



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Kristina Tansjö

Kravet på överklagbarhet

Förvaltningsmyndigheters beslut som exekutionstitlar

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Torvald Larsson

Termin: HT 2023

Innehåll

Summary	4
Sammanfattning	5
Förkortningar	6
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.1.1 Lagändringens framväxt	10
1.2 Syfte och frågeställningar	12
1.3 Metod och material	13
1.4 Forskningsläge	14
1.5 Avgränsningar	14
1.6 Disposition	15
1.6.1 Rätten till domstolsprövning	15
1.6.2 Överklagande av förvaltningsbeslut enligt svensk lagstiftning	15
1.6.3 Allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol	16
1.6.4 Verkställighet	16
1.6.5 Lagändringens konsekvenser: effektivitet, rättssäkerhet, rätten till domstolsprövning	16
1.6.6 Slutsatser	17
2 Rätten till domstolsprövning	18
2.1 Europakonventionen	18
2.1.1 Artikel 6.1: rätt till domstolsprövning	18
2.1.2 Civila rättigheter	19
2.1.3 Sverige och Europakonventionen	20
2.2 EU:s rättighetsstadga	22
2.2.1 Artikel 47 rättighetsstadgan	22
2.3 2 kap. 11 § RF	23
3 Överklagande av förvaltningsbeslut	24
3.1 Historisk bakgrund	25
3.2 Överklagbarhet	25
3.3 Överklagandeförbud	27
3.4 Rättspraxis kring överklagandeförbud	29
3.4.1 HFD 2019 ref. 43	30
3.4.2 HFD 2021 ref. 8	33
3.5 Lagregleringen i 3 § ÄFL	34
4 Allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol	36

4.1	Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol	36
4.1.1	Allmän förvaltningsdomstol	36
4.1.2	Allmän domstol	37
4.1.3	Kompetenskonflikter	38
4.2	Processramen	39
4.2.1	Förvaltningsmål	39
4.2.2	Prövning av betalningsskyldighet i allmän domstol ..	40
4.3	Processledning i tvistemål	42
4.4	Processledning i förvaltningsmål	44
4.4.1	Utredningsansvaret i förvaltningsförfarandet	44
4.4.2	Arbetslöshetskassornas utredningsansvar	45
4.5	Målets beskaffenhet	46
4.6	Rättegångskostnader	47
5	Verkställighet	49
5.1	Kronofogdemyndigheten	49
5.1.1	Allmänna och enskilda mål	49
5.1.2	Överklagande av beslut enligt utsökningsbalken	50
5.2	Exekutionstitlar	50
5.3	Förvaltningsbesluts verkställbarhet	51
5.4	Förvaltningsrättsliga domar	51
5.4.1	Reformatio in pejus	53
5.4.2	Lagändringens inverkan på förvaltningsrättsliga domars status som exekutionstitlar	54
6	Lagändringens konsekvenser: effektivitet, rättssäkerhet, rätten till domstolsprövning	56
7	Slutsatser	59
7.1	Förvaltningsrättsliga domar som exekutionstitlar	59
7.2	Vilken typ av domstolsprövning krävs?	60
7.3	Bedömning av överklagbarheten	61
7.4	Avslutande reflektioner	63
	Källförteckning	66
	Rättsfall	71

Summary

On the 1st of September 2022 an amendment in the Swedish Enforcement Code (1981:774) came into effect, with the result that an administrative decision today as a general rule becomes an enforcement title, under the condition that it contains an obligation of payment as well as being appealable. The purpose of this amendment to the law was to bring about a more effective enforcement procedure concerning these administrative decisions.

The purpose of this thesis is to clarify the requirement of appealability for the administrative decision to become an enforcement title. In Swedish administrative law it is not unusual for there to be a prohibition of appealing certain administrative decisions, for example many decisions regarding refunding of government aids. At first glance such prohibitions would make these administrative decisions unappealable in a way that disqualifies them from becoming an enforcement title according to the Swedish Enforcement Code. The right to a fair trial, mainly according to article 6.1 of the European Convention on Human Rights, complicates this matter, as the Swedish Administrative Court has sometimes been forced to disregard such prohibitions to appeal in order to accommodate for this right to a fair trial. The Supreme Administrative Court has in two recent cases reached somewhat contradictory verdicts regarding the appealability of otherwise non-appealable decisions. In HFD 2019 ref. 43 the court chose to allow the appeal of a non-appealable decision on the account that it concerned a civil right which demanded a trial in accordance with the European Convention. In HFD 2021 ref. 8 on the other hand, the court decided not to allow the appeal, on the basis that the possibility of a trial in a general court was enough to satisfy the right to a trial.

The issue of the prohibitions of appeal and whether they should be set aside or not in deference to the European Convention affects whether an administrative decision is an enforcement title or not, because of the condition in Chapter 3 section 1 that the decision be appealable. The questions regarding a prohibition of appeal and its compatibility with the right to a trial brings a level of uncertainty into the procedure of enforcement of administrative decisions, for the individual as well as for the affected authorities and courts.

Sammanfattning

Den 1 september 2022 trädde en ändring i utsökningsbalken i kraft, med följden att förvaltningsmyndigheters beslut som huvudregel utgör exekutionstitlar, förutsatt att beslutet dels innehåller en betalningsförpliktelse, dels är överklagbart. Före lagändringen krävdes en särskild föreskrift för att ett sådant beslut skulle utgöra en exekutionstitel. Ändringen skedde i syfte att effektivisera verkställigheten av förvaltningsmyndigheternas beslut.

Syftet med denna uppsats är att beskriva och klargöra förutsättningarna för det överklagbarhetskrav som ställs. I den svenska förvaltningsrätten är det inte ovanligt med överklagandeförbud, till exempel angående återkrav av statsstöd och andra bidrag. Detta skulle vid en första anblick göra att sådana beslut om återkrav inte uppfyller det överklagbarhetskrav som ställs för att bli en exekutionstitel. Situationen kompliceras dock av att det enligt europarätten finns en rätt till domstolsprövning som man behöver ta hänsyn till, och att svenska förvaltningsdomstolar ibland har blivit nödgade att åsidosätta ett överklagandeförbud för att tillgodose de krav som ställs på tillgång till en domstolsprövning. I huvudsak har detta skett med utgångspunkt i artikel 6.1 Europakonventionen. Förvaltningsdomstolen har dock gjort lite olika bedömningar angående denna fråga. Två intressanta fall i sammanhanget är HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8. I det förra fallet valde Högsta förvaltningsdomstolen att ta upp en annars icke överklagbar fråga till prövning mot bakgrund av att det rörde sig om en civil rättighet där domstolsprövning krävdes. I HFD 2021 ref. 8 intog Högsta förvaltningsdomstolen ställningen att den domstolsprövning som fanns att tillgå i allmän domstol var tillräcklig för att tillgodose rätten till domstolsprövning, och att det därmed inte var motiverat att åsidosätta befintliga överklagandeförbud.

Frågan om huruvida ett överklagandeförbud med hänvisning till europarätten ska åsidosättas eller ej får på grund av kravet på överklagbarhet i 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB konsekvenser för om ett myndighetsbeslut utgör en exekutionstitel eller inte. Frågan om ett överklagandeförbuds vara eller inte vara bidrar således till en viss osäkerhet, både för den enskilde och för de berörda myndigheterna och domstolarna som har att ta ställning i frågan.

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmännen/Riksdagens ombudsmän
KomL	Kommunallagen (2017:725)
LAFD	Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
Rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok

Rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
SFS	Svensk författningssamling
Skr.	Regeringens skrivelse
SOL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
UB	Utsökningsbalken (1981:774)
ÄFL	(Äldre) Förvaltningslagen (1986:223)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 1 september år 2022 trädde en ändring av utsökningsbalken (UB) i kraft¹ i syfte att effektivisera verkställandet av myndighetsbeslut. Ändringen innebär att det till skillnad från förut inte längre är nödvändigt med en särskild föreskrift i författning om att ett myndighetsbeslut är direkt verkställbart för att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa beslutet som en exekutionstitel. Tidigare krävdes i de fall den enskilde inte frivilligt efterlevde beslutet och en sådan särskild föreskrift inte fanns att myndigheten ansökte om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, alternativt väckte talan i allmän domstol för att få ett utslag eller en dom som sedan i sin tur kunde användas som exekutionstitel. Detta gällde även om den enskilde överklagat beslutet och fått det prövat i förvaltningsdomstolen, eftersom en förvaltningsdom enligt praxis från Högsta domstolen inte i sig utgjort en verkställbar exekutionstitel². Orsaken till det är att vid en överprövning kan inte förvaltningsdomstolen döma utöver vad som yrkats, eller vad det överklagade myndighetsbeslutet inneburit. Konsekvensen blir att om det överklagade beslutet inte i sig är en exekutionstitel kan således heller förvaltningsdomstolens dom inte bli det.

I och med lagändringen i 3 kap. 1 § UB som nu har gjorts blir alltså myndighetsbeslut som huvudregel direkt verkställbara då de utgör exekutionstitlar. Det ställs dock vissa krav för att så ska bli fallet. Först och främst krävs att beslutet innehåller en betalningsskyldighet för den enskilde gentemot det allmänna. Det kan till exempel röra sig om avgifter eller återkrav av utbetalade bidrag. Ett annat krav som ställs, i syfte att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde, är att beslutet ska vara överklagbart på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), KomL.³

Denna uppsats kommer att fokusera på just kravet på överklagbarhet. Ett av ledorden i regeringens proposition för lagändringen var förutsebarhet för den enskilde, som en beståndsdel i rättssäkerheten.⁴ Vad gäller frågan om överklagbarheten finns i svensk rätt vissa faktorer som gör att lagändringen i detta avseende öppnar för tolkningsutrymme och en viss osäkerhet i hur lagen

¹ SFS 2022:1320.

² Se NJA 2013 s. 413.

³ Prop. 2021/22:206, s. 1.

⁴ Se Prop. 2021/22:206, till exempel s. 16.

i somliga situationer ska tillämpas. Jag avser det faktum att det i svensk offentlig rätt finns författningar med överklagandeförbud, som stadgar att vissa myndighetsbeslut, bland dessa beslut om återkrav, inte får överklagas. Detta borde vid första anblicken innebära att kravet på överklagbarhet som numera ställs i UB för att ett myndighetsbeslut ska bli en exekutionstitel inte är uppfyllt. Frågan kompliceras dock av europarätten, så som rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen⁵ och Rättighetsstadgan⁶. I praxis har förvaltningsdomstolen vid tillfällena varit tvungen att med hänsyn till rätten till domstolsprövning av civila rättigheter i artikel 6.1 i Europakonventionen åsidosätta överklagandeförbud. I andra situationer har domstolen ansett att möjligheten att väcka talan i allmän domstol är tillräcklig för att tillgodose rätten till domstolsprövning.

I propositionen lämnas öppet hur dessa situationer ska tolkas i förhållande till kravet på överklagbarhet i den nya bestämmelsen i UB, vilket jag inte anser går helt i linje med rättssäkerheten och förutsebarheten som lagstiftaren annars trycker på i propositionen. Regeringen skriver angående överklagandeförbud:

När det finns ett uttryckligt överklagandeförbud bör utgångspunkten för verkställighetsfrågan vara att beslutet inte får överklagas. För det fall det har slagits fast i praxis att överklagandeförbudet beträffande en viss typ av beslut ska åsidosättas, skulle det möjligen finnas utrymme för en annan bedömning av beslutets verkställbarhet.⁷

Citatet skapar en viss osäkerhet angående hur situationer med överklagandeförbud ska hanteras. Denna osäkerhet väcker en del intressanta frågor som jag har för avsikt att utreda närmare i uppsatsen.

⁵ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4 november 1950, SÖ 1952:35; se även lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁶ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

⁷ Prop. 2021/22:206, s. 18.

1.1.1 Lagändringens framväxt

Före lagändringen var myndighetsbeslut som huvudregel inte exekutionstitlar enligt utsökningsbalken. De kunde dock bli det om det fanns en särskild föreskrift om det. Det fanns före lagändringen ett antal sådana särskilda föreskrifter i olika författningar. Regeringen framhäver i propositionen problemen med den då rådande ordningen, och motiverar ändringen i lagen på sätt som kan sammanfattas enligt det följande.

Det är det ett problem att olika regler gäller för olika typer av beslut.⁸ Det faktum att flera myndighetsbeslut, till exempel skattebeslut, redan tidigare med stöd av särskild föreskrift blivit direkt verkställbara hos Kronofogdemyndigheten gör att lagändringen enligt regeringen inte innebar en principiell ny ordning för verkställighet av förvaltningsbeslut. Regeringen framhäver även att det inte framkommit något som tyder på att verkställighet av myndighetsbeslut baserat på särskilda föreskrifter inte skulle ha fungerat bra.⁹

Den tidigare ordningen innebar att myndighetsbeslut inte automatiskt utgjorde en exekutionstitel. Detta medförde i kombination med Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 413 med följden att en förvaltningsdomstols avgörande är inte verkställbart när ett myndighetsbeslut som inte är direkt verkställbart har överklagats¹⁰ att två olika domstolsprocesser kunde behöva föras om samma fråga, en i förvaltningsdomstol och en i allmän domstol. I en sådan ordning får man utöver sämre effektivitet även ökad risk för motstridiga avgöranden, vilket enligt regeringen försämrar både förutsebarheten och förtroendet för rättsväsendet.¹¹

Utsökningsutredningens förslag, som presenterades i SOU 2016:81, var angående myndighetsbesluts verkställighet kort och gott att förvaltningsmyndigheters beslut skulle bli *utsökningstitlar*.^{12,13} Detta framgår

⁸ Prop. 2021/22:206, s. 12.

⁹ Prop. 2021/22:206, s. 13.

¹⁰ Prop. 2021/22:206, s. 10.

¹¹ Prop. 2021/22:206, s. 11.

¹² Ett av utredningens större språkliga förslag var att byta begreppet exekutionstitel mot utsökningstitel, i syfte att modernisera språket i utsökningsbalken. Bytet av ord var inte tänkt att innebära någon ändring i sak (SOU 2016:81 Band I s. 107–108). Ändringen följde inte med in i regeringens proposition, utan vid lagändringen vidhölls det tidigare begreppet exekutionstitel.

¹³ SOU 2016:81 Band II, s. 15.

av den av utredningen föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 1 § p. 4 UB, enligt vilken en utsökningstitel måste innehålla en skyldighet för svaranden att fullgöra en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse eller att underlåta något.

Även om regeringen i huvudsak genomförde utredningens förslag angående myndighetsbesluts verkställbarhet gjordes efter remissynpunkter från bland annat Kronofogdemyndigheten vissa ändringar. Till exempel skrevs in i lagtexten att beslutet för att bli direkt verkställbart behöver innehålla en betalningsskyldighet. Enligt Kronofogdemyndigheten skulle det kunna få oöverskådliga konsekvenser om även andra förpliktelser skulle omfattas av lagbestämmelsen. Regeringen föreslog dessutom en begränsning av vilka myndighetsbeslut som blev direkt verkställbara utifrån ett krav på överklagbarhet. Flera remissinstanser uppmärksammade behovet av tydlig gränsdragning mellan de myndighetsbeslut som skulle bli verkställbara och andra beslut som myndigheter fattar, exempelvis i egenskap av privaträttsliga subjekt.¹⁴

Regeringen poängterade vikten av att utsökningsförfarandet inte bara blev mer effektivt, utan att det även blev rättssäkert och förutsebart:

Det behöver vara tydligt för parterna vilka beslut som är verkställbara och när, samt vilka invändningar mot ett sådant beslut som är möjliga och var de kan göras. Det handlar också om att parterna måste få utrymme att få befogade invändningar prövade. En grundläggande beståndsdel i ett rättssäkert system är att den enskilde har möjlighet att få sin sak överprövad av en rättslig instans.¹⁵

Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att det i lagtexten borde införas ett krav på att myndighetsbeslutet var överklagbart som en förutsättning för att det skulle vara verkställbart.

Efter att riksdagen antagit regeringens förslag¹⁶ och lagändringen trädde i kraft 1 september 2022 lyder 3 kap. 1 § första stycket UB numera som följer:

¹⁴ Prop. 2021/22:206, s. 15.

¹⁵ Prop. 2021/22:206, s. 16.

¹⁶ Bet. 2021/22:CU30, rskr. 2021/22:447.

Verkställighet får under de förutsättningar som anges i detta kapitel ske på grund av följande exekutionstitlar:

1. domstols dom, utslag eller beslut,
2. förlikning som är stadfäst av en domstol och medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av en domstol,
3. godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande av ordningsbot eller godkänt avgiftsföreläggande,
4. skiljedom eller beslut om avskrivning av ett skiljeförfarande,
5. förbindelse angående underhållsbidrag,
6. förvaltningsmyndighets beslut som
 - a. *innefattar betalningsskyldighet, förutsatt att beslutet får överklagas i annan ordning än den som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), eller¹⁷*
 - b. får verkställas enligt en särskild föreskrift,
7. handling som enligt en särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet, och
8. kronofogdemyndighetens utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning samt europeiskt betalningsföreläggande som har förklarats verkställbart av Kronofogdemyndigheten

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna uppsats är att beskriva och klarlägga innebörden av kravet på överklagbarhet för att ett myndighetsbeslut ska bli en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § UB. För att uppnå detta har jag ställt upp följande huvudfrågeställning:

Vilken inverkan får överklagandeförbuden i svensk förvaltningsrätt på huruvida ett myndighetsbeslut är en exekutionstitel eller inte enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB?

