



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Elin Larsson

# Verkställbara förvaltningsbeslut

Förvaltningsförfarandet möter utsökningsförfarandet – en analys

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin: VT 2023

# Innehåll

<b>SUMMARY</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>6</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>7</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>8</b>
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Syfte och frågeställning.....	8
1.3 Metod och material.....	9
1.4 Forskningsläge.....	11
1.5 Avgränsningar .....	12
1.6 Disposition .....	13
<b>2 FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET</b> .....	<b>14</b>
2.1 Inledande anmärkningar .....	14
2.2 Allmänna utgångspunkter .....	15
2.2.1 Legalitetsprincipen.....	15
2.2.2 Objektivitets- och likhetsprincipen .....	16
2.2.3 Proportionalitetsprincipen.....	17
2.2.4 Andra grundläggande krav på handläggningen .....	18
2.3 Beredning av ärenden.....	18
2.3.1 Myndighetens utredningsansvar .....	19
2.3.2 Kommunikation under beredningen .....	21
2.4 Myndighetens beslutsfattande.....	23
2.4.1 Något om hur beslut fattas .....	23
2.4.2 Motivering av beslut .....	23
2.4.3 Rättelse och ändring av beslut .....	25
2.5 Sammanfattande reflektioner .....	28
<b>3 UTSÖKNINGSFÖRFARANDET</b> .....	<b>30</b>
3.1 Inledande anmärkningar .....	30
3.2 Förfaranderegler.....	30

3.2.1	Allmänna och enskilda mål.....	31
3.2.2	Något om exekutionstitlar.....	32
3.2.3	Ansökan om verkställighet .....	33
3.2.4	Utgångspunkter i handläggningen .....	34
3.2.5	Myndighetens utredning .....	35
3.2.6	Kronofogdemyndighetens utmättningsbeslut .....	37
3.2.7	Hävning eller annan rättelse.....	38
3.2.8	Överklagande av beslut.....	39
<b>3.3</b>	<b>Sammanfattande reflektioner .....</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>RÄTTSUTVECKLINGEN GÄLLANDE VERKSTÄLLBARHET AV FÖRVALTNINGSBESLUT .....</b>	<b>42</b>
4.1	Inledande anmärkningar.....	42
4.2	Förvaltningsbesluts verkställbarhet.....	42
4.3	Verkställighet av förvaltningsdomstols dom.....	44
4.3.1	NJA 1987 s. 780 I och NJA 1991 s. 363.....	45
4.3.2	NJA 2013 s. 413.....	49
4.4	Sammanfattande reflektioner .....	51
<b>5</b>	<b>FÖRVALTNINGSBESLUT BLIR EXEKUTIONSTITEL .....</b>	<b>53</b>
5.1	Inledande anmärkningar.....	53
5.2	Att verkställa förvaltningsbeslut.....	53
5.2.1	Vilka beslut omfattas?.....	53
5.2.2	Krav på betalningsförpliktelse .....	54
5.2.3	Krav på överklagbarhet.....	56
5.3	Sammanfattande reflektioner .....	58
<b>6</b>	<b>AVSLUTANDE ANALYS .....</b>	<b>61</b>
6.1	Inledande anmärkningar.....	61
6.1.1	Rättslig bakgrund .....	61
6.1.2	Hur har lagstiftningen tagits emot?.....	62
6.1.3	Förhållandet till olika förfaranden .....	63
6.2	Slutsatser .....	65

<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>67</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING .....</b>	<b>71</b>

# Summary

Whether a judgment of an administrative court should be considered an enforceable title is a question that the Swedish Supreme Court has addressed on several occasions. In the decision NJA 1991 p. 363, the Supreme Court considered that a judgment of an administrative court constituted an enforceable title. However, in the plenary hearing NJA 2013 p. 413, the Supreme Court was of the opposite opinion and argued that a judgment of an administrative court should not be considered an enforceable title, partly because administrative decisions did not constitute enforceable titles without special regulation.

On September 1, 2022, an amendment to the Swedish Enforcement Code became effective, stating that appealable administrative decisions involving a payment obligation would constitute enforceable titles. Consequently, they could be enforced in accordance with the provisions of the Enforcement Code. The background to the legislative amendment was to make the enforcement procedure more effective.

The purpose of this thesis is to examine how the regulation in the Enforcement Code, which states that appealable administrative decisions involving a payment obligation constitute enforceable titles, relates to the purpose and function of the administrative procedure and the enforcement procedure. The essay addresses three questions related to the purpose of the thesis. The questions concern to the legal background of the legislation, how the new legislation has been received in legal discussions and how the legislation relates to the purpose and function of the administrative procedure and the purpose and function of the enforcement procedure.

The questions in the essay are answered as follows. The legal background of the amendment to the Enforcement Code is related to the desire of the legislator to make a more effective enforcement procedure. The amendment also relates to ambiguities in legislation and case law regarding the relationship between administrative decisions and judgments of administrative courts in an enforcement context. The new legislation has not been particularly well-received, primarily due to ambiguities in the legislative history. In the thesis, it is argued that considering administrative decisions as enforceable titles is compatible with the purpose and function of the administrative procedure, if there are clear guidelines for the application of the legislation. The new legislation is generally considered to be compatible with the purpose and function of the enforcement procedure.

# Sammanfattning

Huruvida förvaltningsdomstols dom ska anses utgöra exekutionstitel är en fråga som Högsta domstolen behandlat vid ett antal tillfällen. I rättsfallet NJA 1991 s. 363 ansåg Högsta domstolen att förvaltningsdomstols dom utgjorde exekutionstitel. I pleniavgörandet NJA 2013 s. 413 var Högsta domstolen av motsatt uppfattning och menade att förvaltningsdomstols dom inte skulle anses utgöra exekutionstitel, bland annat på grund av att förvaltningsbeslut inte utgjorde exekutionstitel om det inte var särskilt föreskrivet.

Den 1 september 2022 trädde en lagändring i utsökningsbalken i kraft som innebär att överklagbara förvaltningsbeslut som innefattar en betalningsförpliktelse utgör exekutionstitel. Dessa kan därmed verkställas i enlighet med utsökningsbalkens regelverk. Lagändringen syftar till att effektivisera utsökningsförfarandet.

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur regleringen i utsökningsbalken som innebär att överklagbara förvaltningsbeslut som innefattar en betalningsförpliktelse utgör exekutionstitel förhåller sig till förvaltningsförfarandet respektive utsökningsförfarandets syfte och funktion. I arbetet besvaras tre frågor kopplade till uppsatsens syfte. Frågorna handlar om vad som utgör den rättsliga bakgrunden till lagstiftningen, hur den nya lagstiftningen tagits emot i den juridiska diskussionen och hur lagstiftningen förhåller sig till förvaltningsförfarandet respektive utsökningsförfarandets funktion samt om det finns några skillnader i förenlighet mellan olika förfaranden.

Frågorna i uppsatsen besvaras på följande sätt. Den rättsliga bakgrunden till lagändringen i utsökningsbalken handlar dels om en önskan från lagstiftaren om att effektivisera utsökningsförfarandet, dels om att det i lagstiftning och praxis varit oklart hur relationen mellan förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom ska förstås i utsökningsrättsliga sammanhang. Den nya lagstiftningen har inte tagits emot särskilt väl. Detta beror i första hand på otydligheter i lagstiftningens förarbeten. Förvaltningsbeslut som exekutionstitel anses i uppsatsen vara förenlig med förvaltningsförfarandets syfte och funktion under förutsättning att det finns tydliga riktlinjer för tillämpningen av lagstiftningen. I huvudsak anses den nya lagstiftningen även vara förenlig med utsökningsförfarandets syfte och funktion.

# Förkortningar

EU-domstolen

Europeiska unionens  
domstol

Europadomstolen

Europeiska domstolen för  
de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen

Europeiska konventionen  
om skydd för de  
mänskliga rättigheterna  
och de grundläggande  
friheterna

Indrivningslagen

Lag (1993:891) om  
indrivning av statliga  
fordringar m.m.

JO

Justitieombudsmannen

Kronofogdemyndighetens  
instruktion

Förordning (2016:1333)  
med instruktion för  
Kronofogdemyndigheten

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Utsökningsförfarandet, det vill säga det förfarande genom vilket skulder kan drivas in exekutivt, ska präglas av effektivitet, proportionalitet och rättssäkerhet.<sup>1</sup> Det är Kronofogdemyndigheten som har till uppgift att verkställa domar och andra exekutionstitlar som innebär en betalningsförpliktelse eller en annan typ av förpliktelse.<sup>2</sup> Enligt Kronofogdemyndighetens årsredovisning för år 2022 drev myndigheten det året in 14,7 miljarder kronor. Ungefär hälften av det indrivna beloppet, 7,6 miljarder, hänförde sig till så kallade allmänna mål som omfattar skulder till det allmänna. Indrivningen av denna typ av skulder är en del av finansieringen av den offentliga sektorn.<sup>3</sup>

Som en del av effektiviseringen av utsökningsförfarandet infördes den 1 september 2022 en bestämmelse i utsökningsbalken som innebär att överklagbara förvaltningsbeslut som innefattar en betalningsförpliktelse enligt huvudregeln ska kunna verkställas utifrån utsökningsbalkens regelverk.<sup>4</sup> Det är fråga om en lagändring som påverkar stora delar av både förvaltningsförfarandet och utsökningsförfarandet. Detta eftersom lagändringen rör förvaltningsbeslut och innebär en förändring av utsökningsrätten. Således finns det anledning att undersöka hur dessa rättsområden, både var för sig och tillsammans, förhåller sig till lagändringen. Tanken med denna framställning är att sätta regeln om förvaltningsbesluts verkställbarhet i ett sammanhang där frågan behandlas både från ett förvaltningsrättsligt och ett utsökningsrättsligt perspektiv.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Före den 1 september 2022 utgjorde förvaltningsbeslut exekutionstitel endast om det var särskilt föreskrivet, vilket då följde av 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken. Bestämmelsen återfinns numer i 3 kap. 1 § första stycket 6 b) utsökningsbalken. Också domstols dom, utslag eller beslut utgör exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken. Synen på förvaltningsdomstols doms verkställbarhet har emellertid varierat över tid i Högsta domstolens praxis. Högsta domstolen ansåg i rättsfallet NJA 1991 s. 363 att förvaltningsdomstols dom utgjorde exekutionstitel. Senare, i pleniavgörandet NJA 2013 s. 413, ändrade Högsta domstolen ståndpunkt vad gäller förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Således utgjorde inte längre varken förvaltningsmyndighets beslut eller förvaltningsdomstols dom exekutionstitel.

---

<sup>1</sup> SOU 2016:81, s. 83.

<sup>2</sup> 1 kap. 1 och 3 §§ utsökningsbalken.

<sup>3</sup> Kronofogdemyndigheten, Årsredovisning 2022, s. 27.

<sup>4</sup> Jfr. prop. 2021/22:206, 7 ff.



Förutsättningarna ändrades återigen genom att det sedan den 1 september 2022 föreskrivs i 3 kap. 1 § 6 a) utsökningsbalken att förvaltningsmyndighets beslut som kan överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) och som innefattar en betalningsförpliktelse utgör exekutionstitel. Förvaltningsbeslut kan således verkställas enligt utsökningsbalkens ordning med stöd av denna bestämmelse. Uppsatsen syftar till att analysera hur en generell regel som innebär att överklagbara förvaltningsbeslut som innehåller en betalningsförpliktelse utgör exekutionstitel förhåller sig till dels förvaltningsförfarandets syfte och funktion, dels utsökningsförfarandets syfte och funktion. För att uppnå syftet med arbetet besvaras följande frågor:

1. Vilken är den rättsliga bakgrunden till regleringen i 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken?
2. Hur har den nya lagstiftningen tagits emot i den juridiska diskussionen?
3. I vilken mån är regleringen förenlig med dels förvaltningsrättens syfte och funktion, dels utsökningsrättens funktion och syfte? Om det finns några skillnader mellan de två rättsområdena, vad består skillnaderna i så fall i?

## 1.3 Metod och material

I uppsatsen tillämpas rättsdogmatisk metod. Den rättsdogmatiska metoden syftar till att rekonstruera en lösning på ett rättsligt problem. För att kunna göra detta studeras allmänt accepterade rättskällor, det vill säga lagstiftning, förarbeten, praxis och juridisk litteratur.<sup>5</sup> Vad gäller de olika typerna av rättsligt material bör det framhållas att intresset för dem vilar på något olika grund. Lagstiftning, förarbeten och rättspraxis är av intresse på grund av att de innehåller auktoritet i sig själva. Juridisk litteratur skiljer sig från övriga rättskällor eftersom den inte har auktoritet i sig själv, istället är det argumenten i litteraturen som gör materialet relevant när den rättsdogmatiska metoden tillämpas.<sup>6</sup>

Rättsdogmatiken kan också beskrivas utifrån att det handlar om att föra en viss typ av argumentation för att finna lösningar på rättsliga frågeställningar. När metoden beskrivs som en form av argumentation kan man skilja på bundna respektive fria argument. Bundna argument ska ha direkt stöd i rättskällorna medan den fria argumentationen tillåter skälighets- och rättviseargument.<sup>7</sup> Bundna argument kommer att återfinnas både i framställningens deskriptiva och analyserande delar. Friare argumentation kommer att föras i

---

<sup>5</sup> Kleineman (2018), s. 21.

<sup>6</sup> Kleineman (2018), s. 27 f.

<sup>7</sup> Kleineman (2018), s. 28.

arbetets analyserande delar. Min uppfattning är att det i sammanhanget är lämpligt att se rättsdogmatiken ur ett argumentationsperspektiv eftersom uppsatsens frågeställningar inte alltid kommer att kunna besvaras klart och tydligt. Detta beror bland annat på att lagändringen i utsökningsbalken ännu är ny vilket innebär att tydliga svar på frågan hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas fortfarande inte finns att tillgå i någon större utsträckning bortsett från lagstiftningens förarbeten.

Uppsatsen syftar till att undersöka hur en lagändring förhåller sig till olika delar av rättsordningen. De högre domstolsinstanserna har således inte hunnit meddela avgöranden om hur rättsläget ska tolkas. Det innebär också att det är svårt att veta hur regleringen ska tillämpas hos de myndigheter som har att förhålla sig till bestämmelsen. Jag anser att den rättsdogmatiska metoden kan tillämpas för att besvara arbetets syfte och frågeställning men att ovan nämnda omständigheter också visar på något som skulle kunna ses som ett problem hos rättsdogmatiken. Rättsdogmatikens kritiker hävdar bland annat att metodens svaghet har att göra med att den som tillämpar rättsdogmatisk metod saknar intresse för hur olika regler tillämpas i det praktiska rättslivet.<sup>8</sup> Denna kritik blir möjligen mer framträdande när nya regler studeras genom den rättsdogmatiska metoden, eftersom ointresset för den faktiska tillämpningen blir extra tydligt. Nämnda kritik har dock tillbakavisats av Jareborg som menar att det är rättsreglerna och det normativa system som dessa bildar som utgör rättsdogmatikens verklighet, vilken ska studeras genom användande av den rättsdogmatiska metoden. Då spelar inte den faktiska tillämpningen nödvändigtvis så stor roll.<sup>9</sup> Jag ansluter mig till Jareborgs synsätt. Uppsatsens syfte och frågeställning handlar som tidigare framhållits bland annat om att studera hur en enskild bestämmelse förhåller sig till andra delar av det normativa system som utgör rätten. Således är det detta system som måste studeras för att finna klarhet i hur uppsatsens frågeställningar ska besvaras. Samtidigt finns det anledning att visa på spänningen mellan tänkt tillämpning och tillämpningen i praktiken. Min uppfattning är emellertid att sådana studier och resonemang blir betydelsefulla först när en viss lagstiftning varit i kraft under en så lång tid att lagstiftningen dels tillämpats av berörda myndigheter, dels att prejudicerande avgöranden tillkommit.

Angående materialet i uppsatsen bör följande framhållas. I delarna av arbetet som behandlar den nya bestämmelsen i 3 kap. 1 § 6 a) utsökningsbalken är förarbetena till lagstiftningen av särskild vikt.<sup>10</sup> Även artiklar där lagstiftningen kommenterats och analyserats är av intresse.<sup>11</sup> Eftersom frågan om

---

<sup>8</sup> Kleineman (2018), s. 24.

<sup>9</sup> Jareborg (2004), s. 1 ff.

<sup>10</sup> Prop. 2021/22:206 och SOU 2016:81.

<sup>11</sup> Lavin (2022) och Södergren (2022).

verkställbarhet tidigare reglerats genom praxis är dessa rättsfall av stor relevans när den tidigare rättsutvecklingen diskuteras.<sup>12</sup>

Vad gäller uppsatsens förvaltningsrättsliga och utsökningsrättsliga delar finns det inga större anmärkningar att göra hänförliga till materialvalet. Av den rättsdogmatiska metoden följer att för områdena relevanta allmänt accepterade rättskällor är föremål för undersökning.<sup>13</sup>

## 1.4 Forskningsläge

Hur förvaltningsdomstols dom som innefattar en betalningsförpliktelse ska hanteras exekutionsrättsligt har, som tidigare nämnts, varierat under de senaste årtiondena. Frågorna om förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols doms verkställbarhet har i den juridiska litteraturen framförallt diskuterats i samband med att frågan om verkställighet av förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom varit föremål för Högsta domstolens prövning. Särskilt Rune Lavin har skrivit om saken och gett förslag på eventuella lösningar.<sup>14</sup>

I sammanhanget kan det också påtalas att även Patrik Södergren på senare tid behandlat frågan om förvaltningsdomstols doms verkställbarhet, då särskilt utifrån hur olika alternativ påverkar kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol.<sup>15</sup>

Ur ett utsökningsrättsligt perspektiv har förvaltningsbesluts och förvaltningsdomstols doms verkställbarhet emellertid inte diskuterats i någon större utsträckning. Det kan dock framhållas att Torkel Gregow vid några tillfällen behandlat frågan, bland annat i anslutning till att Lavin diskuterat verkställighetsfrågan.<sup>16</sup>

Det finns förhållandevis lite tidigare forskning som berör relationen mellan det förvaltningsrättsliga systemet och det utsökningsrättsliga systemet, i synnerhet om frågan hur regelverken samverkar i ett sammanhang där det är fråga om förvaltningsmyndigheters besluts verkställbarhet. Detta kan ha flera orsaker. Den viktigaste orsaken torde vara att förvaltningsbeslut tidigare inte varit verkställbara i utsökningsbalkens mening, med undantag för situationen där det har varit särskilt föreskrivet. Också det faktum att förvaltningsförfarandet och utsökningsförfarandet i alla fall tidigare varit relativt åtskilda kan vara en orsak till att regelverkens inbördes relation och samspel inte studerats i någon större utsträckning. Med anledning av att Kronofogdemyndigheten omfattas av förvaltningslagen (2017:900) sedan den nya förvaltningslagen trädde i

---

<sup>12</sup> Se bl.a. NJA 1991 s. 363 och NJA 2013 s. 413.

<sup>13</sup> Se t.ex. prop. 1980/81:8 och pro. 2016/17:180.

<sup>14</sup> Se t.ex. Lavin (1984), Lavin (1988), Lavin (1991) och Lavin (2013).

<sup>15</sup> Södergren (2009) och Södergren (2022).

<sup>16</sup> Gregow (1988) och Gregow (2020), s. 94 f.

kraft år 2018 finns det möjligen större anledning att fundera över relationen mellan förvaltningslagen och förvaltningsrätten i stort och utsökningsbalken och dess förfarande.<sup>17</sup> Kristian Gustafsson har dock i sin doktorsavhandling behandlat relationen mellan förvaltningslagen och utsökningsbalken, framförallt gällande frågan om hur utredningsskyldigheten regleras i 23 § förvaltningslagen och 4 kap. 9 § utsökningsbalken.<sup>18</sup>

## 1.5 Avgränsningar

Den nya lagstiftningen avseende förvaltningsbesluts verkställbarhet har ännu inte prövats av de högre domstolsinstanserna. Det är således inte möjligt att på ett principiellt plan uttala sig om hur lagstiftningen påverkat rättstillämpningen. Det är emellertid möjligt att lagstiftningen hunnit tillämpas i underätterna. Detta kommer dock inte undersökas i framställningen. Möjligen skulle sådana studier kunna belysa praktiska problem vid lagstiftningens tillämpning. Min uppfattning är emellertid att uppsatsens syfte och frågeställningar är av mer principiell karaktär. För att avgöranden från domstolarna ska kunna tillföra något av relevans för besvarande av frågeställningen måste domarna därmed innehålla uttalanden av principiell karaktär. Troligen kan dessa inte återfinnas i avgöranden från underätterna, särskilt eftersom de ännu inte har några prejudicerande uttalanden från överinstanserna att beakta.

Angående uppsatsens förvaltningsrättsliga del bör följande anmärkningar göras. Det är många olika typer av förvaltningsbeslut som numera utgör exekutionstitel, till och med så många att lagstiftaren ansett det vara praktiskt omöjligt att undersöka frågan för att kanske kunna vidhålla den tidigare gällande ordningen där det krävdes en särskild föreskrift för att beslutet i fråga skulle utgöra exekutionstitel.<sup>19</sup> Lagstiftningen berör stora delar av förvaltningsrätten och vitt skilda typer av beslut, dock med den gemensamma nämnaren att det innehåller något form av krav på betalning. Arbetets förvaltningsrättsliga avsnitt måste således avgränsas på något sätt. Jag har inte för avsikt att studera lagstiftning som hör till den speciella förvaltningsrätten. Istället kommer allmänna regler för förvaltningsförfarandet behandlas i uppsatsen. Jag bedömer att detta är en relevant avgränsning eftersom arbetets syfte är sammankopplat med allmänna förfaranderegler, det vill säga inte någon speciallagstiftning.

Endast formella delar av utsökningsförfarandet behandlas i uppsatsens utsökningsrättsliga del. Detta har sin grund i att det är den formella hanteringen av förvaltningsbesluten som exekutionstitlar som är relevant för uppsatsens inriktning. Således kommer jag exempelvis redogöra för Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet i enlighet med 4 kap. 9 § utsökningsbalken eftersom den bestämmelsen, tillsammans med flera andra, är av formell

---

<sup>17</sup> Prop. 2016/17:180, s. 35 ff.

