund av att denne inte ansett att kassan fullgjort sin utredningsskyldighet. Försäkringskassan avlog begäran om ersättning och den försäkrade överklagade detta beslut. Ekonomiska verkningar har tidigare framhållits som en avgörande faktor för överklagbarheten men i detta mål konstaterade HFD att beslutet förvisso kunde ha en ekonomisk effekt men att det saknades en faktisk effekt för den försäkrade med anledning av att Försäkringskassan saknat möjlighet att bevilja sådan ersättning. Lavin menar att ekonomiska verkningar bedöms olika i RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 72 vilket medför oklarhet i vad som utgör ekonomiska verkningar samt dess inbördes förhållande till faktiska verkningar.⁶⁸

2.3.2.3 Exigibilitet

Exigibilitet, eller verkställbarhet, är en rättslig effekt som i sig anses medföra en sådan verkning som konstituerar överklagbarhet. Med exigibilitet menas att ett beslut, med hjälp av en myndighets försorg, kan verkställas.⁶⁹ En faktor som talar för att ett beslut ska tillerkännas exigibilitet är ifall beslutet innehåller direkta handlingsmönster för en enskild eller för en myndighet. Med direkta handlingsmönster menas i första hand att beslutet ska verkställas med hjälp av offentlig myndighet, vanligtvis genom att utöva tvång mot en enskild. Genom ett legalt våldsutövande kan en myndighet justera verkligheten efter ett besluts innehåll.⁷⁰ Särskilda myndigheter förfogar således över olika sorters tvångsmedel. Det är emellertid sällan som våldsanvändning tillgrips utan vanligtvis är hot om sådant våld tillräckligt verkningsfullt för att få beslutsinnehållet realiserat.⁷¹

I HFD 2016 ref. 62 var det ett besluts exigibilitet som konstituerade överklagbarhet. Frågan i målet var huruvida en länsstyrelses krav på återbetalning av statens regressfordran avseende lönegarantimedel skulle få överklagas. Domstolen konstaterade inledningsvis att varken lönegarantilagen

⁶⁸ Lavin 2017 FT s. 503.

⁶⁹ Strömberg & Lundell 2018 s. 137 f.

⁷⁰ Strömberg & Lundell 2018 s. 76 f.; Ragnemalm 2014 s. 138.

⁷¹ Ragnemalm 2014 s. 141.

(1992:497) eller lönegarantiförordningen (1992:501) innehöll några bestämmelser om rätten att överklaga länsstyrelsen krav på återbetalning. HFD gick därefter vidare till att undersöka ifall 22 a § ÄFL möjliggjorde prövning. Avseende utbetalning av lönegarantimedel iklädde sig länsstyrelsen enbart rollen som utbetalare och kunde således inte fatta egna beslut som innebar en materiell bedömning. Om en fordran inte betalades inom föreskriven tid kunde länsstyrelsen begära indrivning. Ett sådant betalningskrav från länsstyrelsen ansågs av domstolen utgöra en exekutionstitel som fick läggas till grund för verkställighet.

HFD ansåg att det aktuella betalningskravet, med anledning av att det utgjorde en exekutionstitel, var handlingsdirigerande och innehållande uppenbara rättsverkningar för företag X. Enligt domstolen var det osäkert i vilken mån länsstyrelsen haft befogenhet att göra en självständig prövning av frågan med tanke på rollen som utbetalare. Skulle länsstyrelsen helt saknat möjlighet att göra en materiell prövning skulle det tala för att beslutet inte skulle tillerkännas överklagbarhet. Domstolen undersökte i samband med överklagbarhetsfrågan om företag X hade möjlighet att få till stånd en rättslig prövning på annat håll. Domstolen framhöll att eftersom beslutet var exigibelt kunde beslutet inte prövas genom en negativ fastställsetalan vid allmän domstol. Mot bakgrund av att allmän domstols behörighet i målet ansågs vara utesluten talade övervägande skäl för att beslutet skulle få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Skulle ett återkravsbeslut vara exigibelt är det möjligt för en enskild att överklaga ett återkravsbeslut till allmän förvaltningsdomstol och möjligtvis få återkravsbeslutet upphävt och således återbetalningsskyldigheten undanröjd. SFB innehåller emellertid inga bestämmelser om att återkravsbeslut ska betraktas vara exigibla vilket medför att återkravsbeslut i dagsläget måste medföra tillräckliga ekonomiska effekter för att konstituera överklagbarhet.

2.4 Avslutande kommentarer

Eftersom förvaltningsmyndigheter dagligen meddelar beslut är det omöjligt att undgå att några av besluten blir felaktiga, däribland återkravsbeslut. Överklagandeinstitutet är därför av stor betydelse för en enskild att få felaktiga återkravsbeslut korrigerade. Syftet med överklagandeinstitutet är således att tillförsäkra en enskild rättsskydd genom att möjliggöra för denne att få ett felaktigt beslut upphävt och således dess verkningar eliminerade. Avsikten med att en enskild överklagar ett återkravsbeslut är för att denne anser att en myndighet har tillämpat lagreglerna i SFB felaktigt och att återbetalningsskyldigheten inte varit befogad. Att en enskild väljer att överklaga ett

återkravsbeslut kan vid ett bifall medföra att ett återkravsbeslut blir upphävt eller ändrat i en för en enskild förmånlig riktning vilket i sin tur medför att en oönskad återbetalningsskyldighet kommer att falla bort.

Det är emellertid inte alla återkravsbeslut som tillerkänns överklagbarhet. I RÅ 2004 ref. 8 påtalade HFD att beslut innehållande ren information inte medför sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Vad som utgör ren information kan vara svårt att bedöma. Vägledande i denna bedömning bör emellertid vara om informationen uppfattas som bindande av den enskilde. Innehåller skrivelsen en redogörelse med en klar viljeyttring från myndighetens sida bör skrivelsen inte anses vara en ren faktaupplysning och därmed utgöra ett beslut. Normalt innehåller ett återkravsbeslut ett uttalande av en förvaltningsmyndighet där denne ger uttryck för sin ståndpunkt om att en enskild är skyldig att återbetala ett visst belopp. Ett sådant uttalande är menat att agera handlingsdirigerande genom att förmå en adressat att återbetala ett angivet belopp. Inte heller behöver en myndighets uttalande om återkrav innehålla något formligt krav utan det är tillräckligt att ett uttalande har en karaktär som medför att mottagaren uppfattar denna som bindande.⁷²

I äldre förvaltningslagar saknades bestämmelser om vilka beslut som grundade överklagbarhet. För att öka den enskildes förutsebarhet och underlätta domstolars tillämpningar infördes en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Som huvudregel gäller att förvaltningsbeslut får överklagas om beslutet kommit till uttryck i skrift, om det är handlingsdirigerande och om det inte medför alltför obetydliga faktiska verkningar för den enskilde. Ett återkravsbeslut ska således medföra en påverkan av någorlunda kvalificerat slag för att en enskild ska kunna överklaga ett beslut och således göra allmän domstol behörig att hantera frågan.

I Förvaltningsutredningens förslag till lag presenterades ett förslag att ett beslut skulle medföra ekonomiska, personliga eller andra konsekvenser för att kunna tillerkännas överklagbarhet. I propositionen till FL valde emellertid regeringen att inte närmare precisera ett besluts konsekvenser utan ersatte utredningens förslag med att beslutet skulle antas kunna påverka någon. Trots regeringens val att utlämna formuleringen i lagtexten framgår det av förarbeten till FL att ekonomiska, personliga eller andra konsekvenser ska kunna konstituera överklagbarhet.

Beträffande ett återkravsbesluts överklagbarhet är det främst ett besluts ekonomiska verkning som är av betydelse för överklagbarhet. Eftersom ett återkravsbeslut syftar till att förmå en enskild att återbetala ett angivet belopp så

⁷² RÅ 2004 ref. 8.

medför samtliga återkravsbeslut någon ekonomisk verkning. Det finns i sammanhanget anledning att jämföra HFD:s uttalande i RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 72 som båda aktualiserade fråga om ekonomiska verkningar. I RÅ 2007 ref. 7 tillerkändes ett beslut överklagbarhet med anledning av att familjen i fråga var beroende av det ekonomiska bistånd som riskerades att gå förlorat. Det var just den ekonomiska verkan för familjen som utgjorde grunden för överklagbarheten. I det senare avgörandet, RÅ 2010 ref. 72, konstaterade HFD att det förvisso kunde förekomma ekonomiska konsekvenser men att de ekonomiska konsekvenserna inte medförde någon faktisk effekt. Den ekonomiska aspekten var i båda målen framträdande men dess roll i överklagbarhetsfrågan bedömdes olika. Utgången i de två avgörandena medför enligt Lavin viss osäkerhet i de olika effekternas inbördes förhållande. I RÅ 2010 ref. 72 verkar emellertid anledningen till att beslutet inte medförde faktiska verkningar vara hänförlig till att Försäkringskassan aldrig varit behörig att bevilja en sådan ersättning. Av HFD 2018 ref. 23 verkar det emellertid inte spela någon roll huruvida en myndighet har agerat utanför sin beslutskompetens så länge det medför faktiska verkningar. Ekonomisk effekt bör därför rimligtvis, med stöd av förarbetsuttalande och praxis, anses vara en del av den faktiska effekten.

Tidigare var det ett besluts rättsverkningar som var avgörande för frågan om ett besluts överklagbarhet. Att ett beslut skulle medföra rättsverkningar innebar framför allt att ett beslut skulle vara exigibelt. Trots att ett besluts rättsverkningar inte längre är av avgörande betydelse för överklagbarhetsfrågan så är ett besluts rättsverkningar fortfarande intressanta. I HFD 2016 ref. 62 var visserligen länsstyrelsens återkravsbeslut exigibelt. I målet aktualiserades emellertid andra lagrum än SFB. Normalt medför ett återkravsbeslut inte några rättsverkningar. SFB innehåller nämligen inga bestämmelser som stadgar att återkravsbeslut enligt balken är att betrakta som exigibla. Att ett återkravsbeslut ändå kan vara överklagbart beror som ovan nämndes på att ett beslut kan medföra ekonomiska konsekvenser för en adressat och på så sätt konstituera överklagbarhet. Samtliga återkravsbeslut medför viss ekonomisk verkan och det centrala för ett återkravsbesluts överklagbarhet är att de ekonomiska verkningar som uppstår inte medför alltför obetydliga verkningar.

Hur bedömningen av vad som utgör inte alltför obetydliga verkningar lämpligast bör gå till är svårt att avgöra. Genom att sätta en lägsta summa riskerar systemet att bli statiskt och utesluta en individanpassad bedömning. Det är troligt att en angiven summa kan medföra olika betydelsefulla verkningar eftersom ingens situation är den andra lik. Skulle emellertid en helt individanpassad bedömning tillämpas blir det mycket svårt att få översikt av vad som utgör tillräckliga verkningar.

Att en allmän domstol kan pröva den aktuella sakfrågan lyftes i HFD 2016 ref. 62 fram som en omständighet som talar emot att ett beslut ska kunna överklagas. Jag anser dock att en sådan ordning, att allmän förvaltningsdomstol ska spekulera i om allmän domstol anser sig vara behörig, är riskabel på grund av att det skulle kunna resultera i en negativ kompetenskonflikt genom att allmän förvaltningsdomstol inte anser sig vara behörig eftersom de anser allmän domstol vara det. Det kan sedan visa sig att inte heller allmän domstol anser sig behörig. En sådan ordning kan medföra att en enskild undantas samtliga möjligheter att få ett beslut prövat. Istället för att allmän förvaltningsdomstol undersöker om det finns andra prövningsmöjligheter borde ett besluts verkningar vara avgörande för allmän förvaltningsdomstols kompetens att hantera ett återkrav. Genom att tillmäta ett återkravsbesluts verkningar en avgörande betydelse kommer den enskilde åtnjuta det rättsskydd som överklagandeinstitutet garanterar när denne behöver detta.

3 Prövningsmöjlighet 2: Prövning av partsbesked

3.1 Inledning

Utöver möjligheten för en enskild att vända sig till allmän förvaltningsdomstol för att få sitt återkravsbeslut prövat kan en enskild väcka talan i allmän domstol.⁷³ En enskild väljer att väcka en talan i allmän domstol av samma anledning som denne väljer att överklaga till allmän förvaltningsdomstol, det vill säga på grund av att denne anser att den utgivna ersättningen varit befogad och således inte anser sig vara återbetalningsskyldig. Att en enskild väljer att väcka talan i allmän domstol och inte allmän förvaltningsdomstol kan bero på flera saker. För det första är det möjligt att ett återkravsbeslut inte medför tillräckliga ekonomiska verkningar för överklagbarhet utan betraktas utgöra ett partsbesked. För det andra kan en enskild vilja utforma en civilrättslig talan vilken då ska hanteras av allmän domstol. Eftersom ett partsbesked inte anses vara ett överklagbart beslut undantar ett partsbesked allmän förvaltningsdomstol behörighet samtidigt som det grundar behörighet för allmän domstol.⁷⁴ Gränsen mellan partsbesked och överklagbara beslut är svår att dra men av stort intresse att diskutera här med anledning av att det är direkt avgörande för domstolarnas behörighet.

