



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut

– med utgångspunkt i artikel 6.1 Europakonventionen

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Juridiska institutionen
Juris kandidatprogrammet
Tillämpade studier, 30 hp
HT 2007

Författare:
Sofia Ardeke
Camilla Wagnervik

Handledare:
Ann-Charlotte Landelius
Universitetslektor i offentlig rätt/docent

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	7
1.1 Syfte	7
1.2 Frågeställningar.....	7
1.2.1 Bakgrund.....	7
1.2.2 Lagstiftarens åtgärder.....	7
1.2.3 De lege ferenda.....	7
1.3 Material och metod.....	8
1.4 Disposition	9
1.5 Avgränsning	10
2. Historik.....	11
2.1 Rätten att gå till Kungs.....	11
2.2 Förvaltningsrättsreformen	12
2.3 Regeringens roll	13
3. Nationell rätt.....	14
3.1 Finns en stadgad rätt till domstolsprövning?.....	14
3.2 Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol/ myndighet.....	15
3.2.1 Rättegångsbalken	15
3.2.2 Rättspraxis.....	16
3.2.3 Incitament för behörighet.....	18
3.2.4 Förvaltningsmyndigheternas möjligheter att erhålla exekutionstitlar.....	19
3.2.4.1 Yttrande om frågan.....	20
4. Europakonventionens inverkan på det svenska domstolssystemet	21
4.1 Inledning.....	21
4.2 Realisering av Europakonventionen.....	21
4.3 Konventionsbrott.....	21
4.3.1 Lagstiftarens åtgärd – lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut	22
4.4 Artikel 6.1 Europakonventionen	25
4.4.1 Grundförutsättningar för tillämpning av artikeln	26
4.4.1.1 Europadomstolens praxis	28
4.4.2 Domstolsbegreppet.....	32
4.4.2.1 Kriterier för att likställas med domstol	33
4.4.3 Inom skälig tid.....	37
4.5 Negativa kompetenskonflikter	38
4.5.1 Stallknecht - NJA 1994 s 657 och RÅ 1995 ref 58.....	38
4.5.1.1 Yttranden kring fallet	40

4.6 Nationella överklagandeförbud	45
4.6.1 Metafysen – Ö625/96 samt mål nr 3784-1997	45
4.6.2 Lassagård – RÅ 1997 ref 65	47
4.6.2.1 Yttranden kring fallet	49
4.6.3 Påkört vilt – RÅ 2001 ref 56	50
4.6.3.1 Yttranden kring fallet	51
5. Förvaltningslagen 22 a §	51
5.1 Inledning	51
5.2 Paragrafens första stycke	53
5.2.1 Undantag från tillämpningsområdet	54
5.2.1.1 Gränsdragningen av undantagens omfattning	55
5.3 Paragrafens andra och tredje stycke	56
5.4 Krav på lagform	56
5.5 Yttranden om paragrafen	57
5.6 Effekter till följd av paragrafen	58
5.7 Illustrerande rättsfall för paragrafens tillämplighet	59
6. Förvaltningslagen som subsidiär lag	59
7. Cirkelresonemanget som varit	60
7.1 Två subsidiära prövningsmöjligheter	60
7.2 RÅ 2002 not 57 – vilken prövningsväg?	61
7.2.1 Yttranden kring fallet	62
7.3 RÅ 2004 ref 99 – turordningen för prövningsalternativen	63
8. Positiva kompetenskonflikter	64
8.1 Inledning	64
8.2 Fimgrofallet – NJA 2001 s 22 och RÅ 2005 ref 29	64
8.2.1 Yttranden kring fallet	67
9. Lagstiftningsåtgärd för nationella överklagandeförbud	71
10. Den nya rättsprövningslagen – lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut	71
10.1 Vidtagna ändringar	71
10.2 Diskussioner förda kring enpartsprocessen	74
11. Yttranden över rättssystemet	74
12. Konsekvenser för berörda parter	75
12.1 Enskilda	75
12.1.1 Dröjsmålstalan	76