Som ett led i att besvara frågeställningen har vissa delfrågor formulerats:

¹⁷ Egen kursivering.

- Vad får lagändringen för konsekvenser för frågan om förvaltningsrättsliga domar som exekutionstitlar?
- Vilken typ av domstolsprövning krävs för att kravet på överklagbarhet ska vara uppfyllt? Skulle en prövning i allmän domstol kunna anses vara tillräcklig?
- Vem ska göra bedömningen av huruvida kravet på överklagbarhet är uppfyllt? Blir det en bedömningsfråga för Kronofogdemyndigheten, om det finns ett överklagandeförbud som eventuellt hade kunnat åsidosättas?

1.3 Metod och material

För att uppfylla uppsatsens syfte och besvara frågeställningarna har jag använt mig av den rättsdogmatiska metoden. Metoden brukar traditionellt beskrivas som att man utreder vad som är gällande rätt. Främst syftar metoden till att utreda gällande rätt sådan som den är, de lege lata. Det finns enligt vissa beskrivningar, exempelvis i Sandgrens *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, även utrymme inom metodens ramar för att argumentera de lege ferenda, alltså rätten sådan som den borde vara.¹⁸ Rättsdogmatiken är en metod med hjälp av vilken man försöker tolka en rättsregel och lösa ett rättsligt problem.¹⁹ Den används inom rättsvetenskaplig forskning, men även som en praktisk tillämpningsmetod av yrkesverksamma jurister.²⁰ Som bas använder man sig i den rättsdogmatiska metoden av material de vedertagna rättskällorna. Rättskällevärdet anger vilka rättskällorna är och deras inbördes hierarki.²¹

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i en lagändring i utsökningsbalken som trädde i kraft år 2022. Denna lagändring har föregåtts av förarbeten som utgjort tacksamt material för min undersökning. Särskilt bör nämnas utredningen SOU 2016:81 *Ett modernare utsökningsförfarande* som utgjort en bra utgångspunkt för mitt arbete med uppsatsen, samt propositionen Prop. 2021/22:206 *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*.

Vid uppsatsarbetet har jag tagit hjälp av litteratur och artiklar skrivna av flera mycket kompetenta författare. I sammanhanget kan särskilt Wiweka Warnling Conradson nämnas, vars publikationer angående överklagbarhet av

¹⁸ Sandgren (2021), s. 51f.

¹⁹ Kleineman (2018), s. 29f.

²⁰ Kleineman (2018), s. 46.

²¹ Sandgren (2021), s. 47.

förvaltningsbeslut, i synnerhet boken *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut*, har varit till stor hjälp vid uppsatsskrivandet.

1.4 Forskningsläge

Responsten på den aktuella lagändringen har inte varit odelat positiv, och diskussion och kritik har framförts i juridiska artiklar. Rune Lavin har exempelvis i en artikel framfört sin oro över ändringens effekter för den enskildes rättsskydd.²² Patrik Södergren har i en artikel diskuterat lagändringen i relation till rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen och kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar.²³

1.5 Avgränsningar

I fokus för denna uppsats är den lagändring som gjorts i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, om förvaltningsmyndigheters beslut som exekutionstitlar, och det krav på överklagbarhet som ställs. Därför kommer vissa avgränsningar göras i de avsnitt som mer allmänt behandlar överklagbarhet enligt svensk rätt. För att myndighetsbeslut automatiskt ska bli verkställbara enligt den nya regleringen krävs att de innehåller en betalningsskyldighet. Det är därför naturligt att det framför allt är dessa beslut som kommer att diskuteras i uppsatsen.

Vad gäller rätten till domstolsprövning har i man i svensk praxis framför allt lutat sig mot Europakonventionens artikel 6.1. Det är också denna artikel som i huvudsak kommer ligga till grund för de diskussioner om rätten till domstolsprövning som förs i uppsatsen, även om också unionsrätten i form av rättighetsstadgan kommer att beröras. Europakonventionens artikel 6.1 omfattar prövning av civila rättigheter och skyldigheter, samt anklagelse för brott. För uppsatsen kommer endast prövning av civila rättigheter att vara av intresse.

Möjligheten att väcka talan om skadestånd mot det allmänna i allmän domstol kommer inte att diskuteras i uppsatsen. Jag gör denna avgränsning eftersom

²² Lavin (2022).

²³ Södergren (2022).

det inte är uppenbart relevant i förhållande till frågeställningen, angående kravet på överklagbarhet i 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB. En skadeståndstalan anses som huvudregel inte uppfylla kraven som ställs för att uppfylla rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.²⁴

Möjligheten att få ett förvaltningsbeslut prövat genom laglighetsprövning kommer att beröras översiktligt i avsnitt 3. Då denna form av överklagande enligt formuleringen i 3 kap. 1 § första stycket 6 a uttryckligen inte uppfyller kravet på överklagbarhet kommer laglighetsprövningen därefter inte att diskuteras vidare.

1.6 Disposition

1.6.1 Rätten till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning, i synnerhet så som den kommer till uttryck i Europakonventionen, är en viktig faktor i svensk förvaltningsrätt idag, som haft stor påverkan på hur svenska förvaltningsdomstolar gör sin bedömning av förvaltningsbesluts överklagbarhet. I synnerhet de överklagandeförbud som finns på det svenska förvaltningsrättsliga området har skapat problem i praxis när svensk förvaltningsrätt möter europarätten. Hur överklagandeförbuden på grund av rätten till domstolsprövning hanteras i tillämpningen av svensk lagstiftning är därför av intresse när kravet på överklagbarhet i 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB diskuteras.

1.6.2 Överklagande av förvaltningsbeslut enligt svensk lagstiftning

Uppsatsen handlar om kravet på överklagbarhet för att ett myndighetsbeslut ska bli en exekutionstitel enligt utsökningsbalken. För att kunna besvara huvudfrågeställningen och för att ge en grundläggande förståelse för vad jag baserar mina slutsatser angående övriga delfrågeställningar på så kommer uppsatsen att innehålla ett avsnitt om den svenska regleringen av förvaltningsmyndigheters besluts överklagbarhet. Avsnittet innehåller även grundläggande information om överklagandeförbud.

²⁴ Se till exempel Södergren (2022), s. 427.

1.6.3 Allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol

Kompetens

Vi har i Sverige parallella domstolssystem, vars kompetens att pröva frågor på förvaltningsrättens område är olika, men ibland delvis överlappande. Domstolarnas bedömning av sin egen och varandras kompetensområde påverkar hanteringen av överklagandeförbud i förhållande till rätten till domstolsprövning, och därmed i förlängningen påverkas även kravet på överklagbarhet. En kort bakgrund till domstolarnas olika kompetensområden är därför relevant för att besvara frågeställningen.

Processen

Så som vårt domstolssystem ser ut, och till följd av en lagstiftning som innehåller överklagandeförbud, i kombination med den rätt till domstolsprövning som följer av europarätten, blir konsekvensen att ett förvaltningsbeslut på olika sätt kan hamna i antingen det ena eller det andra, eller båda, domstolsslagen. För att besvara delfråga 2, och på så vis närma oss huvudfrågeställningen, görs därför i detta avsnitt vissa jämförelser mellan hanteringen av ett mål angående en betalningsskyldighet i allmän domstol respektive allmän förvaltningsdomstol. Syftet är att besvara delfråga 2, om kravet på överklagbarhet kan tillgodoses på annat sätt än genom ett förvaltningsrättsligt överklagande, till exempel genom att en materiell prövning görs av betalningsskyldigheten i en allmän domstol.

1.6.4 Verkställighet

Avsnittet knyter i första hand an till delfråga 3, om hur Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av ett myndighetsbeslut enligt den nya lagbestämmelsen, ska hantera kravet på överklagbarhet i de fall det finns ett överklagandeförbud, eller om överklagbarheten är osäker. Avsnittet behandlar även delfråga 1, angående lagändringens inverkan på förvaltningsrättsliga domars verkställbarhet som exekutionstitlar.

1.6.5 Lagändringens konsekvenser: effektivitet, rättssäkerhet, rätten till domstolsprövning

Detta kortare avsnitt kommer att ägnas åt den respons som lagändringen fått, centrerat kring två artiklar, Rune Lavins *Sista anhalten för ett utdraget rättsproblem?* och Patrik Södergrens *Ytterligare något lite mer om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol*.

1.6.6 Slutsatser

I detta avsnitt görs en ansats att besvara frågeställningen med hjälp av de delfrågor som har formulerats. Avsnittet innehåller även några avslutande reflektioner, där problematiken kring överklagandeförbud diskuteras i ett vidare perspektiv.

2 Rätten till domstolsprövning

En grundläggande faktor för problemet som behandlas i denna uppsats, kravet på överklagbarhet för att ett myndighetsbeslut ska bli en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB, är vad som i det följande kommer att benämnas rätten till domstolsprövning. Denna rätt kommer ur europarätten, i huvudsak Europakonventionens artikel 6.1, men den har även på senare tid kodifierad i rättighetsstadgans artikel 47. Detta avsnitt av uppsatsen är därför ägnat åt att ge en bakgrund till detta begrepp.

2.1 Europakonventionen

Europakonventionen trädde i kraft den 3:e september 1953. Den har ratificerats av och gäller idag i 46 länder²⁵. För att kontrollera att Europakonventionen efterföljs finns Europadomstolen.²⁶ Till Europadomstolen kan man dock vända sig först efter att man uttömt de rättsliga möjligheterna enligt den nationella lagstiftningen.

2.1.1 Artikel 6.1: rätt till domstolsprövning

Enligt Europakonventionens artikel 6.1 ska var och en vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Artikel 6 är den av Europakonventionens artiklar som åberopats i störst utsträckning, och det finns också en välutvecklad praxis kring artikeln.²⁷ För denna uppsats är det domstolsprövning av civila rättigheter som är av intresse.

²⁵ Tidigare var även Ryssland en konventionsstat, men landet meddelade år 2022, i samband med invasionen av Ukraina och Rysslands utträde ur Europarådet, att man avsåg att lämna konventionen. Se till exempel Skr. 2022/23:26, s. 25f.

²⁶ Danelius (2012), s. 22.

²⁷ Danelius (2012), s. 146.

Vad som inräknas i begreppet domstol är inte helt självklart. Inte bara det vi traditionellt benämner domstol räknas in, utan även andra organ kan utgöra en domstol i konventionens mening.²⁸ Bland annat har vi i Sverige ett antal överklagandenämnder, till exempel Överklagandenämnden för studiestöd och Överklagandenämnden för Högskolan, som av Europadomstolen har ansetts uppfylla kraven för att kvalificeras som en domstol i Europakonventionens mening. De allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, som är de av intresse för denna uppsats, uppfyller utan tvekan kraven.²⁹ Däremot tar inte konventionen ställning till i vilken domstol en fråga ska prövas, utan det är upp till den nationella rätten.³⁰ Detta knyter an till frågan om domstolarnas kompetens.³¹ Det räcker helt enkelt inte vid en bedömning i de svenska domstolarna att fastställa att en rätt till domstolsprövning enligt europarätten föreligger, utan därefter följer att domstolen får avgöra om den är behörig, eller om en annan domstol bör pröva frågan i stället. Denna fråga kompliceras ytterligare när det finns ett överklagandeförbud med i ekvationen.

Rätten till domstolsprövning är en viktig beståndsdel i en rättsstat, för att garantera rättssäkerheten.³² Vad som räknas som tillräckligt för att en domstolsprövning ska uppfylla kraven enligt artikel 6.1 i Europakonventionen kan bero på olika faktorer, och kan skilja sig åt från fall till fall. Om någon vill angripa ett förvaltningsbeslut på rent rättsliga grunder kan en laglighetsprövning vara tillräckligt.^{33,34}

2.1.2 Civila rättigheter

En förutsättning för att rätt till domstolsprövning krävs enligt Europakonventionens artikel 6 är att det rör sig om en civil rättighet eller skyldighet, eller en anklagelse om brott. I den här uppsatsen kommer inte brottsanklagelser att behandlas. Det är som tidigare sagts i huvudsak de civila rättigheterna som är av intresse i detta sammanhang.

En grundläggande förutsättning för att artikel 6.1 ska vara tillämplig är att tvisten rör en civil rättighet eller skyldighet med grund i nationell rätt. Ett

²⁸ Danelius (2012), s. 199f.

²⁹ Warnling Conradsson (2021a), s. 67.

³⁰ Södergren (2009), s. 279–280.

³¹ Se vidare avsnitt 4.1.

³² Warnling Conradsson (2021a), s. 69.

³³ Se vidare avsnitt 3.

³⁴ Warnling Conradsson (2021a), s. 75.

annat krav är att det rör sig om en reell och seriös tvist.³⁵ En tvist ska presumeras vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på motsatsen.³⁶

Huruvida något enligt Europakonventionen är en civil rättighet eller inte kan ibland vara svårt att avgöra. Praxis pekar dock åt att begreppet ska tolkas brett, och inkluderar bland annat stöd och bidrag grundade på en rätt i nationell lagstiftning som inte endast beviljas på rent skönsrättsliga grunder.³⁷ Det kan röra sig om en civil rättighet även då det har funnits utrymme för beslutsmyndigheten att göra lämplighetsbedömningar i beslutsfattandet.³⁸

2.1.3 Sverige och Europakonventionen

Sverige har varit bunden av Europakonventionen sedan dess ikraftträdande år 1953.

Sedan år 1995 är konventionen dessutom inkorporerad i Sveriges nationella lagstiftning.³⁹ Konventionen har en särställning som svensk lag, i och med bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen (RF), som säger att det inte får meddelas lag eller annan föreskrift i Sverige i strid mot Europakonventionen. Bestämmelsen innebär att om det uppstår en normkonflikt mellan en inhemsk föreskrift och Europakonventionen så har den senare företräde. I första hand bör dock en fördragskonform lagtolkning tillämpas, snarare än att underlåta att tillämpa de nationella föreskrifterna.⁴⁰ Likaså i rättstillämpningen har Europakonventionen tillmätts en särskild betydelse, genom att svenska domstolar har dragit sig för att tillämpa svensk lag på ett sådant sätt att det kan komma att underkännas vid en prövning i Europadomstolen.⁴¹ Vid införandet av Europakonventionen i den nationella lagstiftningen tänkte man sig att inkorporeringen inte skulle ställa till med några större besvär, då man ansåg att den svenska rättsordningen redan uppfyllde de krav konventionen ställer.⁴² Riktigt så har det inte blivit. Detta har bland annat kommit till uttryck i domstolarnas bedömningar kring om förvaltningsmyndigheters beslut kunnat överklagas eller inte, då svensk lagstiftning inte medgett

³⁵ HFD 2019 ref. 10 p. 2 och p. 14.

³⁶ HFD 2019 ref. 10 p. 15; Warnling Conradsson (2021a), s. 79.

³⁷ Se till exempel HFD 2016 ref. 49.

³⁸ Warnling Conradsson (2021a), s. 80.

³⁹ SFS 1994:1219.

⁴⁰ Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 19 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-02).

⁴¹ Danelius (2012), s. 39.

⁴² Warnling Conradsson (2021a), s. 62.

överklagande.⁴³ Sverige har även vid ett antal tillfällen fällt i Europadomstolen för kränkningar av artikel 6 i Europakonventionen. Så skedde exempelvis i fallet Sporrong och Lönnroth mot Sverige. Bakgrunden i målet var att två fastighetsägare i Stockholm under lång tid belagts med expropriationstillstånd och byggnadsförbud. Domstolen bedömde att det rörde sig om en kränkning av äganderätten enligt konventionens artikel 1. Det rörde sig med andra ord om en civil rättighet enligt konventionen, och det faktum att Sporrong och Lönnroth inte enligt det svenska regelsystemet på ett realistiskt sätt kunde få till stånd en domstolsprövning gjorde att Sverige bröt även mot artikel 6.1.⁴⁴

Även i fallet Mendel mot Sverige fälldes Sverige för kränkningar mot art. 6.1. Målet gällde ett återkallat beslut om deltagande i ett program mot arbetslöshet, vilket fick som konsekvens att klaganden, Mendel, gick miste om ett bidrag som var knutet till programmet. Mendel ville överklaga, men fick vid förfrågan hos beslutsmyndigheten ingen information om överklagande. Ett överklagandeförbud fanns, men när Mendel vände sig med sitt klagomål till Europadomstolen menade regeringen att hon borde ha överklagat ändå med hänvisning till 22 a § äldre förvaltningslagen (1986:223), ÄFL, vilken idag motsvaras av 40 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och att de inhemska rättsmedlen därmed inte var uttömda. Europadomstolen menade dock att det inte räckte att det i praxis kan finnas en möjlighet att överklaga trots ett överklagandeförbud, då myndigheten i fallet inte uppfyllt sin informationsplikt angående möjligheten till överklagande. Domstolen menade att i denna situation hade inte Mendel haft någon effektiv rätt till tillträde till en domstol.⁴⁵

I 11 kap. 14 § RF finns en bestämmelse om lagprövning, med innebörden att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara då en vanlig svensk lag, eller en regeringsförordning, strider mot någon artikel i Europakonventionen.⁴⁶ Vid åsidosättande av ett överklagandeförbud är det troligen denna bestämmelse som kommer till uttryck, även om det inte sägs rent ut.⁴⁷ Ett beslut av en domstol att inte tillämpa en bestämmelse innebär inte att bestämmelsen som sådan upphävs eller ogiltigförklaras, utan omfattar bara beslutet i det aktuella enskilda fallet. Dock kan det, om beslutet fattas i en

⁴³ Danelius (2012), 39.