Detta kapitel kommer likt kapitel två att inledas med ett avsnitt om varför prövningen tillåts. Efterföljande avsnitt kommer fokusera på förutsättningarna för prövning i allmän domstol initierad av en enskild. Kapitlet kommer att avslutas med avslutande kommentarer.

3.2 Syftet med prövningsmöjligheten

Uppfyller inte ett återkravsbeslut förutsättningarna för överklagbarhet kan beslutet istället karaktäriseras som ett partsbesked vilket öppnar upp för prövning i allmän domstol. En enskild har dubbla prövningsmöjligheter för att möjliggöra en prövning även när ett beslut inte karaktäriseras som ett överklagbart beslut. Så är fallet när en myndighet meddelar ett partsbesked. Som tidigare har framgått är ett partsbesked ett uttalande där en myndighet redovisar sitt ställningstagande i en tvist av civilrättslig natur. Partsbesked kan angripas genom en fastställsetalan.⁷⁵ Genom att en myndighet uppträ-

⁷³ Södergren 2009 s. 244 ff.

⁷⁴ Prop. 2016/17:180 s. 260.

⁷⁵ Prop. 2016/17:180 s. 55.

der som ett civilrättsligt rättssubjekt kommer en tvist regleras av civilrättsliga processbestämmelser eftersom att tvisten förläggs i allmän domstol. När ett återkravsmål prövas i allmän domstol ska det allmännas ståndpunkt inte få större betydelse än en enskilds, vilket innebär att ett partsbesked inte per automatik ska ligga till grund för den allmänna domstolens avgörande.⁷⁶

När en kärke väcker en fastställelsetalan begär denne en dom som inte är exigibel. Trots att en fastställelsetalan inte resulterar i en exigibel dom kan den användas som grund i en framtida fullgörelseprocess som i sig kan resultera i en verkställbar dom.⁷⁷ Avsikten med att en enskild väcker en fastställelsetalan i allmän domstol avseende ett återkrav är således inte att få en verkställbar dom utan att en enskild vill få fastslaget att denne inte är betalningsskyldig. Skulle en allmän domstol ogilla en enskilds talan, det vill säga konstatera att det föreligger en betalningsskyldighet, kommer detta avgörande kunna ligga till grund till en eventuell senare fullgörelsetalan från den beslutande myndigheten.

3.3 Grunder för prövning i allmän domstol

Som framgått av kapitel två förutsätter allmän förvaltningsdomstols kompetens i samband med ett överklagande antingen ett uttryckligt författningsstöd i speciallag eller att 41 § FL är tillämplig. Normalt saknas särskilda lagstadgande för allmän domstols behörighet att pröva en tvist och då får behörigheten grundas på den allmänna princip som ligger till grund för 10 kap. 17 § RB. Av den allmänna principen följer att allmän domstol är behörig att pröva alla tvistemål och brottmål, om inget annat är stadgat.⁷⁸ I avsaknad av en i lagstiftning omfattande positiv beskrivning av allmän domstols kompetensområde talas det oftast om att allmänna domstolar är behöriga att pröva alla mål som inte uttryckligen har undantagits deras kompetens.⁷⁹ I enlighet med 10 kap. 17 § första punkten RB förutsätts allmän domstol vara behörig att pröva en tvist om inte annan myndighet än domstol eller särskild domstol ska pröva tvisten. Med särskild domstol i 10 kap. 17 § första punkten RB avses bland annat allmän förvaltningsdomstol, det vill säga förvaltningsrätt, kammarrätt och HFD.⁸⁰

Vägledande för allmän domstols behörighet är vilken lagstiftning som reglerar förhållandet. Rättsregler som åberopas i ett mål kan antingen vara allmänna civilrättsliga regler eller offentlighetsregler. Vid tillämpning av

⁷⁶ Ahlström 2018 s. 251 f; NJA 2008 s. 560.

⁷⁷ Ekelöf m.fl. 2015 s. 124; Södergren 2009 s. 405; Nordh 2012 s. 28.

⁷⁸ Strömberg & Lundell 2018 s. 244.

⁷⁹ Södergren 2009 s. 242 f.

⁸⁰ Warnling-Nerep 2011 s. 194 ff.

civilrättsliga bestämmelser är allmän domstol behörig att avgöra målet.⁸¹ Tvistemål som avser tillämpning av offentligrättsliga regler som vanligtvis tillhör förvaltningsmyndigheters beslutanderätt utesluter inte per automatik allmän domstols behörighet. Det är huruvida en förvaltningsmyndighets beslutanderätt är exklusiv eller inte som är avgörande för att fastställa allmän domstols behörighet. Allmän domstol är obehörig att pröva sådana frågor som förvaltningsmyndighet genom författningsbemyndiganden anförtrots att allsidigt, objektivt och slutligt pröva.⁸² Möjligheten att få en fråga prövad genom förvaltningsbesvär i förvaltningsdomstol kan påverka bedömningen av huruvida beslutanderätten är exklusiv eller inte. Möjligheten att överklaga ett beslut är emellertid inte avgörande för förvaltningsmyndighetens exklusiva beslutanderätt.⁸³

13 kap. RB erkänner två olika taleformer: fullgörelsetalan och icke-fullgörelsetalan. Med icke-fullgörelsetalan avses främst fastställsetalan men annan talan än fastställsetala kan föras om stöd finns i lag. Fullgörelsetalan behandlas i 13 kap. 1 § RB och fastställsetalan i 13 kap. 2 § RB. En enskild som väcker en talan avseende ett partsbesked väcker en fastställsetala. Fastställsetalan utgör enligt 13 kap. 2 § RB andra delen av en civilrättslig talan och avser att fastställa ett konkret rättsförhållandes existens eller icke-existens.⁸⁴ Yrkar käranden på att domstolen ska fastställa att det existerar ett rättsförhållande parterna emellan utformar käranden en positiv fastställsetalan. Avser kärandena att fastslå att ett sådant rättsförhållande inte existerar utformar käranden istället en negativ fastställsetalan.⁸⁵ I ett återkravsmål initierad av en enskild är det en negativ fastställsetalan som väcks. Genom att ta ett återkravsbeslut till allmän domstol ämnar en enskild att få fastslaget att det inte existerar en betalningsskyldighet.

Enligt 13 kap. 2 § första stycket RB får en fastställsetalan tas upp till prövning om det råder ovisshet kring ett rättsförhållande och ”denna länder käranden till förfång”. Med förfång avses att en ovisshet drabbar den enskilde i dennes praktiska handlande. En del i bedömningen av en fastställsetalan är således att avgöra huruvida det omstridda rättsförhållandet begränsar kärandens frihet till förfogande. Ytterligare en förutsättning för att en fastställsetalan ska få föras i allmän domstol är att en motsvarande fullgörelsetalan kan prövas.⁸⁶ Beträffande återkravsmål kan det argumenteras för att ett rättsförhållande mellan en enskild och en myndighet kan lända den enskilde till förfång genom att denne har en annan uppfattning gällande

⁸¹ Strömberg & Lundell 2018 s. 244.

⁸² Strömberg & Lundell 2018 s. 244; Warnling-Nerep 2011 s. 194 ff.

⁸³ Södergren 2009 s. 270; Strömberg & Lundell 2018 s. 246.

⁸⁴ Larsson 1974 SvJT s. 474 f.

⁸⁵ Ekelöf m.fl. 2015 s. 126.

⁸⁶ Ekelöf m.fl. 2015 s. 130 ff.

en återbetalningsskyldighet än den beslutande myndigheten. Genom osäkerhet kring en återbetalningsskyldighets existens kan en enskild drabbas av ovisshet i sitt handlade genom att inte veta huruvida en viss summa pengar tillhör denne eller den beslutande myndigheten.

En negativ fastställsetalan avseende ett återkravsbeslut bör således kunna väckas i allmän domstol. Avgörande för huruvida en prövning ska äga rum i allmän förvaltningsdomstol eller allmän domstol är huruvida ett återkravsbeslut är överklagbart eller om det utgör ett partsbesked. Gränsdragningen mellan ett överklagbart beslut och ett partsbesked är emellertid inte helt tydlig och det finns därför anledning att se hur denna bedömning har gjorts i praxis. I NJA 2013 s. 413 hade Försäkringskassan beslutat att person X skulle återbetala ett belopp hon felaktigt hade uppburit i sjukersättning och förtidspension. I förvaltningsrätten yrkade person X i första hand att hon inte skulle åläggas någon betalningsskyldighet och i andra hand att återbetalningsskyldigheten skulle efterges. Förvaltningsrätten biföll person X:s yrkande genom att sätta ned återbetalningskravet. Domen vann sedan laga kraft. Försäkringskassan ansökte om verkställighet hos KFM med förvaltningsrättens dom som grund. KFM avslag emellertid ansökan i den del som avsåg kassans ränteanspråk. Försäkringskassan överklagade KFMs avslagsbeslut till tingsrätt och sedan hovrätt. Båda instanserna ansåg att förvaltningsrättens dom inte kunde ligga till grund för verkställighet avseende ränteanspråket.

HD konstaterade i målet att det vid en felaktig utbetalning uppkommer en skyldighet att återbetala ersättning men att det aktuella återkravsbeslutet inte var verkställbart. Domstolen framhöll vidare att om Försäkringskassans beslut inte hade överklagats hade frågan trots allt kunnat bli föremål för prövning i allmän domstol även om beslutet förvisso vunnit laga kraft. Prövning i allmän domstol kunde även ha skett om den enskilde valde att föra en negativ fastställsetalan rörande sin återbetalningsskyldighet. HD ansåg i målet att Försäkringskassans återkravsbeslut snarare skulle betraktas som ett partsbesked än ett bindande förvaltningsbeslut. Anledningen till denna slutsats var att Försäkringskassans beslut var ett konkretiserat och preciserat besked om att kassan ansett att förutsättningarna för återbetalning var uppfyllda. Enligt HD kunde inte förvaltningsrättens dom vara en verkställbar exekutionstitel om det överklagade myndighetsbeslutet i sig inte innefattade en betalningsförpliktelse.⁸⁷

Likt NJA 2013 s. 413 karakteriserade HFD i HFD 2014 ref. 56 ett besked av Centrala studienämnden (CSN) som ett partsbesked och förklarade härige-

⁸⁷ För diskussion kring förvaltningsdoms exekutionstitel se kap. 4.

nom att beslutet inte var överklagbart. I målet begärde en kvinna, som tidigare studerat, att CSN skulle avskryva hennes studieskuld på grund av preskription. CSN anförde att lånet inte var preskriberat och att studieskulden därför inte skulle avskryvas. Kvinnan återtog sitt överklagande i HFD efter att båda underinstanserna avslagit hennes överklagande. Att kvinnan återtog sitt överklagande föranledde HFD att avskryva målet. I avskrivningsmålet klargjorde emellertid HFD att CSN:s beslut att inte avskryva studieskulden inte utgjorde ett överklagbart beslut vilket borde ha medfört att underinstanserna skulle ha avvisat målet.

HFD konstaterade snabbt att CSN:s beslut inte var något egentligt avgörande av frågan om preskription. Enligt domstolen borde beslutet snarare ha betraktats som ett partsbesked eftersom CSN uppträdde som företrädare för staten genom att uttala sig om hur den anser att frågan bör lösas. Avslutningsvis framhöll domstolen att kvinnan skulle haft möjlighet att få en invändning om preskription prövad i allmän domstol och att det av denna anledning inte fanns grund för att tillåta en process i allmän förvaltningsdomstol.