12.2 Jurister	78
12.3 Domare	78
12.3.1 Länsrättsdomares svårigheter	79
12.4 Lagstiftaren.....	79
13. Domstolsorganisationen	80
13.1 Inledning.....	80
13.2 De lege ferenda – en konfliktdomstol?	80
13.3 Specialisering?	82
13.4 De lege ferenda – en generell domstol?	84
13.4.1 Yttranden över frågan.....	85
13.4.2 Framtidsgruppen.....	86
14. Avslutande kommentarer	87
15. Källförteckning.....	89
15.1 Offentligt tryck.....	89
15.2 Praxis	89
15.2.1 EG-domstolen.....	89
15.2.2 Europadomstolen.....	89
15.2.3 Högsta domstolen.....	90
15.2.4 Regeringsrätten.....	91
15.2.5 Regeringen	91
15.2.6 Hovrätter.....	91
15.2.7 Kammarrätter	92
15.2.8 Länsrätter.....	92
15.3 Litteratur.....	92
15.4 Artiklar	93
15.5 Övrigt	94

Förord

Vi vill tacka vår handledare Ann-Charlotte Landelius, universitetslektor i offentlig rätt/docent, som bistått oss med värdefulla kontaktuppgifter till personer inom domstolsväsendet vilket möjliggjort intervjuer med domare. Vi vill även tacka för råd och kommentarer under uppsatsskrivandets gång.

Ett stort tack riktar vi till Wiweka Warnling-Nerep, professor i offentlig rätt. Tack vare Er erhöll vi ökad insikt i kvarstående problematik inom ämnessfären för vår uppsats. Vi vill även tacka för vänligt bemötande samt för de utkast som Ni bifogade vid korrespondensen.

Vi vill även tacka våra familjer för allt stöd som vi erhållit under utbildningens gång.

Camilla och Sofia

Sammanfattning

Likt ett pussel har olika lösningar tillkommit för att den enskilde skall ha möjlighet att erhålla domstolsprövning för sin sak. Vid en granskning av systemet framstår det minst sagt rörigt. För en jurist kan det te sig komplicerat att hitta tillämpligt lagrum för att välja rätt väg i överprövningsdjungeln. Än värre är det för enskild som vill ha sin rätt till domstolsprövning tillgodosedd.

Många vägar står numera den enskilde till buds. För att förstå vart man skall vända sig krävs att man har en övergripande bild av systemet. Ofta förekommer särskilda överklagandebestämmelser i speciallag. Om inte saken i fråga omfattas av de lagrummen står numera 22 a § förvaltningslagen (1986:223) till buds vilken stadgar att beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid tillämpning av denna paragraf måste man använda sig av 14 § lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar för att få reda på behörig länsrätt. Härutöver finns även möjligheten att tingsrätt kan vara behörig domstol. Utöver ovanstående alternativ tillhandahålls även resning. För vissa regeringsbeslut finns rättsprövning att tillgå.

Det finns många överklagandeförbud som orsakar problem för Sverige på grund av vårt samröre med europarätten. Går det att uppnå en prövning även i dessa fall? För vissa situationer kan så bli fallet. Artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan benämnd Europakonventionen) ställer nämligen krav på att konventionsstaterna skall tillhandahålla domstolsprövning i de fall då saken rör en civil rättighet eller skyldighet. Utöver Europakonventionen ställer även EG-rätten krav på Sveriges domstolsprövningsmöjligheter.

Genomgående ställs krav på kännedom angående kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Denna kompetensfördelning är mycket svår att konstatera då det inom vissa ämnesområden råder en diffus gränsdragning. Just för att systemet på intet sätt är glasklart har praxis fått en utbredd betydelse.¹

¹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 352 f.

1. Inledning

1.1 Syfte

Vårt syfte med denna uppsats är att ur förvaltningsrättslig synvinkel blicka tillbaka på problematiken kring kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och utreda hur denna problematik successivt givit upphov till åtskilliga ändringar i rättspraxis samt lagomarbetningar, vilket skapat dagens rättsläge. Med utgångspunkt ur gällande rätt kommer vi att framhäva kvarvarande brister i rättssystemet. Utifrån det ovan nämnda tänker vi presentera alternativ till det nuvarande domstolssystemet.