⁴⁴ Sporrong and Lönnroth v. Sweden, 18 December 1984, p. 78-83.

⁴⁵ Mendel v. Sweden 7 April 2009; se även Warnling Conradsson (2021a), s. 56-58.

⁴⁶ Prop. 2009/10:80, s. 147.

⁴⁷ Warnling Conradsson (2021a), s. 60.

högre instans, få mer generell betydelse.⁴⁸ Om en ändring sedan ska göras eller inte är upp till lagstiftaren.⁴⁹

2.2 EU:s rättighetsstadga

Genom EU-domstolens praxis har allmänna rättsprinciper utvecklats, av vilka många haft till syfte att säkerställa rättsskyddet för enskilda. De allmänna rättsprinciperna räknas till primärrätten.⁵⁰ Domstolen har i sitt arbete påverkats av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. EU-domstolens praxis på området har senare kodifierats i rättighetsstadgan, som är en viktig del i EU:s skydd för de grundläggande rättigheterna. Europakonventionen har också en särskilt stark ställning inom EU vid tillämpning av unionsrätten.⁵¹

Rättighetsstadgan blev bindande för EU:s medlemsländer den 1 december år 2009, i och med Lissabonfördragets ikraftträdande.⁵² Stadgan utgör en katalog över individers grundläggande rättigheter inom EU. Dess räckvidd är begränsad på så vis att den bara är tillämplig på unionsrätten, och inte när det rör sig om rent nationell lagstiftning.⁵³ Detta framgår bland annat av stadgans artikel 51, där det bland annat står att stadgan inte innebär någon utvidgning av unionsrättens tillämpningsområde eller medför någon ny befogenhet eller uppgift för unionen.

2.2.1 Artikel 47 rättighetsstadgan

Enligt rättighetsstadgans artikel 47 finns en rätt för den vars fri- och rättigheter har kränkts att få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Artikelns stadgar dessutom en rätt till ett effektivt rättsmedel. Artikelns innebär en rätt till domstolsprövning lik den som följer av Europakonventionen, och ska ge ett lika starkt skydd som det som följer av konventionen. Dock är den rätt till domstolsprövning som stadgas i artikel 47 mer omfattande än den som kommer ur Europakonventionens artikel 6.1, då den inte är begränsad till att

⁴⁸ Eka, Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 14 § Lexino 2023-07-01 (JUNO).

⁴⁹ Warnling Conradsson (2021a), s. 60.

⁵⁰ Bernitz & Kjellgren (2018), s. 144.

⁵¹ Bernitz & Kjellgren (2018), s. 143.

⁵² Bernitz (2010/11), s. 832.

⁵³ Bernitz & Kjellgren (2018), s. 145f.

omfatta civila rättigheter.⁵⁴ Rättighetsstadgan får inte heller enligt artikel 53 tolkas på ett sådant vis att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som följer av till exempel Europakonventionen.

I den praxis som finns i Sverige på området rätten till domstolsprövning är det framför allt Europakonventionens bestämmelser man lutar sig mot, snarare än motsvarande bestämmelser i rättighetsstadgan. I HFD 2021 ref. 10, då frågan gällde om ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader skulle prövas av förvaltningsdomstolen, nämndes dock artikel 47 i rättighetsstadgan. Högsta förvaltningsdomstolen förde emellertid inte något resonemang om artikeln fristående från konventionen, och domstolen konstaterade att bestämmelserna i artikel 47 i sammanhanget fick anses ha samma innebörd som den som kommit till uttryck genom Europadomstolens praxis angående artikel 6.1. i Europakonventionen.⁵⁵ Det kan dock finnas anledning att uppmärksamma rättighetsstadgan separat från konventionen, eftersom den på det unionsrättsliga området ibland kan ge ett mer omfattande skydd. Man kan därmed behöva vara uppmärksam på om ett myndighetsbeslut som kan bli föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken grundar sig på någon unionsrättslig regel, när man behöver göra en bedömning kring kravet på överklagbarhet i relation till eventuella krav som ställs enligt artikel 47 i rättighetsstadgan.

2.3 2 kap. 11 § RF

I 2 kap. 11 § andra stycket RF står att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Bestämmelsen gäller alla slags rättegångar i domstol, men knyter an till artikel 6.1 Europakonventionen.⁵⁶ Bestämmelsen om rättvis rättegång infördes i och med ändringar som gjordes 2010. Lagparagrafen utgör inte någon rätt till domstolsprövning, utan handlar om hur en rättegång ska genomföras.⁵⁷

⁵⁴ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02), Europeiska unionens officiella tidning 14.12.2007; se även Reichel & Wenander (2021), s. 222.

⁵⁵ HFD 2021 ref. 10 p. 31–32.

⁵⁶ Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 11 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-02).

⁵⁷ Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 11 §, Lexino 2023-07-01 (JUNO).

3 Överklagande av förvaltningsbeslut

Möjligheten att genom ett överklagande få ett förvaltningsbeslut omprövat är en av de viktigaste garantierna för rättssäkerheten för den enskilde.⁵⁸ Svensk förvaltningsrätt tillhandahåller i huvudsak två olika former av överklagande, nämligen förvaltningsrättsligt överklagande och laglighetsprövning.⁵⁹ Dessa skiljer sig åt på flera väsentliga punkter.

Laglighetsprövning regleras i 13 kap. KomL. Vilka beslut som omfattas framgår av 13 kap. 2 § KomL, nämligen som huvudregel alla beslut som fattas av en kommun, både av bland annat kommunfullmäktige och kommunens nämnder. Rätt att överklaga har enligt 13 kap. 1 § första stycket KomL den som är medlem i kommunen. Det är med andra ord medlemskapet i kommunen som avgör om en person har rätt att överklaga eller inte enligt denna typ av överklagande, inte om han eller hon är personligt berörd av beslutet.⁶⁰ Vid laglighetsprövning prövas, som antyds av namnet, ett besluts laglighet men besvärmyndigheten kan inte ändra eller ersätta beslutet, endast undanröja det.⁶¹ Syftet med laglighetsprövningen är att kommunens medlemmar ska kunna få till stånd en domstolsprövning av kommunala beslut, för att på så vis kunna kontrollera kommunens beslut.⁶² Besvärsinstitutet kan med andra ord anses finnas för att tillgodose ett allmänt intresse.

Grundläggande bestämmelser om det förvaltningsrättsliga överklagandet finns i förvaltningslagen. Det förvaltningsrättsliga överklagandet utgör en möjlighet för den enskilde att få till stånd en överprövning av ett beslut som rör honom eller henne personligen. Det är alltså ett överklagande som tillgodoser det individuella intresset.⁶³

Den lagbestämmelse i utsökningsbalken som är föremålet för denna uppsats innehåller ett krav på överklagbarhet i annan ordning än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KomL. Laglighetsprövning kommer

⁵⁸ Strömberg & Lundell (2018), s. 178.

⁵⁹ von Essen (2022), s. 87f.

⁶⁰ Lundin & Björkman (2020), s. 94.

⁶¹ Strömberg & Lundell (2018), s. 189.

⁶² Strömberg & Lundell (2018), s. 189; se även Lundin & Björkman (2020), s. 99.

⁶³ Lundin & Björkman (2020), s. 101f.

därför inte diskuteras vidare, utan detta avsnitt kommer att handla om det förvaltningsrättsliga överklagandet.

3.1 Historisk bakgrund

Den svenska förvaltningsrätten har en speciell historia. Det har länge funnits en tradition av att ”gå till kungs” med klagomål på förvaltningsbeslut, och långt in på 1900-talet var huvudregeln inom svensk förvaltningsrätt att klagomål på förvaltningsbeslut prövades inom förvaltningen snarare än i domstol. En successiv förskjutning har dock skett, mot att prövning av förvaltningsbeslut ska ske i domstol. Denna förändring är delvis motiverad av praktiska skäl, för att avlasta regeringen, men även för att tillgodose de krav som ställs på möjligheten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta kom bland annat till uttryck i att en huvudregel om överklagande till allmän förvaltningsrätt infördes i äldre förvaltningslagen genom dåvarande 22 a §. Ett argument för en sådan förskjutning var ökad rättssäkerhet för den enskilde.⁶⁴

3.2 Överklagbarhet

Huvudregeln för överklagbarhet av förvaltningsbeslut i svensk rätt återges i 41 § FL, som säger att beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet får enligt 42 § FL överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot, och överklagande sker som utgångspunkt till allmän förvaltningsdomstol enligt 40 §⁶⁵. Viktigt att komma ihåg är dock att förvaltningslagen är subsidiär till annan specialförfattning, vilket framgår i 4 § FL som säger att om annan lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen så ska bestämmelsen i specialförfattningen tillämpas.

Om det är osäkert huruvida en specialbestämmelse avviker från förvaltningslagen eller inte får sedvanliga tolkningsmetoder tillämpas för att avgöra frågan. Man får se till specialregleringens syfte, vilken av bestämmelserna som är nyast, och reglernas inbördes hierarki, då till exempel grundlag och unionsrätt har företräde framför nationell rätt. Avvikande krav

⁶⁴ Wenander (2019), s. 441.

⁶⁵ Motsvarar 22 a § ÄFL.

i specialförfattning kan medföra högre krav på myndigheter att tillgodose enskildas rättssäkerhetsintressen. Att specialförfattning har företräde framför reglering i förvaltningslagen gäller inte föreskrifter meddelande av myndighet eller kommun. Det är alltså, som lagtexten lyder, endast lag som stiftas av riksdagen, eller förordning från regeringen, som har företräde.⁶⁶

För att ett överklagande ska kunna ske krävs i första hand att det finns ett överklagbart myndighetsbeslut.⁶⁷ Vad som faktiskt är ett sådant beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt är kanske inte det allra lättaste att definiera, och detta har blivit föremål för tolkning av Högsta förvaltningsdomstolen vid ett flertal tillfällen. Domstolen har då i flera fall verkat tillämpa en bred tolkning av begreppet. Bland annat har en skrivelse med tillhörande pressmeddelande ansetts vara ett sådant förvaltningsbeslut⁶⁸, och en journalanteckning⁶⁹ samt en myndighets vägledning i form av råd och anvisningar⁷⁰.⁷¹ Av avgörande betydelse för bedömningen är alltså de faktiska verkningarna myndighetens agerande har fått, i synnerhet avseende någons ekonomiska eller personliga situation.⁷²

Den nya bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB som gör förvaltningsmyndigheters beslut till exekutionstitlar förutsätter att förvaltningsmyndighetens beslut innehåller en betalningsskyldighet för den enskilde. Jag utgår från att ett beslut som innehåller en betalningsförpliktelse för den enskilde är ett sådant beslut som får sådana faktiska verkningar, i detta fall ekonomiska, som medför att det uppfyller kriterierna för att vara överklagbart enligt 41 § FL. Utifrån detta kan man alltså dra slutsatsen att de beslut som omfattas av bestämmelsen i utsökningsbalken samtliga är sådana som uppfyller de allmänna kraven för överklagbarhet, så som de anges i förvaltningslagen. Frågan kompliceras dock av det faktum att förvaltningslagen enligt 4 § är subsidiär i förhållande till andra specialförfattningar. Det är inte heller ovanligt att dessa specialförfattningar innehåller regler om överklagande av förvaltningsbeslut, som avviker från överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen, till exempel genom existensen av ett överklagandeförbud.

⁶⁶ Ahlström, Förvaltningslag (2017:900) 4 §, Lexino 2022-12-01 (JUNO).

⁶⁷ Lavin (2020), s. 51.

⁶⁸ RÅ 2004 ref. 8.

⁶⁹ HFD 2019 ref. 17.

⁷⁰ HFD 2020 ref. 12.

⁷¹ Lavin (2020), s. 54.

⁷² Ahlström, Förvaltningslag (2017:900) 41 §, Lexino 2022-12-01 (JUNO); se även Lavin (2017), s. 502.

3.3 Överklagandeförbud

Som framgår av texten ovan är förvaltningslagen subsidiär till annan specialförfattning, både till annan lag och till förordningar. Detta innebär att om det finns bestämmelser i en specialförfattning som avviker från förvaltningslagens överklaganderegler, så är det reglerna i specialförfattningen som ska tillämpas. Det är som sagt inte ovanligt inom svensk förvaltningsrätt att det finns särskilda regler om överklagande i sådana specialförfattningar.

Specialbestämmelser om överklagande kan se ut på olika sätt. De kan handla om av vem ett överklagande ska prövas, vilken domstol eller alternativ myndighet, eller annat. Det kan också röra sig om en hänvisning tillbaka till överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen. Wiweka Warnling Conradson beskriver de svenska bestämmelserna på området som en ”normativ djungel” som vuxit fram genom ett lappande och lagande i de svenska bestämmelserna, bland annat i syfte att göra svensk lagstiftning på området förenlig med de krav som ställs på rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.⁷³

Ibland innehåller specialförfattningen överklagandebestämmelser som innebär att vissa beslut inte får överklagas. Det kan röra sig om att det uttryckligen står i bestämmelsen att vissa av författningens beslut inte får överklagas, eller att det finns en lista på beslut som får överklagas. En sådan lista ska anses vara uttömmande, men lagstiftaren bör vid formuleringen av bestämmelsen tydliggöra detta genom att uttryckligen undanta övriga beslut enligt författningen från att kunna överklagas.⁷⁴

Exempel på en sådan lista med överklagbara beslut finns i socialtjänstlagens (2001:453), SOL, 16 kap. 3 §. Listan omfattar till exempel biståndsbeslut enligt lagens 4 kap. 1 §, som således får överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Biståndsbeslut enligt 4 kap. 2 § är däremot inte med i listan, och dessa beslut får istället angripas genom laglighetsprövning.⁷⁵

⁷³ Warnling Conradsson (2021a), till exempel på s. 45 och s. 217f.

⁷⁴ Ds 2014:1, s. 78.

⁷⁵ Clevesköld, Socialtjänstlag (2001:453) 16 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-02).

Enligt riktlinjerna för författningsskrivning får inte ett överklagandeförbud införas för beslut som rör civila rättigheter eller skyldigheter och som medför en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen.⁷⁶ Detta anser jag kunna ge ett visst stöd för att åsidosätta överklagandeförbud när en rätt till domstolsprövning finns enligt Europakonventionen. Jag menar att denna instruktion till författare av författningar tyder på en önskan om att överklagandeförbud inte ska finnas när det finns risk för att de kan krocka med den konventionsrättsliga rätten till domstolsprövning.

Överklagandeförbud återfinns många gånger i olika förordningar.⁷⁷ Exempel som kan nämnas är:

- Förordning (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds
 - o Överklagandeförbud i 7 §.
- Förordning (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd
 - o Överklagandeförbud i 13 §.
- Förordning (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar
 - o Överklagandeförbud i 17 §.
- Förordning (2016:989) om statsbidrag till film
 - o Bestämmelser om överklagande finns i 30 §. Flera beslut fattade enligt förordningen, däribland beslut om återbetalning, får inte överklagas.
- Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga
 - o Bestämmelser om överklagande finns i 58 §, i form av en uttömmande lista av överklagbara beslut. Övriga beslut, däribland beslut om återkrav⁷⁸, får inte överklagas.
- Förordning (2017:1254) om statligt stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn för viltskador och förebyggande av viltskador
 - o Överklagandeförbud i 9 §.
- Förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd

⁷⁶ Ds 2014:1, s. 78.

⁷⁷ SOU 2010:29, s. 133.

⁷⁸ Beslut om avräkning (kvittning) av senare utbetalning av bidrag enligt 56 § får dock överklagas.

- Bestämmelser om överklagande finns i 41 §, i form av en uttömmande lista av överklagbara beslut. Övriga beslut, däribland beslut om återkrav⁷⁹, får inte överklagas.
- Förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb
 - Bestämmelser om överklagande finns i 40 §, i form av en uttömmande lista av överklagbara beslut. Övriga beslut, däribland beslut om återkrav⁸⁰, får inte överklagas.
- Förordning (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället
 - Överklagandeförbud i 23 §.
- Förordning (2019:556) om statligt stöd för bättre vattenhushållning
 - Bestämmelser om överklagande finns i 20 §. Beslut om återkrav får dock inte överklagas.
- Förordning (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer
 - Bestämmelser om överklagande finns i 31 §. Beslut om återkrav får dock inte överklagas.
- Förordning (2020:26) om statsbidrag för åtgärder som stärker demokratin.
 - Överklagandeförbud i 17 §.