<sup>18</sup> Gustafsson (2022), s. 66 f.

<sup>19</sup> Prop. 2021/22:206, s 12.

karaktär. Bestämmelser som är av mer sakrättslig karaktär behandlas dock inte i framställningen.

## **1.6 Disposition**

Framställningen är disponerad på följande sätt. Uppsatsens förvaltningsrättsliga del återfinns i kapitel två. Kapitel tre ägnas åt förfarandet hos Kronofogdemyndigheten. Rättsutvecklingen vad gäller förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols doms verkställbarhet behandlas i fjärde kapitlet. Uppsatsens femte kapitel ägnas åt den lagändring som innebär att överklagbara förvaltningsbeslut som innefattar betalningsförpliktelse numera är verkställbara. Uppsatsens analys kommer ske fortlöpande genom hela framställningen. En avslutande analys där kapitlen analyseras i ett sammanhang återfinns i uppsatsens sjätte kapitel.

## 2 Förvaltningsförfarandet

### 2.1 Inledande anmärkningar

Ett förvaltningsbeslut definieras enligt den etablerade förståelsen inom förvaltningsrätten som ett uttalande från en myndighet som syftar till att verka bestämmande för den eller dem som det riktar sig mot. Förvaltningsbesluten kan vara externa eller interna. Beslutet behöver inte vara i någon särskild form för att utgöra ett förvaltningsbeslut. Beslutet kan således vara muntligt eller skriftligt. Interna förvaltningsbeslut utgörs av tjänsteföreskrifter och liknande och riktar sig mot dem som arbetar inom förvaltningsorganisationen. Externa beslut riktar sig utåt mot enskilda eller allmänheten. Förvaltningsbeslut kan också delas upp utifrån det faktum att de kan vara generellt riktade eller individuellt riktade. Generella beslut får fattas under vissa förutsättningar i enlighet med 8 kap. regeringsformen. Gränsen mellan generella och individuella beslut är inte alltid helt tydlig, i synnerhet när det är fråga om ett generellt beslut som i sin tur kan påverka utformningen av ett stort antal individuella beslut. I sammanhanget bör det dock framhållas att ett stort antal beslut inte innebär att det rör sig om generella beslut utan det är fortfarande fråga om individuella beslut, även om de är många till antalet.<sup>20</sup> Med anledning av uppsatsens syfte och frågeställning samt detta kapitel disposition kommer jag i det fortsatta endast redogöra för förfarandet i förhållande till skriftliga, individuellt riktade beslut.

Vidare finns det en skillnad mellan bindande förvaltningsbeslut och andra uttalanden av en myndighet. Exempelvis kan en myndighet lämna oförbindande råd eller upplysningar till enskilda.<sup>21</sup> En myndighet kan också lämna så kallade partsbesked. Partsbesked karakteriseras av att de saknar direkta verkningar och därmed inte kan överklagas. I ett partsbesked kan en myndighet redogöra för sin inställning i en civilrättslig fråga. Ett partsbesked löser inte en tvist mellan det allmänna och en enskild på ett slutligt sätt. Det är istället en fråga för allmän domstol.<sup>22</sup>

Nedan redogör jag för hur förvaltningsbeslut bereds och fattas enligt förvaltningslagen. För att konkretisera förfarandet och tydliggöra hur förfarandet ska förstås utifrån uppsatsens syfte och frågeställning kommer jag löpande återkoppla till hur olika bestämmelser kan tänkas påverka förvaltningsbeslut som innefattar en betalningsförpliktelse.

---

<sup>20</sup> Strömberg och Lundell (2022), s. 60 f. och von Essen (2022), s. 73 ff.

<sup>21</sup> Strömberg och Lundell (2022), s. 62.

<sup>22</sup> von Essen (2022), s. 281.

## 2.2 Allmänna utgångspunkter

I avsnittet behandlas allmänna och grundläggande principer och bestämmelser som ska genomsyra hela förvaltningsförfarandet. Avsnittet syftar till att ge en ökad förståelse för förvaltningsförfarandets syfte och funktion ur principiell synpunkt.

### 2.2.1 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen är en grundläggande rättsprincip för en rättsstat. Principen kan ses som ett skydd mot godtycklig myndighetsutövning. I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen stadgas att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Uttrycket lagarna är i sammanhanget inte tänkt att förstås som endast föreskrifter beslutade av riksdagen, även andra typer av föreskrifter omfattas av stadgandet.<sup>23</sup> I sammanhanget bör det dock framhållas att det av 8 kap. 2 § regeringsformen följer att många frågor ska regleras genom lag. Detta gäller bland annat frågor som rör relationen mellan enskilda och det allmänna i fall då föreskrifterna rör skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.<sup>24</sup> Detta innebär att regler om exekutiv verkställighet måste meddelas genom lag.

Principen framgår också av 5 § första stycket förvaltningslagen. Där stadgas att myndigheterna endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Lagstiftaren har betonat att legalitetsprincipen innebär ett krav på att myndigheters verksamhet alltid måste ha stöd i någon av de rättskällor som gemensamt bildar rättsordningen. Kravet på legalitet innebär att all verksamhet som en myndighet bedriver ska ha någon form av stöd i rättsordningen, det är dock inte nödvändigt att stöd uttryckligen finns genom lagreglering. Legalitetsprincipen kan också förstås utifrån det faktum att principen syftar till att undvika godtycke i myndigheternas verksamhet.<sup>25</sup> Detta kan ibland leda till otillfredsställande resultat då det är svårt att i lagstiftningen förutse alla de möjliga situationer som kan komma att uppstå. Det är dock inte myndigheternas ansvar att hantera detta, det är istället en fråga för lagstiftaren. I sammanhanget bör det framhållas att det sagda inte innebär att myndigheternas personal inte ska ha ett gott omdöme. Om, vilket ofta är fallet, lagstiftningen tillåter viss skönsmässig bedömning får den enskilde beslutsfattaren agera utifrån vad som utifrån sunt förnuft är rimligt.<sup>26</sup> Som anförts finns det alltså någon form av möjlighet att agera skönsmässigt utan att det strider mot legalitetsprincipen. Om vi tänker oss en situation där en lagstiftning är ny borde exempelvis tydligt skrivna förarbeten vara till stor nytta för den som har att tillämpa en viss bestämmelse, oavsett om stadgandet som sådant är tydligt skrivet.

---

<sup>23</sup> Prop. 1973:90, s. 397.

<sup>24</sup> 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.

<sup>25</sup> Prop. 2016/17:180, 57 ff.

<sup>26</sup> von Essen (2022), s. 106 f.

Otydligheter kan troligen uppkomma oavsett hur klart något verkar vara vid första anblick. I sammanhanget kan det också konstateras att den skönsmåssiga bedömning som kan tillåtas utifrån legalitetsprincipen begränsas av de krav som följer av objektivitets- och likhetsprincipen, dessa principer behandlas nedan.

## 2.2.2 Objektivitets- och likhetsprincipen

Domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Detta är ett uttryck för objektivitets- och likhetsprincipen. Objektivitetsprincipen framgår också av förvaltningslagen där det i 5 § andra stycket stadgas att myndigheter i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska. På det förvaltningsrättsliga området innebär objektivitetsprincipen att det för myndigheterna är förbjudet att låta sig vägledas av andra intressen än de som de är skyldiga att beakta. Myndigheterna får således endast fästa vikt vid omständigheter som lagstiftning eller annan föreskrift föreskriver att de ska. Detta innebär till exempel att en myndighet i sitt beslutsfattande inte får ta hänsyn till den enskildes förhållanden om inte det är föreskrivet att en sådan omständighet ska beaktas.<sup>27</sup>

Likhetsprincipen framgår inte uttryckligen av förvaltningslagen. Av förarbetena framgår att lagstiftaren ansett att det inte varit behövligt.<sup>28</sup> Principen innebär att myndigheter måste hitta vägar för att motverka att vaga författningsbestämmelser tillämpas olika utifrån den enskilde tjänstemannens föreställningar och uppfattningar. Detta kan ske genom olika typer av styrdokument och allmänna råd. För att dessa ska kunna leda till en objektiv rättstillämpning måste checklistor, vägledande uttalanden etcetera bygga på sakliga kriterier. Det är möjligt för en myndighet att hitta ett objektiva förhållningssätt till vaga författningsbestämmelser på flera sätt. I denna situation går likhetsprincipen något längre än objektivitetsprincipen eftersom den innefattar ett krav på konsekvens. För att uppnå de krav som likhetsprincipen uppställer måste myndigheten välja inriktning och utveckla en konsekvent praxis. Under förutsättning att den praxis som utarbetas faller inom legalitetsprincipens ramar finns det inget som hindrar att myndigheten ändrar inriktning på sin praxis om det exempelvis skulle visa sig att myndighetens tidigare inställning fått oönskade konsekvenser.<sup>29</sup> Med anledning av att både objektivitets- och likhetsprincipen är principer som kan tillämpas inom många olika områden och i olika situationer är det svårt att exakt uttala hur de ska förstås. Möjligen kan det vara svårare att beakta principerna om det i förhållande till en viss bestämmelse eller dylikt inte finns tillräcklig praxis eller andra riktlinjer. Det kan dock framhållas att Kronofogdemyndigheten har ett flertal handböcker

---

<sup>27</sup> Prop. 2016/17:180, s. 60.

<sup>28</sup> Prop. 2016/17:180, s. 60.

<sup>29</sup> von Essen (2022), s. 113 f.



som innehåller interna råd om hur olika bestämmelser som myndigheten har att tillämpa kan tolkas.<sup>30</sup>

### 2.2.3 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en princip som utvecklats under lång tid i svensk rätt. Proportionalitetsprincipen har på senare tid också utvecklats inom EU-rätten, såväl i fördragen som i Europeiska unionens domstols (EU-domstolens) praxis.<sup>31</sup> Proportionalitetsprincipen innebär att det ska råda balans mellan mål och medel när en myndighet vidtar en åtgärd eller fattar ett beslut. För att en ingripande åtgärd ska anses vara proportionerlig måste den vara ägnad att tillgodose ett bestämt ändamål, vara nödvändig för att uppnå ändamålet och innebära fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden medför.<sup>32</sup>

Proportionalitetsprincipen fastslås i 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Där framgår att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till avsett resultat. Åtgärden får inte vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. En proportionalitetsbedömning kan vidare göras i tre steg. Den första frågan som måste avgöras handlar om huruvida aktuell åtgärd är ägnad att tillgodose avsett ändamål eller inte. Om denna fråga besvaras jakande måste åtgärden i fråga anses vara nödvändig för att uppnå det bestämda ändamålet. Om det finns mindre ingripande åtgärder som fortfarande är lika effektiva kan inte den tilltänkta åtgärden ses som proportionerlig. En fråga är huruvida lagbestämmelser kan åsidosättas med stöd av proportionalitetsprincipen. von Essen är av uppfattningen, utifrån bland annat resonemangen i HFD 2015 ref. 16, att proportionalitetsprincipen endast ska tillämpas inom författningarnas ramar, så länge det inte strider mot EU-rättslig reglering.<sup>33</sup> I sammanhanget kan det också konstateras att Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2013 ref. 64 befriade den enskilde från att återbetala felaktigt utbetalt aktivitetsstöd eftersom ersättning mottagits i god tro och uppkomna felaktigheter endast berodde på myndighetens agerande. Jag tolkar praxis och litteratur som att återkravsbeslut, och andra betungande beslut, kan vara oproportionerliga kopplat till omständigheterna för beslutet men att lagstiftningen i sig oftast inte kan anses vara oproportionerlig.

---

<sup>30</sup> Se exempelvis Kronofogdemyndigheten, Handbok utmätning.

<sup>31</sup> Wenander (2018), s. 444.

<sup>32</sup> Prop. 2016/17:180, s. 61.

<sup>33</sup> von Essen (2022), s. 116 f.

## 2.2.4 Andra grundläggande krav på handläggningen

Utöver att förvaltningsmyndigheter ska beakta de grundläggande principerna för god förvaltning finns det ytterligare krav på handläggningen. I 9 § första stycket förvaltningslagen föreskrivs att ett ärende ska handläggas så snabbt och enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Kravet på att handläggningen ska vara snabb och enkel ska läsas som att den ska vara effektiv. Med effektivitet menas i första hand att handläggningen ska vara kostnadseffektiv. Handläggningen ska vara effektiv både ur det allmännas och den enskildes perspektiv. Vad gäller rättssäkerhetsaspekten framgår av förarbetena att det är den enskildes rättssäkerhet i vid mening som avses.<sup>34</sup>

Vidare framgår av 9 § andra stycket förvaltningslagen att handläggningen ska vara skriftlig. Också skriftlighetskravet har att göra med kravet på effektivitet. Det är också ämnat att värna rättssäkerheten eftersom det genom ett skriftligt förfarande är enklare att dokumentera det som sker under handläggningen.<sup>35</sup>

Utöver att det finns grundläggande krav på vilket sätt handläggningen ska ske finns det också bestämmelser om hur den som är part ska kunna få insyn i handläggningen. Partsinsyn har av Högsta förvaltningsdomstolen ansetts vara en så viktig rättsgrundsats att det ska finnas en rätt till det oberoende av författningsstöd.<sup>36</sup> I den nya förvaltningslagen stadgas dock i 10 § att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av material som tillförts ärendet. Rätten av att ta del av handlingar begränsas dock av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Rätten till partsinsyn handlar liksom mycket annat inom förvaltningsförfarandet om rättssäkerhet. Parten ska kunna veta vad som tillförts ärendet. Till skillnad från vad som gäller rörande myndighetens kommunikationsskyldighet är det den enskilde själv som måste agera för att rätten till partsinsyn ska realiseras.<sup>37</sup>

## 2.3 Beredning av ärenden

I avsnitt 2.3 redogör jag för och diskuterar myndighetens beredning av ett ärende, det vill säga stadiet innan myndigheten fattar ett slutligt beslut. Frågor som är särskilt viktiga handlar om myndighetens utredningsansvar och hur kommunikationen med parterna ska ske.

---

<sup>34</sup> Prop. 2016/17:180, s. 74 f.

<sup>35</sup> Prop. 2016/17:180, s. 75 f.

<sup>36</sup> RÅ 2001 ref. 27.

<sup>37</sup> Prop. 2016/17:180, s. 76 f.

### 2.3.1 Myndighetens utredningsansvar

Officialprincipen är en allmän rättsgrundsats i förvaltningsförfarandet. Principen kommer till uttryck i 23 § förvaltningslagen där det föreskrivs att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den utsträckning som dess beskaffenhet kräver. I propositionen till förvaltningslagen framhölls att en grundläggande förutsättning för att kunna förverkliga målsättningarna med det materiella regelverk som ska tillämpas inom förvaltningsförfarandet är att det aktuella ärendet blir utrett i tillräcklig omfattning. Det räcker inte att analysera förutsättningarna för ett visst beslut enligt en specifik bestämmelse, det måste också vara fastställt att sakomständigheterna i det enskilda fallet uppfyller rekvisiten i föreskriften som ska tillämpas. Vidare anfördes i propositionen att ett annat mål för förvaltningsförfarandet handlar om att den enskilde inte ska behöva överklaga förvaltningsbeslutet till förvaltningsdomstol. Det är således önskvärt om tyngdpunkten i förfarandet finns hos förvaltningsmyndigheterna och att förvaltningsmyndighetens utredning har sådan kvalitet att den är ett bra underlag i en eventuell domstolsprövning. I och med den nya förvaltningslagen fanns en önskan om att anpassa förståelsen av utredningsansvaret utifrån JO:s praxis.<sup>38</sup>

Myndigheters utredningsansvar reglerades inte i den äldre förvaltningslagen. I propositionen till nu gällande förvaltningslag framhölls, som nämnts ovan, att regleringen i den nya förvaltningslagen skulle ses som en kodifiering av praxis. Vidare anfördes att förvaltningslagens utredningsansvar skulle tolkas på ungefär samma sätt som förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar enligt 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).<sup>39</sup> Enligt den bestämmelsens förarbeten ska domstolen se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Målets beskaffenhet beror på måltypen. Avgörande faktorer i denna bedömning är bland annat vad frågan i målet rör och hur partsställningen ser ut. Således är målets materiella karaktär av betydelse för målets beskaffenhet, vilket i sin tur påverkar utredningsansvarets omfattning.<sup>40</sup> I den förvaltningsprocessuella litteraturen återfinns en uppfattning som innebär att den materiella frågan i målet är bestämmande för målets beskaffenhet och måltyp. Detta beror på att det inte finns en tydlig skillnad mellan exempelvis indispositiva och dispositiva mål, såsom i civilprocessen. Samtidigt är det flera aspekter som ska vara en del av bedömningen. Ett mål med gynnande karaktär kan kräva mindre utredning för att utredningen ska kunna anses vara fullgod. För att utredningen ska anses vara fullgod i ett mål av betungande karaktär kan det krävas mer av domstolen.<sup>41</sup> Utifrån att lagstiftaren uttalat att förvaltningsprocesslagens utredningsansvar ska vara vägledande för

---

<sup>38</sup> Prop. 2016/17:180, s. 148 f.

<sup>39</sup> Prop. 2016/17:180, s. 149.

<sup>40</sup> Prop. 1971:30, s. 539 och prop. 2012/13:45, s. 113.

<sup>41</sup> von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar (14/2–2023, Version 8, JUNO), kommentaren till 8 § första stycket under rubriken Målets beskaffenhet.

förvaltningslagens utredningsansvar bedömer jag att det som anförts ovan ska kunna appliceras inom förvaltningsförfarandet.

Vad gäller den enskildes medverkan i myndighetens utredning stadgas i 23 § andra stycket förvaltningslagen att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Av lagtextens ordalydelse följer att den enskilde endast är skyldig att medverka i myndighetens utredning om denne själv inlett ärendet hos myndigheten. Sådana ärenden brukar ofta inte innebära något betungande ingrepp gentemot den enskilde. En eventuell medverkan får inte heller vara alltför kostsam eller betungande för enskild part. Inleder myndigheten ett ärende finns det som sagt inte heller någon skyldighet för den enskilde att medverka i myndighetens utredning. Den enskilde är därmed inte enligt 23 § förvaltningslagen skyldig att medverka i en utredning som kan leda till betungande åtgärder eller beslut gentemot den enskilde. Bestämmelser om den enskildes medverkan i en för denne betungande utredning kan, om det är lämpligt, dock finnas i specialförfattningar. Så är fallet vad gäller Kronofogdemyndighetens utredningsansvar. Detta behandlas i avsnitt 3.2.5.

I en situation där en myndighet ska fatta ett beslut om återkrav av felaktigt utbetald ersättning eller dylikt är min uppfattning att utredningsansvaret är förhållandevis långtgående. Utredningsansvaret ligger endast på myndigheten. Den enskilde har ingen skyldighet att medverka i utredningen. Myndighetens långtgående utredningsansvar beror på att återkravsbeslut är ett betungande beslut. Visserligen skulle man kunna argumentera för att utredningsansvaret är mindre omfattande i en situation där återkravet omfattar ett mindre belopp. En sådan argumentation skulle stämma överens med von Essens idé om att den ekonomiska omfattningen av en fråga som ska prövas är en aspekt som skulle kunna vara vägledande för utredningsansvarets omfattning inom förvaltningsprocessrätten. Denna argumentation skulle också kunna appliceras inom förvaltningsförfarandet. Även om detta skulle kunna vara ett rimligt resonemang ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kanske lösningen inte faller ut särskilt väl för den enskilde eftersom det nominella värdet av ett återkrav inte nödvändigtvis säger särskilt mycket om konsekvenserna för den enskilde utifrån dennes ekonomiska förutsättningar. Utredningsansvaret borde således vara långtgående för myndigheten oavsett fordringens belopp. Det är också av vikt att förfarandets tyngdpunkt stannar i förvaltningsförfarandet och inte i förvaltningsprocessen eftersom den enskilde med anledning av förvaltningsprocessens förutsättningar kan ha svårt att tillvarata sin rätt där. Detta är en fråga som jag återkommer till i avsnitt 5.2.3.

## 2.3.2 Kommunikation under beredningen

Myndigheters kommunikationsskyldighet gentemot enskilda, såväl fysiska som juridiska personer, är tänkt att bidra till enskildas rättssäkerhet, vilket också är ett av förvaltningslagens och förvaltningsförfarandets främsta ändamål. Den enskilde ska kunna bli informerad om ett ärendes handläggning och även kunna påverka denna. Av kommunikationsprincipen följer också att det åligger myndigheten själv att informera och kommunicera med den som är part i ett ärende. Den enskilde ska således kunna räkna med information från en myndighet utan att behöva agera på egen hand. Vidare är kommunikation med parterna ett medel för att kunna utreda ärendet eftersom information kan utbytas på så sätt. Kommunikationskravet får dock inte vara så vidsträckt att det skadar förvaltningens effektivitet i alltför stor utsträckning.<sup>42</sup>

Kommunikationskravet kommer till uttryck i 25 § förvaltningslagen. Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet. Myndigheten ska också ge parten tillfälle att inom bestämd tid yttra sig över materialet. Av lagtextens ordalydelse framgår att det är den som är part i ett ärende som är berättigad till kommunikation. Partsbegreppet är inte legaldefinierat men part brukar anses vara sökanden, klaganden eller förklarande. Sökande är den som hos myndigheten ansöker om något. Klaganden är den som överklagat ett beslut hos myndigheten, vilket är förhållandevis ovanligt eftersom förvaltningsbeslut enligt huvudregeln i 40 § förvaltningslagen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förklarande är den som en myndighetsåtgärd riktas mot, vilket är fallet till exempel vid ett föreläggande efter att en myndighet utövat någon form av tillsyn.<sup>43</sup> Min utgångspunkt är att besluten som denna uppsats tar sikte på i första hand rör olika typer av återkravsbeslut. Det är således inte fråga om ett ärende inlett av den enskilde. Den enskilde är därmed inte part som vare sig sökande eller klagande. Den enskilde borde anses vara part som förklarande. Således borde vägledning för kommunikationsskyldighetens omfattning kunna hämtas från förarbetsuttalanden och praxis gällande andra typer av beslut där den enskilde parten är förklarande.