1.2 Frågeställningar

1.2.1 Bakgrund

- Hur har domstolskompetensen som påverkar rätten till domstolsprövning fördelats mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol?
- Har ovan nämnda kompetensfördelning medfört konsekvenser för rättssäkerheten?
- Överensstämmer det svenska domstolssystemet med Europakonventionens krav på domstolsprövning?

1.2.2 Lagstiftarens åtgärder

- Vilka åtgärder har lagstiftaren ansett att rättssystemet varit i behov av?
- Vilka intentioner har legat till grund för ändringarna?
- Har de åtgärder som lagstiftaren vidtagit varit tillräckliga?
- Vad har konsekvenserna blivit för den enskilde? juristen? domaren? lagstiftaren?

1.2.3 De lege ferenda

- Hur kan domarnas kompetens tillvaratas på effektivaste sätt?
- Vilka alternativ kan tänkas till det nuvarande domstolssystemet?

1.3 Material och metod

För att på bästa sätt uppnå vårt syfte att kartlägga brister avseende rätten till domstolsprövning har vi arbetat utifrån lag, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Europakonventionen har spelat en stor roll för utvecklingen av det svenska rättssystemet och vår uppsats kommer därför att behandla dess inverkan och effekterna som den har haft och fortfarande har på rätten till domstolsprövning. Metoden vi kommer att använda oss av i uppsatsen är den rättsvetenskapliga metoden. Denna metod har en vidare omfattning än både rättskälleläran och den juridiska metoden.²

Rätten till domstolsprövning behandlades rikligt under 1990-talet och under ett initialskede av 2000-talet. Vi har dock märkt en avtagande aktivitet vad gäller tidigare förda diskussioner. Till en början tolkade vi det som tecken på minskad problematik. Detta föranledde oss att kontakta praktiker och teoretiker för att klargöra eventuell kvarstående problematik. Som ett led i vår informationssökning intervjuade vi domare hos de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna inom de respektive två första instanserna. Det urval av intervjuade domare som vi gjort; en vardera från länsrätt, kammarrätt, tingsrätt och hovrätt, har förefallit naturligt då vi ville få insyn i alla dessa instansers perspektiv. Vår intention med intervjuerna har varit att få insikt om kvarvarande problem för vårt vidare arbete med uppsatsen. Intervjuerna med denna yrkesgrupp är dock ej menade att ligga till grund för några statistiska slutsatser utan har utförts enkom med intentionen att få dagens problem belysta.

Vi har korresponderat med *Wiweka Warnling-Nerep* som representerar en stor del av doktrin inom området. Från henne har vi dels mottagit; svar på de frågor vi tillställt henne, dels utdrag ur hennes och *Alf Bohllins* kommande bok, *Förvaltningsrättens grunder* (tredje upplagan) samt en av henne skriven artikel som utkom hösten 2007; *Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövning av anställningsärenden som kom bort?* publicerad i FT nr 3 2007.

Tidigare fanns ett flertal författare som behandlade ämnet. Vi har dock uppmärksammat att *Wiweka Warnling-Nerep* i dagsläget är relativt ensam om att belysa ämnesområdet. Vår

² Sandgren, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare s 36 ff.

uppfattning är att den kvarvarande problematiken inom området för kompetensfördelning mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol, och i förlängningen bristerna kring rätten till domstolsprövning, har ”sopats under mattan” då det inte längre utgör ett brännande problem. Även om problematiken som kan uppstå inte är lika frekvent förekommande som under 1990-talet kan det vara väl så förödande för den enskilde som drabbas i det aktuella fallet. Avsaknaden av fler engagerade författare har fått debatten att stanna upp. Det kan enligt vår uppfattning ges sken av att problemen är lösta på ett tillfredställande sätt.

1.4 Disposition

Den övergripande texten kommer att följa en kronologisk ordning. Vi kommer att presentera kompetensfördelningen mellan de allmänna domstolarna å ena sidan och de allmänna förvaltningsdomstolarna/-myndigheterna å andra sidan. Vi kommer i denna del att påvisa de brister som uppdagades med anledning av fördelningen. Därefter kommer vi att ta upp de ändringar som lagstiftaren företog för att komma till rätta med problematiken, som emellertid lever kvar än idag om än i annan form. I den avslutande delen kommer vi att presentera alternativ till det nuvarande svenska domstolssystemet.