Syftet med ett överklagandeförbud kan exempelvis vara att minska belastningen hos överklagandeinstansen, alternativt att möjlighet till överklagande inte anses krävas utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv då beslutsmyndigheten anses mer kvalificerad att göra en objektiv bedömning i frågan eftersom den besitter särskilda sakkunskaper.⁸¹ Det kan även röra sig om att beslutet innefattar en skönmässig, individuell bedömning och att lagstiftaren inte anser att en överprövning i domstol är lämplig.⁸²

Om det inte finns några regler för överklagande i speciallagstiftning får man falla tillbaka på de allmänna förvaltningsrättsliga principer som kommer till uttryck i förvaltningslagen som ju gäller för de fall det inte finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning.

3.4 Rättspraxis kring överklagandeförbud

⁷⁹ Beslut om avräkning (kvittning) av senare utbetalning av bidrag enligt 39 § får dock överklagas.

⁸⁰ Beslut om avräkning (kvittning) av senare utbetalning av bidrag enligt 38 § får dock överklagas.

⁸¹ Strömberg & Lundell (2018), s. 204f.

⁸² Larsson (2021), s. 561.

Vid flera tillfällen har ett överklagandeförbuds vara eller inte vara blivit föremål för prövning i svensk rättspraxis. I till exempel rättsfallen HFD 2016 ref. 41, som handlade om parkeringstillstånd för rörelsehindrade, och HFD 2016 ref. 49 som handlade om ett avslaget organisationsbidrag, fick befintliga överklagandeförbud åsidosättas för att få till stånd en prövning i domstol, mot bakgrund av artikel 6.1 i Europakonventionen. Likaså i HFD 2018 ref. 46 fick ett överklagandeförbud i jaktförordningen åsidosättas, med hänsyn till att målet gällde en civil rättighet, och att det därmed fanns en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Två rättsfall som är av intresse för min undersökning är HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8. I båda fallen förs en diskussion om rätten till domstolsprövning i förhållande till möjligheten att överklaga, men slutsatserna som dras av Högsta förvaltningsdomstolen är olika.

3.4.1 HFD 2019 ref. 43

Bakgrunden i rättsfallet var att Sveriges Riksidrottsförbund, som är ett enskilt organ och inte en myndighet, hade fått i uppgift att fördela statsbidrag till idrottsverksamheter, alltså en förvaltningsuppgift. För att ett enskilt organs beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol krävs stöd i en uttrycklig författningsbestämmelse, vilket saknades i detta fall. Trots det överklagades Riksidrottsförbundets beslut av en idrottsklubb med motiveringen att statsstödet var en civil rättighet och omfattades av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen.

Förvaltningsrätten avvisade överklagandet med motiveringen att Riksidrottsförbundet inte är en förvaltningsmyndighet och att det saknades bestämmelser som möjliggjorde en prövning av dess beslut i allmän förvaltningsdomstol.

Kammarrätten ansåg att det rörde sig om en sådan civil rättighet som omfattas av Europakonventionen och att klubben därmed hade rätt till en domstolsprövning av beslutet. Angående frågan om huruvida förvaltningsdomstol var behörig att pröva frågan lutade man sig mot RÅ 1997 ref. 65, där Högsta förvaltningsdomstolen gjort bedömningen att allmän förvaltningsdomstol var behörig att avgöra en fråga trots avsaknad av uttryckligt författningsstöd, då beslut av förvaltningsmyndighet kunde överklagas med stöd av artikel 6.1 Europakonventionen. Man beaktade i fallet beslutets karaktär. Huvudregeln enligt den då tillämpliga förordningen var att

beslut från den berörda myndigheten skulle överklagas i allmän förvaltningsdomstol, och det låg enligt Högsta förvaltningsdomstolen därför nära till hands att tillämpa den bestämmelsen även angående andra beslut enligt förordningen.

Högsta förvaltningsdomstolen hade därefter att bedöma huruvida ett beslut angående statsbidrag som fattats av Svenska Riksidrottsförbundet kunde överprövas av allmän förvaltningsrätt. Domstolen började med att pröva huruvida det faktiskt rörde sig om en sådan civil rättighet som omfattas av Europakonventionen eller inte, och om det därmed fanns en rätt till domstolsprövning över huvud taget. Domstolen konstaterade att det rörde sig om en offentligrättslig uppgift och att Riksidrottsförbundet fick anses agera i myndighets ställe, och att enligt praxis från Europadomstolen får inte ett överlämnande av en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ innebära att enskildas rättigheter begränsas. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att det i detta fall rörde sig om en civil rättighet som omfattas av rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen övergick därefter till frågan om ifall allmän förvaltningsdomstol kunde pröva frågan:

En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till prövning i allmän förvaltningsdomstol är att det aktuella avgörandet är av den karaktären att det utgör ett överklagbart beslut. Endast om så är fallet kan det bli aktuellt att åsidosätta ett överklagandeförbud eller, i en situation som är aktuell i detta mål, att tillåta att ett beslut av ett enskilt organ överklagas utan särskild föreskrift om detta.⁸³

Högsta förvaltningsdomstolen kommenterade de återkommande problemen med att fastställa kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol. Allmän domstols kompetens framgår av 10 kap 17 § rättegångsbalken (RB), nämligen att de inte är behörig att pröva en tvist som ska prövas i till exempel en annan domstol, som allmän förvaltningsdomstol. För allmän förvaltningsdomstol är fallet det omvända, nämligen att det krävs uttryckliga bestämmelser för att göra allmän förvaltningsdomstol behörig att pröva en fråga.

⁸³ HFD 2019 ref. 43 p. 29.

Högsta förvaltningsdomstolen påpekade att Europakonventionen och unionsrättens krav på domstolsprövning har medfört en utveckling i riktning mot allt mer prövning i förvaltningsdomstol, istället för överprövningar av regeringen eller förvaltningsmyndigheter, bland annat i och med införandet av huvudregeln i 22 a § ÄFL⁸⁴ om att beslut av förvaltningsmyndighet fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat var särskilt föreskrivet.

I praxis sedan denna huvudregels införande i förvaltningslagen har överklagandeförbud åsidosatts i fall då det funnits en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen och unionsrätten. År 2006 skedde en reform som med hänvisning till Europakonventionen angav att överklagandeförbud kan åsidosättas om ett beslut rör civila rättigheter eller skyldigheter, samt att avsikten med den allmänna regeln i äldre förvaltningslagen var att beslut i sådana fall skulle överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i vanlig ordning. Högsta förvaltningsdomstolen skrev att det klart borde framgå av förvaltningslagen att lagens bestämmelser om överklagande gäller oavsett vad som föreskrivs i annan lag eller förordning, om det behövs för att tillgodose kraven på domstolsprövning enligt Europakonventionen.⁸⁵

Högsta förvaltningsdomstolen gjorde tolkningen att regleringen i förvaltningslagen innebär att förvaltningsmyndigheters beslut, förutsatt att de i sig är sådana beslut som är överklagbara enligt 41 § FL kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket utgör det författningsstöd som krävs för att göra förvaltningsdomstol behörig under förutsättning att det inte finns en annan författning som säger att frågan ska prövas i en annan domstol eller av ett annat organ. Domstolen skriver att det faktum att frågan på annat sätt kan komma att hamna under prövning i allmän domstol inte påverkar förvaltningsdomstolens kompetens att pröva ett överklagande av ett beslut som normalt prövas av detta domstolsslag.⁸⁶

Högsta förvaltningsdomstolen sammanfattar sitt resonemang som att om det finns en särskild föreskrift om att ett annars överklagbart beslut inte får överklagas, men beslutet omfattas av Europakonventionens rätt till domstolsprövning ska överklagandeförbudet åsidosättas så att en prövning i domstol möjliggörs, vilket gör reglerna i förvaltningslagen tillämpliga, och ett överklagande till allmän förvaltningsdomstol blir möjligt. Domstolen

⁸⁴ Motsvarande 40 § FL.

⁸⁵ HFD 2019 ref. 43 p. 40–41.

⁸⁶ HFD 2019 ref. 43 p. 44–45.

uttalade också att när det finns en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen måste en allmän förvaltningsdomstol kunna bortse från att det saknas en särskild föreskrift om överklagande, och på så vis uppnå samma resultat som när ett överklagandeförbud åsidosätts.⁸⁷

3.4.2 HFD 2021 ref. 8

Bakgrunden i rättsfallet var att det av regleringen i tre olika förordningar⁸⁸ framgår att om en arbetsgivare har förorsakat att stöd eller bidrag lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp ska arbetsförmedlingen återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Ett sådant beslut om återkrav får inte överklagas. Arbetsförmedlingen kan däremot kvitta det återkrävda beloppet mot ett nytt stöd, vilket är ett beslut som kan överklagas.

Kammarrätten resonerade i fallet utifrån vad som sagts i HFD 2019 ref. 43 om att det faktum att en fråga på annat sätt kan komma under prövning i allmän domstol inte påverkar förvaltningsdomstolens kompetens att pröva ett överklagande av ett beslut som vanligtvis prövas i förvaltningsdomstol.

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen var om överklagandeförbuden var förenliga med rätten till domstolsprövning i artikel 6.1 Europakonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att beslutet om återkrav vid tillfället inte utgjorde någon exekutionstitel och därmed inte kunde bli föremål för några verkställighetsåtgärder. Om bolaget motsatte sig återbetalning var Arbetsförmedlingen hänvisad till att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan i allmän domstol för att få en exekutionstitel.

Om bolaget skulle ansöka om andra stöd, och kvittning görs så skulle kvittningsbeslutet kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Därmed kunde frågan på olika sätt komma att prövas av en domstol. Med detta i åtanke beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte tillåta att beslutet om

⁸⁷ HFD 2019 ref. 43 p. 46 och 59.

⁸⁸ Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb samt förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd, samtliga numera upphävda och ersatta.

återkrav överklagades till allmän förvaltningsdomstol. Överklagandeförbudet skulle med andra ord stå fast.

I 2021 års fall har Högsta förvaltningsdomstolen intagit en annan ståndpunkt än i 2019 års fall. HFD 2019 ref. 43 ger uttryck för en vilja att då en rätt till domstolsprövning finns låta dessa beslut bli prövade i förvaltningsdomstolarna, ett överklagandeförbud till trots. Det vill säga fallet indikerar en önskan om en utvidgad kompetens för förvaltningsdomstolarna, baserad på det överklagade beslutets karaktär, och därmed dess hemmahörande i domstolsslaget.

År 2021 har domstolen istället intagit ståndpunkten att om det finns en annan möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut så ska överklagandeförbudet stå fast. Fallet kan sägas visa på en kompetensförskjutning åt de allmänna domstolarnas håll.⁸⁹

3.5 Lagregleringen i 3 § ÄFL

Regeringen är en myndighet, men inte en förvaltningsmyndighet. Regeringen fattar dock vissa beslut som är av en sådan karaktär att de rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen, och att konventionen därmed ställer krav på att den enskilde ska kunna få beslutet prövat i domstol. För att tillgodose detta krav på domstolsprövning inrättades år 1988 en lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, vars efterföljare kom 2006 och idag innehåller bestämmelser om rättsprövning av vissa av regeringens beslut^{90,91}.

I samband med införandet av den nya rättsprövningslagen uttalade regeringen angående vanliga förvaltningsmyndigheters beslut att förvaltningslagens bestämmelser om överklagande ska gälla oavsett bestämmelser i specialförfattningar, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.⁹² I samband med detta infördes också en bestämmelse i 3 § ÄFL⁹³, med lydelsen:

⁸⁹ Warnling Conradsson (2021b), s. 776.

⁹⁰ Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

⁹¹ Prop. 2005/06:56, s. 8f.

⁹² Prop. 2005/06:56, s. 10.

⁹³ SFS 2006:306.

Bestämmelserna om överklagande i denna lag tillämpas dock alltid om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Denna bestämmelse följde inte med in i den nya förvaltningslagen. Regeringen påpekade i förarbetena att endast Europakonventionen utpekades i 3 § ÄFL, men att Sverige också hade andra internationella åtaganden som påverkade rätten till domstolsprövning, så som unionsrätten. Regeringen menade att en sådan bestämmelse inte var nödvändig i lagen. Regeringen hävdade i propositionen att trots att en sådan formulering kanske hade pedagogiskt värde, och att det kunde vara motiverat att i lagtexten påminna om de rättssäkerhetsgarantier som Europakonventionen och unionsrätten medför, så var behovet av formuleringen begränsat. Regeringen ansåg när de vägrade dessa skäl mot att domstolspraxis visat på en ökad medvetenhet om de krav på rätten till domstolsprövning som ställs enligt Europakonventionen, kombinerat med införandet av rättighetsstadgan så har rätten till domstolsprövning synliggjorts på ett sådant vis att behovet av en upplysande påminnelse i förvaltningslagen ansågs vara begränsat.⁹⁴ Regeringen skriver i propositionen vidare att i de fall en domstolsprövning som, med hänsyn till europarätten, kan behöva göras i strid med ett överklagandeförbud rimligen bör komma att ske i den domstol som vanligtvis prövar överklaganden av myndighetens beslut på området.⁹⁵

Man kan tycka att det är olyckligt att formuleringen plockades bort i samband med införandet av den nya förvaltningslagen. Jag menar av följande skäl att lagstiftarens resonemang inte håller fullt ut. Det hade det varit enklare för den icke juridiskt skolade att förstå vad som gäller och att inse att man måste in i domstolspraxis och i unionsrätten för att få reda på vad som faktiskt gäller kring ett överklagandeförbud. Vidare hade det även givit ett tydligare stöd för förvaltningsdomstolarna att avgöra frågan om sin egen kompetens vid rätt till domstolsprövning trots ett överklagandeförbud.

⁹⁴ Prop. 2016/17:180, s. 45f.

⁹⁵ Prop. 2016/17:180, s. 46.

4 Allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol

I Sverige har vi två parallella domstolssystem, de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De två domstolsslagen är oberoende av varandra, och är inte i sitt rättskipande bundna av den andra domstolens avgöranden. De styrs delvis av olika regler och har till viss del olika processuella begränsningar. Detta avsnitt handlar om dels processen i de olika domstolsslagen, dels den fördelning av kompetens mellan domstolsslagen, vilket är en flitigt debatterad och svårlöst fråga.⁹⁶

4.1 Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol

4.1.1 Allmän förvaltningsdomstol

De allmänna förvaltningsdomstolarna utgörs av Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna. Deras organisation och behörighet regleras bland annat i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD. Enligt 14 § LAFD ska de allmänna förvaltningsdomstolarna ha uttryckligt stöd för sin kompetens i lag eller annan författning. En huvudregel om sådan kompetens finns i 40 § FL, vars första stycke stadgar att beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen motsvarar i princip 22 a § i ÄFL, som tillkom år 1998, bland annat i syfte att utpeka en behörig domstol för de fall domstolsprövning krävdes med hänsyn till Europakonventionen.⁹⁷ Före paragrafens tillkomst var det vanliga att myndighetsbeslut överklagades till närmsta högre förvaltningsmyndighet, och i sista hand till regeringen.⁹⁸

⁹⁶ Se till exempel Södergren (2022) och von Essen (2021).

⁹⁷ Prop. 1997/98:101, s. 59.

⁹⁸ Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen: En kommentar (9 juni 2023, Version 1B, JUNO), kommentaren till 40 §.

4.1.2 Allmän domstol

De allmänna domstolarnas kompetensområde är svårdefinierat. Det finns inga uttryckliga lagbestämmelser som bestämmer de allmänna domstolarnas kompetens, men ledning finns att få i till exempel i 10 kap. 17 § RB.⁹⁹ De allmänna domstolarnas kompetens tycks istället få bestämmas i förhållande till vilken kompetens som tillskrivits andra domstolar eller organ. De allmänna domstolarnas kompetensområde verkar med andra ord omfatta de mål som inte enligt uttryckliga bestämmelser ska prövas av någon annan.¹⁰⁰

Enligt rättspraxis är allmän domstols kompetens utesluten om det finns en annan domstol, till exempel förvaltningsdomstol, som enligt en författning kan allsidigt, objektivt och slutgiltigt pröva frågan. Avgörande är alltså om lagstiftaren har haft för avsikt att anförtro beslutanderätten i en viss sorts ärenden till en förvaltningsmyndighet. Att ett förvaltningsbeslut i sig är en exekutionstitel, och en sådan alltså inte behöver införskaffas hos allmän domstol eller genom betalningsföreläggande, är en indikation på lagstiftarens avsikt att förvaltningsmyndighetens beslutanderätt ska vara exklusiv.¹⁰¹ Allmän domstol kan komma att pröva frågan om verkställighet av en förvaltningsmyndighets beslut, exempelvis när ett beslut av Kronofogdemyndigheten överklagas. Domstolen får då pröva frågan i samma omfattning som Kronofogdemyndigheten.¹⁰²

Man kan ställa sig frågan vad effekten av exklusiv beslutanderätt för en förvaltningsmyndighet får på allmän domstols behörighet.¹⁰³ En fråga som är av betydelse för domstolarnas respektive kompetens är huruvida ett myndighetsbeslut har karaktären av ett överklagbart beslut, eller om det snarare ska anses vara ett partsbesked. Ett partsbesked är i sammanhanget ett beslut som innehåller en myndighets ställningstagande i en tvist av civilrättslig natur.¹⁰⁴ Det kan vara svårt att avgöra kompetensen för den allmänna domstolen i situationer där en tvist involverar offentligrättslig lagstiftning.¹⁰⁵ I slutändan blir det dock vad den allmänna domstolen själv anser i frågan som får avgörande betydelse för en viss storts

⁹⁹ Warnling Conradsson (2021a), s. 274.