Gränsdragningen mellan överklagbara beslut och partsbesked diskuterades även i HFD 2016 ref. 62.⁸⁸ I samband med att domstolen ingående diskuterade förutsättningarna för överklagbarhet berördes ett partsbeskeds relation till överklagbarhet. Enligt HFD är partsbesked en särskild typ av beslut varmed en myndighet intar en ståndpunkt när denne företräder det allmänna som part i förhållanden av civilrättslig karaktär. HFD konstaterade att ett partsbesked saknar rättsverkningar och får i regel inte överklagas. En tvist gällande ett partsbesked är således förbehållen allmän domstol att avgöra. HFD klargjorde att en tvistefrågas karaktär ska tillmätas betydelse vid oklarheter rörande kompetensfördelningen domstolsslagen emellan. Domstolen konstaterade att tvistefrågan i målet var av civilrättslig karaktär och därför lämpade sig bäst för prövning i allmän domstol. Trots frågans civilrättsliga karaktär ansåg domstolen att återkraven trots allt skulle kunna utgöra ett överklagbart beslut som därför skulle prövas i allmän förvaltningsdomstol. Återkravsbeslutet var att betrakta som handlingsdirigerande och innehållande rättsverkningar i form av exekutionstitel. Eftersom länsstyrelsens beslut var exigibelt skulle en negativ fastställsetalan vid allmän domstol inte kunna prövas. Endast den möjligheten att företaget i efterhand skulle kunna föra talan mot staten vid allmän domstol kunde enligt domstolen inte betraktas som en fullgod ersättning för en domstolsprövning. HFD ansåg därför att beslutet skulle få överklagas hos allmän domstol.

⁸⁸ Se kap. 2.3.2.3 för sakomständigheter.

3.4 Avslutande kommentarer

Anledningen till att en enskild har en möjlighet att väcka talan i allmän domstol är hänförlig till att ett återkravsbeslut kan kategoriseras som ett partsbesked. Ett partsbesked har undantagits överklagbarhet vilket medför att allmän förvaltningsdomstol inte är behörig att hantera ett sådant återkravsbeslut. För att möjliggöra för en enskild att få ett återkravsbeslut som karakteriserats som ett partsbesked prövats tillåts således en prövning i allmän domstol. Genom att väcka en negativ fastställsetalan kan en enskild få fastslaget att denne inte är återbetalningsskyldig och på motsvarande sätt som vid ett överklagande få oönskade verkningar undanröjda. En negativ fastställsetalan kan av en enskild utformas på olika sätt vilket får betydelse för hur talan kommer att hanteras av allmän domstol.

Vad som menas med civilrättslig karaktär är svårt att avgöra. Det försvåras ytterligare av att det synes som om att gränsen mellan civilrätt och offentlig rätt är under någon form av uppluckring. HFD diskuterade emellertid i HFD 2016 ref. 62 att vid oklarheter rörande kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol ska tvistefrågans karaktär tillmätas betydelse. I målet konstaterade domstolen att tvistefrågan var av civilrättslig karaktär och därför lämpade sig bäst för prövning i allmän domstol. Trots detta konstaterande gick domstolen vidare för att undersöka om beslutet trots allt skulle prövas av allmän förvaltningsdomstol. Slutsatsen som kan dras av detta är att ett måls karaktär som civilrättslig eller offentligrättslig inte är ensamt avgörande i gränsdragningen mellan överklagbara beslut och partsbesked.

Om en enskild utformar sin talan så att den grundas på offentligrättsliga föreskrifter talar detta mot allmän domstols behörighet eftersom en sådan prövning skulle bli densamma som den administrativa myndigheten företagit. Tvistemål som främst avser tillämpning av sådana offentligrättsliga regler som vanligtvis tillhör förvaltningsmyndigheters beslutanderätt utesluter emellertid inte per automatik allmän domstols behörighet. Allmän domstol är emellertid obenägen att pröva ett mål som skulle kunna hanteras av allmän förvaltningsdomstol. Så är fallet vid återkravsbeslut som är överklagbara. En obenägenhet är en annan sak än att allmän domstol är obehörig, vilket är fallet då ett beslut är exigibelt. Av presenterad praxis och brist på lagstiftning som motsäger detta framgår emellertid att återkravsbeslut inte är exigibla. Mot bakgrund av detta är allmän domstol inte utesluten att pröva ett återkravsmål.

4 Prövningsmöjlighet 3: Utverkande av exekutionstitel

4.1 Inledning

Av föregående två kapitel har en enskilds två olika prövningsmöjligheter presenterats. Dessa två prövningsmöjligheter ger såväl allmän förvaltningsdomstol, som allmän domstol behörighet att hantera ett återkravsbeslut. Prövningsmöjligheterna motiveras av att en enskild ska ha en möjlighet att kunna få ett, enligt denne, felaktigt återkravsbeslut upphävt och således en återbetalningsskyldighet undanröjd. Till skillnad från föregående två kapitel kommer detta kapitel att ta sikte på en myndighets möjlighet att väcka talan beträffande ett av denne meddelat återkravsbeslut. Att en myndighet väljer att väcka en talan i allmän domstol beror på att ett återkravsbeslut inte är exigibelt. För att en myndighet ska kunna genomdriva sitt beslut innehåll måste denne väcka talan i allmän domstol för att kunna utverka en verkställbar dom.

Det här kapitlet är upplagt på motsvarande sätt som de två föregående kapitlen. Det inledande avsnittet fokuserar på motivet till att en myndighet tillerkänns en möjlighet att väcka talan i allmän domstol. Efterföljande avsnitt fokuserar på prövningen i allmän domstol initierad av en myndighet. Kapitlet kommer att avslutas med avslutande kommentarer.

4.2 Syftet med prövningsmöjligheten

När ett beslut om återkrav är fattat är frågan huruvida beslutet är verkställbart central. Av kapitel två framgår det att ett återkravsbeslut enligt SFB inte är exigibelt. I återkravsmål där exempelvis Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har meddelat ett beslut om återkrav har den beslutande myndigheten emellertid ett stort behov av exekutionsmöjligheter för att kunna verkställa sitt beslutsinnehåll. För att kunna verkställa ett återkravsbeslut enligt SFB krävs därför en exekutionstitel av något slag.⁸⁹ Enligt 1 kap. 1 § första stycket UB kan verkställighet endast ske genom exekutionstitlar innehållande en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse.⁹⁰ Tre av de exekutionstitlar som stadgas i 3 kap. 1 § UB är domstols dom, förvaltningsmyndighets beslut som enligt en särskild föreskrift får verkställas och KFM:s utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräck-

⁸⁹ Gregow m.fl. Zeteokommentar till 3 kap. 1 § UB; Gregow 2012 s 30.

⁹⁰ Lavin 1991 FT s. 298; Gregow 2012 s. 30.

ning. Sammanlagt uppställer bestämmelsen åtta exekutionstitlar men det är de tre nämnda som är av intresse för denna uppsats. Vanligtvis utgör inte ett beslut om återkrav av felaktig utbetalad socialförsäkringsförmån en exekutionstitel eftersom det saknas särskild föreskrift om att beslutet får verkställas. Verkställighet hos KFM får således inte ske med en myndighets återkravsbeslut som grund utan den beslutande förvaltningsmyndigheten måste antingen ansöka om betalningsföreläggande hos KFM eller väcka talan i allmän domstol för att utverka en exekutionstitel avseende sitt återkravsbeslut.⁹¹

Det är KFM som handlägger mål om betalningsföreläggande. Genom att en myndighet ansöker om betalningsföreläggande kan KFM besluta om en myndighets rätt att få en fordran betald. Av 1 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning framgår att KFM kan ålägga någon att fullgöra en förpliktelse. Under förutsättning att KFM upptar ansökningen så ska den enskilde i ärendet yttra sin ställning till KFM inom viss tid. Skulle den enskilde bestrida yrkandet ska myndigheten informeras om detta. Vidhåller myndigheten sitt yrkande ska den bestridda delen överlämnas till allmän domstol enligt 33 § samma lag. Skulle den enskilde bestrida yrkandet för sent ska KFM istället meddela utslag i enlighet med myndighetens ansökan.⁹²

En annan möjlighet att erhålla en exekutionstitel är genom domstols dom. Med domstol i 3 kap. 1 § första stycket första punkten UB avses även förvaltningsdomstol.⁹³ Ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol är således enligt 1 kap. 1 § UB verkställbart om det innefattar en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Sådana återkravsbeslut som går att överklaga till allmän förvaltningsdomstol kommer vid ett avslag på överklagandet att resultera i ett avgörande som enligt ordalydelsen i 3 kap. 1 § första punkten utgör en exekutionstitel. Med detta menas att ett beslut som tidigare inte var verkställbart genom ett avslag i allmän förvaltningsdomstol blir en verkställbar exekutionstitel. Denna exekutionstitel kan sedan ligga till grund för verkställighet. Lavin anser att en förvaltningsdom inte ska tillerkännas längre gående rättsverkningar i fråga om verkställighet än vad det överklagade beslutet medför. Vad Lavin menar är att en enskild vid ett överklagande riskerar att hamna i en sämre position eftersom ett avslag skulle medföra en verkställbar effekt som inte existerade innan överklagandet.⁹⁴

⁹¹ Lavin 1986 s. 182, 196 ff.

⁹² Gregow 2012 s. 79 f., 89 f.

⁹³ Prop. 1980/81:8 s. 172, 288 f.; Gregow 2008 SvJT s. 149.

⁹⁴ Lavin 1986 s. 198.

HD har i NJA 2013 s. 413 diskuterat huruvida en dom från en allmän förvaltningsdomstol verkligen kan utgöra en exekutionstitel när överklagandet avser ett icke verkställbart beslut. I NJA 2013 s. 413 ändrades en drygt 20 år lång rättsgrundsats.⁹⁵ Tidigare gällde den rättsgrundsats som slogs fast i NJA 1991 s. 363 att en dom där en förvaltningsdomstol har överprövat ett beslut om återbetalning av bidrag kan ligga till grund för verkställighet av beslutet. I NJA 1991 s. 363 innehöll försäkringsrättens domslut inte någon uttrycklig föreskrift om betalningsplikt. HD konstaterade att det för de exekutiva myndigheterna var viktigt att ett tydligt åläggande utformades i domslutet på en fullgörelsedom. I målet innehöll emellertid det överklagade beslutet ett tydligt betalningsåläggande vilket medförde att försäkringsrättens dom läst tillsammans med det överklagade beslutet av domstolen ansåg utgöra en tillräcklig betalningsförpliktelse för att anses utgöra en exekutionstitel. HD anförde i målet att en efterföljande prövning i allmän domstol borde undvikas med anledning av att ordningen annars skulle bli tidsödande och att en kompetenskonflikt skulle kunna uppstå.

Frågan i NJA 2013 s. 413⁹⁶ var om en dom från en förvaltningsdomstol som prövat ett överklagande av ett beslut från Försäkringskassan beträffande återbetalning av bidrag skulle kunna ligga till grund för verkställighet. Domstolen anförde i målet att om en förvaltningsdomstol utformar sitt domslut som en skyldighet för en enskild att återbetala ett belopp ska denna dom enligt ordalydelsen i 3 kap. 1 § första stycket första punkten UB vara verkställbar. Domstolen konstaterade vidare att ett återkravsbeslut, trots ett laga-kraftvinnande, inte får rättskraft utan kan bli föremål för saklig prövning i allmän domstol. Med anledning av detta kan inte återkravsbeslutet enligt HD vara ett bindande beslut utan får betraktas som ett partsbesked. Eftersom ett sådant beslut enligt domstolen inte kunde anses vara ett bindande förvaltningsbeslut kunde ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol inte i sig anses innebära en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB. Detta innebär att ett avgörande meddelat av en allmän förvaltningsdomstol avseende ett beslut som saknar en betalningsförpliktelse inte i sig kan utgöra en exekutionstitel.

4.3 Grunder för prövning i allmän domstol

Allmän domstol kan utöver den möjlighet som presenterades i kapitel tre bli behörig att pröva en talan om återkrav genom att en myndighet väcker en positiv fullgörelsetalan. Om en enskild inte frivilligt återbetalar det fastslagna återkravsbeloppet återstår det för den beslutande myndigheten att

⁹⁵ Lavin 2013 FT s. 259.