Stoffet i arbetet kommer även att ordnas utifrån en sammanhangsdisposition. På grund av denna disposition kommer vi ibland bli tvungna att göra avkall från vår kronologiska ordning. Vår avsikt med att organisera uppsatsen utifrån en sammanhangsdisposition är att problematik skall belysas först och att vi därefter redogör för de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problemen.³

För att skapa ett brett spektrum i uppsatsen kommer vi att behandla ämnet ur olika perspektiv; alltifrån den enskildes till lagstiftarens. Vi vill disponera vårt utrymme väl genom avvägda delar av fakta, analys och reflektion där dagens och framtidens problematik i stor utsträckning belyses.

³ Jensen, Lindblom och Rylander, Att skriva juridik s 21 ff.

1.5 Avgränsning

Denna uppsats kommer inte att behandla specialdomstolarna såtillvida de inte översiktligt nämns i kommande rättsfallsreferat och i avsnitt 13.3 om specialisering. Uppsatsen kommer att koncentreras kring förvaltningsbesvär och kommunalbesvär lämnas utan hänseende.

Då de främsta lagändringarna inom området har berört förvaltningslagen har vi haft fokus på denna lag och inte på förvaltningsprocesslagen. Vi har därför valt att endast översiktligt nämna förvaltningsprocesslagen i de fall den har en naturlig plats i uppsatsen.

Inom ramen för uppsatsen kommer EG-rätten endast översiktligt att beröras. En central del av uppsatsens innehåll kommer att beröra Europakonventionens inverkan på det svenska rättssystemet vad gäller rätten till domstolsprövning. Vi har dock valt att avgränsa behandlingen av Europakonventionen till artikel 6.1 mening 1:

”Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.”

Anklagelse för brott kommer inte att behandlas inom sfären för denna uppsats. Som en naturlig följd av vårt ämnesval, Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut, kommer vi däremot att behandla rätten till avgörande inom skälig tid då denna del av stadgandet har samröre med den problematik som vi behandlar; en sen rätt till domstolsprövning medför ibland inte avsedd effekt. Vi kommer även att behandla kravet på opartisk domstol där frågan är vilka svenska nämnder som anses uppfylla detta krav.

Vi kommer endast översiktligt att beröra besluts överklagbarhet som förutsättning för rätten till domstolsprövning då detta är ett i sig omfattande ämne. Den intresserade hänvisas till *Förvaltningsrättens grunder av Alf Bohlin och Wiweka Warnling-Nerep, Allmän förvaltningsrätt av Håkan Strömberg och Bengt Lundell* samt *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar av Bertil Wennergren*.

Vid vår behandling av den nya rättsprövningslagen, lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, kommer vi att beröra de för uppsatsen centrala revideringar av lagen som skett. Dock kommer uppsatsen inte att behandla miljöorganisationers möjlighet att ansöka om rättsprövning i enlighet med den så kallade Århuskonventionen.

2. Historik

2.1 Rätten att gå till Kungs

Förvaltningsdomstolarna har inte alltid förekommit i den skepnad vi är vana vid med länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten. Termen förvaltningsdomstol är ett relativt nytt begrepp i svensk lag; det introducerades i lagtext år 1971.⁴ De allmänna förvaltningsdomstolarna har inte haft samma givna domstolsställning som de allmänna domstolarna vilket bland annat beror på att man under medeltiden ”gick till Kungs” med de spörsmål som idag faller inom förvaltningsdomstolarnas område. Kungen utförde både förvaltnings- och rättsskipningsuppgifter. På grund av kungens omfattande befogenheter var gränsen mellan förvaltning och rättsskipning diffus. Då kammarrätterna infördes under 1600-talet fordrades en gränsdragning mellan instituten förvaltning och rättsskipning. Det är denna gränsdragning som än idag präglar förvaltningssystemet och förorsakar problem.⁵

Det går inte över en natt att förändra de rättstraditioner som präglat det svenska rättssystemet ända sedan medeltiden. Rättssystemet som var hade starkt stöd av den politiska makten. Dock har förändring successivt skett då rätten att ”gå till Kungs” i modern tid har ersatts av en möjlighet att få ett beslut överprövat av regeringen. Kammarrätten var länge ensam instans i förvaltningsdomstolssystemet. Först 1909 tillkom den instans som kom att bli Sveriges högsta förvaltningsdomstol, Regeringsrätten. Syftet med Regeringsrätten var dels att ärenden från kammarrätten skulle kunna överprövas av en domstol, dels att omplacera ärenden från regeringen.⁶

⁴ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 14.