Alla beslut som kan fattas under ett ärendes handläggning kan omfattas av förvaltningslagens kommunikationskrav. Föremålet för kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen är allt material som är av betydelse för ett förvaltningsbeslut om det inte är uppenbart obehövt. Material är enligt förarbetena av betydelse om uppgifterna i materialet kan antas påverka myndighetens ställningstagande. Ofta kan underlag som parten själv lämnat in till myndigheten vara sådan information som inte behöver kommuniceras på grund av att det skulle vara obehövt, ibland kan det dock finnas ett behov

---

<sup>42</sup> Prop. 2016/17:180, s. 154.

<sup>43</sup> von Essen (2022), s. 177 f.

av att kommunicera även sådana uppgifter.<sup>44</sup> Vidare behöver myndigheten inte kommunicera frågor av rättslig natur utan det är endast underlag som är hänförligt till sakomständigheterna i ärendet som ska kommuniceras. Det finns inte heller något krav på att myndigheten i sin kommunikation ger uttryck för hur olika frågor och underlag bedömts rättsligt av myndigheten. Myndigheten kan dock lämna sådan information till den enskilde genom till exempel förslag på beslut.<sup>45</sup>

Förutom att myndigheten ska lämna information om beslutsunderlaget ska den som är part också få yttra sig över materialet. Myndigheten ska enligt 25 § första stycket bestämma en tidsfrist för detta. Av stadgandet följer också att underrättelse om materialet får ske genom delgivning. Svarsfristen måste vara tillräckligt lång för att det ska finnas en reell chans att yttra sig. Det finns dock inget krav på att parten måste yttra sig över materialet. I litteraturen har det dock framhållits att det kan vara lämpligt från myndighetens sida att meddela att ärendet kan komma att avgöras efter svarstidens slut även om den enskilde inte yttrat sig.<sup>46</sup>

I vissa fall finns det emellertid undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § första stycket 1–3 förvaltningslagen. Det handlar bland annat om beslut om anställning och situationer där ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (punkterna 1 och 3). Jag bedömer att dessa undantag saknar relevans för denna uppsats. Således kommer de inte behandlas vidare här. Av 25 § första stycket 2 framgår att kommunikationsskyldigheten inte gäller för beslut där det kan befaras att kommunikation avsevärt skulle försvåra genomförandet av beslutet. Av förarbetena framgår att det exempelvis kan handla om olika typer av tillsynsärenden som inlett av myndigheten.<sup>47</sup> Jag har ovan varit av uppfattningen att kommunikationsskyldighetens omfattning och omfång vad gäller den typ av förvaltningsbeslut som denna uppsats behandlar kan avgöras utifrån hur frågan tolkats i förhållande till tillsynsbeslut där parter är förklarande. Beslutsfattandet vad gäller förvaltningsbeslut som kan verkställas enligt utsökningsbalken kan dock inte utgöra en sådan situation. Möjligen kan det finnas skäl att inskränka kommunikationskravet i ett senare skede när beslutet ska verkställas exekutivt men det är i så fall en fråga hänförlig till utsökningsförfarandet, inte förvaltningsförfarandet.

---

<sup>44</sup> Prop. 2016/17:180, s. 158 ff.

<sup>45</sup> von Essen (2022), s. 180 f.

<sup>46</sup> von Essen (2022), s. 182.

<sup>47</sup> Prop. 2016/17:180, s. 166.

## 2.4 Myndighetens beslutsfattande

### 2.4.1 Något om hur beslut fattas

På vilka sätt beslut kan fattas i förvaltningsförfarandet regleras i 28 § förvaltningslagen. Beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera befattningshavare gemensamt. Beslut kan också fattas automatiserat. I huvudsak kan beslut fattas på tre olika sätt inom förvaltningen. Den byråkratiska metoden innebär att en befattningshavare ensam fattar beslut, vilket är vanligt inom den offentliga förvaltningen. Ofta medverkar någon som handlagt ärendet i ett tidigare skede, till exempel en föredragande, i samband med att det slutliga beslutet fattas, vilket också framgår av 28 § första stycket andra meningen förvaltningslagen. Beslutets innehåll bestäms dock av en beslutsfattare ensam. Eftersom endast en person råder över beslutet aktualiseras inte frågor om omröstning. De andra beslutsformerna utgörs av den kollegiala beslutsformen och den kollektiva, eller parlamentariska beslutsformen. Båda formerna utmärks av att beslut fattas av flera tillsammans och är vanliga när styrelsen för en myndighet ska fatta beslut alternativt beslutsfattande i en politisk församling.<sup>48</sup> Kronofogdemyndighetens beslutsfattande behandlas i avsnitt 3.2.6.

### 2.4.2 Motivering av beslut

Ett beslut som antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska enligt 32 § förvaltningslagen innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Motiveringskravet kan ses som ett uttryck för en grundläggande rättsgrundsats med innebörden att beslut ska fattas utifrån sakliga skäl. En del i detta är att skälen ska redovisas på ett öppet sätt genom motiveringen.<sup>49</sup> Av förarbetena till 32 § förvaltningslagen går att utläsa att stadgandet ska tolkas på så vis att såväl beslut under beredningsstadiet och slutliga beslut kan omfattas av motiveringskravet, så länge beslutet kan antas påverka någon på ett inte obetydligt sätt. Motiveringsskyldigheten syftar bland annat till att upprätthålla allmänhetens tilltro till att myndigheterna agerar på ett kompetent och objektivt sätt. Beslutets adressat ska kunna vara säkra på att ett beslut har fattats utifrån sakliga skäl, en ordning som också är tänkt att bidra till rättssäkerhet. Beslutsmotiveringen kan också ge den enskilde viss vägledning i samband med ett eventuellt överklagande av beslutet. Vidare kan kravet på motivering innebära en form av intern kontroll inom förvaltningen då personalen inom förvaltningen vet att fattade beslut kräver motivering, vilket skulle kunna motverka att ovidkommande hänsyn

---

<sup>48</sup> Prop. 2016/17:180, s. 178 f.

<sup>49</sup> von Essen (2022), s. 201.

beaktas.<sup>50</sup> Vad gäller motivering av Kronofogdemyndighetens beslut hänvisas till avsnitt 3.2.6.

I sammanhanget kan dessutom konstateras att det motiveringskrav som åligger förvaltningsmyndigheter också har stöd i EU-rätten. Motiveringskravet inom EU-rätten avser emellertid endast slutliga beslut.<sup>51</sup> Utifrån EU-domstolens praxis är förvaltningsmyndigheter skyldiga att motivera beslut om de kan anses påverka den enskildes grundläggande rättigheter som denne tillförsäkras genom EU:s fördrag. Grunden för motiveringskravet inom EU-rätten handlar om att enskilda ska kunna försvara sina rättigheter på ett effektivt sätt. För att kunna göra det måste grunderna för ett visst beslut vara kända.<sup>52</sup>

Vad gäller motiveringens innehåll kan det noteras att det riktats viss kritik mot utformningen av 32 § förvaltningslagen och dess förarbeten utifrån grunden att det inte är helt tydligt vad som ska ingå i motiveringen för att uppnå lagstiftningens krav.<sup>53</sup> Av stadgandets ordalydelse kan utläsas att motiveringen ska vara klagörande och innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats samt omständigheterna som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Kravet på att ange vilket författningsstöd som finns för ett beslut i dess motivering har i förvaltningslagens proposition setts som ett uttryck för legalitetsprincipen och förvaltningens normbundenhet.<sup>54</sup>

Omständigheterna som lett fram till ett visst beslut ska framgå av beslutsmotiveringen enligt 32 § förvaltningslagen. Detta har att göra med att den enskilde ska ha möjlighet att förstå varför ett beslut utformats på ett visst sätt.<sup>55</sup> Beslutsmotiveringen måste vidare vara utformad så att det på ett logiskt sätt framgår att anförda omständigheter motsvarar de rekvisit som krävs för att ett visst beslut ska kunna fattas.<sup>56</sup> Vidare har Justitieombudsmannen (JO) uttalat att motiveringen måste vara utformad på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå motiveringen och beslutet som följer av den.<sup>57</sup> Dessutom ska den beslutande myndigheten motivera extra tydligt om den beslutet rör invänt mot uppgifter som någon annan lämnat till myndigheten. I motiveringen ska det framgå hur sådana uppgifter bedömts.<sup>58</sup> I ett annat beslut har JO uttalat att motiveringen måste vara utformad på ett sätt som gör att innebörden av beslutet blir tydligt. I det aktuella beslutet hade kritik riktats mot en kommunal nämnd efter att denna beslutat om umgängesbegränsning enligt lagen

---

<sup>50</sup> Prop. 2016/17:180, s. 187 ff.

<sup>51</sup> Mål C-70/95 Sodemare m.fl. mot Regione Lombardia, EU:C:1997:301.

<sup>52</sup> Se t.ex. målen C-222/86, Unectef mot Heylens, EU:C:1987:442 och C-604/12 H.N. mot Minister of Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2014:302, punkten 40.

<sup>53</sup> Ohlsson, Romare och Wilske (2021), s. 890.

<sup>54</sup> Prop. 2016/17:180, s. 193.

<sup>55</sup> Prop. 2016/17:180, s. 193 f.

<sup>56</sup> von Essen (2022), s. 203 ff.

<sup>57</sup> JO 2009/10 s. 262.

<sup>58</sup> JO 2014/15 s. 508.



(1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Av beslutet och den tillhörande motiveringen framgick inte för vilken tid beslutet var gällande eller på vilket sätt umgänget begränsats. I sammanhanget framhöll JO att det var särskilt viktigt med tydliga motiveringar av beslut när det var fråga om någon form av tvångsåtgärd.<sup>59</sup> Den typ av förvaltningsbeslut som denna uppsats behandlar är inte att kategorisera som någon form av tvångsbeslut i den mening som det var fråga om i JO 2021/22 s. 581. Min uppfattning är dock att principen som kommer till uttryck i beslutet, det vill säga att motiveringen ska vara extra tydlig när det är fråga om en tvångsåtgärd, också kan appliceras på beslut som är direkt verkställbara enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utskningsbalken. Jag bygger detta ställningstagande på det faktum att dessa beslut relativt enkelt kan bli föremål för tvångsåtgärder genom myndighets försorg. Då borde det vara lämpligt att verka för en ordning där beslutets utformning och innebörd blir mycket tydlig för adressaten samtidigt som en sådan ordning borde leda till stor noggrannhet av beslutsfattaren.

### 2.4.3 Rättelse och ändring av beslut

Frågan om negativ rättskraft inom förvaltningsrätten handlar om under vilka förutsättningar ett fattat och expedierat beslut kan ändras i sak. Den har således en annan utformning inom förvaltningsrätten jämfört med förvaltningsprocessrätten. Inom förvaltningsprocessrätten handlar negativ rättskraft om huruvida en fråga får tas upp till ny prövning eller inte. Inom förvaltningsrätten vinner beslut enligt bestämmelser i 37 och 38 §§ förvaltningslagen inte negativ rättskraft så länge de inte är av gynnande karaktär.<sup>60</sup>

Beslut som myndigheter har fattat kan under vissa förutsättningar rättas eller ändras. Den beslutsfattande myndigheten får rätta ett beslut om det innehåller en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller annat liknande förbiseende enligt 36 § förvaltningslagen. Om ett beslut rättas enligt denna bestämmelse är inte någon ändring i sak avsedd. Frågan om negativ rättskraft aktualiseras således inte. Regeln i 36 § förvaltningslagen är fakultativ vilket innebär att det inte är obligatoriskt för myndigheten att rätta beslutet. Rättelse kan ske ex officio eller på begäran av part. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en riktlinje för när beslut ska rättas kan vara att beslut ska rättas om det krävs för att den enskilde inte ska drabbas av några negativa konsekvenser framåt i tiden. Vidare konstaterades att liknande bestämmelser om rättelse finns i bland annat förvaltningsprocesslagen. Dessa bestämmelser ska tolkas på liknande sätt. Av denna anledning kan sådan praxis vara vägledande vid tillämpningen av 36 § förvaltningslagen enligt uttalanden i propositionen.<sup>61</sup> I sammanhanget kan det konstateras att en uppfattning i litteraturen har varit att myndigheten ska rätta beslut även om ett skrivfel eller liknande

---

<sup>59</sup> JO 2021/22 s. 581.

<sup>60</sup> Strömberg och Lundell (2022), s. 78 f.

<sup>61</sup> Prop. 2016/17:180, s. 226 f.

inte direkt leder till negativa konsekvenser för beslutets adressat.<sup>62</sup> Så som jag tolkar uppfattningen i litteraturen finns det anledning att rätta beslut även i situationer då det inte är uppenbart behövt för den enskilde. Möjligen finns det tillfällen då det är svårt att bedöma huruvida underlåtelse att rätta beslut kommer leda till negativa konsekvenser för beslutets adressat, kanske särskilt om en annan myndighet i ett senare skede ska agera på något sätt med beslutet som underlag. Utifrån detta anser jag att det finns skäl att som huvudregel rätta beslut om det innehåller någon felaktighet, även om det ur ett effektivitetsperspektiv inte är fördelaktigt.

Är det fråga om att ändra ett beslut är en förändring i beslutets materiella innebörd avsedd. Ändring av beslut regleras i 37–39 §§ förvaltningslagen. En myndighet får ändra ett beslut enligt 37 § första stycket förvaltningslagen som myndigheten meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av nytillkomna uppgifter eller av någon annan anledning. Detta innebär att en myndighet kan ändra innehållet i ett beslut så länge myndigheten finner att det finns skäl till det. Bestämmelsen avser emellertid endast betungande beslut. Gynnande förvaltningsbeslut får endast ändras om någon av förutsättningarna i 37 § andra stycket 1–3 förvaltningslagen är uppfyllda. Enligt första punkten får ändring ske om det av beslutet eller de föreskrifter som beslutet grundas på följer att det under vissa givna förutsättningar får återkallas. Beslut som kan ändras på denna grund innehåller ofta ett återkallelseförbehåll. Av förarbetena följer att myndigheten av tydlighetsskäl ska redogöra för de föreskrifter som ger stöd för ett återkallelseförbehåll. Vidare kan ett gynnande förvaltningsbeslut ändras om det av tvingande säkerhetsskäl krävs att beslutet ändras omedelbart. Undantaget tar i första hand sikte på situationer där människors eller djurs liv och hälsa är i fara men det kan också handla om andra typer av direkta faror.<sup>63</sup> Min uppfattning är att de två angivna undantagen inte är relevanta i relation till de förvaltningsbeslut som behandlas i denna uppsats. Således kommer dessa inte behandlas vidare.

Ytterligare ett undantag från regeln om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft regleras i 37 § andra stycket 3 förvaltningslagen. Där stadgas att ett gynnande beslut får ändras om felaktigheter i beslutet beror på att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Bestämmelsen tar sikte både på situationen då den enskilde lämnat oriktiga uppgifter och situationen då denne underlåtit att lämna relevanta uppgifter. Bakgrunden till regeln är att den som lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter saknar berättigade förväntningar för att få behålla en förmån eller dylikt. Det finns inget krav på uppsåt eller oaktsamhet hos den enskilde. Uppgifter behöver inte heller ha lämnats under sanningsförsäkran. Det relevanta är huruvida den enskilde agerande på något sätt lett till att myndigheten fattat ett felaktigt beslut. Felaktigheter hänförliga till myndighetens agerande omfattas dock inte av undantaget

---

<sup>62</sup> Strömberg och Lundell (2022), s. 132.

<sup>63</sup> Prop. 2017/18:180, s. 232 f.

i 37 § andra stycket 3 förvaltningslagen.<sup>64</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2021 ref. 12 slagit fast att gynnande förvaltningsbeslut endast får ändras med stöd av någon av undantagsreglerna i 37 § förvaltningslagen.<sup>65</sup> Detta ställningstagande skiljer sig från en tidigare uppfattning i praxis där det ansetts vara möjligt att ändra gynnande beslut med hänvisning till väsentligt ändrade förhållanden.<sup>66</sup> Lagstiftningens utformning och Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande har kritiserats i litteraturen. Det har ansetts vara ofördelaktigt att inte andra än i lag angivna omständigheter kan utgöra grund för ändring av gynnande beslut, särskilt på socialrättens område där det är vanligt att förhållanden kan ändras på olika sätt.<sup>67</sup>

Förutom att en myndighet får ändra ett beslut under vissa förutsättningar enligt 37 § förvaltningslagen är myndigheten enligt 38 § förvaltningslagen skyldig att ändra ett beslut om myndigheten anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende. Det kan bero på nytillkomna omständigheter eller någon annan orsak. En förutsättning för att myndigheten ska vara skyldig att ändra beslutet är att det kan ske snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon part. Ett beslut är uppenbart felaktigt exempelvis om det vid en genomläsning av beslutet efter att bristerna påtalats är tydligt att det finns felaktigheter i beslutet. Det ska inte krävas någon utredning för att kunna avgöra frågan om eventuell felaktighet.<sup>68</sup>

Även när ett beslut överklagats kan beslutsmyndigheten, under förutsättning att myndigheten fattat beslutet som första instans, i vissa fall ändra det överklagade beslutet. En eventuell ändring av beslutet måste dock ske innan överklagandet och övriga handlingar lämnats över till den instans som ska pröva överklagandet. Befogenheten att ändra ett beslut efter att beslutet överklagats överensstämmer med myndighetens skyldighet att ändra beslut enligt 38 § förvaltningslagen. Att det inte ska finnas möjlighet att ändra beslutet i andra situationer har bland annat att göra med att en alltför omfattande utredning hos beslutsmyndigheten skulle kunna riskera att klaganden inte får möjlighet till prövning i högre instans inom rimlig tid. Utformningen av 39 § förvaltningslagen innebär dessutom att bestämmelsen reglerar frågan om litispensens, det vill säga huruvida en fråga kan prövas i två instanser eller processer samtidigt. Eftersom det stadgas att ändring av beslut endast kan ske innan överklagandet lämnats över till högre instans innebär regeln ett tydligt förbud mot litispensens. Orsaken till detta handlar framförallt om att förvaltningsprocessens funktion skulle skadas om beslutsmyndigheten haft möjlighet att ingripa i den processen.<sup>69</sup> Uppfattningen om att förvaltningsprocessens funktion skulle kunna skadas om det fanns en alltför stor möjlighet för

---

<sup>64</sup> Prop. 2016/17:180, s. 233.

<sup>65</sup> HFD 2021 ref. 12.

<sup>66</sup> RÅ 2000 ref. 16.

<sup>67</sup> von Essen (2022), s. 229.

<sup>68</sup> von Essen (2022), s. 231 f.

<sup>69</sup> Prop. 2016/17:180, s. 238 ff.

beslutsmyndigheten att ändra ett överklagat beslut innan handlingarna överlämnats till högre instans bör kunna godtas. Vidare är min uppfattning att det troligen i praktiken inte finns särskilt stora möjligheter för den beslutande förvaltningsmyndigheten att ändra ett beslut med stöd av 39 § förvaltningslagen eftersom det ska kunna ske på ett relativt enkelt sätt och utan någon vidare utredning. Troligen kräver exempelvis ett överklagat återkravsbeslut förhållandevis omfattande utredning för att kunna besvara frågan om huruvida beslutet är felaktigt eller inte. Dessutom borde det generellt sätt inte finnas anledning för en myndighet att ändra ett beslut utifrån förutsättningarna i 38 och 39 §§ förvaltningslagen om myndigheten i förfarandet agerat utifrån lagstiftning, praxis och andra rättskällor. En ändring av ett beslut under dessa förutsättningar måste ses som ett misslyckande med att förverkliga förvaltningsförfarandets syfte och funktion.

## 2.5 Sammanfattande reflektioner

Förvaltningsförfarandets syfte och funktion måste anses vara att skapa en så rättssäker rättstillämpning inom den offentliga rätten som möjligt. Det finns visserligen även krav på effektivitet, framförallt ur ett ekonomiskt perspektiv. I detta sammanhang kan det konstateras att det i förarbetena till förvaltningslagen framgår att kravet på effektivitet inte får innebära att rättssäkerheten eftersätts. Min uppfattning är att kravet på effektivitet i viss mån även är en förutsättning för rättssäkerhet. Detta eftersom samhällets resurser alltid kommer vara begränsade i någon mening. Utan krav på effektivitet hade det således i förlängningen varit svårt att arbeta för rättssäkerhet inom förvaltningsförfarandet. Min mening är vidare att målet vad gäller rättssäkerhet i förfarandet kommer till uttryck och uppnås på ett antal olika sätt utifrån förvaltningslagens regelverk. Under ett ärendes beredning bidrar såväl grundläggande principer till rättssäkerhet såväl som myndighetens utredningsansvar och kommunikationsskyldighet. När ett beslut fattas kan framförallt kravet på att motivera beslut skapa förutsättningar för rättssäkerhet eftersom det dels innebär att den enskilde beslutsfattaren måste förklara varför ett beslut ska vara utformat på ett visst sätt, dels att det skapar förutsättningar för att den enskilde ska förstå beslutet.

En annan fråga är om det finns några skillnader i hur förvaltningsförfarandets syfte och funktion kommer till uttryck beroende på det specifika ärendets art. Min uppfattning är att det är på det viset. Utifrån lagstiftning och praxis ställs det högre krav på myndighetens utredning desto mer betungande ett beslut kan bli för den enskilde parten. Detta samtidigt som skyldighet att ta fram utredning i målet åvilar myndigheten ensam om myndigheten är den som inlett ärendet. Denna ordning kan inte anses vara särskilt anmärkningsvärd. Sammantaget anser jag att förvaltningsförfarandet alltid har samma syfte och funktion men att det krävs olika mycket arbete av beslutsmyndigheten beroende på ärendets art för att uppnå ändamålet med förfarandet.