¹⁰⁰ Se till exempel Södergren (2009), s. 242 och s. 254; även Strömberg & Lundell (2018), s. 244f.

¹⁰¹ Strömberg & Lundell (2018), s. 246.

¹⁰² Strömberg & Lundell (2018), s. 257.

¹⁰³ Strömberg & Lundell (2018), s. 244f.

¹⁰⁴ Lavin (2017), s. 506.

¹⁰⁵ Lavin (2017), s. 509.

förvaltningsbesluts överklagbarhet, genom att domstolen bestämmer sin egen kompetens.¹⁰⁶

4.1.3 Kompetenskonflikter

Det faktum att vi har två parallella domstolssystem, som var och en själva får ta ställning till sin egen kompetens och inte är bundna av varandras respektive bedömningar i frågan medför att det i vissa situationer kan uppstå kompetenskonflikter. Dels kan en situation uppstå att båda domstolsslagen anser sig vara behöriga att pröva en fråga, vilket resulterar i en positiv kompetenskonflikt. Dels kan båda domstolsslagen anse sig inte vara behörig i en fråga, vilket resulterar i en negativ kompetenskonflikt.

Ett exempel på när en negativ kompetenskonflikt uppstod är fallet Stallknecht. Bakgrunden var att ett jordbruksstöd hade blivit utbetalt. Den enskilde, Stallknecht, menade att stödet borde ha betalats ut till henne, men det hade i stället blivit utbetalt till hennes konkursdrabbade bolag. Ett överklagandeförbud fanns. Högsta domstolen bedömde i NJA 1994 s. 657 att det enligt artikel 6.1 i Europakonventionen förelåg en rätt till domstolsprövning i frågan, men att allmän domstol inte var behörig, då tvistefrågans art var sådan att prövningen borde anförtros förvaltningsdomstol. Högsta domstolen beslutade därför att avvisa Stallknechts talan. Högsta förvaltningsdomstolen å sin sida gjorde i RÅ 1995 ref. 58 bedömningen att det inte var säkert att artikel 6 i situationen motiverade en domstolsprövning. Även Högsta förvaltningsdomstolen avvisade talan. Målet slutade i en förlikning efter att Stallknecht vänt sig till Europadomstolen.¹⁰⁷

En positiv kompetenskonflikt uppstod i fallet Fimgro. Bakgrunden var att Jordbruksverket beslutat om återbetalning av ett omställningsstöd, vilket bolaget Fimgro motsatte sig. Fimgro överklagade till förvaltningsdomstol, trots ett överklagandeförbud. Samtidigt ansökte Jordbruksverket om betalningsföreläggande och väckte därefter fullgörelsetalan i allmän domstol, för att få en exekutionstitel. Resultatet blev att två parallella processer inleddes, som båda kunde leda till en exekutionstitel¹⁰⁸. Eftersom de två domstolsslagen inte är bundna av varandras bedömningar hade detta kunnat leda till uppkomsten av två motstridiga avgöranden. I NJA 2001 s. 22 gjorde

¹⁰⁶ Lavin (2017), s. 510.

¹⁰⁷ Se Warnling Conradsson (2021a), s. 270.

¹⁰⁸ Fimgro-fallet tilldrog sig under tiden innan NJA 2013 ref. 413, då förvaltningsrättsliga domar enligt praxis kunde resultera i en exekutionstitel i enlighet med Högsta domstolens avgörande i NJA 1991 s. 363, se mer om detta i avsnitt 5.4.

därför Högsta domstolen bedömningen att allmän domstol var behörig att pröva frågan om återbetalningsskyldighet, men att den omständigheten att en process pågick i förvaltningsdomstolen som kunde resultera i en exekutionstitel, utgjorde hinder för allmän domstol att pröva frågan. Högsta förvaltningsdomstolen kom i RÅ 2005 ref. 29 fram till att då det fanns möjlighet för Fimgro att få återbetalningsskyldigheten prövad i allmän domstol skulle överklagandeförbudet inte åsidosättas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen. Med avgörandet konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att det alltså inte längre förelåg något hinder mot att ta upp frågan till prövning i allmän domstol. Fimgro hade dock vid den tidpunkten hunnit gå i konkurs.¹⁰⁹

Både negativa och positiva kompetenskonflikter medför svårigheter. För den enskilde kan det vara påfrestande att föra dubbla processer, och även ibland svårt att veta vilket domstolsslag man ska vända sig till, om rättsläget är oklart. Den positiva kompetenskonflikten är dock troligen att föredra för den enskilde, eftersom det ju i alla fall ger möjlighet att få sin fråga prövad, även om det finns risk för att man kan få motstridiga domar. Det bör också vara att föredra utifrån förenligheten med rätten till domstolsprövning.

Wiweka Warnling Conradsson skriver i boken *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut* att hon tycker sig kunna se en kompetensförskjutning mot ökad prövning i allmän domstol, istället för i allmän förvaltningsdomstol, vilket är en utveckling hon anser vara till nackdel för den enskilde eftersom en prövning i allmän förvaltningsdomstol oftast är förmånligare för den enskilde.¹¹⁰ Patrik Södergren tycker sig dock i förarbetena till lagändringen i utskökningsbalken kunna se att förvaltningsdomstolarna bör kunna hitta stöd i rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen för att åsidosätta överklagandeförbud och själva ta upp frågan till prövning.¹¹¹

4.2 Processramen

4.2.1 Förvaltningsmål

Bestämmelser angående rättsskipningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

¹⁰⁹ Warnling Conradsson (2021a), s. 271.

¹¹⁰ Warnling Conradsson (2021a), s. 268.

¹¹¹ Södergren (2022), s. 416.

År 1996 infördes regler som innebär att förvaltningsmål, till skillnad från tidigare, blev en tvåpartsprocess. Bestämmelsen om detta finns i 7 a § första stycket FPL. Den ena parten är då den enskilde, som överklagat ett myndighetsbeslut, och motparten är den myndighet som fattat det ursprungliga beslutet.¹¹² När en enskild överklagar ett förvaltningsbeslut till allmän förvaltningsdomstol genom ett förvaltningsrättsligt överklagande kan domstolsprövningen leda fram till ett nytt beslut. Domstolen inträder i beslutsmyndighetens ställe, och gör samma sorts prövning.¹¹³ Detta innebär att domstolen när den prövar en förvaltningsmyndighets beslut är bunden av de begränsningar och föreskrifter som beslutsmyndigheten har haft att ta hänsyn till vid sin bedömning.¹¹⁴

4.2.2 Prövning av betalningsskyldighet i allmän domstol

Förvaltningsbeslut kan bli aktuella för prövning i allmän domstol, trots att man kan tycka att de endast hör hemma i allmän förvaltningsdomstol. Det är då inte som huvudregel ett överklagande av förvaltningsbeslutet, utan snarare någon form av tvistemål.¹¹⁵ I en tvist angående betalningsskyldighet är parterna hänvisade till att föra antingen en fullgörelse- eller fastställsetalan. Aktuella bestämmelser som reglerar prövningen hittas i rättegångsbalken. Fullgörelsetalan regleras i 13 kap. 1 § RB, och innebär att parten vill att domstolen i en dom ålägger svaranden att fullgöra någon form av prestation, i fall om betalningsskyldighet att svaranden åläggs att betala en summa pengar. Fastställsetalan, som regleras i 13 kap. 2 § RB, syftar till att fastställa om ett visst rättsförhållande existerar eller inte.¹¹⁶ Fastställsetalan kan vara positiv eller negativ. Om en myndighet för att få en verkställbar exekutionstitel väcker en fullgörelsetalan hos allmän domstol kan den enskilde i gengäld väcka en negativ fastställsetalan, i syfte att av domstolen få fastslaget att en viss betalningsskyldighet inte föreligger för honom eller henne.¹¹⁷

Enligt Strömberg och Lundell begränsas allmänna domstolars möjlighet att bestämma i förvaltningsärenden av 12 kap. 2 § RF, enligt vilken ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild. En allmän

¹¹² Prop. 2012/13:45, s. 114.

¹¹³ Warnling Conradsson (2021a), s. 216.

¹¹⁴ Warnling Conradsson (2021a), s. 258.

¹¹⁵ Warnling Conradsson (2021a), s. 265f.

¹¹⁶ Ekelöf m.fl. (2015), s. 118f.

¹¹⁷ Ekelöf m.fl. (2015), s. 126.

domstol får inte sätta sig i en förvaltningsmyndighets ställe och utöva den beslutanderätt som anförtrotts åt förvaltningsmyndigheten.¹¹⁸ Rune Lavin förklarar samma sak på följande sätt:

Allmän domstol saknar i princip kompetens att pröva yrkande om åläggande eller förbud för en förvaltningsmyndighet att fatta vissa beslut. Inte heller äger allmän domstol pröva en talan, som går ut på att domstolen måtte förklara förvaltningsbeslutet ogiltigt.¹¹⁹

Möjligheten för en allmän domstol att pröva en fastställsetalan mot det allmänna finns endast om en motsvarande fullgörelsetalan skulle vara möjlig. Däremot finns det inget som hindrar en allmän domstol från att i civilrättslig tvist döma det allmänna till en penningprestation eller någon annan prestation, oberoende av relationen till ett eventuellt förvaltningsbeslut.¹²⁰ Effekten av ett yrkande mot det allmänna om en ekonomisk prestation eller annat borde alltså kunna bli densamma som av ett förvaltningsbeslut, utan att det för den skull behöver röra sig om otillåten inblandning i förvaltningsmyndighets verksamhet.

En sak, som i sammanhanget knyter an till kompetensfördelningen mellan domstolsslagen, är att det i svensk rätt kan anses gälla en princip med innebörden att allmän domstol och förvaltningsmyndigheterna är sidoordnade och likställda, vilket bland annat kommer till uttryck på så vis att allmän domstol inte kan utgöra överinstans eller kontrollorgan angående förvaltningsmyndigheternas beslut. Principen innebär dock inte att allmän domstol och förvaltningsmyndigheterna prövar samma frågor, men påverkar vad som kan yrkas på i allmän domstol.¹²¹

När ett förvaltningsbeslut hamnar i allmän domstol är det alltså inte fråga om ett överklagande. Istället är käranden hänvisad till att inom ramen för en civilrättslig tvist väcka en fullgörelse- eller fastställsetalan. Men effekten kan i vissa avseenden bli jämförbar.

I NJA 2008 s. 560 prövades frågan om omfattningen av allmän domstols prövning i mål om återbetalning av arbetslöshetsersättning. Bakgrunden i målet var att en arbetslöshetskassa återkrävde arbetslöshetsersättning av en

¹¹⁸ Strömberg & Lundell (2018), s. 242.

¹¹⁹ Lavin (2017), s. 507.

¹²⁰ Strömberg & Lundell (2018), s. 243

¹²¹ Södergren (2009), s. 257.

person, som inte begärde omprövning eller överklagade beslutet till allmän förvaltningsdomstol. Däremot bestred han arbetslöshetskassan yrkande om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, vilket resulterade i att frågan hamnade i allmän domstol. I målet hade arbetslöshetskassan inte en giltig exekutionstitel som kunde ligga till grund för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Högsta domstolen konstaterade i domen att allmän domstol ansetts vara behörig att pröva en talan om återbetalning av offentliga bidrag eller ersättning, trots att domstolen inte skulle kunna pröva en talan från den enskilde angående dennes rätt till sådant bidrag eller ersättning. Måltypen handläggs som ett dispositivt tvistemål. Högsta domstolen skriver i domen att allmän domstol i mål av detta slag, inom ramen för parternas yrkanden och medgivanden, inte är bunden av de förvaltningsrättsliga organens bedömning av återbetalningsfrågan, och att utgångspunkten är att domstolen ska pröva invändningarna mot återbetalningsskyldigheten i sak. Högsta domstolen konstaterar i domen även att omfattningen av den allmänna domstolens prövning inte påverkas av huruvida förvaltningsmyndighetens beslut hade kunnat överklagas till allmän förvaltningsdomstol eller inte.¹²² Detta innebär att när en förvaltningsmyndighet för att få en verkställbar exekutionstitel blir tvungen att väcka talan i allmän domstol så ska domstolen göra en fullständig prövning betalningsskyldigheten i sin helhet, utan att vara bunden av vad förvaltningsmyndigheten kommit fram till. Målet behandlas som en fullgörelsetalan i ett dispositivt tvistemål, och den enskilde kan väcka en negativ fastställsetalan om att han eller hon inte är betalningsskyldig, tvärtemot förvaltningsmyndighetens beslut.¹²³

4.3 Processledning i tvistemål

I tvistemålsprocessen är det, till skillnad från i förvaltningsprocessen, förhandlingsprincipen som har överhanden. Detta är en allmän processrättslig princip som innebär att parterna själva ansvarar för utredningen och sätter ramarna för processen.¹²⁴ I förvaltningsprocessen är den förhärskande principen officialprincipen¹²⁵.

Det är en inte helt lätt fråga i vilken omfattning en allmän domstol ska idka materiell processledning i ett mål. Eftersom olika mål skiljer sig så pass mycket sinsemellan, och lagstiftningen är av mer generell karaktär måste graden av processledning anpassas efter omständigheterna kring det enskilda

¹²² NJA 2008 s. 566.

¹²³ Södergren (2022) s. 424f.

¹²⁴ Westberg (2021), s. 140f.

¹²⁵ Se nedan avsnitt 4.4.1.

målet. En avvägning måste ske mellan dels kravet på en effektiv process och materiell rättvisa, dels kravet på domstolens objektivitet.¹²⁶ I dispositiva tvistemål, exempelvis som i situationer aktuella i denna uppsats, är parterna i stort sett fria att själva bestämma över föremålet för processen. Domstolens möjligheter till processledning är begränsade, eftersom den är bunden av vad parterna yrkar och åberopar. Domstolens processledning är i sådana fall i princip begränsad till att klargöra dessa yrkanden och åberopanden och vilken bevisning de vill visa, eller till att motverka otydligheter.¹²⁷ Bestämmelser kring den materiella processledningen finns i 42 kap. 8 § andra stycket RB, om materiell processledning under förberedelsen, och 43 kap. 4 § andra stycket RB, om materiell processledning under huvudförhandling. Tyngdpunkten ligger vid förberedelsestadiet, och att domstolen i huvudsak ska verka för att klarlägga tvistefrågorna och avhjälpa otydligheter och ofullständigheter.

Regeringen uttalade sig i propositionen till rättegångsbalken angående den materiella processledningen i tvistemål. Vikten av att den materiella processledningen sker med stort hänsynstagande till det enskilda målet och den enskilda situationen underströks. När behovet av processledning uppstår måste domaren därför noga överväga vad som är förenligt med å ena sidan kravet på en effektiv process, och å andra sidan domstolens anseende för opartiskhet.¹²⁸

Westberg skriver i *Civilrättsskipning I: Tvistemål* angående domstolens utredningsansvar i indispositiva tvistemål att utredningsansvaret vanligen sker för att skydda ett allmän- eller tredjemansintresse, inte parternas intresse.¹²⁹ Det är dock i det dispositiva tvistemålet parternas ansvar att tillhandahålla den information som behövs för att föra sin talan.¹³⁰ Westberg skriver att den materiella processledningen är kontroversiell i tvistemålsförfarandet, eftersom den äventyrar domstolens objektivitet.¹³¹

¹²⁶ von Essen (2016), s. 209.

¹²⁷ von Essen (2016), s. 210f.

¹²⁸ Prop. 1986/87:89, s. 105.

¹²⁹ Westberg (2021), s. 231.

¹³⁰ Westberg (2021), s. 158f.

¹³¹ Westberg (2021), s. 161f.

4.4 Processledning i förvaltningsmål

Processledning i förvaltningsdomstolarna grundar sig oftast på 8 § FPL.¹³² I bestämmelsen står att rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, genom att ställa frågor och göra påpekanden i syfte att få parterna att avhjälpa otydligheter och brister i sina framställningar, samt att se till att inget onödigt förs in i målet.