⁵ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 5 f.

⁶ A.a. s 6, s 32 samt s 315.

2.2 Förvaltningsrättsreformen

Det förvaltningsrättsliga området har inte präglats av samma enhetlighet som civil- och straffprocessens område. Detta har dels berott på att förvaltningsrättsområdet är vidsträckt, dels på att det saknats en sammanhållande förfarandelag motsvarande rättegångsbalken. Området har istället präglats av omfångsrik speciallagstiftning. Rättsreglerna inom förvaltningssfären har vuxit fram successivt i takt med ett upptäckt behov vilket lett till problem i form av ett svåröverblickbart system. Lagstiftaren uppmärksammade problematiken och år 1971 tillkom två förfarandelagar: förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt den nuvarande förvaltningslagen (1986:223). Dessa lagar är subsidiära vilket har medfört att speciallagstiftningar än idag har stort inflytande på det förvaltningsrättsliga området.⁷ Under samma period infördes även lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som omfattar alla förvaltningsdomstolsinstanserna: länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten. Lagen stadgar bland annat hur förfarandet i instanserna skall föras.⁸

Lagarnas tillkomst var startskottet på förvaltningsrättsreformen. Förutom tillkomsten av dessa tre nya lagar innebar förvaltningsrättsreformen även att det tillkom en lägsta förvaltningsdomstolsinstans. Senare, år 1979, sammanfördes de tre lägsta länsrättsformerna: länsdomstolar, länskatterätter och fastighetstaxeringsrätten, till en gemensam underinstans och bildade det som idag är länsrätt.⁹ Efter sammanslagningen blev länsrätterna självständiga då de lösgjordes från länsstyrelsens inflytande.¹⁰

Länge var Regeringsrätten ensam förvaltningsrättslig instans med generell behörighet. Under 1970-talet fick kammarrätten utökad kompetens för att fungera som en underinstans till Regeringsrätten. Genom reformen utökades även antalet kammarrätter successivt, till att bli fyra domstolar. Prövningstillstånd infördes för att kunna överklaga kammarrättens domar och på detta sätt åstadkom lagstiftaren att Regeringsrätten erhöll status som

⁷ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 23.

⁸ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 17 samt Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 176.

⁹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 222.

¹⁰ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 176.

prejudikatinstans. Till följd av ovanstående reducerades Regeringsrättens arbetsbelastning.¹¹

När de olika länsrättsformerna sammanslogs till en gemensam underinstans erhöll de ett utbredd kompetensområde och blev allmänna förvaltningsdomstolar.¹² Det var först när förvaltningsdomstolsorganisationen bestod av tre instanser som ansökningsmål blev en verklighet även för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Tidigare hade prövning enbart bestått av överklagade förvaltningsbeslut. Exempel på anhängiggöranden vid länsrätt är: psykiatrisk tvångsvård, tvångsisolering enligt smittskyddslag (2004:168), utdömanden av vite samt återbetalning av utgiven social ersättning.¹³ Flera reformer skulle krävas innan länsrätterna under 1990-talets början erhöll samma vittomfattande kompetensområde som kammarrätterna.¹⁴

2.3 Regeringens roll

Under 1990- och 2000-talet har lagstiftaren successivt överflyttat prövning av olika måltyper från förvaltningsmyndigheter och regering till ordinarie domstol. Förutom behovet av domstolskontroll har skälet till omarbetningen av systemet varit att regeringen skall kunna koncentrera sin arbetsinsats inom de viktigaste områdena i den politiska sfären: försvars-, ordnings- och säkerhetsfrågor samt frågor rörande statens allmänekonomi.¹⁵ Ytterligare exempel på känsliga frågor som regeringen har velat behålla beslutanderätten över är bland annat hur fast egendom skall användas samt miljöskyddsfrågor. Vissa beslut inom dessa områden prövas enkom av regeringen då de är av sådan känslig karaktär att Sveriges regering själv vill kontrollera användningen.¹⁶ Regering har tidigare skyddats, och i viss mån skyddas den än idag från domstolarnas kontrollmakt. Regeringen har således kunnat agera relativt ostört jämfört med andra myndigheter.¹⁷

¹¹ SOU 1994:117 s 38.