Man kan också fråga sig på vilket sätt den enskilde, utifrån regleringen av förvaltningsförfarandet, kan bidra till eller kontrollera myndighetens handläggning under beredningsstadiet. Jag är av uppfattningen att det måste anses vara svårt för den enskilde att kontrollera myndighetens handläggning i många fall. Detta på grund av att myndigheten under exempelvis kommuniceringsstadiet inte behöver förklara hur myndigheten ställer sig till olika uppgifter rättsligt. Bakgrunden till detta är troligen att en sådan ordning skulle kunna föregå beslutsfattandet. Efter att beslut i ett ärende är fattat bör det vara enklare för enskild part att kontrollera och bedöma myndighetens handläggning och beslutsfattande utifrån rättssäkerhetsaspekter eftersom beslutet då ska vara motiverat på ett sådant sätt att den enskilde ska kunna förstå beslutets innebörd och vad det grundats på.

Om man slutligen tänker sig en situation som rör ett beslut om återkrav av felaktigt utbetald ersättning bör det anförda innebära bland annat att beslutande myndighet ensam ansvarar för att ärendet blir tillräckligt utrett eftersom denna bör ha inlett ärendet. Kravet på utredning bör också vara relativt högt ställt. Myndigheten är vidare skyldig att motivera beslutet på ett sådant sätt att det är förståeligt för den det riktar sig mot. Troligen är kravet på motivering också högt ställt med anledning av att det kan finnas frågor som part och myndighet ser olika på.

## 3 Utsökningsförfarandet

### 3.1 Inledande anmärkningar

Kronofogdemyndigheten handlägger mål om verkställighet. Det kan röra sig om betalningsförpliktelser men också andra typer av förpliktelser. Vidare framgår av 1 § i förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten (Kronofogdemyndighetens instruktion) att myndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande, handräckning och skuldsanering. Myndigheten ska också utöva tillsyn över konkursväsendet. Enligt 2 § i Kronofogdemyndighetens instruktion ska Kronofogdemyndigheten också verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället samt att överskuldsättning motverkas.

Kronofogdemyndigheten omfattas sedan år 2018 av förvaltningslagen.<sup>70</sup> Av 32 § äldre förvaltningslagen (1986:223) framgick att Kronofogdemyndigheten inte omfattades fullt ut av 1986 års förvaltningslag i den exekutiva verksamheten. Regeringen konstaterade i nu gällande förvaltningslags proposition att Kronofogdemyndigheten i sitt remissvar gällande betänkandet SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag* varit mycket kritisk till att Kronofogdemyndigheten inte längre skulle vara undantagen från förvaltningslagens tillämpningsområde. Kritiken grundades framförallt i att Kronofogdemyndighetens verksamhet till stor del skiljer sig från andra förvaltningsmyndigheters verksamhet och att myndighetens verksamhet till stor del är sammankopplad med förfarandet i allmän domstol. Regeringen bemötte denna kritik i propositionen och framhöll att förvaltningslagen utgör subsidiär lagstiftning, vilket skulle medföra att Kronofogdemyndighetens verksamhet inte skulle påverkas av förvaltningslagens reglering i alltför stor utsträckning eftersom utsökningsbalken reglerar förfarandet vad gäller verkställighet på ett förhållandevis allomfattande sätt.<sup>71</sup> Följderna av att Kronofogdemyndigheten numera inte är undantagen från förvaltningslagens tillämpningsområde är emellertid att Kronofogdemyndigheten är skyldig att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om reglering i utsökningsbalken eller annan lag eller förordning saknas.<sup>72</sup>

### 3.2 Förfaranderegler

I detta avsnitt redogör jag för och diskuterar det formella förfarandet hos Kronofogdemyndigheten vad gäller verkställighet. Som nämnts i uppsatsens inledande kapitel kommer endast förfarandets formella delar behandlas. Med anledning av uppsatsens syfte och frågeställningar kommer hanteringen av

<sup>70</sup> Jfr. 2–3 §§ förvaltningslagen.

<sup>71</sup> Prop. 2016/17:180, s. 35 ff.

<sup>72</sup> Jfr. 4 § förvaltningslagen e contrario.

förvaltningsbeslut som exekutionstitlar och handläggningen av allmänna mål inom utsökningsförfarandet lyftas fram särskilt.

### 3.2.1 Allmänna och enskilda mål

Det handläggs två olika typer av mål hos Kronofogdemyndigheten, allmänna mål och enskilda mål. I sammanhanget kan det konstateras att detta är en skillnad jämfört med andra förvaltningsmyndigheter eftersom de har att handlägga ärenden och inte mål.<sup>73</sup> Troligen hänger denna skillnad samman med att utsökningsförfarandet ofta sammankopplas med förfarandet i allmän domstol. Vad som utgör allmänt respektive enskilt mål framgår av 1 kap. 6 § utsökningsbalken. Allmänt mål är enligt lagrummets andra stycke mål om uttagande av skatter och andra typer av fordringar som stat, kommun eller region har rätt till. Mål som inte utgör allmänt mål enligt definitionen i andra stycket är enskilt mål, vilket stadgas i bestämmelsens tredje stycke.<sup>74</sup> Utifrån det anförda bör mål som härrör från ett förvaltningsbeslut anses utgöra ett allmänt mål. Med anledning av uppsatsens syfte och frågeställning kommer handläggningen av de allmänna målen vara av störst intresse i fortsättningen.

Det finns vissa skillnader vad gäller handläggningen av allmänna respektive enskilda mål. Det allmänna företräds av Kronofogdemyndigheten när det allmänna är sökande i ett mål hos Kronofogdemyndigheten. Detta följer av 2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken. Kronofogdemyndigheten fyller således två funktioner i allmänna mål. Samtidigt som myndigheten ska företräda staten, eller ibland en kommun, ska Kronofogdemyndigheten också i egenskap av verkställande myndighet handlägga målet på ett objektivt sätt. Detta är, enligt uttalanden i den juridiska litteraturen, en ordning som ur principiell synpunkt inte är tillfredsställande. Lagstiftaren har genom att förorda denna ordning accepterat en typisk jävssituation.<sup>75</sup> Det hade möjligen varit önskvärt om någon annan myndighet hade haft till uppgift att företräda det allmänna i mål om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. På så vis skulle jävssituationen kunna undvikas.

I sammanhanget kan det konstateras att det utöver utsökningsbalken och utsökningsförordningen finns ytterligare regelverk som är relevanta i samband med att allmänna mål handläggs hos Kronofogdemyndigheten. Exempelvis ska lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) tillämpas.<sup>76</sup> Vidare kan det konstateras att vissa bestämmelser i utsökningsbalken inte ska tillämpas i allmänna mål. Vilka bestämmelser som inte är tillämpliga vid handläggningen av allmänna mål framgår i slutet av varje kapitel i utsökningsbalken. Stadganden i indrivningslagen och

---

<sup>73</sup> Jfr. 1 § förvaltningslagen.

<sup>74</sup> Jfr. Gregow (2020), s. 37.

<sup>75</sup> Gregow (2020), s. 37.

<sup>76</sup> 1 § indrivningslagen.

undantagsbestämmelser vad gäller utsökningsbalken kommer uppmärksammas i relevanta delar i den fortsatta framställningen.

### 3.2.2 Något om exekutionstitlar

En förutsättning för att ett beslut om utmätning ska kunna fattas och senare verkställas är att sökanden har en exekutionstitel gentemot gäldenären. Jag kommer inte i detta sammanhang ge en detaljerad bild över vilka exekutionstitlar som finns uppräknade i 3 kap. 1 § första stycket utsökningsbalken. Samtidigt finns det ett värde i att uppmärksamma läsaren på vilka exekutionstitlar som finns. Detta eftersom grunden för denna framställning hänger samman med vad som utgör exekutionstitel.

En grundläggande förutsättning för att verkställighet ska kunna äga rum är enligt 1 kap. 1 § utsökningsbalken att det finns en förpliktelse som kan infrias och att denna förpliktelse framgår av en exekutionstitel. Förpliktelserna kan röra betalningsskyldighet eller något annat. Av bestämmelsens andra stycke framgår att verkställighet vad gäller betalningsskyldighet sker genom utmätning medan verkställighet av andra förpliktelser ska ske i den ordning som föreskrivs i 16 kap. utsökningsbalken. Då uppsatsens syfte och frågeställning avser förpliktelser som rör betalning kommer detta regelsystem inte behandlas ytterligare.

Bland annat utgör domstols dom, utslag eller beslut exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken. Förvaltningsmyndigheters beslut utgör också exekutionstitel under vissa förutsättningar, vilket framgår av 3 kap. 1 § första stycket 6 a) – 6 b) utsökningsbalken.<sup>77</sup> Förvaltningsbeslut som exekutionstitel i enlighet med 6 a) i lagrummet behandlas vidare i kapitel 5. I sammanhanget kan det dock framhållas att det av Högsta domstolens beslut i NJA 2002 C 47 går att utläsa att det är av stor vikt att domstolar och förvaltningsmyndigheter utformar ett tydligt åliggande i en dom respektive ett beslut för att dokumentet ska kunna utgöra exekutionstitel.

I viss mån är det möjligt att rikta invändningar mot en exekutionstitel med stöd av 3 kap. 21 § utsökningsbalken. Enligt bestämmelsens första stycke får verkställighet inte äga rum om gäldenären kan visa att betalning eller annan förpliktelse redan fullgjorts. Vidare stadgas i andra stycket att verkställighet inte får äga rum om gäldenären gör gällande något annat förhållande som inte kan lämnas utan avseende och som rör parternas mellanhavanden. Av förarbetena framgår att det exempelvis kan vara fråga om preskriptions- eller kvittningsinvändningar.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> För en fullständig uppräknning av exekutionstitlar, se 3 kap. 1 § utsökningsbalken.

<sup>78</sup> Prop. 1980/81:8, s. 333.



Gällande Kronofogdemyndighetens hantering av exekutionstitlar finns det några aspekter som är särskilt relevanta att belysa. Kronofogdemyndigheten saknar i huvudsak möjlighet att ompröva en exekutionstitel och på så sätt kontrollera exekutionstitelns materiella riktighet.

Vad gäller förvaltningsbeslut som exekutionstitel har det i både praxis och den juridiska litteraturen ansetts finnas en viss möjlighet till materiell prövning av förvaltningsmyndighetens beslut. Detta med anledning av att förvaltningsmyndighetens prövning kan ha varit begränsad i något avseende. Ett exempel skulle kunna vara att gäldenären redan betalt ett visst belopp och att denna omständighet inte varit en del av myndighetens prövning. En sådan invändning skulle kunna prövas av Kronofogdemyndigheten.<sup>79</sup>

Utifrån det som redogjorts för ovan är jag av uppfattningen att det inte finns särskilt stora möjligheter att göra någon mer allomfattande prövning av exekutionstitelns lagenlighet och riktighet, kanske särskilt i sammanhang där det rör sig om olika typer av återkravsbeslut eller dylikt. Denna ståndpunkt bygger jag på att det i litteraturen anförts, vad gäller förvaltningsbeslut som exekutionstitel, att dessa kan prövas av Kronofogdemyndigheten om det finns någon aspekt kopplad till betalningsskyldigheten som inte prövats av förvaltningsmyndigheten. Eftersom beslut om återkrav rör just betalningsskyldighet menar jag att Kronofogdemyndighetens uppfattning borde vara att de flesta aspekterna av exekutionstiteln utretts av den sökande förvaltningsmyndigheten. Följden av detta resonemang är att svaranden inte kan få invändningar prövade eller beaktade i enlighet med 3 kap. 21 § andra stycket utsökningsbalken.

### **3.2.3 Ansökan om verkställighet**

Vad gäller ansökan om verkställighet i ett allmänt mål bör följande framhållas. Reglerna om ansökan om verkställighet i 2 kap. utsökningsbalken är inte tillämpliga i allmänna mål, vilket följer av 2 kap. 30 § första stycket utsökningsbalken. Istället är det indrivningsförordningen (1993:1229) som reglerar frågor om ansökan om verkställighet i allmänna mål. Indrivning ska begäras genom ansökan hos Kronofogdemyndigheten enligt 4 och 5 §§ indrivningsförordningen. Ansökan ska bland annat innehålla uppgifter om när fordringen uppkom, vad den avser och andra uppgifter som behövs för dess indrivning.<sup>80</sup> Innan en myndighet ansöker om indrivning ska myndigheten, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det, uppmana gäldenären att betala fordringen enligt 3 § indrivningsförordningen. Uppmaningen ska bland annat innehålla uppgifter om fordringens belopp och att

---

<sup>79</sup> Gregow (2020), s. 105.

<sup>80</sup> För en fullständig uppräknning av vad som ska ingå i ansökan, se 6 § första stycket 1-6 indrivningsförordningen.

exekutiv verkställighet är förenad med extra kostnader för gäldenären.<sup>81</sup> Utifrån hur regleringen av ansökan i allmänna mål utformats är jag av uppfattningen det finns anledning att anta att bakgrunden till bestämmelserna handlar både om att skapa en effektiv indrivning och se till att kostnaderna för indrivning blir låga för den enskilde. Samtidigt verkar det finnas en önskan om att upprätthålla rättssäkerheten eftersom det tydligt ska anges bakgrunden till fordringens uppkomst och liknande i ansökan.

### 3.2.4 Utgångspunkter i handläggningen

Enligt 4 kap. 1 utsökningsbalken får utmätning ske när betalningsskyldighet är medgiven enligt 3 kap. utsökningsbalken. Detta innebär att handläggningen av utmätning kan inledas när det är klart att det finns en betalningsskyldighet som ska verkställas enligt 3 kap. utsökningsbalken.<sup>82</sup> Som jag kommer återkomma till i det följande bör det i första hand handla om att exekutionstiteln ska vara godkänd av Kronofogdemyndigheten.

En annan utgångspunkt i handläggning av utmätningsärendet är att Kronofogdemyndigheten ska beakta frågan om proportionalitet i enlighet med 4 kap. 3 utsökningsbalken. Där stadgas i första stycket att utmätning ska ske endast om det belopp som kan beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer i och med utmätningen, gör åtgärden försvarlig. I princip innebär stadgandet 4 kap. 3 § första stycket utsökningsbalken att utmätning får ske så länge utmätningen kan beräknas ge ett överskott.<sup>83</sup> Min uppfattning är att bestämmelsen är en konkretisering av den proportionalitetsprincip som framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Där stadgas att en myndighet bara får ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får inte heller vara mer långtgående än nödvändigt. Genom ett krav på ett nettoöverskott anser jag att en utmätning i de flesta fall måste anses vara proportionerlig även enligt förvaltningslagen.

Vidare föreskrivs i bestämmelsens andra stycke att av utmätningssbar egendom bör i första hand tagas i anspråk sådan egendom som kan användas till fordringens betalning med minsta kostnad, förlust eller olägenhet för gäldenären. Stadgandet är ett uttryck för den så kallade utmätningensordningen. I första hand ska banktillgodohavanden eller kontanter tas i anspråk. I andra hand ska lös egendom utmätas. I sista hand ska fast egendom tas i anspråk för fordringens betalning.<sup>84</sup> Min uppfattning är att det anförda innebär att Kronofogdemyndigheten ska göra något som liknar en proportionalitetsbedömning men att denna bedömning, utifrån lagrummets utformning, endast avser

---

<sup>81</sup> Se 4 § andra och tredje stycket indrivningsförordningen för en fullständig uppräkningslista av vad som ska framgå av uppmaningen.

<sup>82</sup> Gregow, Millqvist, H. Persson och Walin, Utsökningsbalken – En kommentar, (7/12–2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 4 kap. 1 §.

<sup>83</sup> Prop. 1993/94:50, s. 294 f.

<sup>84</sup> Prop. 1980/81:8, s. 361 f.

ekonomiska förhållanden och inte förhållandena i övriga hänseenden. Dessa frågor blir en del av Kronofogdemyndighetens utredning, vilket är en fråga som jag återkommer till nedan i avsnitt 3.2.5. Likt bestämmelsen i 4 kap. 3 § första stycket utsökningsbalken kan stadgandet i andra stycket ses som en konkretisering av 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

### 3.2.5 Myndighetens utredning

Kronofogdemyndigheten ska enligt 4 kap 9 § utsökningsbalken utreda ett mål som inkommit till myndigheten i den utsträckning det behövs. Detta med hänsyn till ansökans innehåll, tillkommande uppgifter, gäldenärens förhållanden och omständigheterna i övrigt. Kronofogdemyndigheten ska enligt stadgandet också utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och om gäldenären har någon utmättningsbar egendom. Kronofogdemyndigheten får vidta utredningsåtgärder som är befogade. Av 4 kap. 9 § utsökningsbalken följer att Kronofogdemyndigheten ska göra en tillgångsutredning i utmättningsförfarandet.<sup>85</sup> Bestämmelser om tillåtna utredningsåtgärder återfinns framförallt i 2 kap. utsökningsbalken. Kronofogdemyndigheten kan bland annat, om det behövs, hålla förhör med gäldenären enligt 2 kap. 10 § utsökningsbalken.

Vad gäller Kronofogdemyndighetens tillvägagångssätt i samband med att gäldenärens ekonomiska förhållanden utreds kan innebära en mängd olika åtgärder. Befogade utredningsåtgärder kan exempelvis utgöras av registerkontroller och kontakter med andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också vidta andra utrednings- och spaningsåtgärder om det bedöms vara befogat. Myndigheten måste i all utredningsverksamhet beakta proportionalitetsprincipen som följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Samtidigt måste den som är part i ett mål hos Kronofogdemyndigheten tolerera att utredningsåtgärder kan vidtas mot honom eller henne som kan uppfattas som intrång i den personliga integriteten.<sup>86</sup> Gäldenären är också skyldig att lämna de uppgifter om sina tillgångar som Kronofogdemyndigheten bedömer är relevanta i enlighet med 4 kap. 14 § första stycket utsökningsbalken. Av lagrummet följer även att det är Kronofogdemyndigheten som bestämmer tiden för uppgiftslämnandet.<sup>87</sup> Kronofogdemyndigheten kan enligt lagrummets andra stycke förelägga gäldenären att upprätta en förteckning över sina tillgångar. Myndigheten kan också förordna en lämplig person för att biträda gäldenären med detta. Ofta upprättas en förteckning när personal från Kronofogdemyndigheten träffar gäldenären. Detta eftersom en förteckning som upprättats i myndighetens närvaro har större tillförlitlighet än en förteckning gäldenären upprättat ensam.<sup>88</sup> Enligt 4 kap. 14 § tredje stycket

---

<sup>85</sup> Gregow (2020), s. 195 f.

<sup>86</sup> Prop. 2021/22:197, s. 10 f.

<sup>87</sup> Prop. 2021/22:197, s. 14.

<sup>88</sup> Kronofogdemyndigheten, Handbok utmätning, s. 94 f.

utsökningsbalken kan Kronofogdemyndigheten också förelägga gäldenären att under straffansvar, på heder och samvete, skriftligen bekräfta de uppgifter som han eller hon lämnat i en förteckning eller under förhör.<sup>89</sup>

Bestämmelsen om Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet är tillämplig vid såväl handläggning av enskilda som allmänna mål. Utöver vad som föreskrivs i 4 kap. 9 § utsökningsbalken ska Kronofogdemyndigheten i allmänna mål också enligt 6 § indrivningslagen göra den utredning av gäldenärens ekonomiska förhållanden som behövs, en så kallad gäldenärsutredning, för att kunna bedöma en fråga om uppskov enligt 7–13 §§ indrivningslagen. Uppskov kan beviljas av Kronofogdemyndigheten i enlighet med 8 § indrivningslagen om det anses vara till fördel för det allmänna, det är påkallat med anledning av gäldenärens personliga förhållanden eller i avvaktan på att fråga om anstånd med betalning prövas av behörig myndighet. Av förarbetena framgår att uppskov av betalning ska ses som ett undantag från huvudregeln om att betalning ska ske i rätt tid. Det kan dock vara i det allmännas intresse att betalning sker senare om det kan ge ett bättre ekonomiskt utfall.<sup>90</sup>

Som konstateras tidigare avser Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet utredningar gällande gäldenärens ekonomiska förutsättningar. Som också framhållits i det föregående omfattas Kronofogdemyndigheten av förvaltningslagens tillämpningsområde, även om utsökningsbalken och andra lagar och förordningar ofta åsidosätter förvaltningslagens bestämmelser. Kristian Gustafsson har i sin doktorsavhandling diskuterat förhållandet mellan utredningsansvaret enligt 23 § förvaltningslagen och utredningsansvaret enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken. Gustafsson är i avhandlingen av uppfattningen att utredningsskyldigheten enligt utsökningsbalken utgör *lex specialis* och således ska tillämpas framför 23 § förvaltningslagen. Han har dock varit av uppfattningen att utsökningsbalkens utredningsansvar omfattar tiden fram till beslut om att utmätning ska ske och således inte ända fram till tiden för verkställighet av utmätningen. Beslut om utmätning och beslut om verkställighet skulle då ses som två separata beslut enligt Gustafsson. Följden av detta resonemang skulle då bli att Kronofogdemyndigheten skulle vara skyldig att tillämpa utredningsansvaret enligt 23 § förvaltningslagen under perioden mellan utmätningsbeslut och verkställighetsbeslut.<sup>91</sup> Om inte annat visar Gustafssons resonemang på vilket sätt Kronofogdemyndigheten eventuellt skulle kunna påverkas av förvaltningslagen. En fråga är dock om utmätningsbeslutet och verkställigheten av utmätningsbeslutet ska ses som två olika beslut eller om verkställigheten endast är en konsekvens av utmätningsbeslutet. Om det är så borde inte förvaltningslagens reglering ha någon betydelse. Ytterligare en aspekt är att den ordning som Gustafsson förordar inte är särskilt praktisk

---

<sup>89</sup> Bekräftande av oriktiga uppgifter på heder och samvete kan medföra ansvar enligt 15 kap. 10 § brottsbalken för osann försäkran.

<sup>90</sup> 2 1992/93:198, s. 70.