4.4.1 Utredningsansvaret i förvaltningsförfarandet

Förvaltningsförfarandet ska ske med beaktande av officialprincipen,¹³³ som kommer till uttryck i 23 § FL. Denna princip innebär att det är myndigheten som har ansvaret för att ett ärende blir så pass utrett som dess beskaffenhet kräver. 23 § FL reglerar myndigheternas utredningsansvar. Paragrafens första stycke säger att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Det ställs med andra ord olika krav på utredningen beroende på vad det rör sig om för ärende. Ett ärendes beskaffenhet avgörs av dels vad ärendet gäller i sak, dess materiella karaktär, dels partsförhållandena.¹³⁴ Detta innebär att utredningsansvaret kan sträcka sig olika långt från fall till fall. Utredningen behöver inte vara fullständig, men den måste vara så pass omfattande att ärendet kan avgöras på ett korrekt sätt. Utredningsansvaret är sammankopplat med vilken av parterna som har bevisbördan.¹³⁵ Frågan om bevisbördans placering innebär vem av parterna det är som bär ansvaret för att visa förekomsten av ett visst förhållande. Frågan styrs ofta av allmänna principer, då det är vanligt att mer specifika regler om bevisbördans placering inte finns i lagstiftningen. I ärenden som sker på myndighetens initiativ, som exempelvis ett återkrav av en utgiven ersättning eller bidrag, är huvudregeln att myndigheten har bevisbördan för de förhållanden som ligger till grund för anspråket.¹³⁶

Enligt 8 § första stycket FPL ska rätten se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Även i denna bestämmelse kommer officialprincipen till uttryck, genom att peka på det utredningsansvar förvaltningsdomstolen har. Enligt bestämmelsens ursprungliga lydelse skulle rätten vid behov anvisa hur

¹³² von Essen (2016), s. 225.

¹³³ Lavin (2020), s. 98.

¹³⁴ von Essen (2022), s. 172.

¹³⁵ von Essen (2022), s. 171.

¹³⁶ von Essen (2022), s. 120.

utredningen skulle kompletteras. Formuleringen överlevde förvaltningsmålens övergång till att bli en tvåpartsprocess år 1996, och införandet av tvåpartsprocessen ansågs inte påverka förvaltningsdomstolens utredningsansvar.¹³⁷ Formuleringen ändrades dock år 2013¹³⁸ till en liknande formulering som den i 43 kap. 4 § andra stycket RB, som reglerar den materiella processledningen vid huvudförhandling i dispositiva tvistemål. En avgörande skillnad kommer sig dock av att omfattningen av rättens utredningsansvar bestäms av målets beskaffenhet.¹³⁹

4.4.2 Arbetslöshetskassornas utredningsansvar

I samband med att ändringen gjordes i 3 kap. 1 § UB, med följd att överklagbara förvaltningsmyndigheters beslut som innefattar en betalningsskyldighet blev exekutionstitlar, blev även arbetslöshetskassors beslut om återkrav exekutionstitlar. Detta skedde genom införandet av en bestämmelse i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt lagens 68 f § ska en arbetslöshetskassas beslut om återbetalningsskyldighet anses vara ett sådant beslut av förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB. Arbetslöshetskassornas beslut jämställs med andra ord i utsökningshänseende med förvaltningsmyndigheternas beslut.¹⁴⁰

En arbetslöshetskassa är inte en myndighet, och omfattas således inte heller av förvaltningslagen.¹⁴¹ Dock har JO i ett beslut angående ett ärende om arbetslöshetsersättning uttalat att då arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden gällande arbetslöshetsersättning innehåller myndighetsutövning så bör bestämmelserna i förvaltningslagen vara vägledande för arbetslöshetskassorna i denna del av deras verksamhet.¹⁴² Arbetslöshetskassorna kan därmed anses ha ett utredningsansvar motsvarande det förvaltningsmyndigheterna har enligt 23 § FL i de situationer då verksamheten innefattar myndighetsutövning.¹⁴³ Av betydelse i sammanhanget är att arbetslöshetskassornas beslut i ärenden angående rätt till ersättning som huvudregel överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁴⁴ En anledning till att bestämmelsen om förvaltningsmyndigheternas

¹³⁷ Prop. 1996/97:9, s. 115, i samband med diskussion om behovet av biträde i förvaltningsdomstolarna.

¹³⁸ SFS 2013:86.

¹³⁹ Lavin (2020), s. 98.

¹⁴⁰ Prop. 2021/22:206, s. 38.

¹⁴¹ IAF Rapport 2022:12, s. 11.

¹⁴² JO 2015/16, s. 311.

¹⁴³ IAF Rapport 2022:12, s. 11.

¹⁴⁴ 49 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

utredningsansvar i 23 § FL infördes var förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar vid överprövning av myndigheternas beslut. Eftersom tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet bör ligga i den första instansen, och för att göra förfarandet så effektivt och rättssäkert som möjligt gjordes vid införandet av den nuvarande förvaltningslagen bedömningen att ett minst lika omfattande utredningsansvar som hos förvaltningsdomstolarna borde gälla för förvaltningsmyndigheterna.¹⁴⁵

4.5 Målets beskaffenhet

Avgörande för omfattningen av domstolarnas utredningsplikt, både i allmän domstol enligt 42 kap. 8 § och 43 kap. 4 § RB, och i allmän förvaltningsdomstol enligt 8 § FPL, är målets beskaffenhet. Målets beskaffenhet bestäms i sin tur dels av partsförhållandena, dels av målets materiella karaktär.

Målets materiella karaktär utgörs i tvistemålsprocessen i allmän domstol i huvudsak av huruvida de är dispositiva eller indispositiva.¹⁴⁶ I de dispositiva målen är det främst parterna själva som ska bestämma om processens omfattning och som ansvarar för den utredning som behövs, och det bör sättas ganska snäva gränser för domstolens processledning och utredningsansvar i syfte att bevara domstolens objektivitet.¹⁴⁷ I de indispositiva tvistemålen, bland annat många familjemål, kan behovet av processledning och ett mer omfattande utredningsansvar för domstolen vara större. Detta beror bland annat på att det inte endast är de tvistande parternas intressen som behöver beaktas i målet, utan det kan även finnas ett allmän- eller tredjemansintresse som man behöver ta hänsyn till, och som man inte kan överlåta åt de tvistande parterna att själva fullt ut beakta.¹⁴⁸

De flesta förvaltningsmål är indispositiva. Avgörande för målets beskaffenhet i förvaltningsmålen är istället snarare vad målet gäller i sak. Vad detta innebär för omfattningen av domstolens utredningsansvar är inte helt enkelt att definiera, men av betydelse verkar vara hur starka de intressen som gör sig

¹⁴⁵ Prop. 2016/17:180; se även Ds 2021:24, s. 30f. Promemorian handlar om ett förslag om att förvaltningslagen ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och för överklagande av arbetslöshetskassans beslut i sådana ärenden.

¹⁴⁶ von Essen (2012), s. 36.

¹⁴⁷ Prop. 1986/87:89, s. 104.

¹⁴⁸ Prop. 1986/87:89, s. 108; se även Westberg (2021), s. 231.

gällande i målet är, både allmänna intressen och enskilda intressen. Det kan för den enskilde till exempel handla om ifall det rör sig om ett betungande beslut, eller om det rör sig om en omständighet där bevisbördan ligger på den enskilde.¹⁴⁹

Partsförhållandena i förvaltningsprocessen är vanligtvis att en enskild part står mot det allmänna. von Essen menar i sin artikel *Förvaltningsdomstols utredningsansvar* angående detta att mot bakgrund av förvaltningsdomstolarnas viktiga funktion att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd, är det mindre känsligt att i sådana situationer ge ledning åt den enskilde parten, och att domstolen således i större utsträckning bör kunna bistå en enskild part.¹⁵⁰

Man kan utifrån det som redogjorts för i detta avsnitt ställa sig frågan om det är möjligt för en allmän domstol att utöva mer aktiv processledning om det rör sig om en tvist mellan en enskild och det allmänna. Den enskilde är ju i dessa fall troligtvis den svagare parten, och man kan ju tycka att motparten, myndigheten, som en företrädare för det allmänna kan ha ett intresse av att det blir rätt för den enskilde. Den materiella processledningen ska anpassas efter omständigheterna i det enskilda målet. Det faktum att det i denna typ av tvistemål inte rör sig om att två enskilda intressen står mot varandra, utan att det är den enskilde och en myndighet som är parter i målet, menar jag skulle kunna vara en sådan omständighet som motiverar att domstolen intar en mer aktiv roll, om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen¹⁵¹. Med detta menar jag dock inte att domstolen genom materiell processledning ska agera advokat åt den enskilde.

4.6 Rättegångskostnader

Det finns inga regler angående rättegångskostnader i förvaltningsprocesslagen, och som huvudregel tillämpas i förvaltningsprocessen den så kallade kvittningsprincipen. Avvikande regler angående rättegångskostnader kan finnas i specialförfattningar. Tanken är att den enskilde ska kunna klara sig utan ombud i förvaltningsprocessen, och att kostnaderna för att överklaga därför inte bör vara ett hinder för den enskilde.

¹⁴⁹ Jfr von Essen (2012), s. 36–39.

¹⁵⁰ von Essen (2012), s. 40.

¹⁵¹ Jfr 6 § andra stycket FL, om myndigheternas serviceskyldighet.

Kvittningsprincipen innebär sålunda att i förvaltningsprocessen ansvarar parterna för sina egna rättegångskostnader.¹⁵²

I en tvistemålsprocess i allmän domstol är det dock annorlunda. Regler angående rättegångskostnader finns i 18 kap. RB. Huvudregeln som anges i 18 kap. 1 § RB är att den som förlorar målet ska ersätta motpartens rättegångskostnader. Detta innebär att vid en tvist mot det allmänna i allmän domstol lider den enskilde större ekonomisk risk än om frågan hade kunnat prövas i förvaltningsrätten.

¹⁵² Warnling Conradsson (2021a), s. 261.

5 Verkställighet

5.1 Kronofogdemyndigheten

Utsökningsbalkens tillämpningsområde definieras i 1 kap. 1 § UB som verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, samt i fråga om verkställighet av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd. Relevant för denna uppsats är verkställighet av betalningsförpliktelse.

Verkställighet av betalningsförpliktelse sker genom utmätning. Den exekutiva myndigheten är enligt 1 kap. 3 § UB Kronofogdemyndigheten.

5.1.1 Allmänna och enskilda mål

Kronofogdemyndigheten skiljer mellan två olika typer av mål: allmänna och enskilda mål. Dessa handläggs delvis olika enligt UB.¹⁵³

Allmänna mål är offentlighetsrättsliga, då det allmänna, stat eller kommun, utgör borgenären som har en fordran.¹⁵⁴ Som huvudregel företräds staten eller kommunen i sådana mål av Kronofogdemyndigheten, som alltså i dessa situationer har en dubbel roll, dels som företrädare för borgenären, det allmänna, dels som exekutiv myndighet, som ska handlägga målet objektivt.¹⁵⁵ För allmänna mål finns ofta särskilda bestämmelser, vilket i många fall anges i UB, i slutet av kapitlen, alternativt i andra författningar, som indrivningslagen.¹⁵⁶

Enligt 1 kap. 6 § andra stycket UB handläggs som allmänt mål mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan likande fordran som staten eller en kommun har rätt till. Föreskrifter om andra liknande fordringar finns i

¹⁵³ 1 kap. 6 § första stycket UB.

¹⁵⁴ KFM:s handbok, s. 24f.

¹⁵⁵ Gregow (2020), s. 35.

¹⁵⁶ Morgell, Utsökningsbalk (1981:774) 1 kap. 6 §, Karnov (JUNO (besökt 2024-01-02)).

utsökningsförordningen (1981:981). Dock finns det offentlighetsrättsliga anspråk som handläggs som enskilda mål, bland annat många återkravsbeslut.¹⁵⁷

5.1.2 Överklagande av beslut enligt utsökningsbalken

Regler för överklagande finns i 18 kap. UB. Överklagande sker till tingsrätten, det vill säga till allmän domstol, inte förvaltningsdomstol. Dessa handläggs där som huvudregel enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden, om det inte finns avvikande bestämmelser i utsökningsbalken.¹⁵⁸ Som huvudregel kan alla Kronofogdemyndighetens beslut överklagas. Undantag från denna huvudregel finns i 18 kap. 5–6 §§ UB.

Ett beslut av Kronofogdemyndigheten får överklagas av den som beslutet angår, förutsatt att det har gått honom eller henne emot. Det är alltså inte endast parterna i målet som kan överklaga, utan även den tredje man som uppfyller kriterierna kan överklaga ett beslut. Det är inte Kronofogdemyndigheten som har att avgöra om en rätt att överklaga föreligger eller inte, utan myndigheten ska bara pröva om överklagandet kommit in i rätt tid eller inte.¹⁵⁹ Det är inte upp till Kronofogdemyndigheten att pröva något annat än om överklagandet inkommit i tid.¹⁶⁰

Kronofogdemyndighetens beslut blir enligt 2 kap. 19 § UB omedelbart gällande. Detta innebär att man inte behöver vänta på att beslutet får laga kraft innan det kan verkställas. Undantaget är om Kronofogdemyndigheten dömer ut vite. Även beslut som har överklagats kan som huvudregel verkställas.¹⁶¹

5.2 Exekutionstitlar

För att verkställighet hos Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken ska kunna ske krävs en dom eller annan exekutionstitel.¹⁶² Vad som är en exekutionstitel framgår av 3 kap. 1 § första stycket UB, som återgetts i sin helhet i avsnitt 1.1.1 i denna uppsats. I det följande behandlas endast domstols

¹⁵⁷ Prop. 2021/22:206, s. 9.

¹⁵⁸ 18 kap. 1 § tredje stycket UB.

¹⁵⁹ KFM:s handbok, s. 720.

¹⁶⁰ RH 1993:131; KFM:s handbok, s. 729; 18 kap. 9 § andra stycket UB; jfr 47 § FL.

¹⁶¹ Gregow (2020), s. 62.

¹⁶² 1 kap. 1 § första stycket UB.

dom (p. 1) och förvaltningsmyndighets beslut som innefattar betalningsskyldighet, förutsatt att beslutet får överklagas i annan ordning än den som gäller vid laglighetsprövning enligt 13 kap. KomL (p. 6 a) samt förvaltningsmyndighets beslut som får verkställas enligt en särskild föreskrift (p. 6 b).

En exekutionstitel ska som huvudregel innehålla ett krav på fullgörelse av en prestation. Vanligast är att exekutionstiteln innehåller en betalningsskyldighet.¹⁶³ Att exekutionstiteln innehåller en betalningsskyldighet är också en grundläggande förutsättning för att ett myndighetsbeslut enligt den nya lagbestämmelsen som är föremål för undersökning i denna uppsats ska bli en exekutionstitel.

5.3 Förvaltningsbesluts verkställbarhet

Innan lagändringen trädde i kraft den 1 september 2022 var förvaltningsmyndigheters beslut verkställbara endast i de fall det fanns en särskild föreskrift om det. Detta har ändrats i och med lagändringen. Bestämmelsen om särskilda föreskrifter finns fortfarande kvar i 3 kap. 1 § första stycket 6 b UB, men i och med 3 kap. 1 § första stycket 6 a har huvudregeln blivit att förvaltningsmyndighets beslut numera är en exekutionstitel, förutsatt att det innehåller en betalningsskyldighet för den enskilde, samt att beslutet är överklagbart. Många förvaltningsrättsliga beslut innehåller ingen betalningsförpliktelse för den enskilde, och omfattas således inte av den nya lagbestämmelsen. Förvaltningsbeslut som innehåller en betalningsförpliktelse för den enskilde kan till exempel vara beslut om avgifter eller beslut om återkrav av felaktigt utbetalad ersättning.¹⁶⁴ Syftet med den nya regleringen är att få till stånd en effektivare verkställighet av myndigheters beslut.¹⁶⁵

5.4 Förvaltningsrättsliga domar

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 UB är domstols dom en exekutionstitel på vilken Kronofogdemyndigheten kan grundlägga verkställighet. Det krävs dock att det i domen har ålagts svaranden att fullgöra en förpliktelse. Det

¹⁶³ Gregow (2020), s. 75.

¹⁶⁴ Prop. 2021/22:206, s. 10.

¹⁶⁵ Prop. 2021/22:206, s. 12.

räcker alltså inte att det till exempel fastställts att en betalningsskyldighet föreligger, utan även en förpliktelse om fullgörande av betalningsskyldigheten måste omfattas av domen.¹⁶⁶ Enligt 3 kap. 3 § UB är huvudregeln att en dom kan verkställas när den vunnit laga kraft, det vill säga då tiden för överklagande har passerat.¹⁶⁷ Det finns dock ett antal undantag från denna huvudregel, vilket framgår av 3 kap. 4–9 §§ UB.

Vad gäller frågan om huruvida en förvaltningsdomstols dom är en sådan exekutionstitel som kan verkställas av Kronofogdemyndigheten har olika bedömningar har över tid gjorts av Högsta domstolen. Det har då varit fråga om att allmän domstol har haft att bedöma om en förvaltningsrättslig dom ska godtas som exekutionstitel eller inte.