⁹⁶ För omständigheter se kap. 3.3.

vidta åtgärder för att kunna genomdriva beslutsinnehållet. Eftersom de flesta återkravsbesluten inte är verkställbara är en myndighet som nämnts ovan i behov av en exekutionstitel.⁹⁷ Med anledning av att en myndighet inte kan väcka talan i allmän förvaltningsdomstol kan en myndighet endast väcka en positiv fullgörelsetalan i allmän domstol.⁹⁸

Genom en fullgörelsetalan yrkar käranden på att rätten genom sin dom ska förplikta svaranden att utföra något särskilt. Med att en svarande ska åläggas att utföra en handling menas i vidsträckt mening att svaranden positivt ska handla, underlåta att handla eller tåla ett handlande. En fullgörelsetalan kan således delas upp i en positiv fullgörelsetalan och en negativ fullgörelsetalan där underlåtenhet och tålande av handling tillhör den senare. Vid en positiv fullgörelsetalan tvingas svaranden att agera och vid en negativ fullgörelsetalan tvingas svaranden att avstå från att agera.⁹⁹

I återkravsmål som initieras av en myndighet är det en positiv fullgörelsetalan som väcks. En myndighet yrkar i ett återkravsmål på att en enskild ska förpliktigas att återbetala ett visst belopp. Under förutsättning att allmän domstol bifaller en myndighets yrkande så erhåller myndigheten i fråga, genom domen, en exekutionstitel. Ett syfte med en fullgörelsetalan är därför att möjliggöra för en myndighet att åstadkomma en verkställbar dom.¹⁰⁰ Om en återbetalningsskyldig inte väljer att följa en sådan dom så kan myndigheten med domen som exekutionstitel vända sig till KFM som med tvång kan se till att förpliktelsen verkställs.¹⁰¹ Med anledning av att ett syfte med en fullgörelsetalan är att åstadkomma en exekutionstitel så är det angeläget att myndigheten formulerar sitt yrkande noggrant och precist så det tydligt framgår vilket resultat myndigheten vill åstadkomma genom sin prövning.¹⁰²

Vad som ovan anförts innebär att en myndighet som vill genomdriva ett återkrav måste väcka talan i allmän domstol. Den myndighet som i allmän domstol väcker talan kommer vara jämställd med den person som återkravet riktas mot. Detta innebär att en myndighets återkravsbeslut inte direkt läggs som grund för allmän domstols avgörande utan ska istället betraktas som en partsutsaga.¹⁰³

⁹⁷ Lavin 1986 s. 196.

⁹⁸ von Essen m.fl. s. 2018 s. 250.

⁹⁹ Ekelöf m.fl. 2015 s. 120 ff.

¹⁰⁰ Nordh 2012 s. 24.

¹⁰¹ Ekelöf m.fl. 2015 s. 119; Nordh 2012 s. 24.

¹⁰² NJA 2013 s. 413.

¹⁰³ Lavin 1986 s. 200.

I allmän domstol kan det uppkomma frågor som den beslutande myndigheten tidigare tagit ställning till och som den allmänna domstolen också behöver ta ställning till. En allmän domstol kan här vara tvungen att ta ställning till om en enskild varit berättigad till den aktuella ersättningen. För att kunna besvara en sådan fråga kommer den allmänna domstolen att bli tvungen att söka svar och tolkning i de materiella regler som finns i våra socialförsäkringsförfattningar. Allmän domstol som tidigare inte var kompetent att pröva en enskilds omedelbara anspråk på ersättning kommer genom en väckt talan att befatta sig med sådana materiella regler och ta ställning till om en enskild rätteligen uppburit ersättning eller inte.¹⁰⁴

4.4 Avslutande kommentarer

Av UB framgår att dom från såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol kan utgöra en exekutionstitel. Huruvida en dom från allmän förvaltningsdomstol har verkan som en exekutionstitel har emellertid ifrågasatts i praxis. I NJA 2013 s. 413 uttryckte HD att ett beslut som inte kan anses innefatta en sådan betalningsförpliktelse som avses i 1 kap. 1 § UB, inte heller kan resultera i en verkställbar exekutionstitel efter att en enskild överprövat ett sådant beslut till allmän förvaltningsdomstol. Skulle en dom från allmän förvaltningsdomstol utgöra en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § UB innebär detta att om en enskild överklagar men får avslag så sätts denne i en betydligt sämre situation än innan överklagandet. Detta eftersom en enskild i en sådan situation fått en verkställbar dom mot sig. Detta medför att det rättsskydd som ska upprätthållas genom överklagandesinstitutet förlorar sin betydelse. Att tillåta en sådan ordning skulle kunna medföra att många enskilda skulle avstå sin rätt att överklaga ett beslut som enligt dem är felaktigt.

Skulle emellertid en dom från allmän förvaltningsdomstol inte utgöra en exekutionstitel så tvingar rättssystemet parterna till en eventuell dubbelprövning. En enskild kan genom en sådan ordning överklaga ett beslut som allmän förvaltningsdomstol avslår vilket innebär att domstolen slår fast att myndighetens återkravsbeslut är korrekt. Trots att allmän förvaltningsdomstol har prövat frågan och konstaterat att myndigheten har rätt i sak så tvingas myndigheten att väcka en ny talan i allmän domstol för att kunna utverka en exekutionstitel.

Allmän domstol har en allmän behörighet vilket innebär att huvudregeln är att tvister ska prövas av allmän domstol. Enligt 10 kap. 17 § första punkten RB är allmän domstol inte behörig att pröva ett mål som enligt annan lag

¹⁰⁴ Lavin 1986 s. 200 f.

ska prövas av regeringen eller förvaltningsmyndighet. Allmän domstol ska med anledning av nämnda bestämmelse anses obehörig om en förvaltningsmyndighet har getts i uppdrag att allsidigt, objektivt och slutligt pröva en fråga. Lagstiftaren har emellertid i återkravsmål inte gett förvaltningsmyndigheten en definitiv beslutanderätt.¹⁰⁵ Återkravsbeslut är nämligen som framgått av föregående kapitel inte direkt verkställbara och måste därför fastställas i allmän domstol för att myndigheten ska kunna utverka en exekutionstitel.

Skulle ett återkravsbeslut vara exigibelt har en myndighet ingen anledning att utsöka en exekutionstitel eftersom beslutet i sig är verkställbart. Mot bakgrund av det tillåts inte en fullgörelsetalan i allmän domstol om det aktuella beslutet är exigibelt. Återkravsbeslut är emellertid inte exigibla vilket innebär att allmän domstol av denna anledning är behörig att pröva en myndighets talan om återbetalning. Allmän domstol bör således alltid vara behörig att pröva en positiv fullgörelsetalan gällande en myndighets återkravsbeslut som inte är exigibelt.

Oberoende av om en enskild har haft en möjlighet att överklaga ett återkravsbeslut till allmän förvaltningsdomstol så har allmän domstol möjlighet att pröva en talan väckt av en myndighet avseende en återbetalningsskyldighet för att på så sätt utverka en exekutionstitel till myndigheten.

¹⁰⁵ NJA 2008 s. 560.

5 Rättskraft över domstolsgränserna

5.1 Inledning

För att kunna besvara uppsatsens inledande frågeställning, hur återkrav hanteras i svensk processrätt beträffande domstolars behörighet, är det av intresse att undersöka hur domstolarna förhåller sig till varandra. I de tre föregående kapitlen framgår det att båda domstolsslagen kan bli behöriga att pröva ett återkravsbeslut. Av kapitel fyra framgår dessutom att även allmän domstol kan bli behörig att pröva ett överklagbart återkravsbeslut. Anledningen till detta är att det för en myndighet är viktigt att ha en självständig möjlighet att utverka en exigibel dom, oberoende en enskilds överklagande. Då det finns parallella prövningsmöjligheter är det möjligt att en myndighet väcker talan i allmän domstol samtidigt som en enskild överklagar ett beslut i allmän förvaltningsdomstol. En sådan situation kan dels medföra att ett rättskraftigt avgörande föreligger i allmän domstol när talan i allmän förvaltningsdomstol väcks, dels kan en talan väckas i allmän förvaltningsdomstol när det redan pågår en prövning av samma återkravsbeslut i allmän domstol. Det är av denna anledning viktigt att försöka besvara den svåra frågan om rättskraft över domstolsgränserna. Det här kapitlet ämnar därför redogöra för negativ och positiv rättskraft över domstolsgränserna. Vilken roll rättskraften över domstolsgränserna har för frågan om hanteringen av återkrav kommer att beröras närmare i den avslutande analysen i kapitel sju.

5.2 Negativ rättskraft

Ett problem med att såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol kan pröva ett återkravsbeslut är att samma sak riskeras att prövas två gånger. En av anledningarna till att samma fråga inte ska prövas mer än en gång är att en vinnande part ska kunna förlita sig på ett domstolsavgörande.¹⁰⁶ Genom att förlita sig på ett domstolsavgörande kan en part handla utefter detta avgörande. En annan anledning härrör från processekonomiska skäl. Att pröva samma fråga mer än en gång kan ses som ett slöseri med domstolarnas resurser.¹⁰⁷

För att undvika dubbla processer avseende samma sak kan en allmän domstol i civilprocessen dels avvisa en ny talan som väcks på grund av rätte-

¹⁰⁶ Westberg 2013 s. 197.

¹⁰⁷ Fitger m.fl. Zeteokommentar till 17 kap. 11 § RB.

gångshinder enligt 17 kap. 11 § RB, dels lägga ett tidigare avgörande till grund för sin bedömning om den nya talan innehåller en delfråga som redan blivit avgjord.¹⁰⁸ En dom vinner emellertid inte rättskraft förrän den har vunnit laga kraft. Trots att en dom inte vunnit laga kraft är det inte tillåtet att i allmän domstol väcka en ny talan om samma sak på grund av reglerna om lis pendens i 13 kap. 6 § RB.¹⁰⁹

Som framgått av de tre föregående kapitlen kan båda domstolsslagen bli behöriga att pröva ett återkrav. Huruvida ett domstolsavgörande i allmän förvaltningsprocess är ett hinder för att föra samma talan i allmän domstol är sammankopplat med frågan om rättskraft över domstolsgränserna. De civilprocessuella bestämmelserna om rättskraft är svårtillämpade inom civilprocessrätten och hur rättskraften verkar över domstolsgränserna råder det ännu större osäkerhet kring. Rättskraftsreglerna i civilprocessen bygger på tanken att samma sak inte ska prövas mer än en gång, varken samtidigt eller i två eller fler efterföljande processer. Vad som menas med samma sak råder det emellertid osäkerhet kring och synen på detta kan variera mellan olika processordningar.¹¹⁰

Rättskraften sträcker sig dock inte längre än till gränsen för en domstols sakliga kompetensområde. Den sakliga kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol kan i stort ansluta sig till uppfattningen om gränsen mellan offentlig rätt och privaträtt.¹¹¹ Det problematiska med en sådan uppdelning är att offentlig rätt och privaträtt anses vara under uppluckring.¹¹² Trots att allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol till stora delar tillämpar olika uppsättningar regler så har de även överlappande sakliga kompetensområden och kan därför komma att pröva samma fråga.¹¹³ Trots att allmän domstol inte är behörig att direkt ändra en förvaltningsmyndighets återkravsbeslut kan så bli fallet i praktiken. Beroende på hur en enskild eller en myndighet väljer att utforma sin talan så kan även allmän domstol bli tvungen att tillämpa offentligrättslig lagstiftning. Återkravsmål är därför ett typexempel på mål där det sakliga kompetensområdet överlappar.¹¹⁴ Då rättskraften sträcker sig till domstolens sakliga kompetens är det av intresse att utreda om ett avgörande från en domstol även kan vara bindande när detta uppkommer i annan domstol.

¹⁰⁸ Westberg 2013 s. 392.

¹⁰⁹ Södergren 2009 s. 398; Ragnemalm 1974 FT s. 57.

¹¹⁰ Nordh 2012 s. 64.

¹¹¹ Södergren 2009 s. 419.

¹¹² Hirschfeldt 2009 s. 219.

¹¹³ Södergren 2009 s. 416.

¹¹⁴ Strömberg & Lundell 2018 s. 242 ff.

Det kan påstås att HD genom NJA 2001 s. 22 har funnit ett sätt att hantera rättskraft över domstolsgränserna. I detta rättsfall hade ett bolag överklagat ett beslut om återbetalning av ett jordbruksstöd. Överklagandet var anhängigt i länsrätt när Jordbruksverket ansökte om betalningsföreläggande vilket medförde att målet hänsköts till allmän domstol. HD:s majoritet ansåg i målet att en fråga om återbetalningsskyldighet inte borde komma under allmän domstols bedömning om det pågår en prövning i allmän förvaltningsdomstol och som skulle kunna resultera i en tillkomst av en exekutionstitel. Domstolen avvisade därför talan med hänvisning till 13 kap. 6 § RB.