<sup>91</sup> Gustafsson (2022), s. 66 f. och 81 f.

eftersom det skulle innebära att Kronofogdemyndigheten skulle ha ett mycket vidare utredningsansvar att förhålla sig till först sent i processen. I sammanhanget kan det också konstateras att Kronofogdemyndigheten själv endast ansett sig ha möjlighet att utreda frågor av ekonomisk natur. Denna uppfattning framfördes av myndigheten i ett yttrande i ett mål som egentligen rörde utmätning av fast egendom.<sup>92</sup> Detta samtidigt som Högsta domstolen anfört att det är Kronofogdemyndighetens uppgift att utreda hur en utmätning exempelvis påverkar ett barn för att på så sätt kunna veta om den är proportionerlig.<sup>93</sup> Av det anförda verkar det vara på så sätt att Kronofogdemyndigheten ibland kan vara tvungen att utreda frågor av ej ekonomisk natur för att uppfylla utredningsskyldigheten enligt praxis. Möjligen finns det en brist i lagstiftningen om utredningsansvaret inom utsökningsförfarandet endast avser ekonomiska frågor samtidigt som andra aspekter också ska beaktas i Kronofogdemyndighetens utmättningsbeslut.

### **3.2.6 Kronofogdemyndighetens utmättningsbeslut**

Utmätning ska ske så snart som möjligt efter att de handlingar som behövs har kommit in till Kronofogdemyndigheten, vilket följer av 4 kap. 10 § utsökningsbalken. De handlingar som behövs utgörs främst av exekutionstiteln.<sup>94</sup> Vidare föreskrivs i bestämmelsens andra stycke att ansökan om verkställighet förfaller om sökanden medger uppskov med utmätningen och detta uppskov pågår i mer än två månader. Att ansökan förfallit innebär inte att sökanden inte kan ansöka om verkställighet på samma grunder igen.<sup>95</sup> Med anledning av att det framförallt är exekutionstiteln, vilken också ska vara i ordning vid ansökan om verkställighet, som behövs för att beslut om utmätning ska kunna fattas borde beslut om utmätning i många fall kunna fattas snabbt. Beslut om utmätning får dock inte ske utan att gäldenären underrättas om utmätningen. Underrättelsen ska ske så tidigt att gäldenären kan antas kunna bevaka sin rätt, vilket stadgas i 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken. Detta bör innebära att handläggning och beslutsfattande inte kan ske i ett alltför högt tempo.

Vad gäller de formella kraven på Kronofogdemyndighetens beslut stadgas i 2 kap. 18 utsökningsbalken att de beslut som fattas av Kronofogdemyndigheten ska motiveras om det behövs. Om det är fråga om ett beslut som får överklagas ska det i beslutet, enligt bestämmelsens andra stycke, finnas

---

<sup>92</sup> Hovrätten för Nedre Norrlands beslut den 23 augusti 2022 i mål nr ÖÄ 93-22.

<sup>93</sup> NJA 2021 s. 1065 p. 9–14.

<sup>94</sup> Gregow, Millqvist, H. Persson och Walin, Utsökningsbalken – En kommentar, (7/12–2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 4 kap. 10 §.

<sup>95</sup> Prop. 1980/81:80, s. 385.

upplysningar om hur detta ska gå till. Vidare föreskrivs i 2 kap. 19 § utsökningsbalken att beslut som fattas av Kronofogdemyndigheten ska gälla omedelbart.

### 3.2.7 Hävning eller annan rättelse

Under vissa förutsättningar kan beslut som Kronofogdemyndigheten fattat hävas eller rättas. Myndigheten ska ex officio pröva frågan om rättelse eller ändring samt hävning av beslut om det finns anledning till en sådan åtgärd enligt 3 kap. 17 § utsökningsförordningen. I enlighet med 4 kap. 35 § utsökningsbalken ska Kronofogdemyndigheten, om inte särskilda skäl talar emot det, höra sökanden innan rättelse sker. Huvudregeln är således att sökanden ska höras innan rättelsebeslut eller dylikt fattas.<sup>96</sup> Det är inte tydligt vad hörandet av sökanden ska bidra till i mer exakta termer men min tolkning är att det handlar om att sökanden måste anses ha ett stort intresse i att veta huruvida det blir fråga om utmätning eller inte. En annan anmärkning som kan göras är att det i bestämmelsen inte föreskrivs att gäldenären ska höras i samband med rättelse, ändring eller hävning av beslut. Denne borde rimligen också ha ett stort intresse av att veta om ett utmättningsbeslut ska ändras. Om bestämmelsen läses ensam skulle den kunna uppfattas som om sökandens intressen beaktas före gäldenärens intressen. Min uppfattning är dock att det inte är så eftersom det i 6 kap. 17 § utsökningsförordningen stadgas att Kronofogdemyndigheten ska underrätta den vilkas rätt som är i fråga, i första hand sökanden och gäldenären om myndigheten hävt eller förordnat om annan rättelse eller ändring. Samtidigt borde en underrättelse innebära utlämnande av information medan ett hörande borde innebära inhämtande av någons uppfattning i en viss fråga, det skulle kunna innebära att gäldenär respektive sökande har något olika ställning i samband med hävning eller annan rättelse i kommunikationshänseende.

Av 4 kap. 33 § första stycket utsökningsbalken följer att en utmätning ska hävas om det genom rättegång eller på annat sätt blivit utrett att utmätt egendom tillhör tredje man. Detta under förutsättning att tredje man inte förlorat sin rätt gentemot sökanden. Om egendomen sålts gäller hävandet av utmätning endast rätten till inlutna medel. I litteratur och rättspraxis har det anförts att hävning enligt denna bestämmelse ska ske i den utsträckning det är praktiskt möjligt.<sup>97</sup> Vidare framgår av lagrummets andra stycke att utmätning också kan hävas om försäljning eller indrivning inte kan antas ge ett försvarligt överskott. Av det anförda följer således att hävning kan ske efter att själva utmättningsbeslutet har fattats. Samtidigt kan det konstateras att 4 kap. 33 § utsökningsbalken endast tar sikte på felaktigheter i utmättningsbeslutet som

---

<sup>96</sup> Gregow, Millqvist, H. Persson och Walin, Utsökningsbalken – En kommentar, (7/12–2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 4 kap. 35 §.

<sup>97</sup> Gregow, Millqvist, H. Persson och Walin, Utsökningsbalken – En kommentar, (7/12–2017, Version 5, JUNO), kommentaren till 4 kap. 33 §. Se också 1384 s. 330.

antingen är av ekonomisk natur eller hänför sig till tredje mans eventuella rätt till viss egendom. Således kan inte hävning ske på grund av någon annan felaktighet, till exempel en felaktighet i exekutionstiteln. Kronofogdemyndigheten kan dock rätta eller häva ett utmättningsbeslut enligt 4 kap. 34 § utsökningsbalken om myndigheten finner att utmätning av egendom inte skulle ha skett av något annat skäl än de som anges i 4 kap. 33 § utsökningsbalken. Det kan exempelvis handla om att myndigheten beaktat benefeciareglerna i 5 kap. utsökningsbalken på ett felaktigt sätt. Enligt lagrummets ordalydelse får en sådan rättelse endast ske inom två veckor från utmättningsbeslutet. I Kronofogdemyndighetens handbok som rör utmätning har myndigheten emellertid konstaterat att det inte är möjligt att tillämpa den lagstadgade tvåveckorsfristen med anledning av Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen utifrån Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolens) uttalanden i Rousk mot Sverige<sup>98</sup>.<sup>99</sup> Hur tvåveckorsfristen ska tolkas är således oklart, under vissa förutsättningar verkar den inte kunna tillämpas med hänvisning till Europakonventionen. En fråga är dock om det alltid är så eller om det kan finnas situationer då tvåveckorsfristen skulle kunna anses vara tillämplig.

### 3.2.8 Överklagande av beslut

Likt de flesta myndighetsbeslut kan även Kronofogdemyndighetens beslut i många fall överklagas. Regler om detta återfinns i 18 kap. utsökningsbalken. Av 18 kap. 1 § utsökningsbalken följer att Kronofogdemyndighetens beslut får överklagas till den tingsrätt som regeringen föreskrivit med hänsyn till svarandens hemvist. Ett överklagande ska lämnas in till Kronofogdemyndigheten enligt 18 kap. 9 § första stycket utsökningsbalken. Enligt bestämmelsens andra stycke ska myndigheten avvisa ett överklagande som inte kommit in i rätt tid. Tidsfristen för överklagande är enligt huvudregeln tre veckor från att beslutet delgavs den klagande, vilket framgår av 18 kap. 7 § femte stycket utsökningsbalken.<sup>100</sup>

Vad gäller frågan om talerätt stadgas i 18 kap. 2 § första stycket utsökningsbalken att beslut som Kronofogdemyndigheten fattat får överklagas av den person som beslutet angår under förutsättning att beslutet gått personen emot. Således kan även den som inte är part i målet hos Kronofogdemyndigheten överklaga myndighetens beslut under vissa förutsättningar. Det kan till exempel handla om att någon anser sig ha bättre rätt till viss egendom.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Rousk v. Sweden, no. 27183/04, 25 juli 2013.

<sup>99</sup> Kronofogdemyndigheten, Handbok utmätning, s 149 f.

<sup>100</sup> För vissa typer av beslut enligt utsökningsbalken gäller andra tidsfrister för överklagande, se 18 kap. 7 § första till och med fjärde stycket utsökningsbalken.

<sup>101</sup> Prop. 1980/81:8, s. 852.

De allra flesta beslut som fattas av Kronofogdemyndigheten i enlighet med utsökningsbalkens regelverk får överklagas om grundläggande förutsättningar för det är uppfyllda. Av 18 kap. 5 § utsökningsbalken finns en uppräkningslista av vilka beslut som inte får överklagas. Exempelvis får inte beslut om att inte rätta eller ändra ett beslut i enlighet med 4 kap. 33–34 §§ utsökningsbalken överklagas.<sup>102</sup>

Utsökningsbalkens regelverk tar i första hand sikte på att utreda förhållanden av ekonomisk natur eller aspekter som är närbesläktade med sådana frågor. Av detta skäl är det också naturligt att prövning i högre instans av Kronofogdemyndighetens beslut rör sådana frågor. Möjligen är detta också en anledning till att överklaganden av Kronofogdemyndighetens beslut prövas inom den allmänna processen. Frågorna som kan bli tvistiga är, som antytts tidigare, i första hand av civilrättslig natur.

### 3.3 Sammanfattande reflektioner

Om man börjar med att besvara frågan om utsökningsförfarandets funktion och syfte så tänker jag att det i första hand handlar om att på ett effektivt sätt driva in obetalda fordringar och upprätthålla en god betalningsvilja i samhället. Som jag kommer att återkomma till nedan finns det, framförallt i de allmänna målen, aspekter i förfarandet som jag bedömer finns till för att bidra till rättssäkerhet i vid mening. I huvudsak måste förfarandets syfte och funktion framförallt dock anses handla om att få personer som inte betalt sina skulder att på något sätt faktiskt betala dem. De som inte fått betalt ska också få betalt. Min uppfattning är att detta blir särskilt tydligt i förhållande till vilket utredningsansvar som åligger Kronofogdemyndigheten i samband med att mål om utmätning ska handläggas. Detta eftersom det nästintill uteslutande omfattar ekonomiska förhållanden. I sammanhanget bör det också framhållas att jag anser att utredningsskyldigheten enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken ska anses omfatta hela utsökningsförfarandet, det vill säga såväl beslutet om utmätning som verkställighet av utmätningen. Jag bygger denna ståndpunkt på det faktum att det vad gäller beslut i utsökningsbalken inte görs någon skillnad på beslut om utmätning och beslut om verkställighet av utmätning. Således borde inte utredningsansvaret enligt 23 § förvaltningslagen tillämpas mellan tiden för utmätningens beslut och verkställighet. Verkställigheten är endast en konsekvens av utmätningens beslut. Jag ansluter mig därmed inte till Gustafssons tanke om att det rör sig om två separata beslut och att utredningsansvaret enligt förvaltningslagen skulle kunna aktualiseras under utsökningsförfarandet efter beslut om utmätning. En sådan ordning skulle också vara

---

<sup>102</sup> För en fullständig uppräkningslista av beslut som inte får överklagas, se 18 kap. 5 § 1–5 utsökningsbalken.



opraktisk eftersom den skulle innebära ett vidare utredningsansvar efter att målet handlagts under en längre tid.

Ovan framhöll jag att jag anser att det även finns mekanismer för rättssäkerhet i utredningsförfarandet. En omständighet som bör kunna anses främja rättssäkerheten är att det i litteraturen setts som möjligt för Kronofogdemyndigheten att materiellt pröva ett förvaltningsbeslut som utgör exekutionstitel om det finns någon aspekt kopplad till betalning som inte utretts av den ursprungliga beslutsmyndigheten. Vidare ska också den sökande myndigheten i ansökan om verkställighet ange omständigheterna gällande fordringen. Detta borde kunna bedömas av Kronofogdemyndigheten i någon sorts materiell mening. Om så inte är fallet kanske det inte finns en särskilt stor poäng med att den sökande myndigheten ska ange omständigheterna för fordringen i ansökan. Det borde också kunna göra den sökande myndigheten uppmärksam på om omständigheterna för ansökan är korrekta. Utifrån det jag nu anfört menar jag således att det finns mekanismer för materiell riktighet i utredningsförfarandet, även om det främsta syftet med förfarandet handlar om en effektiv indrivning av skulder.

## **4 Rättsutvecklingen gällande verkställbarhet av förvaltningsbeslut**

### **4.1 Inledande anmärkningar**

Som framhållits tidigare har förhållningssättet till förvaltningsmyndigheters besluts och förvaltningsdomstolars domars verkställbarhet varierat i praxis över tid. I följande kapitel har jag för avsikt att redogöra för den rättsliga utvecklingen angående hur förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstolars domar kunnat verkställas, eller inte kunnat verkställas, enligt utsökningsbalken.

### **4.2 Förvaltningsbesluts verkställbarhet**

Enligt den ursprungliga lydelsen i utsökningsbalken gällande förvaltningsbesluts verkställbarhet stadgades tidigare i 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken att förvaltningsbeslut fick verkställas om det fanns en särskild föreskrift därom. Bestämmelsen återfinns numera i 3 kap. 1 § första stycket 6 b) utsökningsbalken. Sedan den 1 september 2022 framgår av 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken att förvaltningsbeslut som innefattar en betalningsskyldighet utgör exekutionstitel och därmed får verkställas enligt utsökningsbalken förutsatt att förvaltningsbeslutet får överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

Frågan om hur förvaltningsbeslut fått verkställas när särskild föreskrift därom saknats prövades av Högsta domstolen i ett rättsfall från 1983. Frågan i målet handlade om huruvida ett beslut av en försäkringskassa gällande återbetalning av ett felaktigt utbetalt bidragsförskott enligt 13 § lagen (1964:143) om bidragsförskott utgjorde exekutionstitel eller inte. Högsta domstolen uttalade att förvaltningsbeslut endast var verkställbara om det var särskilt föreskrivet enligt bestämmelsen i 3 kap. 1 § utsökningsbalken. Vidare konstaterade domstolen att det i 13 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken framgick att förvaltningsbeslut som meddelats med stöd av en föreskrift som trätt i kraft före utsökningsbalkens ikraftträdande skulle få verkställas om förhållandena var sådana att beslutet varit verkställbart utan att det fanns en särskild bestämmelse om det vid tiden före utsökningsbalkens ikraftträdande. Med stöd av ett flertal förarbetsuttalanden menade Högsta domstolen att bestämmelsen i 13 § lagen om införande av utsökningsbalken skulle tolkas på så vis att förvaltningsbeslut skulle få fortsätta verkställas exekutivt endast om det följt av tidigare praxis eller om det var så att lagstiftaren förutsatt att en viss typ av förvaltningsbeslut skulle fortsätta var verkställbart trots bestämmelsen i utsökningsbalken gällande förvaltningsbeslut. Högsta domstolen ansåg inte

att återkravsbeslutet gällande bidragsförskott var ett beslut som uppfyllde förutsättningarna för att få verkställas enligt undantagsregeln i promulgationslagen. Av det anförda följer att Högsta domstolens avgörande innebar att huvudregeln gällande föreskriftskrav skulle tillämpas på det aktuella beslutet. Återkravsbeslutet utgjorde därmed inte exekutionstitel.<sup>103</sup>

Rune Lavin konstaterade i en artikel att Högsta domstolens dom stämde överens med den dåvarande ordalydelsen i 3 kap. 1 § utsökningsbalken. Artikeln behandlade huvudsakligen återbetalningsreglerna i ett antal socialförfattningar. Nämnade socialförfattningar saknade vid tiden stadganden angående exekutiv verkställighet av återkravsbeslut. Lavin menade att det framförallt av rättviseskäl var av vikt att finna en lösning på hur felaktigt utbetald ersättning från det allmänna skulle kunna krävas tillbaka på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det var enligt honom inte nödvändigt att detta skedde genom att beslutet blev en verkställbar exekutionstitel. Vidare var hans uppfattning att den faktiska ekonomiska vinningen för det allmänna skulle vara förhållandevis liten även om indrivningen skulle kunna ske på ett effektivt sätt eftersom det var förhållandevis ovanligt att socialrättsliga ersättningar betalades ut på felaktiga grunder. En effektiv indrivning skulle således främst motiveras av rättviseskäl.<sup>104</sup> Lavins sistnämnda reflektion skulle troligen inte utformas på samma sätt i dagens läge, särskilt eftersom en av de främsta orsakerna till den nya lagstiftningen som uppsatsen behandlar handlar om att skapa ökad effektivitet.<sup>105</sup>

Konsekvenserna av Högsta domstolens avgörande i NJA 1983 s. 362 tillsammans med utformningen av stadgandet i 3 kap. 1 § utsökningsbalken om under vilka förutsättningar ett förvaltningsbeslut kunnat verkställas innebar enligt Lavin att de flesta beslut om återkrav på socialrättens område inte skulle anses verkställbara i utsökningsbalkens mening. Detta eftersom det i socialförfattningarna saknades en särskild föreskrift om verkställighet. Artikelförfattarens uppfattning var att beslutsfattande myndighet således skulle behöva få fram en exekutionstitel genom att föra talan i allmän domstol för att återkravsbeslutet skulle kunna verkställas enligt utsökningsbalken.<sup>106</sup>

I sammanhanget kan det också anmärkas att Lavin ansåg att det faktum att förvaltningsdomstols dom enligt stadgandet i 3 kap. 1 § utsökningsbalken utgör exekutionstitel var problematiskt när det bakomliggande förvaltningsbeslutet inte är det eftersom konsekvenserna av en sådan ordning skulle vara att förvaltningsdomstolens dom skulle få vidare rättsverkningar jämfört med det ursprungliga förvaltningsbeslutet.<sup>107</sup> Detta är en fråga jag kommer att

<sup>103</sup> NJA 1983 s. 362. Vad gäller nämnda förarbetsuttalanden, se SOU 1973:22, s. 16 och prop. 1980/81:8, s. 287 och 290.

<sup>104</sup> Lavin (1984), s. 261 f.

<sup>105</sup> Jfr. prop. 2021/22:206, s. 12.

<sup>106</sup> Lavin (1984), s. 261 f.

<sup>107</sup> Lavin (1984), s. 276 f.

återkomma till i det följande men en första reflektion i sammanhanget från min sida är att det faktum att lagstiftaren inte beaktat eller i vart fall kommenterat relationen mellan förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom är en av de främsta anledningarna till att frågan om förvaltningsdomstols doms verkställbarhet blivit en fråga som Högsta domstolen fått behandla ett flertal gånger.

### 4.3 Verkställighet av förvaltningsdomstols dom

I detta avsnitt redogör jag för rättsutvecklingen relaterat till frågan om hur domar från förvaltningsdomstolarna ansetts vara verkställbara eller inte. Frågan diskuterades redan i samband med att 1981 års utsökningsbalk utarbetades. Lagberedningen var av uppfattningen att förvaltningsprocessen innehöll vissa särdrag jämfört med den allmänna processen och att särdragen skulle kunna påverka verkställighetsfrågan. En skillnad var enligt beredningen att förvaltningsprocessen har ett eget regelverk genom förvaltningsprocesslagen (1971:291) och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Skillnaderna låg också till exempel i att vissa typer av beslut som fattas i förvaltningsdomstol inte är av sådan art att de kan verkställas exekutivt. I betänkandet framhölls att lagtexten borde vara utformad på ett sätt där det framgick att förvaltningsdomstols dom endast skulle utgöra exekutionstitel i den mån det var förenligt med det förvaltningsprocessuella regelverket.<sup>108</sup>

Nämnda tankegångar kom dock inte till uttryck i lagtexten i den proposition som kom att ligga till grund för nu gällande utsökningsbalk. Av stadgandet i 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken följer således att domstols dom, utslag eller beslut utgör exekutionstitel. Detta utan några uttryckliga undantag. Frågan om förvaltningsprocessens karaktär kommenterades inte i propositionen. Sveriges domareförbund framhöll emellertid i sitt remissvar gällande SOU 1973:22 att både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar skulle anses utgöra domstolar och att domar, beslut och utslag från de båda domstolsslagen därav skulle utgöra exekutionstitlar.<sup>109</sup>

Beslutet att låta samma bestämmelser gälla för såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolars domar och dylikt har i den juridiska litteraturen ansetts vara ett uttryck för en formalistisk syn på domstolarna och deras uppgifter. Att det vid tiden för utsökningsbalkens utarbetande och ikraftträdande fanns en önskan, framförallt från domarhåll, om att de båda domstolstyperna skulle få verka under ungefär samma förutsättningar har ansetts vara en orsak till denna formalistiska syn. De som kritiserat detta har menat att lagstiftaren

---

<sup>108</sup> SOU 1973:22, s. 148.

<sup>109</sup> Prop. 1980/81:8, s. 289.

inte tagit höjd för att domstolarna har olika uppgifter i samhället och arbetar under varierade förutsättningar. Målen som avgörs i allmän domstol har exempelvis oftast inte tidigare prövats av en annan lägre instans medan förvaltningsdomstolarna har att pröva överklagade myndighetsbeslut.<sup>110</sup> Det faktum att Högsta domstolen i NJA 1983 s. 362 konstaterade att förvaltningsbeslut inte utgjorde exekutionstitel enligt då gällande lagstiftning menar jag tydligt visar på att lagstiftaren inte i tillräckligt stor utsträckning analyserat och tydliggjort hur relationen mellan förvaltningsbesluts verkställbarhet och förvaltningsdomstols doms verkställbarhet ska förhålla sig till varandra. Detta med hänsyn till hur förvaltningsbeslutets rättsverkningar påverkar en efterföljande dom efter att förvaltningsbeslutet överklagats. I enlighet med förvaltningsprocessuella principer, som jag kommer återkomma till i det följande, bör förvaltningsbeslutets rättsverkningar vara avgörande för en senare prövnings omfattning och rättsverkningar. Hur denna fråga ska hanteras och beaktas har också varit en avgörande fråga när Högsta domstolen i praxis diskuterat förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Denna praxis redogör jag för nedan.