Högsta domstolen tog ställning i frågan i NJA 1991 s. 363. Bakgrunden i målet var att en förvaltningsdomstol¹⁶⁸ hade avgjort ett mål angående Försäkringskassans återkrav av barnbidrag och bidragsförskott. Överklagandet bifölls inte. Den enskilde bestred Försäkringskassans begärande om betalningsföreläggande, och frågan kom således att hamna i allmän domstol. Frågan om den förvaltningsrättsliga domens eventuella status som exekutionstitel kom på detta sätt att bli föremål för bedömning. Högsta domstolen gjorde då bedömningen att en förvaltningsrättslig dom var en exekutionstitel, enligt ordalydelsen i 3 kap. 1 § UB. Domstolen menade att det inte fanns stöd för att göra skillnad mellan de olika domstolsslagens beslut, då begreppet domstol omfattar både allmän domstol och förvaltningsdomstol, och det inte hade gjorts några undantag för vissa sorters domar. Högsta domstolen uttalade sig i domen angående den enskildes rättssäkerhet att det inte kan anses vara till den enskildes nackdel att ett myndighetsbeslut efter en prövning efter ett överklagande, till skillnad från innan överklagandet, kan verkställas, och att en prövning i allmän domstol inte var påkallad med hänsyn till rättssäkerheten. Domstolen menade även att en ny prövning i allmän domstol borde undvikas utifrån de kompetenskonflikter som skulle kunna uppkomma. Högsta domstolen ansåg också att det rimmade illa med domstolens rättskipande uppgift om vissa domar skulle ges en begränsad verkan.¹⁶⁹

I och med plenimålet NJA 2013 s. 413 ändrade Högsta domstolen dock ståndpunkt i frågan om förvaltningsrättsliga domars verkställbarhet. Även

¹⁶⁶ Gregow (2020), s. 75.

¹⁶⁷ Gregow (2020), s. 80.

¹⁶⁸ Dåvarande Försäkringsrätten, se lagen (1978:40) om införande av lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar, m.m.

¹⁶⁹ NJA 1991 s. 363.

denna gång var bakgrunden att Försäkringskassan beslutat om återkrav mot en enskild, i detta fall angående sjukersättning. Försäkringskassan ansökte om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten mot bakgrund av att en förvaltningsrättslig dom meddelats. Kronofogdemyndigheten avslag Försäkringskassans ansökan i den del som gällde dröjsmålsränta, mot bakgrund att Kronofogdemyndigheten inte ansåg att rätten till räntan på ett tillräckligt tydligt vis framgick av exekutionstiteln, det vill säga domen. Försäkringskassan överklagade Kronofogdemyndighetens avslagsbeslut, och på så vis kom frågan till allmän domstol för bedömning. Högsta domstolen skriver i domen att sedan avgörandet 1991 har vissa ändringar gjorts i förvaltningsprocessen. Bland annat genom reformen 1996 då förvaltningsprocessen övergick till att vara en tvåpartsprocess. För att en dom i ett sådant här fall ska kunna utgöra en exekutionstitel krävs att den innehåller en betalningsförpliktelse för den enskilde. Utöver detta måste det, enligt Högsta domstolen, även finnas processuella förutsättningar för domstolen att ålägga den enskilde att fullgöra en sådan betalningsförpliktelse.¹⁷⁰ Högsta domstolen konstaterade i domen att trots att förvaltningsprocessen numera är utformad som en tvåpartsprocess, så har beslutsmyndigheten som huvudregel inte någon möjlighet att själv framställa något eget yrkande i förvaltningsrätten.¹⁷¹ Det beslut som legat till grund för prövningen i fallet, Försäkringskassans återkravsbeslut, var inte i sig verkställbart enligt utsökningsbalken, och skulle kunna bli föremål för en sakprövning i allmän domstol, även om det inte överklagats till förvaltningsdomstol. Högsta domstolen menade därför att beslutet inte kunde anses innehålla en sådan betalningsskyldighet som enligt 1 kap. 1 § UB kan verkställas.¹⁷² Mot bakgrund av att ramen för förvaltningsdomstolens prövning begränsas av det överklagade beslutet och den enskildes yrkanden intog Högsta domstolen ståndpunkten att om det överklagade myndighetsbeslutet inte innehåller en betalningsskyldighet i 1 kap. 1 § UB:s mening, kan inte heller förvaltningsdomstolens dom utgöra en verkställbar exekutionstitel.¹⁷³

5.4.1 Reformatio in pejus

Reformatio in pejus betyder förändring till det sämre. Förbudet mot reformatio in pejus utgör en processrättslig princip som kommer till uttryck i 29 § FPL. Enligt denna bestämmelse får domstolens avgörande inte gå utöver

¹⁷⁰ NJA 2013 s. 413 p. 10.

¹⁷¹ NJA 2013 s. 413 p. 9.

¹⁷² NJA 2013 s. 413 p. 11.

¹⁷³ NJA 2013 s. 413 p. 13–15.

vad som yrkats i målet¹⁷⁴. I förvaltningsprocessen innebär detta att en domstol vid ett överklagande inte får döma den som överklagat till en allvarigare rättsföljd än vad som följer av det överklagade beslutet.¹⁷⁵ Syftet är att den enskilde när han eller hon överklagar ett beslut inte ska förlora på att åter igen få saken prövad.

Förbudet mot *reformatio in pejus* skulle kunna anses komma till uttryck i Högsta domstolens dom i NJA 2013 s. 413. Det är ju knappast till den enskildes fördel att han eller hon får en verkställbar exekutionstitel emot sig till följd av att man överklagat ett myndighetsbeslut. Tre justitieråd som var skiljaktiga i målet var dock av en annan uppfattning. De ansåg att det faktum att en förvaltningsrättslig dom blir verkställbar trots att det överklagade myndighetsbeslutet inte var det inte innebär någon ändring i sak till den enskildes nackdel, även om det i och för sig kan anses att den klagande blir sämre ställd genom sitt överklagande.¹⁷⁶

5.4.2 Lagändringens inverkan på förvaltningsrättsliga domars status som exekutionstitlar

Konsekvensen av Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 413 var att förvaltningsmyndigheter, trots att det fanns en dom från förvaltningsrätten, i de fall den enskilde inte frivilligt efterlevde myndighetens beslut var tvungen att få till stånd en exekutionstitel på annat vis, nämligen genom att antingen ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i allmän domstol. I och med lagändringen som gör myndighetsbeslut till verkställbara exekutionstitlar har läget dock förändrats. Att ett myndighetsbeslut numera innefattar en sådan betalningsskyldighet som avses i 1 kap. 1 § UB innebär i förlängningen att betalningsskyldigheten vid en process i förvaltningsdomstol omfattas av den processuella ramen, som ju bestäms av dels myndighetsbeslutet, dels av den enskildes yrkande.

Det huvudsakliga syftet med lagändringen var enligt propositionen att få till stånd en ökad effektivitet i verkställigheten av myndighetsbeslut. Ett av sätten som lagändringen bidrar till detta är att göra de förvaltningsrättsliga domarna

¹⁷⁴ Undantaget är *reformatio in melius*, vilket innebär en ändring till fördel för den enskilde. Detta får endast ske om det föreligger särskilda skäl, och om det inte sker på bekostnad av ett motstående enskilt intresse, se 29 § FPL.

¹⁷⁵ Se von Essen (2022), s. 334f; Strömberg & Lundell (2018), s. 224.

¹⁷⁶ NJA 2013 s. 413, skiljaktigas tillägg p. 3.

till exekutionstitlar som kan verkställas av Kronofogdemyndigheten. Regeringen tar i propositionen upp just avgörandet i NJA 2013 s. 413 som ett hinder mot snabb och enkel verkställighet av myndighetsbeslut, eftersom det medför att den enskildes betalningsskyldighet kan komma att behöva prövas i dubbla processer, både i allmän domstol och förvaltningsdomstol, för att myndigheten ska kunna utverka en exekutionstitel och på så vis kunna få sitt krav på betalning mot den enskilde verkställt.¹⁷⁷ Genom lagändringen har lagstiftaren nu tagit ställning i frågan om de förvaltningsrättsliga domarnas ställning som exekutionstitlar, i de fall de innehåller betalningsskyldighet för den enskilde. Angående kravet på att myndighetsbeslutet måste vara överklagbart säger det sig själv att själva existensen av en förvaltningsrättslig dom, där betalningsskyldigheten prövats i sak, bygger på att överklagbarhetskravet ansetts vara uppfyllt.

¹⁷⁷ Se prop. 2021/22:206, s. 10f.

6 Lagändringens konsekvenser: effektivitet, rättssäkerhet, rätten till domstolsprövning

Det huvudsakliga syftet med lagändringen i 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB, som gör myndighetsbeslut till exekutionstitlar givet vissa förutsättningar, att det innehåller en betalningsskyldighet och att det är överklagbart, var att få till stånd en effektivare verkställighet av myndighetsbeslut. Från det perspektivet förefaller lagändringen vara ändamålsenlig. Att beslutet i sig är direkt verkställbart underlättar ju för myndigheterna i det att de inte behöver utverka en exekutionstitel i särskild ordning. Kravet på överklagbarhet infördes för att tillgodose nödvändiga rättssäkerhetskrav.¹⁷⁸

Viss kritik har dock framförts, bland annat av Rune Lavin, som i sin artikel *Sista anhalten för ett utdraget rättsproblem?* kritiserar lagändringen utifrån dess effekt för den enskilde. Lavin kritiserar att lagändringen så iögonfallande är till fördel för det allmänna. Han pekar bland annat på att enligt den tidigare ordningen, då det krävdes en specialförfattning för att ett myndighetsbeslut skulle bli en exekutionstitel, krävdes att lagstiftaren i varje enskilt fall gjorde en bedömning av förvaltningsmyndighetens behov av att kunna meddela ett verkställbart beslut, och om myndigheten hade tillräcklig juridisk kompetens för detta.¹⁷⁹ Lavin kritiserar även bland annat den vaghet med vilken lagstiftaren i propositionen refererar till innebörden i begreppet betalningsskyldighet.¹⁸⁰ Han pekar också på att olika myndigheter har stora kvalitetsskillnader och skillnader i juridisk sakkunskap. Lavin jämför också den tidigare processen, då myndigheter i större utsträckning fick lirka med den enskilde, genom att tillsammans med den enskilde och med hänsyn till dennes situation komma till en lösning på återbetalningsskyldigheten, med hur det blir idag i och med lagändringen. Myndigheten är nu inte på samma sätt tvungen att ta hänsyn till den enskildes situation, då beslutet i sig är direkt verkställbart. Han menar också att lagändringen lagt över bördan på den enskilde, som aktivt måste motsätta sig en exekutionstitel, snarare än att det är myndigheten som aktivt behöver utverka en exekutionstitel. Myndigheten kan med andra ord i större utsträckning förhålla sig passiv, medan den enskilde får ett större ansvar. Det hjälps inte av att återbetalningstvisterna ofta är komplicerade, och svåra för den enskilde att klara på egen hand.¹⁸¹

¹⁷⁸ Prop. 2021/22:206 s. 1.

¹⁷⁹ Lavin (2022), s. 367.

¹⁸⁰ Lavin (2022), s. 368.

¹⁸¹ Lavin (2022), s. 369f.

Lavin föreslog innan den aktuella lagändringen en alternativ lösning, nämligen att beslutsmyndigheterna när de var i behov av en exekutionstitel själva i förvaltningsdomstolen skulle kunna yrka på att den enskilde åläggs betalningsskyldighet, vilket skulle göra att en förvaltningsdomstol kunde formulera sitt avgörande som en fullgörelsedom, vilket skulle motverka att beslutsmyndigheten vid ett senare tillfälle tvingades inleda en process i allmän domstol.¹⁸²

Patrik Södergren har i sin artikel *Ytterligare något lite mer om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol* kommenterat lagändringens effekt på kompetensfördelningen mellan domstolsslagen, och rätten till domstolsprövning. Han konstaterar att lagändringen med största sannolikhet kommer att resultera i att allmän domstol i många fall där man tidigare ansett sig ha kompetens att pröva en fråga nu kommer att anse det motsatta, och att lagändringen på så vis i stor utsträckning kommer att motverka att parallell behörighet mellan domstolsslagen uppstår. Han pekar dock på att den fortsatta rättsutvecklingen blir beroende av hur regeringen i framtiden kommer att hantera de överklagandeförbud som finns i svensk förvaltningsrätt, eftersom de genom kravet på överklagbarhet i den nya bestämmelsen får betydelse för myndighetsbeslutets verkställbarhet, och därmed för myndighetens behov av att vända sig till allmän domstol för att få en exekutionstitel. Angående frågan om hur regeringen tänkt sig att överklagandeförbuden ska hanteras skriver Södergren följande. Huvudregeln enligt propositionen är ju att ett överklagandeförbud hindrar att ett myndighetsbeslut uppfyller överklagandekravet i utsökningsbalken, men att då ett överklagandeförbud, likt i HFD 2021 ref. 8, inte åsidosätts med hänvisning till att domstolsprövning kan ske i allmän domstol, är beslutet inte överklagbart. Men regeringen verkar i propositionen öppna för möjligheten att åsidosätta överklagandeförbud med hänsyn till rätten till domstolsprövning, vilket kan ställa frågan om verkställighet i ett annat ljus. Södergren menar att Högsta förvaltningsdomstolen gjorde rätt i 2021 års avgörande, eftersom man genom att inte åsidosätta överklagandeförbudet undvek att skapa parallell behörighet. I och med ändringen i utsökningsbalken har dock läget blivit ett annat, eftersom ett åsidosättande av överklagandeförbudet i denna situation inte hade skapat parallell behörighet utan snarare gett allmän förvaltningsdomstol ensam kompetens. Det är med andra ord efter lagändringen i större utsträckning upp till förvaltningsdomstolen att avgöra vilken domstol som ska vara behörig.¹⁸³ Södergren menar i artikeln att

¹⁸² Lavin (2013), s. 264.

¹⁸³ Södergren (2022), s. 433ff.

lagändringen medför att allmän domstols kompetensområde krymper, genom en kompetensförskjutning åt förvaltningsdomstolarnas håll.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Södergren (2022), s. 436.

7 Slutsatser

I detta avsnitt ska jag göra en ansats till att besvara frågeställningen som formulerades i avsnitt 1.2. Den löd:

Vilken inverkan får överklagandeförbuden i svensk rätt på huruvida ett myndighetsbeslut är en exekutionstitel eller inte enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB?

Till hjälp med detta har jag de delfrågor som ställdes i uppsatsens inledning, och som har fått ge detta avsnitt dess disposition.

7.1 Förvaltningsrättsliga domar som exekutionstitlar

Vad får lagändringen för konsekvenser för frågan om förvaltningsrättsliga domar som exekutionstitlar?

I avsnitt 5.4.2 har lagändringens inverkan på de förvaltningsrättsliga domarnas status som exekutionstitlar behandlats. Lagändringen innebär i denna situation att förvaltningsrättsliga domar, likt myndighetsbeslut, nu som huvudregel utgör exekutionstitlar, förutsatt att de innehåller en betalningsskyldighet, och att det ursprungliga beslutet är överklagbart på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KomL. Att det är överklagbart får man anta är en förutsättning för att en förvaltningsrättslig dom existerar, där en materiell prövning av förvaltningsbeslutet har gjorts. Detta innebär att lagändringen medför en avgörande förändring på detta område. Frågan har tidigare fått avgöras i praxis, och Högsta domstolen har över tid svängt i frågan, senast genom NJA 2013 s. 413, där domstolen inte ansåg att en förvaltningsrättslig dom avseende en betalningsförpliktelse utgjorde en exekutionstitel om det överklagade beslutet inte i sig var en verkställbar exekutionstitel. Lagstiftaren har nu tagit ställning i denna fråga, och genom att göra myndighetsbeslut som huvudregel verkställbara under vissa förutsättningar har effekten blivit att även de förvaltningsrättsliga domarna i dessa fall blir verkställbara.

Överklagandeförbuden som finns i den svenska förvaltningsrätten kan dock anses komplicera denna fråga. Domstolsslagen är ju parallella och inte bundna av varandras avgöranden. Som har framkommit ovan i uppsatsen innebär denna lagändring en förskjutning mot domstolsprövning av betalningsskyldigheten i förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstolarna istället för allmänna domstolar, och motverkar till viss del risken för parallella och motstridiga avgöranden från de olika domstolsslagen. Eftersom det är domstolarna själva som gör en bedömning av sin egen behörighet skulle det dock i teorin vid ett överklagandeförbud kunna uppstå en negativ kompetenskonflikt, om domstolarna har olika uppfattning i frågan om ett överklagandeförbud ska åsidosättas eller inte, för att tillgodose den europarättsliga rätten till domstolsprövning. I en sådan situation skulle lösningen troligen vara att frågan ändå prövades i allmän domstol, eftersom domstolen är behörig i de fall ingen annan domstol, till exempel en förvaltningsdomstol, ska pröva frågan. Man kan också tänka sig att situationen uppstår att en fråga om ett överklagandeförbud kommer till allmän domstol utan att förvaltningsdomstol först har tagit ställning om ett överklagandeförbud ska åsidosättas eller inte, om inte det ursprungliga förvaltningsbeslutet överklagats till förvaltningsdomstol. Man kan hoppas att rätten till domstolsprövning gör att domstolarna i osäkra fall låter denna rätt få företräde, och att prioriteten blir att garantera en domstolsprövning för den enskilde. Men överklagandeförbuden bidrar i många situationer att en viss osäkerhet.