Trots att HD:s avgörande i NJA 2001 s. 22 kan framstå som någon form av lösning till de parallella prövningarna så kvarstår det flera oklarheter. Till att börja med får det anses oklart hur en allmän domstol skulle hantera en situation där en part åberopar endast privaträttsliga grunder. Allmän förvaltningsdomstol tycks vara förhindrad att ta privaträttsliga grunder i beaktande eftersom rättskraften endast sträcker sig till domstolens sakliga kompetens. Skulle ett åberopande av civilrättsliga grunder kunna genombryta rättskraften hos ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol så är det inte möjligt att tillämpa reglerna om negativ rättskraft eller lis pendens. En annan oklarhet är hur allmän domstol skulle hantera situationen om en talan väcks i allmän domstol före den väcks i allmän förvaltningsdomstol. Väcks en ny talan inom samma processordning ska den senare talan avvisas på grund av att det utgör samma sak.¹¹⁵ Eftersom allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol inte tillämpar samma regler om rättskraft så är det oklart hur en sådan situation hade hanterats.¹¹⁶

Huruvida ett rättskraftigt avgörande från en allmän förvaltningsdomstol utgör en begränsning i allmän domstols behörighet i återkravsmål går därför inte att med enkelhet att besvara. Inte heller hur ett avgörande från allmän domstol står sig i allmän förvaltningsdomstol går att besvara mot bakgrund av att förvaltningsprocessen saknar bestämmelser om rättskraft och en analogi till den oklara civilprocessen därför kan tänkas vara nödvändig.¹¹⁷

5.3 Positiv rättskraft

Trots att det är svårt att avgöra negativ rättskrafts verkningar över domstolsgränsen finns det anledning att undersöka den eventuella positiva rättskraften. Med positiv rättskraft över domstolsgränserna menas att ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol kan läggas till grund för allmän domstols

¹¹⁵ Södergren 2009 s. 466 f.

¹¹⁶ Wall 2018 FT s. 555.

¹¹⁷ Södergren 2009 s. 415; Wall 2018 FT s. 555; Westerberg 1951 s 1; Ragnemalm 1974 FT s. 58.

bedömning och på så sätt undanta prövning av samma sak i allmän domstol. Återkravsmål är ett sådant mål där en talan kan ha olika utformningar men ändå avse samma fråga. En enskild kan väcka talan om *condictio indebiti*¹¹⁸ avseende återbetalning av ersättning i allmän domstol. Då en sådan talan grundas på privaträttsliga grundsatser kan en allmän domstol anse sig behörig att pröva en sådan fråga med anledning av det faller inom dennes, men inte allmän förvaltningsdomstols, sakliga kompetensområde. Skulle det vid tillfället finnas ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol som slår fast att en avgift har utdelats felaktigt så aktualiseras en diskussion om positiv rättskraft. Ska ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol här läggas till grund för allmän domstols bedömning? En sådan lösning förespråkas varken i doktrinen eller av HD. Den allmänna uppfattningen verkar istället vara att en allmän domstol i en sådan situation ska pröva de rättsliga frågorna självständigt, trots att dessa redan prövats av allmän förvaltningsdomstol.¹¹⁹

NJA 2008 s. 560 behandlade frågan om omfattningen av allmän domstols prövning i mål om återbetalning. I målet aktualiserades frågan om positiv rättskraft beträffande ett myndighetsbeslut. Metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassa (A-kassa) meddelade ett beslut om återbetalning av arbetslöshetsersättning. Beslutet vann laga kraft eftersom den enskilde i målet varken begärde omprövning eller överklagade A-kassans återkravsbeslut. A-kassan valde därför att ansöka om betalningsföreläggande hos KFM. Efter att den enskilde bestred betalningsföreläggandet hänsköts målet till tingsrätten. A-kassan yrkade vid tingsrätten på att den enskilde skulle förpliktigas att utge det återkrävda beloppet. Såväl tingsrätten som hovrätten förpliktade den enskilde att betala det återkrävda beloppet genom att lägga A-kassans beslut till grund för sina avgöranden. Högsta domstolen fick i målet ta ställning till ”huruvida allmän domstol – i ett mål om återbetalning där arbetslöshetskassan grundar sin talan på ett beslut om återkrav som vunnit laga kraft – är bunden av arbetslöshetskassans beslut”.

Domstolen konstaterade inledningsvis att en A-kassas beslut om återkrav inte kan ligga till grund för verkställighet enligt 3 kap. 1 § UB. Ett sådant beslut får emellertid överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolens laga kraftvunna dom är dock en exekutionstitel som får ligga till grund för verkställighet.¹²⁰ HD framhöll att allmän domstol länge ansetts behörig att pröva krav på återbetalning av felaktigt utbetalat bidrag för att myndigheten ska kunna åstadkomma en exekutionstitel. Då talan

¹¹⁸ *Condictio indebiti* är en civilrättslig princip som inte är reglerad i lag. Principen behandlar en återkravssituation där en betalning av misstag har betalats ut. Enligt huvudregeln ska den som betalat ut det felaktiga beloppet ha rätt att återfå detta. – Lavin 2017 FT s. 509.

¹¹⁹ Södergren 2009 s. 481 f.; Lavin 1972 s. 417 ff.; Strömberg & Lundell 2018 s. 77 f.

¹²⁰ Huruvida allmän förvaltningsdomstols dom utmynnar i en exekutionstitel har emellertid kommit att ifrågasättas i NJA 2013 s. 413.

väcktes i allmän domstol prövade domstolen återbetalningsskyldigheten i sak, något som allmän domstol inte anses vara behörig att pröva före utbetalning. HD konstaterade slutligen att allmän domstol, med hänsyn till rätts-säkerhetsskäl, inte ska anses vara bunden av förvaltningsmyndighetens be-slut om återkrav utan i sådana mål förväntas allmän domstol vara skyldig att göra en fullständig sakprövning.

5.4 Avslutande kommentarer

I praxis tycks allmän domstol löst delar av problemet med parallella behö-righeter genom att tillmäta ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol negativ rättskraft även i den allmänna processen under förutsättning att det utmynnar i en exekutionstitel. Det får emellertid anses vara oklart huruvida allmän förvaltningsdomstols dom i ett återkravsmål resulterar i en exekut-ionstitel eller inte. Skulle en dom från allmän förvaltningsdomstol inte ut-göra en exekutionstitel kan NJA 2001 s. 22 tolkas som att det inte föreligger någon rättskraft över domstolsgränserna. Då en myndighet är i behov av en exekutionstitel bör allmän domstol vara behörig att pröva ett återkravsbeslut som förvisso redan prövats av allmän förvaltningsdomstol men som inte resulterat i en exekutionstitel.

Allmän domstol verkar således genom avgörandet i NJA 2001 s. 22 ha till-lämpat negativ rättskraft över domstolsgränserna när allmän förvaltnings-domstols dom resulterat i en exekutionstitel. Genom ett rättskraftigt avgö-rande från allmän förvaltningsdomstol har en allmän domstol inte ansett sig vara behörig att pröva en motsvarande talan om återbetalning. Motsvarande lösning har ännu inte tillämpats av allmän förvaltningsdomstol. En anled-ning till detta skulle kunna vara att allmän förvaltningsdomstol inte har mot-svarande bestämmelser om negativ rättskraft inom förvaltningsprocessen och således inte kan tillämpa det över domstolsgränserna.

Beträffande positiv rättskraft över domstolsgränsen förefaller det som om att allmän domstol, om denne är behörig, ska göra en självständig prövning av återkrav och inte lägga ett beslut eller ett avgörande från allmän förvalt-ningsdomstol till grund för sitt eget avgörande. Detta oavsett om en sådan fråga tidigare har blivit prövad av förvaltningsmyndighet eller förvaltnings-domstol.

6 Det processrättsliga ramverket

6.1 Inledning

Av kapitel två framgår att allmän förvaltningsdomstol kan bli behörig att hantera ett återkravsbeslut om återkravsbeslutet medför tillräckliga ekonomiska verkningar för att konstituera överklagbarhet. Kapitel tre och fyra visar att det finns två möjligheter för allmän domstol att bli behörig att pröva ett återkravsbeslut. Den ena prövningsmöjligheten som grundar allmän domstol behörighet är en enskild som väcker en negativ fastställsetalan beträffande ett återkravsbeslut som karakteriseras som ett partsbesked. Den andra prövningsmöjligheten avser en myndighets möjlighet att väcka en fullgörelsetalan för att utverka en verkställbar dom. Beträffande ett återkravsbeslut finns det således tre prövningsmöjligheter vilka inkluderar båda domstolsslagen. Hur domstolarna hanterar en fråga om återkrav beror till stora delar på processledningen i målet samt hur processramen fastställs. Eftersom allmän domstol tillämpar civilrättsliga processbestämmelser och allmän förvaltningsdomstol tillämpar förvaltningsrättsliga processbestämmelser kan det uppstå processrättsliga skillnader beroende på vilken domstol en talan väcks i. För att kunna ta ställning till hur återkrav lämpligast bör hanteras i svensk processrätt är det centralt att undersöka om och hur processramen och processledningen skiljer sig åt domstolsslagen emellan. Det här kapitlet kommer därför att innehålla en redogörelse för just processramen och processledningen i allmän förvaltningsdomstol och allmän domstol.

6.2 Processram

6.2.1 Allmän förvaltningsdomstol

Allmän förvaltningsdomstol är behörig att pröva ett återkrav under förutsättning att återkravet anses utgöra ett överklagbart beslut. När det har konstaterats att ett återkravsbeslut är överklagbart och en enskild har överklagat är det viktigt för allmän förvaltningsdomstols hantering av återkravet att fastställa processramen. Hur processramen fastställs i allmän förvaltningsdomstol och allmän domstol skiljer sig åt, vilket medför att även hanteringen av ett återkrav kan skilja sig åt. I förvaltningsmål är det parternas yrkan-

den samt de omständigheter som anförs till stöd för yrkandena som utgör processramen.¹²¹

Av första stycket 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) framgår att domstolens avgörande ska grundas på innehållet i handlingar och vad som i övrigt förekommit i målet. I ett förvaltningsmål är det enligt 30 § FPL ett måls yrkande och omständigheter som utgör processramen. Ett yrkande ska innehålla en redogörelse för vad parten vill att rätten ska besluta i målet. I återkravsmål överklagar vanligtvis en enskild ett återkravsbeslut meddelat av en myndighet. Ett vanligt yrkande i ett återkravsmål är att en enskild vill ändra eller upphäva ett återkravsbeslut. Trots att den enskilde är fri i utformning av sitt yrkande så begränsas yrkandet i en överklagandeprocess av instansordningens grundsats. Instansordningens grundsats innebär att endast sådant som har varit föremål för prövning hos den beslutande förvaltningsmyndigheten kan ingå i ett yrkande.¹²²

En förvaltningsdomstol har dock en möjlighet att gå utanför aktmaterialet i målet eftersom 30 § FPL ska läsas tillsammans med 8 § FPL. Detta innebär att material som inhämtats genom användning av officialprincipen enligt 8 § FPL ska inräknas i processramen. Domstolen har således en stor frihet att lägga en stor variation av material till grund för avgöranden.¹²³ Hur omfattande officialprincipen i ett återkravsmål är får därför betydelse för omfattningen av processramen i samma mål.¹²⁴

Av 29 § FPL framgår att domstolens avgörande i regel inte får gå utöver vad som har yrkats i målet. Bestämmelsen ger uttryck för principen om *reformatio in pejus* som innebär att en domstol inte får företa ändringar till en enskilds nackdel. Skulle det föreligga särskilda skäl i målet får emellertid rätten, utan att parterna yrkat på det, besluta till det bättre för den enskilde, *reformatio in melius*.¹²⁵ En ändring till en enskilds fördel kan ske genom att domstolen genom tolkning och val av författningsbestämmelser utvidgar processramen utöver det som den enskilde avsett.¹²⁶ *Reformatio in melius* får emellertid endast ske under förutsättning att det kan ske utan men för motstående enskilt intresse.¹²⁷ I ett återkravsmål där målet avser en fråga om en enskild är betalningsskyldig eller inte är det en enskild och en beslutande myndighet som utgör parterna i målet. I återkravsmål finns det således inte

¹²¹ Ragnemalm 2014 s. 109.

¹²² von Essen 2016 s. 136.

¹²³ von Essen 2016 s. 152.

¹²⁴ Se kap. 6.3.1.

¹²⁵ Ragnemalm 2014 s. 110.

¹²⁶ von Essen 2016 s. 152.

¹²⁷ Ragnemalm 2014 s. 110.

något motstående enskilt intresse som kan medföra att reformatio in melius inte skulle kunna tillämpas.