### 4.3.1 NJA 1987 s. 780 I och NJA 1991 s. 363

I rättsfallet NJA 1987 s. 780 I var omständigheterna sådana att en allmän försäkringskassa begärt ut uppgifter om en enskild persons inestående medel vid ett antal tillfällen hos en bank med stöd av 12 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Banken lämnade bara uppgifter vid ett tillfälle. Därefter ansökte den allmänna försäkringskassan om handräckning hos tingsrätten. Till slut blev målet föremål för Högsta domstolens prövning. Även om målet inte rörde förvaltningsdomstols doms verkställbarhet uttalade Högsta domstolen i något som kan liknas vid ett obiter dictum att förvaltningsdomstols dom skulle anses utgöra exekutionstitel.<sup>111</sup>

Högsta domstolens uttalande vållade debatt och kritik. Kritiken mot uttalandet handlade främst om att en ordning där förvaltningsdomstolars domar utgör exekutionstitlar medan förvaltningsmyndigheters beslut inte gör det är oförenligt med grundläggande förvaltningsprocessuella principer, i synnerhet förbudet mot reformatio in pejus.<sup>112</sup> Förbudet mot reformatio in pejus är en processrättslig princip som innebär att domstolen inte får döma utöver vad som har yrkats. För förvaltningsprocesslagens del kommer principen till uttryck i 29 § förvaltningsprocesslagen där det stadgas att rättens avgörande inte får gå utöver vad som har yrkats i målet. Om det finns särskilda skäl får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för den enskilde, när det kan ske utan att ett enskilt motstående intresse eftersätts. Principen styr

---

<sup>110</sup> Lavin (1988), s. 43 f.

<sup>111</sup> NJA 1987 s. 780 I.

<sup>112</sup> Lavin (1988), s. 48.

därmed processens omfattning.<sup>113</sup> Lavin menade i en artikel från år 1988 att en rättslig reglering med innebörden att förvaltningsdomstolars domar är verkställbara samtidigt som förvaltningsbesluten inte är det är ett brott mot förbudet mot *reformatio in pejus* eftersom det endast är den enskilde som kan överklaga en myndighets beslut eller partsbesked. Den enskildes yrkande kan inte anses inbegripa ett accepterade av att beslutet, eller en senare domen, blir en exekutionstitel.<sup>114</sup> Lavins kritik mot Högsta domstolens uttalande rör i huvudsak relationen mellan förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom. Kritiken liknar alltså den kritik som Lavin tidigare framfört när verkställigheten diskuterats. Av detta anser jag att man kan dra slutsatsen att den avgörande frågan för hur verkställbarheten av förvaltningsdomstols dom ska hanteras har att göra med hur den förvaltningsprocessuella principen om förbud mot *reformatio in pejus* ska beaktas i ett sammanhang där förvaltningsbeslut enligt huvudregeln inte utgör exekutionstitel och det beslutet överklagats till förvaltningsdomstol.

Torkel Gregow kommenterade senare artikeln skriven av Rune Lavin. Gregow var, till skillnad från vad Lavin tidigare varit, av uppfattningen att lagberedningens förslag till lagstiftning vad gäller förvaltningsdomstols dom inte skulle tolkas såsom att det var snävare än den senare propositionens författningsförslag. Skrivningen i SOU 1973:22 angående att 3 kap. 1 § utsökningsbalken skulle tillämpas på förvaltningsdomstols dom endast i tillämpliga delar skulle enligt Gregow bara tolkas som ett stadgande med förtydligandesyfte. Lagtexten i beredningens författningsförslag var således inte snävare än den författningstext som återfanns i utsökningsbalkens proposition.<sup>115</sup> Jag har svårt att förstå Gregows resonemang i detta avseende. Lagberedningen konstaterade att det fanns förhållanden inom förvaltningsprocessen som skiljer sig från den allmänna processen. Detta kunde i sin tur innebära att domarna i de olika domstolarna skiljer sig åt. Således anförde lagberedningen att det kunde vara svårt att fullt ut tillämpa utsökningsrättsliga bestämmelser på domar från förvaltningsdomstol. Att man inte skulle tolka dessa uttalanden som en begränsning av lagstiftningens tillämpningsområde framstår inte som logiskt för mig. Vidare anser jag det vara anmärkningsvärt om det inte varit tänkt att lagberedningens skrivning i sammanhanget ska läsas som att förvaltningsprocessuella principer ska beaktas vid tillämpningen av utsökningsbalken, däribland förbudet mot *reformatio in pejus*. Om det är denna typ av frågor som ska förtydligas måste det anses vara oklart vad förtydliganden skulle innebära. Samtidigt kan det kanske vara svårt att förstå vad verkställbarhet av förvaltningsdomstols dom i så fall skulle tjäna till eftersom förvaltningsbeslut tidigare i normalfallet inte var verkställbara. Följden skulle då bli att

---

<sup>113</sup> Lavin (2021), s. 92 f.

<sup>114</sup> Lavin (1988), s. 47 f.

<sup>115</sup> Gregow (1988), s. 145 f.

förvaltningsdomstols dom i många fall inte skulle kunna verkställas med hänvisning till förbudet mot reformatio in pejus.

Gregow invände vidare mot Lavins tanke om att alla domar från förvaltningsdomstolar skulle vara verkställbara enligt utsökningsbalken med hänvisning till Högsta domstolens uttalande i NJA 1987 s. 780 I. Gregow framhöll att en betalningsförpliktelse är en förutsättning för att utsökningsbalken ska vara tillämplig. Detta följer av 1 kap. 1 § utsökningsbalken. Av detta följer således att Gregows uppfattning var att endast domar som innebär ett åläggande om betalning utgör exekutionstitel, oavsett om det är fråga om en dom från allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Många domar från förvaltningsdomstol skulle därmed inte kunna bli föremål för verkställighet eftersom de ofta rör annat än åläggande om betalning.<sup>116</sup>

Utifrån det som anförts ovan är min uppfattning att det är oklarheterna i hur lagstiftningen och dess förarbeten ska tolkas som orsakat debatten efter Högsta domstolens uttalande i NJA 1987 s. 780 I. Omständigheterna var dock sådana att verkställbarhetsfrågan inte var det som var uppe till prövning i målet, utan det var istället en fråga som prövades av Högsta domstolen några år senare i rättsfallet NJA 1991 s. 363.

Omständigheterna i NJA 1991 s. 363 var sådana att en allmän försäkringskassa beslutat om återkrav rörande felaktigt utbetald ersättning. Den enskilde som beslutet riktades mot överklagade återkravsbeslutet till försäkringsrätten. Försäkringsrätten var en specialdomstol som tidigare avgjorde mål inom socialförsäkringsområdet. Domar och beslut från försäkringsrätten kunde överklagas till Försäkringsöverdomstolen. Försäkringsrätterna och Försäkringsöverdomstolen upphörde år 1995 och dess måltyper övertogs av de allmänna förvaltningsdomstolarna.<sup>117</sup>

I det aktuella fallet lämnade försäkringsrätten den enskildes talan utan bifall. Återkravsbeslutet stod alltså fast. Därefter ansökte den allmänna försäkringskassan om betalningsföreläggande hos tingsrätten. Frågan i målet i den allmänna processen var om domen från försäkringsrätten var att se som en exekutionstitel i enlighet med 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken. Av Högsta domstolens domslut följde att förvaltningsdomstolars domar skulle anses utgöra exekutionstitlar. Högsta domstolen framhöll i domskälen att både förvaltningsdomstol och allmän domstol omfattas av begreppet domstol som återfinns i 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken. Enligt ordalydelsen i stadgandet skulle alltså förvaltningsdomstols dom utgöra exekutionstitel. Det fanns heller inte stöd i utsökningsbalkens proposition för att göra skillnad på de olika domstolsslagens domar och beslut. Vidare ansågs det vara ofördelaktigt för domstolarnas rättskipande verksamhet om vissa

---

<sup>116</sup> Gregow (1988), s. 146 f.

<sup>117</sup> Prop. 1992/93:215, s. 10 f. och 13 ff.

domar skulle utgöra exekutionstitlar medan andra inte skulle göra det endast beroende på domstolsslag. Det faktum att förvaltningsbeslut kan överklagas indikerade också på att domarna därefter borde vara verkställbara.<sup>118</sup> Patrik Södergren har framhållit att denna syn på förvaltningsdomstolars domars verkställbarhet också varit fördelaktig för förvaltningsprocessens tvistelösningsfunktion.<sup>119</sup>

Det faktum att Högsta domstolen utgått från ordalydelsen i 3 kap. 1 § UB och således bedömt att domar både från förvaltningsdomstol och allmän domstol utgjort exekutionstitel vållade inte kritik i den juridiska litteraturen vid tiden för Högsta domstolens beslut. Kritiken riktades snarare mot att Högsta domstolen lagt så stor vikt vid det faktum att förvaltningsmyndigheters beslut är överklagbara. Högsta domstolens uttalande i denna del tolkades som att rätten varit av uppfattningen att den enskildes rättssäkerhet skulle komma att tillgodoses genom att återbetalningsfrågan skulle kunna prövas på ett allsidigt sätt i förvaltningsdomstol. Vidare ansågs det vara anmärkningsvärt att Högsta domstolen bortsett från att förvaltningsdomstolens prövningsram begränsas av yrkandena i målet enligt 29 § förvaltningsprocesslagen.<sup>120</sup>

Högsta domstolen lyfte dock frågan om hur den förordade linjen skulle komma att förhålla sig till regleringen av förvaltningsbesluts verkställbarhet. Rätten var av uppfattningen att frågan om förvaltningsbesluts verkställbarhet saknade betydelse i samband med att frågan om verkställbarheten av förvaltningsdomstolar domar var uppe för diskussion. Rätten framhöll att det inte kunde anses vara till den enskildes nackdel om ett tidigare inte verkställbart beslut blev verkställbart efter att det prövats i förvaltningsdomstol.<sup>121</sup> Också detta uttalande kritiserades i den juridiska debatten. Grunden för kritiken handlade om att Högsta domstolen bortsett från och inte beaktat eller diskuterat de faktiska konsekvenserna för den enskilde om ett överklagande av ett förvaltningsbeslut skulle kunna leda till en verkställbar dom, trots att det ursprungliga beslutet inte varit verkställbart.<sup>122</sup>

Tidigare har jag framfört uppfattningen att det är tolkningen av 29 § förvaltningsprocesslagen och synen på förbudet mot *reformatio in pejus* som är de avgörande faktorerna för förvaltningsdomstols doms verkställbarhet ur ett förvaltningsprocessuellt perspektiv. Likt Lavin tycker jag att det är anmärkningsvärt att Högsta domstolen inte diskuterade den frågan i NJA 1991 s. 363. Istället ansåg domstolen att förvaltningsbesluts verkställbarhet saknade betydelse i samband med att frågan om förvaltningsdomstols verkställbarhet diskuterades och skulle avgöras. Hade frågan om verkställbarhet av

---

<sup>118</sup> NJA 1991 s. 363, s. 363 och 367 f.

<sup>119</sup> Södergren (2011), s. 369.

<sup>120</sup> Lavin (1991), s. 304 f.

<sup>121</sup> NJA 1991 s. 363, s. 367.

<sup>122</sup> Lavin (1991), s. 305.



förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom diskuterats ur ett förvaltningsprocessuellt perspektiv hade det inte varit möjligt att på ett trovärdigt sätt hävda att förvaltningsbesluts verkställbarhet saknar betydelse för förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Jag ansluter mig till Lavins tankegång om att bristen på förvaltningsprocessuell diskussion i Högsta domstolen hängde samman med den formalistiska domstolssynen. En verkställbar dom måste också anses vara till det sämre för den enskilde om det bakomliggande förvaltningsbeslutet inte varit verkställbart. Konsekvenserna av att en dom är en exekutionstitel är nämligen att den kan verkställas tvångsvis.

### 4.3.2 NJA 2013 s. 413

Högsta domstolen ändrade ståndpunkt i fråga om hur förvaltningsdomstolars domar skulle kunna verkställas i enlighet med utsökningsbalken i pleniavgörandet NJA 2013 s. 413. Omständigheterna i målet var sådana att Försäkringskassan hade fattat ett beslut med innebörden att den enskilde skulle återbetala ersättning som betalats ut till denne på felaktiga grunder. Försäkringskassan omprövade beslutet på begäran av den enskilde utan att beslutet ändrades. Den enskilde överklagade beslutet till förvaltningsrätten och yrkade i första hand att hon inte skulle åläggas någon betalningsskyldighet. I andra hand yrkades att återbetalningsskyldigheten skulle efterges. Förvaltningsrätten biföll yrkandet till viss del och satte ned beloppet för vilket den enskilde var återbetalningsskyldig. Därefter ansökte Försäkringskassan om verkställighet av förvaltningsrättens dom. Kronofogdemyndigheten avslag ansökan vad gällde ränta. Försäkringskassan överklagade Kronofogdemyndighetens beslut till allmän domstol. Frågan som Högsta domstolen hade att ta ställning till var om det fanns anledning att ändra ståndpunkt angående frågan om verkställbarhet av domar från förvaltningsdomstolar jämfört med Högsta domstolens uppfattning i NJA 1991 s. 363.<sup>123</sup>

Rätten konstaterade att förvaltningsprocessen ändrat karaktär sedan 1991 års avgörande. Sedan mitten på 1990-talet hade förvaltningsprocessen alltmer börjat ta form som en tvåpartsprocess. Därmed fanns det en tydligare uppdelning mellan processen hos beslutsmyndigheten och förvaltningsprocessen. Utvecklingen av förvaltningsprocessen hade dock inte inneburit att den beslutande myndigheten kunde framställa något eget yrkande i förvaltningsprocessen när ett beslut överklagats av den enskilde.<sup>124</sup> En första reflektion i sammanhanget är att Högsta domstolen i denna dom verkar ha beaktat förvaltningsprocessens principer och regelverk i sin bedömning.

Högsta domstolen framhöll vidare att en betalningsförpliktelse är en grundläggande förutsättning för att en exekutionstitel ska vara för handen. En

---

<sup>123</sup> NJA 2013 s. 413, p. 1–2 och 8.

<sup>124</sup> NJA 2013 s. 413, p. 9. Vad gäller förvaltningsprocessen såsom tvåpartsprocess, se prop. 1995/96:22, s. 79 och 7 a § förvaltningsprocesslagen.

förvaltningsdomstol skulle enligt Högsta domstolen kunna utforma sitt domslut på ett sådant sätt att det uppfyller kraven enligt ordalydelsen i 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 § utsökningsbalken. Rätten argumenterade med stöd i den juridiska litteraturen också för att det måste finnas processuella förutsättningar för förvaltningsdomstolen att ålägga den enskilde att fullgöra en betalningsförpliktelse. Frågan om det underliggande förvaltningsbeslutet kunde anses innefatta ett beslut med den reella innebörden att den enskilde ålagts en betalningsförpliktelse var enligt domstolen avgörande för om det fanns sådana processuella förutsättningar.<sup>125</sup>

Högsta domstolen framhöll att det visserligen kunde uppkomma en skyldighet att betala tillbaka uppturen ersättning men att ett beslut i den saken varken var verkställbart eller hade rättskraft. Beslutet hade inte någon rättskraft eftersom det kan bli föremål för prövning i allmän domstol, både som en fullgörelsetalan genom yrkande från den beslutande myndighetens sida och en negativ fastställsetalan från den enskildes sida. Rätten argumenterade således för att ett återkravsbeslut som varken var verkställbart eller innehade någon rättskraft snarare skulle tolkas som ett konkretiserat partsbesked och inte ett bindande förvaltningsbeslut. Innebörden av beslutet var därmed inte ett faktiskt åläggande om betalningsskyldighet.<sup>126</sup> Detta synsätt knyter an till de resonemang som fördes av Rune Lavin och Torkel Gregow i debatten som följde efter Högsta domstolens avgörande i NJA 1987 s. 780 I. Det vill säga att det underliggande förvaltningsbeslutets, eller partsbeskedets, karaktär såsom verkställbart eller inte verkställbart är avgörande för om en efterföljande dom ska kunna verkställas.<sup>127</sup>

Vad gäller de processuella ramarna i förvaltningsprocessen konstaterade Högsta domstolen att det var det icke verkställbara förvaltningsbeslutet och eventuella ytterligare begränsningar i den enskildes talan som skulle avgöra ramen för domstolens prövning i enlighet med 29 § förvaltningsprocesslagen. Beslutsmyndigheten saknade enligt rätten möjlighet att framställa egna yrkanden. Denna hade bara rätt att bestrida eller medge den enskildes yrkanden. Domstolens prövning fick inte heller gå utöver vad som yrkats i processen. Utifrån detta resonemang menade en majoritet av Högsta domstolens ledamöter att det fanns skäl att frånträda det ställningstagande som kom till uttryck i NJA 1991 s. 363.<sup>128</sup> I sammanhanget kan det framhållas att det Rune Lavin poängterat att den beslutande myndigheten visserligen inte skulle kunna framföra egna yrkanden i förvaltningsrätten men att beslutsmyndigheten skulle kunna framföra egna yrkanden om den överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten. I en sådan situation skulle ett yrkande kunna utformas såsom en verkställbar betalningsförpliktelse från

---

<sup>125</sup> NJA 2013 s. 413, p. 10 och Gregow (1988), s. 146 f.

<sup>126</sup> NJA 2013 s. 413, p. 11.

<sup>127</sup> Lavin (2013), s. 262.

<sup>128</sup> NJA 2013 s. 413, p. 13 och 15.

beslutsmyndighetens sida. Skulle myndighetens yrkanden vinna bifall hävdade Lavin att kammarrättsdomen skulle accepteras som exekutionstitel.<sup>129</sup>

Högsta domstolen framhöll emellertid att dess slutsatser kunde komma att skapa effektivitetsproblem men att det inte var möjligt att ta sådana hänsyn om det innebar att grundläggande processrättsliga principer var tvungna att åsidosättas.<sup>130</sup> Frågan om effektivitet har senare framförallt kopplats samman med frågan om hur Högsta domstolens avgörande påverkat kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol. En konsekvens som följde av Högsta domstolens beslut var att allmän domstol fick kompetens att pröva frågor som egentligen hör till det offentlighetsrättsliga området och förvaltningsprocessen i sammanhang där en beslutande myndighet väckt en fullgörrelsetalan för att få fram en exekutionstitel.<sup>131</sup>

Sammanfattningsvis finns det några anmärkningar att göra i förhållande till Högsta domstolens avgörande och den diskussion som följde av det. Enligt min mening är Högsta domstolens uppfattning att förvaltningsdomstols doms verkställbarhet måste bedömas och avgöras utifrån premisserna för en sådan dom. Av detta följer att prövningsramen inom förvaltningsprocessen avgör om förvaltningsdomstols dom kan anses vara verkställbar i utsökningsbalkens mening. Med anledning av att förvaltningsbeslut vid tiden för avgörandet inte var verkställbart kunde inte heller en dom från en förvaltningsdomstol utgöra exekutionstitel. Detta trots att en ordning där förvaltningsdomstols dom inte skulle utgöra exekutionstitel skulle innebära effektivitetsförluster med anledning av att en fråga skulle kunna behöva prövas i allmän domstol för att få fram en exekutionstitel även om de bakomliggande frågorna egentligen är av offentlighetsrättslig natur.

## 4.4 Sammanfattande reflektioner

I detta kapitel har jag redogjort för och diskuterat rättsutvecklingen vad gäller verkställbarheten av förvaltningsbeslut respektive förvaltningsdomstols dom. Särskilt förvaltningsdomstols dom har diskuterats i rättspraxis och litteratur. Jag är av uppfattningen att det framförallt är relationen mellan förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom som har vållat oklarhet i hur förvaltningsdomstols dom ska hanteras i utsökningsrättsliga sammanhang. Huruvida förvaltningsbeslut ska utgöra exekutionstitel har inte varit en särskilt svår fråga för Högsta domstolen eftersom lagstiftningen varit tydlig på den punkten. Endast då det är särskilt föreskrivet ska förvaltningsbeslut ha utgjort exekutionstitel tidigare. Det som gör hanteringen av förvaltningsbeslut inom utsökningsrätten intressant i sammanhanget har att göra med dess relation till frågan om förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Om förbudet mot

---

<sup>129</sup> Lavin (2013), s. 262 f.

<sup>130</sup> NJA 2013 s. 413, p. 14.

<sup>131</sup> Södergren (2022), s. 416.

reformatio in pejus beaktas i sammanhanget bör den principen vara bestämmande för domens rättsverkningar. Detta är rimligt eftersom förvaltningsprocessuella principer måste få genomslag när rättsverkningarna av förvaltningsdomstols dom bestäms. Det är också nödvändigt för att det förvaltningsprocessuella regelverket ska få det genomslag som är tänkt med hänvisning till relevant lagstiftning.

Jag anser att bristen på resonemang i NJA 1991 s. 363 rörande relationen mellan förvaltningsprocessrätten och utsökningsrätten hänger samman med att de olika rättsområdenas förutsättningar redan vid utarbetandet av utsökningsbalken inte analyserades på ett tydligt sätt. Lagstiftaren förklarade inte heller hur den ansåg att förvaltningsprocessens regelverk skulle förhålla sig till utsökningsbalken. Som anförts tidigare förordades en formalistisk syn på domstolarna i propositionen som ligger till grund för utsökningsbalken. Denna formalistiska syn kom också till uttryck i NJA 1991 s. 363. Följden av detta blev enligt min uppfattning att de förvaltningsprocessuella förutsättningarna inte beaktades i domstolens uttalanden. Detta är kanske inte heller i sig är särskilt anmärkningsvärt eftersom frågan i målet inte var av offentlig-rättslig natur i egentlig mening. Istället handlade det om en utsökningsrättslig fråga med offentlig-rättsliga inslag. Men i sammanhang där olika rättsområden ryms i samma mål bör domstolen kunna beakta aspekter från de båda områdena för att på så vis nå ett så tillfredställande resultat som möjligt i rättstillämpningen utifrån olika regelverks syften och funktion.