¹² Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 176.

¹³ Lavin, Förvaltningsprocessen 2000 s 99.

¹⁴ A.a. s 97.

¹⁵ Prop. 2002/03:27 s 12 f samt Hemmingsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut s 53.

¹⁶ Warnling-Nerep, utkast 12 kap. Förvaltningsrättens grunder, tredje upplagan s 324.

¹⁷ Smith och Eckhoff, Sverige som konstitutionell demokrati s 21.

Numera är kompetensfördelningen på förvaltningsidan uppdelad mellan: länsrätt, kammarrätt, Regeringsrätten och regeringen. I specialförfattningar kan man utläsa vilket av dessa organ som man skall vända sig till vid ett överklagande av förvaltningsbeslut. I de fall då "konungen" fortfarande står angiven som prövningsorgan skall istället som huvudregel förstås regeringen. Undantag förekommer dock då "konungen" istället skall förstås som kammarrätt eller Regeringsrätten. Dessa undantagsfall framgår av lag (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, också kallad behörighetslagen. Det bör dock observeras att arbete pågår för att korrigera specialförfattningar så att denna särskilda uppräkningslista kan undvikas. Då även vissa av dessa måltypen torde tas bort i framtiden är det högst sannolikt att behörighetslagen kommer att bli obsolet.¹⁸ Istället kommer allmän förvaltningsdomstols behörighet alltmer att utläsas ur flertalet specialbestämmelser.¹⁹

3. Nationell rätt

3.1 Finns en stadgad rätt till domstolsprövning?

Den enskildes rätt till domstolsprövning är en viktig komponent för att åstadkomma rätts-säkerhet och man kan därför föreställa sig att den borde vara tillfredställande lagreglerad. Så är dock inte fallet i Sverige. I den svenska grundlagen, regeringsform (1974:152), finns förvisso ett stadgande i 2 kap. 9 §, men det reglerar endast bristfälligt den svenska rätten till domstolsprövning:

"Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledningen av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Vad nu sagts gäller dock icke när fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

Har medborgare av annan anledning än som angives i första stycket blivit omhändertagen tvångsvis, skall han likaså kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. **Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.**

¹⁸ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 179 f.

¹⁹ Strömberg, Delade meningar om allmän förvaltningsdomstols kompetens s 214.

Har prövning som avses i första eller andra stycket icke uppdragits åt myndighet som är behörig enligt föreskrifterna där, skall den ankomma på allmän domstol. Lag (1979:933)” [Fetstil utförd av författarna]²⁰

Andra stycket tillämpas på så kallade administrativa frihetsberövanden. Som kan utläsas av andra stycket kan prövningen av dessa fall komma att utföras av nämnder istället för av ordinarie domstolar. Nämnden ifråga måste dock uppfylla vissa krav för att kunna kvalificeras som godkänt prövningsorgan, bland annat skall nämndens sammansättning som ovan nämnts vara stadgad i lag.

3.2 Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol/myndighet

I Sverige har vi å ena sidan allmänna domstolar och å andra sidan allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Den valda modellen med två olika domstolsystem kräver en tydlig uppdelning av kompetensen. De mest framträdande lagarna på området: rättegångsbalk (1942:740), förvaltningslag (1986:223), förvaltningsprocesslag (1971:291) samt lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är förfarandelagar och de ger ingen ledning vad gäller den materiella kompetensfördelningen. För att få denna ledning måste man istället vända sig till speciallagar.²¹

3.2.1 Rättegångsbalken

De organ som har behörighet att pröva tvister framgår bland annat av rättegångsbalken. Det bör redan i detta tidiga skede observeras att vad gäller rättegångsbalkens begrepps-användning omfattas de allmänna förvaltningsdomstolarna av begreppet ”annan myndighet än domstol” och inte av domstolsbegreppet.