6.2.2 Allmän domstol

Allmän domstol kan bli behörig att pröva ett återkrav antingen genom en negativ fastställsetalan eller genom en positiv fullgörelsetalan. När en återkravstalan väcks i allmän domstol fastställs processramen genom andra bestämmelser än för allmän förvaltningsdomstol. Hur processramen i allmän domstol ska fastställas stadgas i 17 kap. 3 § RB där det framgår att ”dom må ej givas över annat eller mera, än vad part i behörig ordning yrkat. Är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, må dom ej grundas å omständighet, som icke av part åberopats till grund för hans talan”. Bestämmelsen ger uttryck för dispositionsprincipen som innebär att det är parterna och inte domstolen som sätter processramen.¹²⁸ I den allmänna processen är det således parternas yrkanden och åberopanden av rättsfakta som sätter gränserna för domstolsprövningens omfattning. Gränserna för prövningen får sedan inte överskridas av rätten. För att säkerställa att det är parterna, i enlighet med dispositionsprincipen, som bestämmer vad som ska prövas i tvisten råder det ett rättsligt hinder för domstolen att pröva annat än det som parterna har valt att ta upp till prövning.¹²⁹ En domare är därför förhindrad att pröva andra rättsföljder¹³⁰ än sådana som följer av parternas yrkanden samt andra rättsfakta än de som täcks av parternas grunder för sina yrkanden.¹³¹

Av ordalydelsen i 17 kap. 3 § första meningen RB följer att rätten är juridiskt bunden av en parts yrkande i alla slags tvistemål. Att domstolen inte får utvidga processramen genom att döma över annat än vad som yrkats gäller för såväl dispositiva tvistemål som indispositiva tvistemål. Förbudet i andra meningen mot att beakta icke-åberopade omständigheter gäller emellertid endast mål där förlikning är tillåten, det vill säga dispositiva tvistemål. Något uttryckligt författningsstöd avseende en allmän domstols möjlighet att beakta icke-åberopade omständigheter finns dock inte. Den gängse uppfattningen är emellertid att rätten i indispositiva tvistemål får lov att självmant beakta andra omständigheter än sådana som åberopats av part. I somliga indispositiva mål kan även domstolen vara skyldig att självmant beakta sådana icke-åberopade omständigheter.¹³²

¹²⁸ von Essen 2016 s. 112; NJA 1982 s. 69 där domstolen betonade vikten av att en prövning är begränsad till de yrkanden som framställts av parterna.

¹²⁹ Mellqvist 2015 s. 42.

¹³⁰ Rättsföljd är det resultat som en part vill uppnå genom sitt yrkande.

¹³¹ Westberg 2013 s. 146.

¹³² Westberg 2013 s. 147.

6.3 Processledning

6.3.1 Allmän förvaltningsdomstol

Likt processramen kan domstolens utredningsskyldighet skilja sig åt i de olika domstolsslagen. I 8 § första stycket FPL slås officialprincipen för allmän förvaltningsdomstol fast. Den officialprincip som stadgas i 8 § FPL fastställer att rätten ska se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.¹³³ Att utredningsskyldigheten bestäms av ett måls beskaffenhet medför att förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet skiljer sig åt i olika typer av mål. Detta medför svårigheter att närmre kunna ange vidden av domstolens utredningsskyldighet.¹³⁴ Domstolen har emellertid sällan en obegränsad utredningsskyldighet i ett mål. En anledning till att utredningsskyldigheten är begränsad är att det inom den materiella rätten finns särskilda bestämmelser som anger att utredningsskyldigheten åvilar ena parten. Till följd av att förvaltningsprocessen är kontradiktorisk är det i första hand parterna i ett mål som ansvarar för att en utredning blir fullständig.¹³⁵

Tillsammans med målets betydelse spelar partsställningen en avgörande roll i omfattningen av domstolens utredningsansvar. I mål som involverar fler än en part, så kallade flerpartsmål, bör domstolens utredningsansvar begränsas eftersom en utredning som är till fördel för en part vanligtvis är till nackdel för en annan part. Om domstolen inte bedriver sin utredningsverksamhet med försiktighet kan dennes objektivitet i ett mål därför komma att ifrågasättas.¹³⁶ Partsställningen i ett återkravsmål är dock att en enskild står mot en offentlig part vilket innebär att det inte är lika känsligt om domstolen ger ledning till den enskilde.

Av andra stycket i 8 § FPL framgår att domstolen genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Sådana åtgärder kallas processledning och är den naturliga utredningsåtgärden för en domstol. Det är nämligen sällan som en domstol självmant tar in utredning i ett mål utan snarare processleder parterna. Sådana otydligheter och ofullständigheter som domstolen ska avhjälpa kan vara kopplade till såväl språkliga som rättsliga brister i inlagor.¹³⁷

En förvaltningsdomstol är tillåten att processleda fram en enskild till ett för den enskilde bättre yrkande inom ramen för instansordningens princip. När

¹³³ Lavin 2016 s. 89 f.; von Essen m.fl. 2018 s. 32.

¹³⁴ Mellqvist 2015 s. 142; Diesen m.fl. 2003 s. 80 f.

¹³⁵ Lavin 2016 s. 89 f.; von Essen m.fl. 2018 s. 32.

¹³⁶ Blomberg 2011 FT s. 52.

¹³⁷ Ragnemalm 2014 s. 83; von Essen 2017 s. 111 f., 118 f.; von Essen 2016 s. 218 f.

motparten i ett mål är en myndighet bör en enskild kunna processledas för att uppnå ett lämpligare yrkande med anledning av att processledning i ett sådant fall inte är vidare känsligt eftersom allmän förvaltningsdomstol med stöd av 29 § FPL har möjlighet att tillämpa reformatio in melius och därmed gå utöver yrkandet för att besluta till det bättre för den enskilde. Resultatet av att en domstol processleder en enskild till ett förmånligare yrkande blir detsamma som resultatet av att domstolen tillämpar reformatio in melius.¹³⁸

6.3.2 Allmän domstol

42 kap. 8 § RB reglerar allmän domstols materiella processledning vid förberedelsen till ett mål. Enligt bestämmelsen ska rätten vid en förberedelse verka för att tvistefrågorna i målet blir klarlagda och att parterna ser till att ange allt som de vill åberopa i målet. Domstolens materiella processledning i förberedelsestadiet går således ut på att domstolen aktivt undersöker huruvida det föreligger enighet eller oenighet mellan parterna i såväl yrkanden och rättsfakta som i påstådda sakförhållanden. Domstolen ska vidare genom frågor och påpekanden se till att hjälpa parterna åtgärda otydligheter och ofullständigheter i deras framställningar.¹³⁹

Förutsättningar för domstolens materiella processledning under huvudförhandlingen stadgas i 43 kap. 4 § andra stycket RB. Enligt denna bestämmelse åligger det domstolen att se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver. Likt stadgandet i 8 § FPL är målets beskaffenhet av central betydelse för domstolens processledning även i 43 kap. 4 § andra stycket RB. Avgörande för målets beskaffenhet i allmän domstol är emellertid huruvida tvistemålet är dispositivt eller indispositivt.¹⁴⁰ Med dispositiva tvistemål menas mål där förlikning kan träffas om saken och det rör därför främst privaträttsliga förhållanden där parterna är fria att träffa avtal med varandra. Motsvarande möjlighet att träffa förlikning finns inte i indispositiva tvistemål. En anledning till detta är att det i indispositiva tvistemål kan föreligga ett allmänt intresse som kan behöva tillgodoses genom processuella bestämmelser. Det finns av denna anledning ett större intresse av att domen blir så objektivt riktig som möjligt i de indispositiva tvistemålen. Huruvida det föreligger ett allmänt intresse i målet är således vägledande för kategoriseringen¹⁴¹

I dispositiva tvistemål är parterna fria att bestämma föremålet för processen. Som framgår av stycket ovan är domstolen i enlighet med 17 kap. 3 § RB

¹³⁸ von Essen 2016 s. 152.

¹³⁹ Prop. 1986/87:89 s. 196.

¹⁴⁰ Domstolens processledning anpassas på så sätt efter det behov som föreligger i ett mål.

¹⁴¹ Lavin 1989/90 JT s. 73.

bunden av kändens yrkanden och får inte grunda ett avgörande på andra omständigheter än de som parterna åberopat. Domstolens processledning i dispositiva tvistemål är därför begränsad till att klargöra vad parterna yrkar samt omständigheter som åberopas till stöd. Domstolen ska i varje enskilt fall ta ställning till om dess processledning är förenlig med kravet på opartiskhet. Som konsekvens av att parterna i indispositiva tvistemål i regel inte kan beakta alla berörda intressen har domstolen i de indispositiva tvistemålen fått en utvidgad rätt att föra in material som inte åberopats av parterna. Material framtaget av domstolen får sedan beaktas i domen. Parterna har emellertid även i de indispositiva tvistemålen ett förstahandsansvar för utredningen.¹⁴²

Eftersom det generellt i förvaltningsmål föreligger ett starkt allmänt intresse av att domstolen meddelar ett materiellt riktigt avgörande talar mycket för att återkravsmål, som i grund och botten tillhör förvaltningsrätten, utgör ett indispositivt tvistemål.¹⁴³ Lavin anför dock att parterna i ett återkravsmål kan träffa förlikning om saken vilket medför att återkravsmålen ska betraktas som dispositiva.¹⁴⁴ Lavins ståndpunkt bekräftats av HD i NJA 2008 s. 560. HD anförde att återkravsmål avseende arbetslöshetsersättning i allmän domstol ska handläggas med tillämpning av de regler som gäller för tvistemål där förlikning om saken är tillåten. HD har i detta mål fastställt att återkrav av arbetslöshetsersättning i allmän domstol är ett dispositivt tvistemål vilket även borde kunna tillämpas på andra återkravsmål.¹⁴⁵

6.4 Avslutande kommentarer

En prövning av ett återkravsbeslut kan med anledning av möjligheterna att väcka talan i såväl allmän domstol som i allmän förvaltningsdomstol föras inom två olika processordningar. Återkravsmål kommer därför att skifta karaktär beroende på om ett återkravsbeslut prövas i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. I allmän förvaltningsdomstol behandlas ett återkravsmål, liksom andra förvaltningsmål, som ett indispositivt mål medan det i allmän domstol ska prövas som ett dispositivt tvistemål. Att målet skiftar karaktär får betydelse för processramen men framför allt för fastställandet av domstolens utredningsansvar.

Ett måls beskaffenhet är av betydelse för omfattningen av båda domstolslagets utredningsskyldighet. I RB:s mening är det huruvida målet är dispositivt eller indispositivt som är av betydelse för bestämmandet av målets

¹⁴² von Essen 2016 s. 210 f.

¹⁴³ Lavin 1989/90 JT s. 73.

¹⁴⁴ Lavin 1986 s. 185.

¹⁴⁵ SOU 2018:05 s. 485; NJA 2008 s. 560.

beskaffenhet. Det har ovan konstaterats att återkravsmål ska handläggas som ett dispositivt tvistemål. Detta innebär att domstolen som huvudregel ska vara försiktig i sin processledning och att dess utredningsskyldighet är kraftigt begränsad. Anledningen till detta är att domstolen annars riskerar att framstå som partisk. Det faktum att det är en myndighet som är motpart till den enskilde borde dock rimligtvis medföra att acceptansen för domstolens processledning gentemot den enskilde kan utvidgas utan att domstolens objektivitet för den delen ifrågasätts. Detta med anledning av att en myndighet anses vara en betydligt starkare part än en enskild. En sådan utvidgning går emellertid emot syftet med ett dispositivt tvistemål.

Till skillnad mot allmän domstols begränsade utredningsskyldighet i återkravsmål har allmän förvaltningsdomstol en något mer omfattande sådan. Likt allmän domstol bestäms allmän förvaltningsdomstols utredningsskyldighet utifrån målets beskaffenhet. Eftersom samtliga förvaltningsmål är indispositiva är det inte målets karaktär av indispositivt eller dispositivt som bestämmer utredningsskyldigheten. Avgörande för allmän förvaltningsdomstols utredningsskyldighet är snarare vad målet har för betydelse samt partsställningen. I återkravsmål bör målets betydelse inte utvidga domstolens utredningsskyldighet i någon större mening med anledning av att målet har en ekonomisk karaktär. De ekonomiska konsekvenser som kan uppstå vid ett avslag på ett överklagande av ett återkravsbeslut får anses vara mer kännbart för en enskild än ett avslag på exempelvis en begäran om utlämnande av allmän handling. Ett återkravsmål har emellertid typiskt sett inte lika stor betydelse som ett tvångsmål.

Ett återkravsmål utgör inte heller ett flerpartsmål vilket innebär att domstolens utredningsskyldighet bör kunna utvidgas något för att utjämna maktförhållanden mellan parterna utan att riskera att domstolens objektivitet ifrågasätts.