Som konstaterats tidigare i detta kapitel hade Högsta domstolen en annan uppfattning i frågan om förvaltningsdomstols doms verkställbarhet i NJA 2013 s. 413. I detta mål var domstolen av uppfattningen att domar från förvaltningsdomstol inte skulle kunna anses verkställbara i utsökningsbalkens mening med anledning av att det inte fanns processuella förutsättningar för en sådan ordning. De processuella förutsättningarna skulle bestämmas utifrån förvaltningsprocessuella regler och principer. Förbudet mot reformatio in pejus innebar att det inte var möjligt att tillåta verkställbarhet eftersom det skulle innebära att domen fick mer långtgående rättsverkningar än vad som kan anses tillåtet med hänvisning till förbudet mot reformatio in pejus. Detta i ett sammanhang där det bakomliggande förvaltningsbeslutet inte utgjort exekutionstitel. Vidare konstaterade domstolen emellertid att den förordade lösningen, det vill säga att förvaltningsdomstols dom inte skulle anses utgöra exekutionstitel, inte skulle fungera särskilt effektivt. Det faktum att lagstiftningen inte utformats på ett sådant sätt att grundläggande principer kunnat upprätthållas tillsammans med en effektiv utsökning är dock inte en fråga för Högsta domstolen. Det är lagstiftarens uppgift. För att skapa en mer effektiv ordning kan det således ha funnits anledning för lagstiftaren att fundera på om en annan hantering av förvaltningsdomstols dom och förvaltningsbeslut vad gäller verkställighet skulle kunna utarbetas.

# 5 Förvaltningsbeslut blir exekutionstitel

## 5.1 Inledande anmärkningar

Den 4 september 2014 tillsatte regeringen en utredning vars uppdrag var att göra en allmän översyn av utsökningsförfarandets olika regelverk. Översynen skulle syfta till att skapa ett mer effektivt och rättssäkert utsökningsförfarande. Vad gäller effektiviteten anfördes i utredningsdirektivet att snabbhet var en grundläggande förutsättning för att skapa ett effektivt system på utsökningsområdet. Samtidigt som den tillsatta utredningen skulle ge förslag på förändringar som skulle skapa effektivitet skulle också rättssäkerheten värnas. För att få till ett rättssäkert förfarande anfördes att förutsebarhet var en viktig faktor. Vidare skulle parterna i ett mål eller ärende, enligt utredningsdirektivet, ha möjlighet att få eventuella invändningar prövade. En del av utredningen handlade om att undersöka om förvaltningsmyndigheters beslut som innehåller en betalningsförpliktelse skulle kunna utgöra exekutionstitel.<sup>132</sup>

Utredningen vad gäller förvaltningsbesluts verkställbarhet presenterades i SOU 2016:81 *Ett modernare utsökningsförfarande*. Förslag om en lagändring, vars innebörd var att förvaltningsbeslut som kan överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövningen enligt 13 kap. kommunallagen och som innehåller en betalningsförpliktelse ska utgöra exekutionstitel i utsökningsbalkens mening lades fram under våren år 2022 i propositionen 2021/22:206 *Snabbare och enklare verkställighet av förvaltningsbeslut*. I förarbetena konstaterades, precis som i utredningsdirektivet, att det finns ett behov av att göra verkställigheten av förvaltningsbeslut mer effektiv ur ett ekonomiskt perspektiv. Detta bland annat på grund av Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 413 avseende förvaltningsdomstols doms verkställbarhet.<sup>133</sup>

## 5.2 Att verkställa förvaltningsbeslut

### 5.2.1 Vilka beslut omfattas?

Av den nya ordalydelsen i 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken framgår att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske av ett förvaltningsbeslut som innefattar betalningsskyldighet förutsatt att beslutet får överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Begreppet förvaltningsmyndighet är vedertaget och förekommer bland annat

---

<sup>132</sup> Dir. 2014:127, s. 3 ff.

<sup>133</sup> Prop. 2021/22:206, s. 10 f.

i regeringsformen och förvaltningslagen. Förvaltningsmyndigheter kan vara både statliga och kommunala.<sup>134</sup> Begreppet förvaltningsmyndighet har samma betydelse i utsökningsbalkens reglering som i förvaltningslagen.<sup>135</sup> Dessutom kan det konstateras att begreppet förvaltningsmyndighet i förvaltningslagen har samma innebörd som begreppet har i regeringsformen.<sup>136</sup>

I sammanhanget bör det också framhållas att även arbetslöshetskassas beslut om återbetalningsskyldighet enligt 68 eller 68 a § och ränta enligt 68 b och 68 c §§ i lagen (1997:38) om arbetslöshetsförsäkring numera ska anses utgöra exekutionstitel i enlighet med 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken. Dessa förvaltningsbeslut som fattas av ett privaträttsligt organ har av lagstiftaren ansetts behöva vara direkt verkställbara på samma grunder som förvaltningsbeslut. Lagstiftaren ansåg det dock vara alltför långtgående om alla förvaltningsbeslut som innefattar betalningsförpliktelse som fattas av privaträttsliga organ skulle omfattas av direkt verkställbarhet.<sup>137</sup> Jag kommer inte ytterligare behandla arbetslöshetskassors beslut i uppsatsen.

Nedan redogörs för rekvisiten för att ett förvaltningsbeslut ska kunna verkställas i enlighet med 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken.

## 5.2.2 Krav på betalningsförpliktelse

Det krävs att det är fråga om ett förvaltningsbeslut som innefattar betalningsskyldighet för att 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken ska kunna tillämpas. I propositionen konstaterades att det i betänkandet inte föreslagits någon avgränsning i fråga om vilka typer av förvaltningsbeslut som skulle vara verkställbara i utsökningsrättslig ordning. Regeringen tolkade därför utredningens förslag på så sätt att både beslut avseende betalning och andra förpliktelser skulle omfattas av stadgandet. Vidare konstaterades att Kronofogdemyndigheten anfört i sitt remissvar att en sådan ordning skulle kunna få konsekvenser som är svåra att överblicka. Myndigheten hade förordat att förvaltningsbesluten som skulle vara verkställbara avgränsades på något sätt i förhållande till vilken sorts förpliktelse det rörde sig om. Med anledning av detta ansåg regeringen att endast förvaltningsbeslut som innebär en betalningsförpliktelse för den enskilde skulle omfattas av den generella verkställbarheten av förvaltningsbeslut. En sådan inskränkning av tillämpligheten ansågs inte skada effektiviteten i särskilt stor utsträckning eftersom det ur samhällsekonomisk synpunkt främst var av intresse att förvaltningsbeslut som innefattar en betalningsförpliktelse skulle kunna verkställas genom exekutiv myndighets försorg.<sup>138</sup> Det faktum att regeringen beaktat

---

<sup>134</sup> Se exempelvis 1 kap. 8 § regeringsformen och prop. 2016/17:180, s. 25 f.

<sup>135</sup> Prop. 2021/22:206, s. 15.

<sup>136</sup> Prop. 1973:90, s. 231 f.

<sup>137</sup> Jfr. prop. 2021/22:206, s. 19 f.

<sup>138</sup> Prop. 2021/22:206, s. 15.

Kronofogdemyndighetens invändningar vad gäller tillämpningsområdet visar enligt min mening på att det i alla fall finns en önskan från lagstiftarens och regeringens sida att verka för en lagstiftning som leder till tydliga och förutsebara konsekvenser. Frågan är dock om denna förändring i bestämmelsens utformning är en tillräcklig åtgärd för att uppnå det tilltänkta syftet.

Vad gäller frågan om vad som utgör en betalningsförpliktelse framhölls i förarbetena att det framförallt handlar om återkravsbeslut efter felaktiga utbetalningar från det allmänna men att det också kan röra sig om andra betalningsförpliktelser.<sup>139</sup> Rune Lavin har ansett att underlaget till lagstiftningen är undermåligt på flera punkter, däribland när det kommer till resonemangen gällande vad som utgör en betalningsförpliktelse utöver beslut om återkrav. Han har tolkat denna vaghet som ett led i lagstiftarens önskan om att ta fram en lösning som är till så stor fördel för det allmänna som möjligt.<sup>140</sup> Från mitt perspektiv hade det varit önskvärt om det av förarbetena framgått vad som utmärker en betalningsförpliktelse i förvaltningsrättsliga sammanhang. Möjligen går det att ta stöd i hur en betalningsförpliktelse, eller med andra ord en skuld, definieras inom det civilrättsliga området.<sup>141</sup> Det kan vara denna lösning som lagstiftaren har tänkt sig. Utifrån att den rättsliga kontexten skiljer sig åt mellan civilrätten och den offentliga rätten kanske det inte är fullt ut lämpligt att applicera det civilrättsliga fordringsbegreppet i aktuellt sammanhang dock. Skillnader finns bland annat vad gäller graden av frivillighet inom fordringsrätten kontra den offentliga rätten i vid mening. Med anledning av det anförda, tillsammans med det faktum att lagändringen kommer att verka på ett mycket ingripande sätt för enskilda, hade det varit önskvärt med ett tydligare ställningstagande från lagstiftaren vad gäller frågan om vad som ska anses utgöra en betalningsförpliktelse i 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken. Otydligheten på denna punkt riskerar att bli ett rättssäkerhetsproblem. Troligen kan en definition av begreppet betalningsförpliktelse i ett förvaltningsrättsligt perspektiv få sin lösning i praxis. I väntan på sådan råder emellertid osäkerhet. Initial osäkerhet hade troligen kunnat vara mindre med tydligare besked från lagstiftaren.

För att ha en möjlighet att lyckas med målet att få till en förutsebar lagstiftning är det min uppfattning att lagstiftaren behövt vara tydligare gällande vad som ska anses utgöra betalningsförpliktelse i ett förvaltningsrättsligt sammanhang. Det är sannolikt att de allra flesta besluten som innefattar en betalningsförpliktelse utgörs av återkravsbeslut men utifrån resonemangen i förarbetena borde det också finnas andra typer av beslut som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde. Den frågan kommer inte undersökas vidare i denna uppsats. Jag anser ändå att resonemanget kring andra beslut än återkravsbeslut

---

<sup>139</sup> Prop. 2021/22:206, s. 15.

<sup>140</sup> Lavin (2022), s. 368.

<sup>141</sup> Mellqvist och Persson (2022), s. 46.

visar på att lagstiftaren inte nått hela vägen fram för att skapa en bestämmelse som kan leda till tydlighet och förutsebarhet.

### 5.2.3 Krav på överklagbarhet

Förvaltningsbeslut överklagas enligt huvudregeln i 40 § förvaltningslagen till allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någon på ett inte obetydligt sätt, vilket följer av 41 § förvaltningslagen. Av förvaltningslagens förarbeten framgår att denna bestämmelse är anpassad till den praxis som utvecklats av Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har i praxis från de senaste decennierna varit av uppfattningen att det är ett besluts faktiska verkningar för den som påverkas av beslutet som ska vara avgörande för om beslutet får överklagas eller inte.<sup>142</sup>

Förvaltningslagen är emellertid subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar, vilket följer av 4 § förvaltningslagen. I de fall där det finns bestämmelser som skiljer sig från bestämmelserna i 40 och 41 §§ förvaltningslagen vad gäller överklagbarhet är det således de föreskrifterna som ska tillämpas istället. Detta innebär att det i en specialförfattning kan föreskrivas att en viss typ av beslut inte får överklagas. Ett sådant överklagandeförbud kan dock åsidosättas med stöd av artikel 6.1 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Högsta förvaltningsdomstolen har under senare tid behandlat frågan om överklagandeförbud i rättsfallen HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8. I NJA 2019 ref. 43 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att förvaltningsmyndigheter i sin handläggning har att tillämpa förvaltningslagen och att beslut som fattats i enlighet med den lagen, om inte annat är särskilt föreskrivet, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om ett överklagandeförbud är särskilt föreskrivet finns det ändå en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om beslutet rör någons civila rättigheter eller skyldigheter. Överklagandeförbudet ska då åsidosättas och förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas.<sup>143</sup>

En förutsättning för att ett förvaltningsbeslut ska vara verkställbart i enlighet med 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken är att det är överklagbart. Avgränsningen syftar bland annat till att tydliggöra vilka förvaltningsbeslut som är tänkta att omfattas av regleringen i utsökningsbalken. Regeringen ansåg att ett krav på överklagbarhet, tillsammans med ett krav på betalningsförpliktelse, var en tillräckligt tydlig avgränsning för en rättssäker ordning som skulle komma att leda till förutsebarhet angående vilka beslut som skulle

---

<sup>142</sup> Prop. 2016/17:180, s. 252 f. Vad gäller Högsta förvaltningsdomstolens praxis, se t.ex. RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7.

<sup>143</sup> HFD 2019 ref. 43, p. 46.



kunna verkställas och inte.<sup>144</sup> Resonemangen i propositionen om överklagbarhet som krav och avgränsning för bestämmelsen i utsökningsbalken om förvaltningsbeslut som exekutionstitel har lett till en del påpekanden i den juridiska diskussionen. Patrik Södergren har i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift framhållit att genomslaget för den nya regleringen i utsökningsbalken till stor del beror på hur överklagandeförbud i olika specialförfattningar kommer att hanteras. Vidare har artikelförfattaren konstaterat frågan om att åsidosätta överklagandeförbud och Högsta förvaltningsdomstolens praxis på området visserligen nämnts i propositionen men att utgångspunkten i propositionen verkar vara att beslut som omfattas av ett överklagandeförbud inte ska kunna verkställas. Om ett överklagandeförbud skulle komma att åsidosättas med stöd av Europakonventionen skulle frågan om verkställbarhet behöva bedömas på nytt enligt Södergren. Vidare framhölls att det i propositionen inte getts någon tydlig bild av vilka beslut som inte får överklagas enligt ett särskilt förbud. Exemplet som lyfts i propositionen gällande återkravsbeslut som fattats i enlighet med 9 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) ansågs inte särskilt representativa eftersom socialnämnden enligt 9 kap. 3 § socialtjänstlagen har möjlighet att föra en egen talan i förvaltningsdomstol i fråga om återkrav. För att det ska vara förutsebart vilka beslut som kan komma att verkställas exekutivt förordades av Södergren att regeringen gjorde en översyn över och tog bort överklagandeförbud i diverse specialförfattningar.<sup>145</sup>

För att rätten till domstolsprövning med stöd av artikel 6.1 Europakonventionen ska aktualiseras krävs att beslutet som är föremål för överklagande rör en civil rättighet eller skyldighet för den enskilde. Beslut som fattas utifrån en helt fri prövning utgör inte en civil rättighet eller skyldighet. Om lagstiftning innebär att beslut fattas utifrån förhållandevis tydliga krav och riktlinjer ska det beslutet anses utgöra en civil rättighet eller skyldighet. Rätten till domstolsprövning kan då åsidosätta ett överklagandeförbud. Utifrån Högsta förvaltningsdomstolens praxis finns en presumtion för att förvaltningsbeslut ska anses vara av sådan art att de ska ses som uttryck för en civil rättighet eller skyldighet som föranleder rätt till domstolsprövning.<sup>146</sup>

De flesta förvaltningsbeslut borde enligt detta resonemang kunna överklagas med hänvisning till rätten till domstolsprövning. Eventuella överklagandeförbud skulle kunna åsidosättas av denna anledning. Följden av detta skulle bli att beslut som omfattas av överklagandeförbud skulle kunna bli överklagbara med stöd av artikel 6.1 Europakonventionen. Om beslutet blir överklagbart borde det också bli verkställbart enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken om även övriga rekvisit är uppfyllda såsom regleringen kring överklagbarhet är utformad i sammanhanget. Då lagstiftaren i mycket liten

---

<sup>144</sup> Prop. 2021/22:206, s. 16.

<sup>145</sup> Södergren (2022), s. 433 ff. Vad gäller resonemanget om återkravsbeslut enligt socialtjänstlagen, se prop. 2021/22:206, s. 17.

<sup>146</sup> Reichel och Wenander (2022), s. 230 f. Se också HFD 2011 ref. 22.

utsträckning diskuterat frågan om överklagbarhet i förhållande till rätten till domstolsprövning blir det i förlängningen svårt att förutse vilka förvaltningsbeslut som kommer att anses utgöra exekutionstitel.

Rune Lavin har också förhållit sig kritisk till uttalandena om överklagbarhet i propositionen. Hans kritik har en något annan grund jämfört med Södergrens synpunkter. Lavin har framhållit att det förts ett cirkelresonemang i propositionen eftersom regeringen menat att ett krav för ett verkställbart beslut är att det är överklagbart. Detta samtidigt som verkställbara beslut alltid måste vara överklagbara för att vara just verkställbara. Således skapar inte denna ordning en ökad rättssäkerhet såsom det påstås i förarbetena enligt artikelförfattaren. Lavin har även förhållit sig kritisk till de konsekvenser den valda ordningen kan komma att få eftersom den innebär att det är den enskilde som är tvungen att agera genom att överklaga för att beslutet ska ändras och inte verkställas. Den beslutande myndigheten behöver inte ta något eget initiativ för detta utan behöver endast eventuellt bestrida den enskildes talan i allmän förvaltningsdomstol. Situationen kan också bli svår för den enskilde eftersom mål om återkrav av felaktigt utbetald ersättning ofta kan bli juridiskt komplicerade. Såsom rättsläget ser ut idag är det inte heller möjligt för den enskilde att få ersättning för rättegångskostnader inom förvaltningsprocessen. Just denna fråga har blivit extra tydlig i och med Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2022 ref. 10. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i beslutet att det inte var direkt nödvändigt att ersättning skulle kunna lämnas inom själva förvaltningsprocessen för att en rättegång skulle kunna anses vara rättvis i artikel 6 Europakonventionens mening. Domstolen framhöll att det eventuellt skulle kunna vara angeläget med rätt till ersättning för rättegångskostnader inom förvaltningsprocessrätten. Det ansågs dock vara en fråga för lagstiftaren. Lavin menade att synen på rättegångskostnader inom förvaltningsprocessen innebär att det i praktiken skulle kunna bli svårt för den enskilde att föra sin talan. I en sådan situation blir det svårt att avgöra vilka faktiska rättssäkerhetsaspekter som kan beaktas genom krav på överklagbarhet.<sup>147</sup>

### **5.3 Sammanfattande reflektioner**

Den förändrade utformningen av 3 kap. 1 § utsökningsbalken innebär att förvaltningsbeslut som huvudregel ska utgöra exekutionstitel. Den tidigare ordningen innebar att förvaltningsbeslut endast utgjorde exekutionstitel om det var särskilt föreskrivet. Den främsta anledningen till lagändringen verkar, utifrån uttalanden i förarbetena, vara att skapa ett mer effektivt utsökningsförfarande utan att kravet på rättssäkerhet eftersätts. Min uppfattning är att den nya lagändringen kommer att leda till ökad effektivitet. Detta beror på att såväl förvaltningsbeslut som förvaltningsdomstols dom kommer att kunna

---

<sup>147</sup> Lavin (2022), s. 368 och 370 ff. Se också HFD 2022 ref. 10 p. 31 och 33.

verkställas i enlighet med utskökningsbalkens regelverk. Anledningen till att även förvaltningsdomstols doms verkställbarhet påverkas av den nya lagstiftningen hänger samman med principen om förbudet mot reformatio in pejus, vilket lyfts flertalet gånger i kapitel 4. I och med att förvaltningsbeslut som innefattar betalningsskyldighet enligt huvudregeln numera är verkställbara kommer inte en verkställbar dom innebära ett åsidosättande av förbudet mot reformatio in pejus.

Den nya lagstiftningen har emellertid vållat en del kritik. Jag anser att kritiken kan delas upp i två huvudspår. En typ av kritik handlar om att tillämpningen av lagstiftningen kommer bli oförutsebar. Detta beror framförallt på otydliga förarbeten. En otydlighet ligger i att lagstiftaren inte i någon större utsträckning diskuterat vad som ska anses utgöra en betalningsförpliktelse. Lagstiftaren har endast angett återkravsbeslut som exempel på betalningsförpliktelse. Utifrån att det i den juridiska diskussionen framhållits att det finns andra tänkbara situationer som skulle kunna innefatta både förvaltningsbeslut och betalningsförpliktelse menar också jag att det hade varit lämpligt om lagstiftaren varit tydligare vad gäller frågan om betalningsförpliktelse. Detta både utifrån vad som ska anses utgöra betalningsskyldighet och i vilka situationer bestämmelsen skulle kunna bli tillämplig.

Vidare är det svårt att förstå hur lagstiftaren förhåller sig till frågan om överklagbarhet. Syftet med att överklagbarhet utgör ett rekvisit för verkställbarhet verkar vara att åstadkomma ökad rättssäkerhet. Det är visserligen så att rätten att överklaga ett beslut bidrar till rättssäkerhet men jag har svårt att se på vilket sätt det skulle öka rättssäkerheten i den aktuella situationen. Detta ställningstagande bygger framförallt på det faktum att överklagbarhet är en förutsättning för verkställbarhet. Sedan kan frågan om överklagbarhet i sig skapa oklarheter i och med att det i olika specialförfattningar finns överklagandeförbud som troligen kan åsidosättas genom åberopande av artikel 6 i Europakonventionen och rätten till domstolsprövning. I förlängningen innebär detta att det inte är helt klar vilka beslut som kan verkställas eller inte.

Dessutom är det inte säkert att rätten att överklaga ett beslut i praktiken bidrar till rättssäkerhet för den enskilde. Att en person rent formellt har rätt och möjlighet att överklaga ett beslut och föra en process om saken innebär inte alltid att det i praktiken är så enkelt. Likt Lavin anfört är jag av uppfattningen att det kan vara svårt för den enskilde att faktiskt överklaga ett beslut utifrån sådana förutsättningar att det kan anses bidra till rättssäkerhet. Det faktum att förvaltningsbeslutet är direkt verkställbart kräver handling från den enskilde. Den enskildes handlingskraft blir också än viktigare med tanke på hur regleringen av rätt till rättegångskostnader ser ut i dagsläget.