7.2 Vilken typ av domstolsprövning krävs?

Vilken typ av domstolsprövning krävs för att kravet på överklagbarhet ska vara uppfyllt? Skulle en prövning i allmän domstol kunna anses vara tillräcklig?

I propositionen till lagändringen som varit föremål för denna uppsats skriver regeringen angående överklagandemöjligheten att ett överklagande inte nödvändigtvis måste ske i en domstol för att uppfylla kravet på överklagbarhet för att bli en exekutionstitel. Det är till exempel tillräckligt att överklagande kan ske till en nämnd som uppfyller kraven enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Det lagstiftaren identifierar som viktigt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är att rätten att överklaga beslutet möjliggör en fullständig materiell prövning. Vad gäller just betalningsskyldighet kan konstateras att Högsta domstolen i NJA 2008 s. 560 sagt att vid prövning av betalningsskyldighet på grund av ett återkravsbeslut i allmän domstol ska en sådan fullständig materiell prövning göras.

Med utgångspunkt i föreliggande studie är det ändå min uppfattning angående frågan om ifall en prövning i allmän domstol kan anses uppfylla de krav på överklagbarhet som ställs i 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB att så inte är fallet. Även om det finns vissa faktorer som talar för det, så som att det kan ges möjlighet till en prövning av betalningsskyldigheten i sak, så tror jag ändå att de processuella skillnaderna är alltför stora. Det är ju inte faktiskt, enligt doktrinen, fråga om ett överklagande. I den allmänna domstolen kan inte domstolen ersätta förvaltningsbeslutet, och även om resultatet av en dom från allmän domstol i praktiken kan ge liknande effekter gällande betalningsskyldigheten, genom en fullgörelsetalan eller negativ fastställsetalan, så vill jag mena att det ändå är fråga om en viktig principiell skillnad. Även andra skillnader mellan tvistemålsprocessen och förvaltningsprocessen talar för en sådan tolkning till svar på min frågeställning. Det gäller till exempel skillnaderna i domstolarnas utredningsansvar, även om man, som jag redogjort för ovan¹⁸⁵, skulle kunna argumentera för ett utökat utredningsansvar även för den allmänna domstolen i fall där den enskilde ställs mot det allmänna. Dessutom är det svårt att utläsa en sådan önskan i lagstiftarens uttalanden i förarbetena. Det hade varit att dra alltför långdragna slutsatser.

Enligt min mening finns dock anledning att kritisera hur lagen är formulerad kring kravet på överklagbarhet, i kombination med vad som i propositionen uttrycks som det viktiga, nämligen tillgången till en materiell prövning. Detta bland annat på grund av den osäkerhet och brist på förutsägbarhet som kan finnas i och med dels den svenska lagstiftningen, där överklagandeförbud förekommer, dels den ibland motsägelsefulla praxis som finns på området till följd av europarättens inverkan på området, med rätten till domstolsprövning.

7.3 Bedömning av överklagbarheten

Vem ska göra bedömningen av huruvida kravet på överklagbarhet är uppfyllt? Blir det en bedömningsfråga för Kronofogdemyndigheten, om det finns ett överklagandeförbud som eventuellt hade kunnat åsidosättas?

Den ordning som införts i och med ändringen i 3 kap. 1 § UB medför alltså att en förvaltningsmyndighets beslut som innehåller en betalningsskyldighet

¹⁸⁵ Se avsnitt 4.5.

blir verkställbart för Kronofogdemyndigheten, förutsatt att det är överklagbart.

Kravet på överklagbarhet medför, som tidigare påpekats, en viss osäkerhet. Förvaltningslagen, som innehåller den generella huvudregeln för vilka beslut som är överklagbara, är enligt 4 § subsidiär, inte bara till annan lag, utan även till förordningar, vilka i sin tur kan innehålla överklagandeförbud. Dessa överklagandeförbud kan komma att behöva åsidosättas med hänvisning till rätten till domstolsprövning enligt europarätten. På grund av detta kan situationer uppstå då det råder osäkerhet om huruvida ett myndighetsbeslut faktiskt är en exekutionstitel eller inte, eftersom det inte är helt givet om beslutet är överklagbart eller inte.

Den osäkerhet som kan råda om huruvida ett myndighetsbeslut är en exekutionstitel eller inte väcker frågan om i vilken utsträckning Kronofogdemyndigheten när de ska verkställa ett myndighetsbeslut behöver göra en bedömning av överklagbarheten. Ska myndigheten vid osäkerhet kring kravet på ett besluts överklagbarhet utgå från att ett överklagandeförbud står sig, eller bör den göra en bedömning om ifall det kan åsidosättas enligt gällande praxis? Det som ligger närmast till hands, med hänsyn till rättssäkerhet och förutsägbarhet, är väl att Kronofogdemyndigheten utgår från att föreskriften om överklagandeförbudet gäller, och att myndighetsbeslutet således inte är en exekutionstitel. I propositionen står även att utgångspunkten för verkställighetsfrågan då det finns ett uttryckligt överklagandeförbud bör vara att beslutet inte får överklagas, såvida det inte slagits fast i praxis att just överklagandeförbudet för en viss typ av beslut ska åsidosättas. Något som dock skapar en viss osäkerhet kring hur Kronofogdemyndigheten ska agera är att lagstiftaren inte säger att om ett sådant överklagandeförbud har åsidosatts så ska beslutet anses uppfylla kravet på överklagbarhet, utan att det möjligen skulle finnas utrymme för en annan bedömning av beslutets verkställbarhet.¹⁸⁶ Lagstiftaren är med andra ord inte helt tydlig med hur man vill att Kronofogdemyndigheten ska förhålla sig till överklagandeförbuden vid verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB.

Man kan dock kanske dra paralleller till hur Kronofogdemyndigheten ska behandla överklaganden av de egna besluten, nämligen att den enda prövning som ska göras är huruvida överklagandet inkommit inom rätt tid eller inte. Övriga bedömningar kring överklagandet får sedan en domstol ta hänsyn till. Kronofogdemyndigheten bör förmodligen agera på ett likartat sätt då det finns

¹⁸⁶ Prop. 2021/22:206, s. 18.

osäkerheter kring om kravet på överklagbarhet är uppfyllt eller inte, nämligen att det snarare är en fråga för en domstol att ta ställning till, inte Kronofogdemyndigheten.

En principiell svårighet kring kravet på överklagbarhet uppstår dock i de fall den enskilde inte överklagar ett förvaltningsbeslut, till exempel för att det finns ett överklagandeförbud. Då kommer frågan om överklagandeförbudet ska stå fast eller åsidosättas inte att bli föremål för prövning. Det är möjligt att den enskilde med hänsyn till rätten till domstolsprövning hade kunnat ha möjlighet att överklaga beslutet, men inte gjort det till följd av överklagandeförbudet. Den enskilde har då kanske gått miste om att få sin sak prövad, och det är även möjligt att förvaltningsbeslutets eventuella status som exekutionstitel hade ändrats.

7.4 Avslutande reflektioner

Mitt korta svar på frågeställningen, om överklagandeförbudens inverkan på om ett myndighetsbeslut är en exekutionstitel eller inte är, efter vad som framkommit i uppsatsen, att överklagandeförbuden medför en osäkerhet vid tillämpningen. De är en källa till osäkerhet både för den enskilde och för rättstillämparna, och osäkerheten kan uppstå i olika led i processen kring förvaltningsbeslutet.

Överklagandeförbuden som finns i svensk lagstiftning är en företeelse som ställer till det för det svenska domstolssystemet när man lägger till europarätten, och de krav på domstolsprövning som följer av Europakonventionen, och Rättighetsstadgan. Att lagstiftaren i sin formulering av regeln i utsökningsbalken om att myndighetsbeslut som innehåller en betalningsförpliktelse har valt att knyta detta till beslutets överklagbarhet gör att rätten till domstolsprövning av myndighetsbeslutet får konsekvenser också för beslutets eventuella status som exekutionstitel enligt utsökningsbalken. Det medför att vissa frågor väcks om tillämpningen av den aktuella bestämmelsen i utsökningsbalken, men det visar också på ett mer övergripande problem, en diskrepans, som uppstår när den svenska förvaltningsrätten och de överklaganderegler som under historien vuxit fram möter europarätten.

Europakonventionen har varit en faktor i svensk rätt under lång tid, likaså Rättighetsstadgan sedan dess införande år 2009. Det är ett dynamiskt rättsområde som till stor del styrs av utvecklingen i praxis. Problemen har

dock funnits under en längre tid, och svensk rätt har successivt anpassat sig. Ändå skapar bestämmelserna fortfarande problem och osäkerhet i den svenska rättstillämpningen, vilket kan illustreras i motsättningarna mellan bedömningarna i HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8.

Om man ser till de syften som överklagandeförbuden har, till exempel att minska belastningen för överklagandeinstanserna eller att de icke överklagbara besluten innefattar en individuell, skönmässig bedömning där lagstiftaren inte anser en överprövning i domstol vara lämplig, så vill jag hävda att den rättspraxis som finns på området inte till fullo stöder dessa syften. De osäkerheter som överklagandeförbuden i och med europarätten medför har resulterat i att förvaltningsdomstolarna vid upprepade tillfällen varit tvungna att göra en prövning av om överklagandeförbud ska stå fast eller måste åsidosättas, och att ställningstaganden kring domstolarnas respektive kompetens krävs. Uppenbarligen gör också den breda tolkningen av begreppet civila rättigheter som tillämpas att flera beslut som fattats på delvis skönmässiga grunder trots allt kräver en rätt till domstolsprövning.

Dessutom gör överklagandeförbuden att det för den enskilde införs en osäkerhet och en brist på förutsebarhet kring förvaltningsmyndigheternas beslut, vilket inverkar menligt på den enskildes rättssäkerhet. Exempel på detta sågs i fallet Mendel mot Sverige, där Sverige fälldes för kränkningar av artikel 6.1 Europakonventionen. Det är mot bakgrund av detta olyckligt att lagstiftaren inte i den nya förvaltningslagen förde in den hänvisning till rätten till domstolsprövning som fanns i 3 § ÄFL. Man skulle kunna tänka sig en liknande lagbestämmelse i nuvarande förvaltningslagen om att då ett förvaltningsbeslut rör en sådan civil rättighet som kräver en domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen ska ett överklagande ske enligt de generella överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen, till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt min bedömning går det att uttyda en önskan om att hålla prövning av förvaltningsbeslut i allmän förvaltningsdomstol både hos lagstiftare och i praxis, till exempel genom den kompetensförskjutning mot förvaltningsdomstolen som lagändringen i 3 kap. 1 § UB innebär, och i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2019 ref. 43. Även 3 § ÄFL var ett uttryck för denna önskan, och anledningen att formuleringen inte följde med in i den nya förvaltningslagen var bland annat att värdet av en sådan upplysning var begränsat då medvetenheten om formuleringens innebörd redan var väl utspridd. Jag kan dock förstå Högsta förvaltningsdomstolens ståndpunkt i HFD 2021 ref. 8, om att då en domstolsprövning i allmän

domstol är tillräcklig för att uppfylla de europarättsliga kraven så är den enskilde enligt den aktuella lagstiftningen vara hänvisad att vända sig dit. Problemet bör snarare lösas på lagstiftningsnivå.

Avslutningsvis menar jag att överklagandeförbuden ofta skapar fler, och principiellt viktigare, problem än de löser, både för enskilda och för våra domstolar och förvaltningsmyndigheter, och att de därför bör användas sparsamt. Detta både med hänsyn till de problem som skapas för domstolarna, och även med tanke på de rättssäkerhetsproblem som uppstår för den enskilde i och med osäkerheten och den brist på förutsägbarhet som de medför, både med hänsyn till myndighetsbesluten som exekutionstitlar enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB, men även på andra förvaltningsrättsliga områden där överklagandeförbud finns.

Källförteckning

Litteratur

Bernitz, Ulf, *Rättighetskyddets genomslag i svensk rätt – konventionsrättsligt och unionsrättsligt*, Juridisk Tidskrift, nr. 4, 2010/11, s. 821–845.

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders (2018), *Europarättens grunder*, 6:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

Danelius, Hans (2012), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik & Pauli, Mikael (2015), *Rättegång: Andra häftet, 9:e upplagan*, Norstedts Juridik: Stockholm.

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsdomstols utredningsansvar*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 1, 2012, s. 29–62.

von Essen, Ulrik (2022), *Förvaltningsrättens grunder*, 5:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

von Essen, Ulrik, *Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3, 2021, s. 413–421.

von Essen, Ulrik (2016), *Processramen i förvaltningsmål: Ändring av talan och anslutande frågor*, 2:a upplagan, Wolters Kluwer: Stockholm.

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

Gregow, Torkel (2020), *Utsökningsrätt*, 5:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

Larsson, Torvald, *Domstolsprövningens inriktning vid prövning av förvaltningsbesvär*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3, 2021, s. 547–567.

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

Lavin, Rune (2020), *Förvaltningsprocessrätt*, 4:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

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

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

Lundin, Olle & Björkman, Ulla (2020), *Kommunen och lagen: en introduktion*, 7:e upplagan, Iustus: Uppsala.

Reichel, Jane & Wenander, Henrik (2021), *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts Juridik: Stockholm.

Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 5:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

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

Södergren, Patrik (2009), *Vem dömer i gråzonen?: Domstolsprövning i gränlandet mellan offentlig rätt och privaträtt*, Iustus: Uppsala.

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

Warnling Conradsson, Wiweka (2021a), *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut: rättsprövning, överklagande och prövning i allmän domstol*, Jure Förlag: Stockholm.

Warnling Conradsson, Wiweka (2021b), *HFD 2021 ref. 8. Fråga om ett överklagande av ett beslut om återkrav av stöd ska prövas av allmän förvaltningsdomstol, trots att det finns ett uttryckligt överklagandeförbud*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 4, 2021, s. 771–777.

Wenander, Henrik, *Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut? Utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt mot bakgrund av Europakonventionen*, i Festskrift till Wiweka Warnling Conradsson, s. 433–447, 2019 Jure Förlag.

Westberg, Peter (2021), *Civilrättskipning I: Tvistemål*, 3:e upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm.

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*

Ds 2014:1 *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning.*

SOU 2016:81 *Ett modernare utsökningsförfarande.*

Ds 2021:24 *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen.*

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1986/87:89 *om ett reformerat tingsrättsförfarande.*

Prop. 1996/97:9 *Ny rättshjälpslag.*

Prop. 1997/98:101 *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*

Prop. 2005/06:56 *En moderniserad rättsprövning, m.m.*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

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

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

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

Skr. 2022/23:26 *Verksamhet inom Europarådets ministerkommitté under helåret 2021 och första halvåret 2022.*

Riksdagens ombudsmän, JO

JO 2015/16 s. 311.

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Bet. 2021/22:CU30 *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*

Rskr. 2021/22:447.

Lagkommentarer

Ahlström, Kristina, Förvaltningslag (2017:900), Lexino 2022-12-01 (JUNO).

Clevesköld, Lars, Socialtjänstlag (2001:453), Karnov (JUNO), besöksdatum: 2024-01-02.

Eka, Anders, Regeringsformen (1974:152) 11 kap., Lexino 2023-07-01 (JUNO).

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152) 2 kap., Karnov (JUNO), besöksdatum: 2024-01-02.

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152) 2 kap., Lexino 2023-07-01 (JUNO).

Lundmark, Johan & Säfsten, Mathias, *Förvaltningslagen: En kommentar* (9 juni 2023, Version 1B, JUNO).

Morgell, Nils-Bertil, Utsökningsbalk (1981:774), Karnov (JUNO), besöksdatum: 2024-01-02.

Övrigt

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02), Europeiska unionens officiella tidning 14.12.2007.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Rapport 2022:12: *Arbetslöshetskassornas återkrav av arbetslöshetsersättning: Utveckling, omfattning och orsaker*, November 2022.

Tillgänglig via länk:
<https://www.iaf.se/globalassets/dokument/rapporter/2021-2022/2022-12-arbetsloshetskassornas-aterkrav-av-arbetsloshetsersattning.pdf> (2024-01-02).

Kronofogdemyndigheten, *Handbok utmätning*, beslutsdatum 2023-10-22.
Tillgänglig via länk:
<https://kronofogden.se/download/18.6afc1d4217d1812e6e474b/1698159673727/Handboken%20Utmätning.pdf> (2024-01-02).

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1991 s. 363.

NJA 1994 s. 657.

NJA 2001 s. 22.

NJA 2008 s. 560.

NJA 2013 s. 413.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1995 ref. 58.

RÅ 1997 ref. 65.

RÅ 2004 ref. 8.

RÅ 2005 ref. 29.

HFD 2016 ref. 41.

HFD 2016 ref. 49.

HFD 2018 ref. 46.

HFD 2019 ref. 10.

HFD 2019 ref. 17.

HFD 2019 ref. 43.

HFD 2020 ref. 12.

HFD 2021 ref. 8.

HFD 2021 ref. 10.

Övriga svenska domstolar

Svea hovrätt, RH 1993:131.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Mendel v. Sweden, no. 28426/06, 7 April 2009.

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, no. 7151/75; 7152/75, 18 December 1984.