Huruvida ett återkravsmål tas upp i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol får även betydelse för målets processram. I förvaltningsprocessen är det parternas yrkanden samt omständigheterna som anförs till stöd för yrkandena som utgör processramen. Att allmän förvaltningsdomstol har en relativt långtgående utredningsskyldighet utvidgar emellertid processramen till att även omfatta sådant material som inhämtats på uppmaning av domstolen. När återkravsbeslutet tas upp till prövning i allmän förvaltningsdomstol är domstolen dessutom bunden av förbudet mot reformatio in pejus i 29 § FPL. Förbudet mot reformatio in pejus medför att domstolen inte har någon rätt att ändra ett återkravsbeslut till den enskildes nackdel. Ett återkravsbeslut kan därför inte utökas i allmän förvaltningsdomstol till att omfatta ett högre belopp än det som framgår av det fattade beslutet. Normalt

vid ett överklagande av ett återkravsbeslut bestrider myndigheten överklagandet och yrkar att den enskilde ska betala det beslutade beloppet. Då allmän förvaltningsdomstol inte är begränsad till att göra en laglighetsbedömning utan även förväntas göra skälighets- och lämplighetsbedömningar kan domstolen i sin prövning komma fram till slutsatsen att den enskilde borde ha återbetalat ett högre belopp. Med anledning av att allmän förvaltningsdomstol är bunden av förbudet mot *reformatio in pejus* är allmän förvaltningsdomstol förhindrad att utdöma det högre beloppet.

Förbudet mot *reformatio in pejus* medför att en allmän förvaltningsdomstol är förhindrad att utdöma ett högre belopp än det som framgår av det fattade beslutet. Låt säga att en myndighet i sitt återkravsbeslut förpliktigar person X att återbetala 50.000 kronor. När målet sedan prövas av allmän förvaltningsdomstol så konstaterar domstolen att person X snarare är återbetalningsskyldig avseende ett belopp om 80.000 kronor. I en sådan situation är allmän förvaltningsdomstol genom *reformatio in pejus* inte behörig att utdöma det högre beloppet trots att det är det materiellt korrekta.

Hur principen om *reformatio in pejus* förhåller sig till allmän domstol i återkravsmål är mer problematiskt att fastställa på grund av avsaknad av lagbestämmelser. I civilprocessen sätter det yrkade beloppet ramarna för processen. Allmän domstol är av denna anledning inte behörig att tillerkänna en myndighet ett högre återbetalningsbelopp än vad som yrkats i målet. Förbudet mot *reformatio in pejus* i allmän domstol skulle aktualiseras först då en myndighet i ett återkravsmål yrkar på ett högre belopp än det som fastslagits i ett återkravsbeslut. Eftersom ett återkravsmål i allmän domstol ska handläggas som ett dispositivt tvistemål talar mycket för att domstolen inte är bunden av förbudet mot *reformatio in pejus*. Hade ett återkravsmål handlagts som ett indispositivt tvistemål istället hade det gått att argumentera för en analogisk tolkning till förvaltningsprocessen.

Genom att använda samma exempel som ovan är det möjligt att se processkillnader beroende på om ett återkrav hanteras av allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Skulle en myndighet väcka talan i allmän domstol för att utverka en exekutionstitel så är domstolen bunden av parternas yrkanden och omständigheter. Låt säga att betalningsförpliktelsen även i detta exempel ligger på 50.000 kronor. När myndigheten väcker talan i allmän domstol yrkar denne istället på att den enskilde ska förpliktigas att återbetala 80.000 kronor. Som konstaterades ovan hade allmän förvaltningsdomstol i en sådan situation varit förhindrad att utdöma det högre beloppet med anledning av *reformatio in pejus*. I den allmänna processen när ett mål karakteriseras som ett dispositivt tvistemål är domstolen emellertid bunden av

parternas yrkanden och bestridande vilket innebär att allmän domstol här inte bör anses vara förhindrad att utdöma det högre beloppet.

7 Analys

7.1 Hur hanteras återkravsbeslut i svensk processrätt?

7.1.1 Domstolarnas behörighet

Av de tre inledande kapitlen framgår att såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol kan bli behörig att pröva en fråga om återkrav. Återkravsmål är således ett exempel på där båda domstolsslagen anser sig behöriga att pröva samma fråga. Det innebär att det kan uppstå situationer där våra domstolar med olika jurisdiktioner båda kan besluta om återkrav. Allmän förvaltningsdomstol blir behörig att pröva ett återkrav om det aktuella återkravsbeslutet uppfyller kraven för att utgöra ett överklagbart beslut. Allmän domstol kan bli behörig dels genom att en enskild väcker en negativ fastställsetalan avseende ett partsbesked, dels genom att en myndighet väcker en positiv fullgörelsetalan för att utverka en exekutionstitel.

För att allmän förvaltningsdomstol ska vara behörig att hantera ett återkrav förutsätts således dels att återkravet utgör ett förvaltningsbeslut, dels att återkravsbeslutet uppfyller kraven för överklagbarhet. Partsbesked är emellertid även det ett beslut i förvaltningsrättslig mening genom att det utgör ett uttalande från en myndighet där denne redovisar sin ståndpunkt i en fråga av civilrättslig karaktär. Gränsdragningen mellan överklagbara beslut och partsbesked verkar därför ta sin utgångspunkt i huruvida ett återkravsbeslut medför tillräckliga ekonomiska verkningar för att kunna betraktas utgöra ett överklagbart beslut. Annars reduceras beslutet till utgöra ett partsbesked. Av förståeliga skäl är det svårt för våra högsta instanser att sätta en definitiv nivå för när ett beslut ska anses ha tillräckliga ekonomiska verkningar för att kunna konstituera ett överklagbart beslut. Det kanske inte heller är att anse som eftersträvansvärt eftersom rättssystemet måste tillåtas vara dynamiskt men jag anser ändå att någon vägledning i denna gränsdragning är på sin plats.

I samband med diskussionen om gränsdragningen mellan överklagbara beslut och partsbesked är NJA 2013 s. 413 av intresse att diskutera. Det är ett svårläst avgörande där HD tycks göra en annan uppdelning än vad som framgått av doktrin och förarbeten. HD uttrycker här att om en enskild underlåter att överklaga ett beslut så vinner beslutet laga kraft men inte rättskraft med anledning av att en myndighet fortfarande kan initiera en saklig prövning i allmän domstol. HD drar slutsatsen att eftersom beslutet inte i sig

är verkställbart och inte heller vinner rättskraft så kan beslutet inte anses bindande i sig och bör därför betraktas som ett partsbesked där Försäkringskassan ger ett konkretiserat besked om att de anser att förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda.

Jag finner det svårt att följa HD:s resonemang i NJA 2013 s. 413 av flera anledningar. För det första innebär det att majoriteten av samtliga återkravsbeslut ska klassificeras som ett partsbesked eftersom det är sällsynt att speciallagstiftning innehåller bestämmelser om att ett återkravsbeslut är direkt verkställbart. Skulle samtliga återkravsbeslut reduceras till endast partsbesked skulle en enskild, eftersom allmän förvaltningsdomstol inte är behörig, förlora det rättsskydd som till stora delar ska garanteras av överklagandeinstitutionen i förvaltningsprocessen. För det andra fortsätter HD sin diskussion med att undersöka hur processramen i allmän förvaltningsdomstol ter sig i sådana mål där beslutet inte innehåller en betalningsförpliktelse, det vill säga ett partsbesked. HD:s uttalande gör att jag uppfattar det som att även partsbesked ska kunna överklagas något som det i förarbeten till de två senaste förvaltningslagarna tydligt framgår inte är fallet.

Allmän domstol är även behörig att pröva en fullgörelsetalan avseende en myndighets icke-exigibla förvaltningsbeslut. En fullgörelsetalan i allmän domstol kan initieras av en myndighet som avser att utverka en verkställbar exekutionstitel. Med anledning av att en förvaltningsmyndighet inte har möjlighet att väcka talan i allmän förvaltningsdomstol avseende ett av denne meddelat beslut så är det i dagsläget inte möjligt att komma ifrån att ett återkravsbeslut kan komma att prövas i båda domstolsslagen. Skulle en enskild inte självmant betala det beslutade beloppet måste en myndighet kunna verkställa det aktuella beslutet genom en exekutiv myndighets försorg vilket endast kan ske genom en exekutionstitel. Oberoende av om en allmän förvaltningsdomstols dom utgör en exekutionstitel eller inte så måste en myndighet ha en självständig prövningsmöjlighet och inte vara beroende av om en enskild väljer att överklaga eller inte. Skulle så vara fallet kommer det medföra att enskilda väljer att inte överklaga och på så sätt elimineras möjligheten för en myndighet att utverka en exekutionstitel.

7.1.2 Processuella skillnader

Av kapitel sex framgår det att det föreligger processrättsliga skillnader beroende på vilket domstolsslag en talan om återkrav väcks i. Ett överklagande av ett återkrav kommer att i allmän förvaltningsdomstol prövas som ett indispositivt mål. Prövas ett återkrav istället i allmän domstol, antingen genom en negativ fastställsetalan eller en positiv fullgörelsetalan, kommer detta att handläggas som ett dispositivt tvistemål. Ett återkravsmål kommer

således skifta karaktär beroende på vilket domstolsslag beslutet prövas i. Att ett återkravsmål kan skifta karaktär får betydelse för såväl processramen som fastställandet av domstolens utredningsansvar.

Mot bakgrund av att ett återkrav i allmän domstol handläggs som ett dispositivt tvistemål bör domstolen vara försiktig i sin processledning. Trots att en enskild i ett återkravsmål förvisso är resursfattig i jämförelse med en myndighet så kan allmän domstol få sin objektivitet ifrågasatt med anledning av att parterna betraktas vara jämbördiga. Allmän förvaltningsdomstol har genom officialprincipen i FPL, i större utsträckning än allmän domstol, ansvar för att förhållandena i ett mål blir tillräckligt utredda. Med anledning av att ett återkravsmål inte är ett flerpartsmål begränsas inte allmän förvaltningsdomstols utredningsskyldighet. Vidare bör utredningsskyldigheten varken utvidgas eller begränsas av målets betydelse. Återkravsmål är inte ett tvångsmål och grundas inte heller på någon skyddslagstiftning och är därför inte i särskilt behov av ett materiellt korrekt avgörande. Att en social ersättning utbetalas har emellertid på ett eller annat sätt en grund i att en enskild är i en utsatt ekonomisk situation. Att en enskild, genom ett återkravsbeslut, kan bli tvungen att betala åter denna ekonomiska ersättning bör anses vara värre än att exempelvis bli nekad att få en allmän handling utgiven.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att allmän domstol i ett återkravsmål har en begränsad möjlighet att processleda en enskild. I allmän förvaltningsdomstol är möjligheterna till att processleda en enskild betydligt större. Allmän förvaltningsdomstol kan således bland annat processleda en enskild fram till ett bättre yrkande.

Att ett återkravsmål karakteriseras olika beroende på domstolsslag påverkar även processramen. Eftersom allmän förvaltningsdomstol är bunden av *reformatio in pejus* kan en enskild överklaga ett återkravsbeslut med vetskapen om att allmän förvaltningsdomstol inte får företa ändringar till den enskildes nackdel. En allmän förvaltningsdomstol har således ingen möjlighet att i ett återkravsmål utdöma ett högre belopp än vad som framgår av det överklagade beslutet. Motsvarande skydd för en enskild finns inte i allmän domstol eftersom att ett återkravsbeslut där hanteras inom ramen för ett dispositivt tvistemål vilket innebär att allmän domstol är bunden av parternas yrkanden. Skulle en myndighet yrka på ett högre belopp i allmän domstol än vad som framgår av det meddelade beslutet är allmän domstol bunden av detta. Sammanfattningsvis kan det konstateras att hanteringen av ett återkravsbeslut kan få processuella skillnader beroende på vilken domstol som blir behörig. Det går här att konstatera att en enskild tillerkänns större hjälp under en process i allmän förvaltningsdomstol.

7.2 Hur bör återkrav hanteras i svensk processrätt?

7.2.1 Problematiken med prövning i båda domstolsslagen

Ett problem med positiva kompetenskonflikter, eller parallella förfaranden, är att det på grund av att domstolsslagen är sidoordnade och självständiga kan uppstå motstridiga avgöranden. En anledning till att det kan uppstå motstridiga avgöranden är att det råder osäkerhet kring huruvida rättskraften sträcker sig över domstolsgränsen. Således är det inte säkert att ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol utesluter en prövning i allmän domstol och vice versa. Motstridiga avgöranden kan försätta såväl enskilda som exekutiva myndigheter i en utsatt situation.

En enskild kan genom ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol få fastslaget att det inte råder någon återbetalningsskyldighet vilket medför att det aktuella återkravsbeslutet undanröjs. Samtidigt kan en allmän domstol ha bifallit en myndighets fullgörelsetalan. Trots att det synes finnas någon form av tillämpning av negativ rättskraft över domstolsgränserna är det fortfarande oklart hur rättskraften ställer sig till en civilrättsligt grundad talan. Att det råder osäkerhet i rättskraften över domstolsgränserna försätter en enskild i en något utsatt situation dels genom att inte kunna förlita sig på rättsväsendet, dels genom att inte veta huruvida det föreligger en betalningsförpliktelse eller inte. Det kan medföra att en enskild återbetalar ett belopp, som allmän förvaltningsdomstol i och för sig ansett vara felaktigt, endast för att undvika att ränta tillförs det fastslagna beloppet. Motstridiga avgöranden ger dessutom i sin tur upphov till skiljande praxis vilket kan medföra rättso säkerhet för en enskild som funderar på att överklaga ett beslut.