Allmän domstols kompetens är negativt fastslagen vilket framgår av 10 kap. 17 § rättegångsbalken:

”Ej vare på grund av vad i detta kapitel stadgas rätten behörig att upptaga:

²⁰ Med tanke på den avgränsning som vi gjort kommer vi inte att behandla första stycket i denna paragraf.

²¹ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 3.

1. tvist, som skall upptagas av annan myndighet än domstol eller av särskild domstol eller enligt lag eller författning skall omedelbart prövas av skiljemän;
2. tvist, som skall väckas vid viss domstol, om denna enligt lag eller författning är ensam behörig att upptaga sådan tvist; ...”

Av paragrafen kan utläsas att allmän domstol har kompetens att döma om inte kompetensområden ålagts regeringen, annan myndighet eller specialdomstol. Allmän domstol utesluts således att pröva tvisten om de uppräknade organen har kompetens att utföra en slutgiltig rättslig prövning. Kärnproblematiken avseende kompetensfördelningen är till syvende och sist huruvida ovan nämnda organ har erhållit en exklusiv kompetens eller ej. Rättegångsbalken ger ingen vägledning i denna fråga.

Ur lagrummet kan inte själva kompetensfördelningen förstås utan denna får istället utläsas av gällande regler om kompetensfördelning.²² I förarbetena till lag (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken kan avseende 5 § utläsas att den kompetensfördelning som var gällande innan nya rättegångsbalken tillkom fortfarande skall tillämpas. Enligt 10 kap. 26 § gamla rättegångsbalken i 1734 års lag kunde förvaltningsmyndigheter erhålla exklusiv prövningsrätt i offentligrättsliga spörsmål genom förordningsbemyndigande. Stadgandet har fortfarande betydelse för kompetensregler som framgår av äldre förordningar, men det är oklart huruvida det har något inflytande på lagar eller nya förordningar.

3.2.2 Rättspraxis

Utvecklingen har gått mot att förvaltningsmyndigheter har en exklusiv prövningsrätt i de fall de allsidigt, objektivt och slutgiltigt har att pröva saken.²³ I vissa fall kan förvaltningsmyndigheter realisera sina förvaltningsbeslut utan att ta hjälp av allmän domstol.²⁴ Detta är en omständighet som talar för att förvaltningsmyndigheterna erhållit exklusiv beslutanderätt i frågan.²⁵ I NJA 1998 s 656 II kom Högsta domstolen till slutsatsen att allmän domstol inte var behörigt prövningsorgan. Förvaltningsmyndigheten hade på ett allsidigt och

²² Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 228.

²³ Se NJA 1949 s 330, NJA 1950 s 333 och NJA 1952 s 248.

²⁴ Se vidare under avsnittet 3.2.4 Förvaltningsmyndigheternas möjlighet att erhålla exekutionstitlar.

²⁵ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 229.

slutgiltigt sätt prövat talan och allmän domstol var därför utesluten. *Håkan Strömberg* kritiserar däremot det faktum att Högsta domstolen inte verkar ha diskuterat kvaliteten på prövningen.²⁶

De gränser för kompetensfördelningen som har kunnat urskiljas är bland annat att allmän domstol har avhållit sig från att pröva fall där begäran från enskild avsett att domstolen skall ålägga eller förbjuda myndighet att besluta om viss sak. Inte heller har allmän domstol tagit sig an fall där det framförts begäran om att förvaltningsbeslut skall ogiltigförklaras. Utanför de allmänna domstolarnas sfär faller prövningar som resulterar i skönsrättsliga slutsatser samt de fall som kräver specialkunskap. Dessa fall är förbehållna administrativ prövning.²⁷

Några områden av beslut som kan illustrera kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter är: skatter, avgifter, understöd, bidrag och ersättningar som mottagits från stat eller kommun. Som ovan nämnts är det problematiskt att fastslå huruvida förvaltningsmyndigheters kompetens är exklusiv eller ej. Allmän domstol är utesluten från prövning om det konstateras att exklusiv kompetens föreligger.²⁸