Min uppfattning är som sagt att den nya lagstiftningen kommer leda till ökad ekonomisk effektivitet. Detta kommer dock ske på bekostnad av den

enskildes rättssäkerhet med anledning av kraven som ställs på den enskilde i en eventuell process i förvaltningsdomstol. Det är svårt att veta hur lagstiftaren ställer sig till denna fråga eftersom frågan om rättssäkerhet inte diskuteras utifrån ett direkt förvaltningsprocessuellt perspektiv. Lagstiftningen har utarbetats i ett utsökningsrättsligt sammanhang. Möjligen kan det vara på så vis att lagstiftaren önskat sig ett effektivt utsökningsförfarande som kan anses vara rättssäkert i någon sorts generell mening. Rättssäkerheten på en mer individuell nivå utifrån specifika förutsättningar inom den offentliga rätten kan dock inte anses ha beaktats i utarbetandet av lagstiftningen.

# 6 Avslutande analys

## 6.1 Inledande anmärkningar

Syftet för denna uppsats handlar om att analysera hur förvaltningsförfarandet respektive utsökningsförfarandets syfte och funktion förhåller sig till en ordning som innebär att förvaltningsbeslut utgör exekutionstitel. Bakgrunden till detta syfte hänger samman med att det sedan den 1 september 2022 föreskrivs i 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken att överklagbara förvaltningsbeslut som innebär betalningsskyldighet utgör exekutionstitel. I arbetet med uppsatsen har jag utgått från tre frågeställningar. Dessa handlar om den rättsliga bakgrunden till lagändringen i 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken, hur den nya lagstiftningen tagits emot i den juridiska diskussionen samt i vilken mån den nya lagstiftningen är förenlig med dels förvaltningsförfarandets syfte och funktion, dels utsökningsförfarandets syfte och funktion. Nedan kommer dessa frågor att besvaras.

### 6.1.1 Rättslig bakgrund

I uppsatsens tredje kapitel redogjorde jag för och analyserade den rättsliga utvecklingen avseende förvaltningsbesluts och förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Vad gäller frågan om förvaltningsbesluts verkställbarhet kan det konstateras att den egentligen inte vållat särskilt svåra avvägningar i praxis och litteratur. Detta beror enligt min uppfattning på att tidigare gällande lagstiftning rörande förvaltningsbesluts verkställbarhet har varit tydlig. Huvudsakligen har den sett ut på ett sådant sätt att förvaltningsbeslut endast kunnat verkställas om det funnits en särskild föreskrift om det. Följden av detta blev att Högsta domstolen i NJA 1983 s. 362 kunde konstatera att förvaltningsbeslut inte utgjorde exekutionstitel om det inte var särskilt föreskrivet.

Regleringen av förvaltningsbesluts verkställbarhet har emellertid vållat problem i bedömningen av förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Anledningen till att förvaltningsdomstols doms verkställbarhet utifrån ett förvaltningsprocessuellt perspektiv ska påverkas av förvaltningsbesluts verkställbarhet hänger samman med principen om förbudet mot reformatio in pejus. I rättsfallet NJA 1991 s. 363 ansåg dock Högsta domstolen att förvaltningsdomstols dom skulle anses utgöra exekutionstitel. Högsta domstolen var av uppfattningen att en förvaltningsdomstol var att se som en domstol och att domar från en sådan var att anse som exekutionstitel i enlighet med 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken. Domar från förvaltningsdomstol kunde således bli föremål för exekutiv verkställighet under förutsättning att de innebär en förpliktelse av något slag. I litteraturen riktades kritik, framförallt från Rune Lavin, mot Högsta domstolens avgörande eftersom Högsta domstolen

ansågs ha anammat en formalistisk domstolssyn. Denna formalistiska domstolssyn härleddes vidare till hur utarbetandet av utsökningsbalken hade gått till. I avsnitt 4.4 framhöll jag att jag anslöt mig till uppfattningen om att Högsta domstolens resonemang i 1991 års rättsfall har att göra med den formalistiska domstolssyn som förordades i utsökningsbalkens proposition.

Som framhållits vid flertalet tillfällen i denna uppsats förändrades förutsättningarna för förvaltningsdomstols doms verkställbarhet genom Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2013 s. 413. Bakgrunden till de ändrade förutsättningarna var att Högsta domstolen i målet var av uppfattningen att det inte fanns processuella förutsättningar för att kunna tillåta verkställighet av förvaltningsdomstols dom. De processuella förutsättningarna avgjordes av det bakomliggande förvaltningsbeslutets rättsverkningar vad gäller verkställbarhet. Följderna av Högsta domstolens avgörande var att varken förvaltningsbeslut eller förvaltningsdomstols dom kunde anses utgöra exekutionstitel. Detta var en ordning som skapade effektivitetsproblem, framförallt eftersom den krävde att en beslutande myndighet var tvungen att föra talan i allmän domstol för att få fram en exekutionstitel.

Utan att ändra lagstiftningen vad gäller förvaltningsbesluts verkställbarhet är min uppfattning att det tidigare fanns två sätt att hantera frågan om förvaltningsdomstols doms verkställbarhet. Ett alternativ var att åsidosätta förvaltningsprocessuella principer och tillåta verkställighet av förvaltningsdomstols dom utan att förvaltningsbeslut utgjorde exekutionstitel. Detta alternativ förrespråkades av Högsta domstolen i NJA 1991 s. 363. Ett annat alternativ var att beakta förvaltningsprocessuella principer och inte tillåta verkställighet av förvaltningsdomstols dom. Denna lösning förordades av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 413. Jag anser att det är dessa omständigheter som utgör bakgrunden till den nya regleringen avseende förvaltningsbeslut i utsökningsbalken. Genom att ha en lagstiftning som innebär att förvaltningsbeslut utgör exekutionstitel kan också förvaltningsdomstols dom utgöra exekutionstitel utan att det strider mot förbudet mot *reformatio in pejus*. Denna ordning bör leda till ett mer effektivt utsökningsförfarande så länge beslut eller dom kan anses innefatta en betalningsförpliktelse. Utifrån vad som framgår av förarbetena till den nya lagstiftningen verkar även ökad effektivitet i utsökningsförfarandet vara det främsta syftet till lagändringen.

## **6.1.2 Hur har lagstiftningen tagits emot?**

Uppsatsens andra underfråga handlar om hur den nya lagstiftningen tagits emot i den juridiska diskussionen. Jag har berört dessa aspekter i uppsatsens fjärde kapitel i samband med att jag redogjorde för den nya lagstiftningen avseende förvaltningsbeslut som exekutionstitel. Det som kan konstateras är att Patrik Södergren framhållit att den nya lagstiftningen kommer att leda till ökad effektivitet på det sättet att en förvaltningsmyndighet som fattat ett

beslut som innebär betalningsskyldighet inte behöver föra talan i allmän domstol för att få fram en exekutionstitel som senare kan ligga till grund för verkställighet genom utmätning. Således borde syftet med själva lagstiftningen kunna anses vara uppnått i någon mening. Ordningen som valts har i alla fall potential att leda till ökad effektivitet.

Det har även riktats kritik mot den nya lagstiftningen. Kritiken har varit omfattande. Som jag tidigare framhållit menar jag att kritiken kan delas upp i två olika spår. En del av kritiken har att göra med att underlaget för den nya lagstiftningen är bristfällig. Lagstiftaren har inte på ett tydligt sätt förklarat vad som ska anses utgöra en betalningsförpliktelse i sammanhanget. Lagstiftaren har inte heller förklarat hur bestämmelsen i utsökningsbalken påverkas av att det i specialförfattningar finns överklagandeförbud som kan åsidosättas med stöd av rätten till domstolsprövning som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen. En annan typ av kritik mot lagstiftningen handlar om att den är alltför förmånlig för det allmänna samtidigt som kravet på överklagbarhet inte kan anses vara en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. Detta har att göra med förutsättningarna inom förvaltningsprocessen vad gäller framförallt möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader och det faktum att överklagbarhet är en förutsättning för verkställbarhet. I sammanhanget bör det också framhållas att frågan om hur lagstiftningen tagits emot analyserats mer utförligt i avsnitt 5.2.2 och 5.2.3.

### **6.1.3 Förhållandet till olika förfaranden**

Ytterligare en fråga som ska besvaras i uppsatsen handlar om hur den nya lagstiftningen avseende förvaltningsbeslut som exekutionstitel förhåller sig till förvaltningsförfarandet respektive utsökningsförfarandets syfte och funktion. Till att börja med kan det konstateras att jag i avsnitt 2.5 varit av uppfattningen att förvaltningsförfarandets främsta syfte och funktion handlar om att skapa förutsättningar för en rättssäker handläggning som kan leda till rättssäkra beslut på ett kostnadseffektivt sätt. Jag har i avsnitt 3.3 framhållit att utsökningsförfarandets syfte och funktion är att upprätthålla betalningsviljan i samhället och se till att människor betalar sina skulder. Kronofogdemyndigheten ska också se till att detta sker på ett rättssäkert sätt.

Min uppfattning är att förvaltningsförfarandets syfte och funktion alltid är detsamma men att det krävs olika mycket arbete av den beslutande myndigheten för att på ett tillfredställande sätt kunna uppnå förvaltningsförfarandets syfte och funktion. Detta kommer bland annat till uttryck genom att omfattningen av en myndighets utredningsansvar beror på det aktuella ärendets art. Ju mer betungande ett beslut kan bli för den enskilde, desto mer krävs av utredande myndighet för att få till en tillräcklig utredning. De ärenden som kan leda till ett förvaltningsbeslut som utgör exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a) utsökningsbalken menar jag är att anse som beslut av

betungande art. Således måste kravet på utredning vara högt ställt. Eftersom regleringen av såväl utredningsansvaret som andra delar av förvaltningsförfarandet är allmänt hållet finns det utrymme för flexibilitet. Därmed kan förfarandets regler anpassas utifrån det aktuella ärendet och beslutets typ. Utöver att flexibilitet finns i förhållande till utredningsansvaret finns det också kopplat till motiveringskravet. Troligen finns det skäl att vara mycket tydlig i motivering av beslut som kan bli föremål för exekutiv verkställighet. Den enskildes möjlighet att tillvarata sin rätt kan annars bli eftersatt. Vidare anser jag att beslutsmyndigheten behöver vara mycket noggrann när beslut eventuellt behöver rättas enligt 36 § förvaltningslagen när beslutet kan bli föremål för verkställighet, annars kan det troligen kunna komma att skapa problem i Kronofogdemyndighetens handläggning. Sammantaget menar jag att en ordning som innebär att förvaltningsbeslut utgör exekutionstitel är förenlig med förvaltningsförfarandets syfte och funktion under förutsättning att den beslutande myndigheten har tillräcklig kunskap för att kunna fatta materiellt riktiga beslut. För att kunna ha sådan kunskap krävs dock att lagstiftning, praxis, allmänna råd och dylikt är tydliga. Jag har i denna uppsats femte kapitel redogjort för den kritik som framförts mot den nya lagstiftningen som i huvudsak handlar om att lagstiftning och förarbeten är otydliga. I sådana situationer blir det praktiskt svårt att arbeta för att uppnå förvaltningsförfarandets syfte och funktion. Följden av detta är att jag anser att en ordning som innebär att förvaltningsbeslut kan utgöra exekutionstitel per definition inte är oförenlig med syftet och funktionen för förvaltningsförfarandet men att aktuell lagstiftning och förarbetena till den gör det svårt att arbeta för rättssäkerhet på ett effektivt sätt.

Vad gäller den nya lagstiftningens förenlighet med utsökningsförfarandet vill jag göra följande anmärkningar. I huvudsak anser jag att utsökningsförfarandet inte kommer påverkas i särskilt stor utsträckning av den nya regleringen gällande verkställbarhet av förvaltningsbeslut och i förlängningen förvaltningsdomstols dom ur ett rättsligt perspektiv. Detta beror på att det sedan tidigare finns en reglering av hur allmänna mål ska handläggas hos Kronofogdemyndigheten. Dessa regler är i de allra flesta fall ändamålsenliga för att utsökningsförfarandets syfte och funktion ska kunna uppnås. I och med att både förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom numer kan utgöra exekutionstitel under vissa förutsättningar är det inte helt orimligt att tänka sig att de allmänna målen skulle kunna öka i antal. Detta kan skapa en ökad arbetsbörda för Kronofogdemyndigheten men en sådan fråga har inte med lagstiftningens förenlighet med utsökningsförfarandets syfte och funktion som sådant att göra. Det är endast en praktisk fråga av organisatorisk art.

Det finns dock ett par aspekter av utsökningsförfarandet som kommer att påverkas av att förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom kommer att kunna utgöra exekutionstitel. En fråga av principiell karaktär som har varit problematisk även innan den nya lagstiftningen trädde i kraft handlar om



Kronofogdemyndighetens dubbla uppgifter i allmänna mål. Dessa består i att myndigheten både ska företräda det allmänna och se till att målet prövas på ett objektivt sätt. Även om denna jävsituation varit otillfredsställande redan tidigare kanske olägenheterna som nuvarande ordning skapar bli extra tydliga när de allmänna målen ökar. Möjligen hade det varit angeläget att reglera förfarandet på ett annat sätt för att undgå jävssituationen. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att en annan myndighet än Kronofogdemyndigheten har att företräda det allmänna i ett mål om verkställighet.

En annan aspekt av utredningsförfarandet som kan komma att påverkas av den nya lagstiftningen hänger samman med Kronofogdemyndighetens möjlighet att materiellt pröva en exekutionstitel. I avsnitt 3.2.2 framförde jag uppfattningen att Kronofogdemyndighetens möjlighet att materiellt pröva en exekutionstitel som är ett förvaltningsbeslut måste anses vara liten om krav på betalning är det som den beslutande förvaltningsmyndigheten beslutat om. Detta visar också på att tyngdpunkten för beredning och beslutsfattande måste ligga i förvaltningsförfarandet.

Sammantaget är att både förvaltningsförfarandet och utredningsförfarandet i någon utsträckning kommer att påverkas av den nya regleringen i utredningsbalken. Påverkan ser dock ut på olika sätt. För att förvaltningsförfarandets syfte och funktion ska kunna uppnås kommer större krav på kompetens och noggrannhet behövas hos den myndighet som har att bereda ärenden och fatta beslut i dessa. Så som lagstiftningen nu ser ut kan detta bli svårt innan det finns vägledande praxis på området. Utredningsförfarandet har ett tydligt regelverk för att kunna uppnå förfarandets syfte och funktion i huvudsak. Min uppfattning är att framförallt Kronofogdemyndighetens dubbla uppdrag i allmänna mål kommer att fortsätta vara problematisk även vid tillämpningen av den nya lagstiftningen. I övrigt är min uppfattning att Kronofogdemyndighetens verksamhet inte kommer att påverkas av den nya lagstiftningen i särskilt stor utsträckning ur ett rättsligt perspektiv. Möjligen kommer Kronofogdemyndigheten inte behöva bedöma det materiella innehållet i exekutionstitlar som grundas på förvaltningsbeslut i lika stor utsträckning som tidigare. Detta hänger samman med att frågor om betalningsskyldigheten måste kunna anses ha avgjorts av den beslutande myndigheten om det är den fråga myndighetens beslut rör. Detta stämmer också överens med den ordning som innebär att Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet i första hand omfattar ekonomiska frågor. Denna aspekt visar, som mycket annat, på att ansvaret för materiellt riktiga beslut måste åligga den beslutande myndigheten i första hand.

## 6.2 Slutsatser

Det som anförts i uppsatsen innebär att förvaltningsbeslut som exekutionstitel är en ordning som i de allra flesta situationer är att se som förenlig med utredningsförfarandets syfte och funktion. Frågan om förenlighet med

förvaltningsförfarandets syfte och funktion är svårare att besvara. Min uppfattning är att en reglering som den som nu finns i utskökningsbalken skulle kunna ha potential att vara förenlig med förvaltningsförfarandets syfte och funktion. Brister i förarbetena till lagstiftningen innebär dock att tillämpningen i alla fall till att börja med kommer vara svår att få till på ett rättssäkert sätt. Tillämpningen kan troligen bli mer rättssäker efter att praxis etablerats på området. Innan dess kan det troligen vara svårt att tillämpa lagstiftningen konsekvent och objektivt eftersom det är oklart hur frågor om överklagbarhet och vad som ska anses utgöra en betalningsförpliktelse ska bedömas. En positiv följd av lagstiftningen är emellertid att det blivit tydligt hur relationen mellan förvaltningsbeslut och förvaltningsdomstols dom ska förstås i utskökningsrättsliga sammanhang. Det ursprungliga förvaltningsbeslutet måste vara verkställbart för att förvaltningsdomstols dom ska kunna vara verkställbar. Oavsett hur man uppfattar lagstiftningen i övrigt måste det anses vara positivt att lagstiftaren tydliggjort hur dessa frågor ska bedömas.

# Källförteckning

## KÄLLOR

### *Otryckta källor*

#### Lagkommentarer

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, åttonde upplagan, Norstedts Juridik (JUNO), 14/2–2023. Tillgänglig via databasen JUNO. Besökt 8/5–2023.

Gregow, Torkel, H Persson, Annina, Millqvist, Göran, Walin, Gösta, *Utsökningsbalken En kommentar*, femte upplagan, Norstedts Juridik (JUNO), 7/12–2017. Tillgänglig via databasen JUNO. Besökt 8/5–2023.

### *Tryckta källor*

#### **Offentligt tryck**

##### Utredningsbetänkanden

SOU 1973:22 Förslag till utsökningsbalk.

SOU 2016:81 Ett modernare utsökningsförfarande.

##### Propositioner

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning, m.m.

Prop. 1980:81 med förslag till utsökningsbalk.

Prop. 1992/93:198 om indrivning av statliga fordringar m.m.

Prop. 1992/93:215 om Försäkringsöverdomstolen.

Prop. 1993/94:50 Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.

Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.

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

Prop. 2021/22:197 Effektivare verktyg i utskökningsförfarandet.

Prop. 2021/22:206 Snabbare och enklare verkställighet av förvaltningsbeslut.

#### Kommittédirektiv

Dir. 2014:127 Ett modernt utskökningsförfarande.

#### Riksdagens ombudsmän (JO)

JO 2009/10 s. 262.

JO 2014/15 s. 508.

JO 2021/22 s. 581.

#### Övrigt

Kronofogdemyndigheten, *Handbok utmätning*, beslutad den 5/1-2023. Gällande från och med den 5/1-2023. Tillgänglig via denna länk: <https://kronofogden.se/download/18.6afc1d4217d1812e6e474b/1673245414414/Handboken%20Utmätning.pdf>.

Kronofogdemyndigheten, *Årsredovisning 2022*, underskriven av rikskronofogde Fredrik Rosengren den 20 februari 2023. Tillgängliga via denna länk: <https://kronofogden.se/download/18.4be0e6fc186030a30b126a7/1677085529887/Kronofogdens%20årsredovisning%202022.pdf>.

#### **Litteratur**

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2022.

Gregow, Torkel, Förvaltningsdomstols domar och utskökningsbalken – ett genmäle, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 4, 1988, s. 144–148.

Gregow, Torkel, *Utskökningsrätt*, femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Gustafsson, Kristian, *Barnets bästa vid utmätning och exekutiv försäljning av bostäder i svensk utskökningsrätt*, Lunds universitet, Juridiska fakulteten, Diss., Lund, 2022.

Jareborg, Nils, Rättsdogmatik som vetenskap, *Svensk juristtidning*, 2004, s. 1–10.

Kleineman, Jan, 'Rättsdogmatisk metod' i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 21–46.

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Lavin, Rune, En verkställighetsfråga i nygammal belysning, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 3, 2013, s. 259–264.

Lavin, Rune, Ett fatalt misstag eller en överlagd förvaltningsrättsreform?, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 1–2, 1988, s. 42–53.

Lavin, Rune, Om socialförfattningarnas återbetalningsregler, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 4–6, 1984, s. 261–278.

Lavin, Rune, Sista anhalten för ett utdraget rättsproblem?, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 3, 2022, s. 365–370.

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

Mellqvist, Mikael och Persson, Ingemar, *Fordran & skuld*, tolfte upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2022.

Ohlsson, Johanna, Romare, Johanna och Wilske, Olof, Beslutsmotivering som rättfärdigande, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 5, 2021, s. 641–650.

Reichel, Jane och Wenander, Henrik, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2021.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 28:e upplagan, Liber, Stockholm, 2022.

Södergren, Patrik, Domstolsprövning i gråzonen, saklig kompetensfördelning och förvaltningsprocessens funktion – en fristående uppföljare till en bokanmälan, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 2, 2011, s. 353–372.

Södergren, Patrik, Ytterligare något lite mer om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 3, 2022, s. 415–441.

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

Wenander, Henrik, Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 3, 2018, s. 443–456.

# Rättsfallsförteckning

## Högsta domstolen

NJA 1983 s. 362.  
NJA 1984 s. 330.  
NJA 1987 s. 780 I.  
NJA 1991 s. 363.  
NJA 2002 C 47.  
NJA 2013 s. 413.  
NJA 2021 s. 1065.

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2000 ref. 16.  
RÅ 2001 ref. 27.  
RÅ 2004 ref. 8.  
RÅ 2007 ref. 7.  
HFD 2011 ref. 22.  
HFD 2013 ref. 64.  
HFD 2015 ref. 16.  
HFD 2019 ref. 43.  
HFD 2021 ref. 8.  
HFD 2021 ref. 12.  
HFD 2022 ref. 10.

## Hovrätten för Nedre Norrland

Hovrätten för Nedre Norrlands beslut den 23 augusti 2022 i mål nr ÖÄ 93–22.

## EU-domstolen

Mål C-222/86, *Unectef mot Heylens*, EU:C:1987:442.

Mål C-70/95, *Sodemare m.fl. mot Regione Lombardia*, EU:C:1997:301.

Mål C-604/12, *H.N. mot Minister of Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2014:302.

## Europadomstolen

*Rousk v. Sweden*, no. 27183/04, 25 juli 2013.