En myndighet kan ställas inför motsvarande problematik. Skulle samma fråga prövas i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol och motstridiga avgöranden skulle uppstå så kommer det troligtvis vara problematiskt för den aktuella myndigheten att få beslutsinnehållet verkställt. När en beslutande myndighet vill verkställa sitt beslutsinnehåll med hjälp av en allmän domstols meddelade dom kommer den beslutande myndigheten förmodligen stöta på problem om den enskilde åberopar domen från allmän förvaltningsdomstol där det framgår att denne har en rätt att avstå från återbetalning.

Att tillåta en ordning som kan ge upphov till positiva kompetenskonflikter kan därför inte anses vara försvarbart varken processekonomiskt eller i lju-

set av en enskilds rättssäkerhet. Det finns därför anledning att undersöka närmre om det finns andra lösningar på hanteringen av återkravsbeslut. För att kunna ta ställning till vad som är det lämpligaste sättet att hantera sådana beslut är det viktigt att kort konstatera varför det existerar tre prövningmöjligheter. För en enskild är rätten att överklaga ett beslut och rätten att föra en negativ fastställsetalan en möjlighet att få ett felaktigt besluts verkningar undanröjda. Eftersom ett återkravsbeslut inte i sig är verkställbart är det viktigt att möjliggöra för en beslutande myndighet att utverka en verkställbar exekutionstitel, vilket sker genom allmän domstols dom.

För att undvika motstridiga beslut skulle en möjlig lösning kunna vara att konstatera att allmän förvaltningsdomstols avgöranden medför positiv rättskraft. Enligt lagstiftningen är ett avgörande från allmän förvaltningsdomstol en exekutionstitel. I praxis och doktrin har emellertid detta ifrågasatts med anledning av att ett avgörande inte ska kunna medföra längre gående rättsverkningar än det meddelade beslutet. Under förutsättning att allmän förvaltningsdomstol inte ska betraktas som exekutionstitelberättigad hade positiv rättskraft kunnat lösa problematiken med motstridiga beslut. Genom att tillskriva en allmän förvaltningsdomstols dom positiv rättskraft hade inte ett beslut behövt omprövas i allmän domstol utan hade lagts till grund för allmän domstols avgörande. På så sätt hade en enskild kunnat få ett beslut prövat och en myndighet fått sin exekutionstitel. Det är dock inte möjligt att undgå problematiken att det kan uppstå skiljande praxis och processrättsliga skillnader.

7.2.2 Undanta ett domstolsslag behörighet

Ett sätt att lösa problematiken med positiva kompetenskonflikter och däri inbegripet motstridiga beslut och åtskillnad i praxis är att endast tillåta ett domstolsslag att hantera återkrav. Då såväl myndigheter som enskilda kan väcka talan avseende återkravsmål i allmän domstol medan endast enskilda kan väcka talan i allmän förvaltningsdomstol synes det mest rimliga vara att undanta allmän förvaltningsdomstol behörighet. En sådan ordning skulle kunna uppnås genom att slå fast HD:s ståndpunkt i NJA 2013 s. 413 att samtliga återkravsbeslut är att betrakta som icke bindande och således partsbesked och på så sätt frånta allmän förvaltningsdomstol behörighet. Samtliga återkravsmål hade då hanterats av allmän domstol som ett dispositivt tvistemål. Rätten att överklaga ett förvaltningsbeslut är emellertid ett av de viktigaste medlen för att upprätthålla en enskilds rättskydd. Eftersom ett återkravsmål karakteriseras som ett indispositivt tvistemål i allmän förvaltningsdomstol medan det i allmän domstol karakteriseras som ett dispositivt mål försätts en enskild i en betydligt sämre position om det endast skulle tillåtas prövning i allmän domstol.

För att endast tillåta prövning i allmän domstol är det enligt min mening nödvändigt att karakterisera om ett sådant återkravsmål till ett indispositivt tvistemål. Genom att göra ett återkravsmål indispositivt hade det varit möjligt att göra analogier till förvaltningsprocessen avseende bland annat *reformatio in pejus*. En sådan omkaraktisering med analogilösningar tyder emellertid på att det är allmän förvaltningsdomstol som är bäst lämpad att hantera en sådan måltyp samt att det är de förvaltningsprocessrättsliga bestämmelserna som ger en enskild bäst rättsskydd.

En annan lösning hade kunnat vara att undanta allmän domstol behörighet i återkravsmål. Eftersom myndigheters återkravsbeslut enligt SFB inte är verkställbara i sig kommer dock domstols dom krävas för utverkande av exekutionstitel. Som nämnts ovan är prövning i allmän domstol en myndighets enda möjlighet att utverka en exekutionstitel. Det är av denna anledning inte möjligt att endast slå fast att allmän domstol inte längre är behörig att hantera återkravsmål utan att samtidigt säkerställa att det fortfarande är möjligt för en myndighet att få sitt beslutsinnehåll verkställt. En sådan möjlighet får inte heller vara beroende av att en enskild överklagar det aktuella beslutet. En lösning på detta är att tillskriva samtliga återkravsbeslut exigibilitet. Skulle ett återkravsbeslut i sig vara verkställbart är en myndighet inte längre beroende av möjligheten att väcka talan i allmän domstol. En myndighet hade i sådana fall haft en laglig rätt att använda tvångsmedel för att få beslutsinnehållet genomdrivet. En annan möjlig lösning hade varit att ge förvaltningsmyndighet möjlighet att väcka talan i allmän förvaltningsdomstol.

7.3 Sammanfattande slutsats

Trots att det inte synes finnas någon uppenbar lösning som inte kräver en kompromiss av något intresse så anser jag att den lämpligaste lösningen avseende prövning av återkrav vara att endast tillåta prövning i allmän förvaltningsdomstol. Genom att endast tillåta prövning i allmän förvaltningsdomstol krävs emellertid antingen att återkravsbeslut tillerkänns exigibilitet eller att en förvaltningsmyndighet tillåts väcka talan i allmän förvaltningsdomstol vars dom då kan resultera i en exekutionstitel. En sådan lösning förutsätter att allmän förvaltningsdomstols dom utgör en exekutionstitel. Möjligheten för en enskild att väcka talan i allmän domstol kommer genom en sådan ordning att gå förlorad. För att väga upp för denna förlust hade allmän förvaltningsdomstols sakliga kompetens kunnat utvidgas något till att även anses vara behörig att pröva civilrättsliga grunder i samband med ett överklagande av ett återkravsbeslut.

Genom att hantera återkrav på ovan presenterat sätt kommer motstridiga beslut och åtskillnad i praxis undvikas samtidigt som en enskilds rättsskydd och en myndighets exekutionssökande kan tillgodoses.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1980/81:8 *Med förslag till lag om införande av utsökningsbalken m.m.*

Prop. 1986/87:89 *Ett reformerat tingsrättsförfarande*

Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

Utredningar

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

SOU 2018:05 *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*

Litteratur

Ahlström, Kristina, *Förvaltningslagen: en kommentar*, Reviderad 1:a upplaga, Karnov group, Stockholm, 2018.

Andersson, Torbjörn (red.), *Parallel and conflicting enforcement of law*, Norstedts juridik, Stockholm, 2005.

Andersson, Torbjörn, *Rätten till domstolsprövning och svenska domstolars behörighet – nygamla problem i ljuset av ett HDavgörande*, Svensk Juristtidning 2001 s. 861-884.

Bernitz, Ulf, *Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder*, Fjortonde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

Blomberg, Jesper, *Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 1/2011 s. 51-55.

Diesen, Christian, *Bevis. 7, Bevisprövning i förvaltningsmål*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2003.

Ekelöf, Per Olof, Pauli, Mikael & Edelstam, Henrik, *Rättegång H. 2, 9.*, omarb. och rev. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Essen, Ulrik von, *Besluts överklagbarhet*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 1/2013 s. 147-171.

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*, 2., [rev.] uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Essen, Ulrik von, Bohlin, Alf & Warnling Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, Tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Fitger, Peter, Söderbom, Monika, Eriksson, Tobias, Hall, Per, Palmqvist, Ragnar, Renfors, Cecilia, *Rättegångsbalken*, 2018, Zeteo, besökt 2019-05-12.

Gregow, Torkel, *Svensk rättspraxis*, Svensk Juristtidning 2008 s. 146-158.

Gregow, Torkel, *Utsökningsrätt*, 4., omarb. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012.

Gregow, Torkel, Millqvist, Göran, Person, Annina H., Walin, Gösta, *Utsökningsbalken*, 2017, Zeteo, besökt 2019-05-10.

Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögenhetsrätt*, Jure, Stockholm, 2001.

Hirschfeldt, Johan, *Efter Stallknechtmålet – två färskas fall från Högsta domstolen*, Lundin, Anna-Karin (red.), *Regeringsrätten 100 år*, [1. uppl.], Iustus, Uppsala, 2009.

Larsson, Sven, *Förutsättningarna för fastställsetalan*, Svensk Juristtidning, 1974 s. 474-491.

Lavin, Rune, *Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse*, Juridisk Tidskrift nr. 1 1989/90 s. 70-88.

Lavin, Rune, *Domstol och administrativ myndighet*, Norstedt, Diss. Lund: Univ., Stockholm, 1972.

Lavin, Rune, *En verkställighetsfråga i nygamal belysning – Plenimålet i NJA 2013 s. 413*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 3/2013 s. 259-264.

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, 2., [uppdaterade och utök.] uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Lavin, Rune, *Mål om återbetalning av social ersättning i nyare rättspraxis*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 4/2015 s. 583-602.

Lavin, Rune, *Återbetalning av social ersättning*, Lund, 1986.

Lavin, Rune, *Återbetalningsdomars verkställbarhet*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 5-6/1991 s. 298-307.

Lavin, Rune, *Överklagbarheten i blickpunkten*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 3/2017 s. 501-512.

Mellqvist, Mikael, *Processrätt: grunderna för domstolsprocessen*, 3. uppl., Iustus, Uppsala, 2015.

Nordh, Roberth, *Processens ram i tvistemål: om yrkande och grunder, ändring av talan m.m.*, 2., [rev.] uppl., Iustus, Uppsala, 2012.

Nääv, Maria, Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltning i förvandling*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 4/2005 s. 445-457.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, Norstedt, Diss. Lund : Univ. Stockholm, 1970.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10., [rev.] uppl., Jure, Stockholm, 2014.

Ragnemalm, Hans, *Om Litispændens i förvaltningsrätten*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 2/1974 s. 57-84.

Ragnemalm, Hans, *Överklagbarhetsreglerna i en ny förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 4-6/1984 s. 314-320.

Rundqvist, Karl-Ingvar, *Socialförsäkringsbalk*, Karnov, besökt 2019-05-07.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap. för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 27:e upplagan, Liber, Stockholm, 2018.

Södergren, Patrik, *Den förvaltningsprocessuella prövningsramen och civil-*

rätten, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 4/2007 s. 375-396.

Södergren, Patrik, *Vem dömer i gråzonen?: domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt*, Iustus, Diss. Umeå : Umeå universitet, 2009, Uppsala, 2009.

Wall, Gustav, *HFD 2018 ref. 23: Ett ställningstagande från revisorsinspektionen utanför dess beslutskompetens har ansetts utgöra ett överklagbart beslut som efter överklagande ska undanröjas*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 1/2019 s. 135-139.

Wall, Gustav, *Möjligheten att ompröva samma fråga flera gånger – om frånvaron av res judicata i förvaltningslagen*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 3/2018 s. 555-566.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, 1. uppl., Jure, Stockholm, 2015.

Westberg, Peter, *Civilrättskipning*, 2., rev. och utök. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2013.

Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Bonniers, Stockholm, 1951.

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 1982 s. 69

NJA 1991 s. 363

NJA 1994 s. 657

NJA 2001 s. 22

NJA 2008 s. 560

NJA 2013 s. 413

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1995 ref. 58

RÅ 1997 ref. 65

RÅ 2004 ref. 8

RÅ 2007 ref. 7

RÅ 2010 ref. 29

RÅ 2010 ref. 72

HFD 2012 ref. 11

HFD 2012 ref. 59

HFD 2014 ref. 56

HFD 2016 ref. 62

HFD 2018 ref. 23