Vad gäller beslut om skatter och avgifter är som huvudregel förvaltningsmyndigheterna behöriga att överpröva dessa beslut. Allmän domstol blir endast behörig i de fall då skatte- eller avgiftsbesluten saknar stadgade regler avseende debitering, restitution eller indrivning.²⁹ När det gäller kommunala avgifter är det dock vanligt förekommande att sådana stadganden saknas och därmed blir allmän domstol behörigt prövningsorgan.³⁰

Avseende enskildas krav på att erhålla understöd, bidrag eller ersättningar från stat eller kommun är det som huvudregel förvaltningsmyndighet som är rätt instans att vända sig till. Frågan har varit när förvaltningsinstitutet, bestående av förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolarna, har exklusiv prövningsrätt. Det har de ansetts ha i fall där ansökta stöd beviljats på skönsrättsliga grunder. Fall då allmän domstol kan aktualiseras som

²⁶ Strömberg, Äger allmän domstol pröva en fråga om kommunal skatteutjämning? s 2 f.

²⁷ Lavin, Förvaltningsprocessen 2000 s 94.

²⁸ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 329 f.

²⁹ Se NJA 1952 s 89 och NJA 1987 s 198.

³⁰ Se NJA 1998 s 656 I.

prövningsorgan är då lagen inte tillhandahåller den enskilde ett stadgat administrativt förfarande.³¹ Vad gäller beslut om stöd är allmän förvaltningsdomstol exklusiv domstol, men allmän domstol kan ha behörighet att pröva frågor med anknytning till stödet.³² Inom de allmänna domstolarnas behörighet faller att pröva myndighetens krav avseende återbetalning av bidrag. Denna behörighet föreligger även i de fall allmänna förvaltningsdomstolar kan pröva överklaganden av den enskilde vad gäller förvaltningsmyndighetens återkravsbeslut. Det parallella systemet har fastslagits genom praxis.³³ Viktigt är att notera att allmän domstol inte har behörighet att pröva huruvida den enskilde har rätt att erhålla bidrag av staten från första början, utan är enbart behörig att i sak pröva de återbetalningskrav som uppställts på den enskilde, trots att frågorna härrör från samma författning.³⁴

De allmänna förvaltningsdomstolarnas egen reglering föreskriver deras kompetens genom enumeration. Uppräkningen framgår inte av förvaltningsprocesslagen utan utläses av specialförfattningar.³⁵ Således krävs att bestämmelser avseende rätt till domstolsprövning efterforskas i specialförfattningar för att frågan om behörig domstol skall kunna avgöras korrekt. Dessutom finns ledning i europarättsliga stadganden och praxis.³⁶

3.2.3 Incitament för behörighet

Det uppställs inga klagande kriterier för att klassificera vilka mål som skall behandlas av vardera domstol. Eftersom rättegångsbalken inte tillhandahåller någon definition av begreppet tvistemål är uppdelningen mellan tvistemål och förvaltningsprocess inte användbar som indelningskriterie. I doktrinen har det framförts att i de fall enskilds intresse ställs mot ett allmänt intresse och saken varken direkt rör tvist eller brott skall målet anses vara av förvaltningsrättslig karaktär. Även i denna fråga blir kärnproblematiken huruvida förvaltningsdomstol i sådana fall skall anses inneha exklusiv

³¹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 330 f, se även NJA 1984 s 648, NJA 1988 s 15, NJA 1988 s 552 och NJA 2000 s 727.

³² Andersson, Rätten till domstolsprövning och svenska domstolarnas behörighet s 864.

³³ Se NJA 1975 s 675, NJA 1983 s 362 samt NJA 1991 s 363.

³⁴ Se NJA 1994 s 657 samt RÅ 2005 ref 29.

³⁵ Inom ramen för denna uppsats finns dock inte utrymme att redogöra för alla dessa författningar. Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 17.

³⁶ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 316.

kompetens.³⁷ Vad gäller denna bedömning finns inga fastslagna kriterier. *Håkan Strömberg* framhäver att det sällan stadgas i författningstexten huruvida kompetensen är exklusiv eller ej.³⁸ Enligt *Bertil Wennergren* är utgångspunkten att mål som tillfaller de allmänna förvaltningsdomstolarna skall prövas av dem exklusivt.³⁹

Själva frågan att bestämma vilken domstol som är behörig att pröva en tvist är främst beroende av vilka lagregler som anförs. Stöder sig talan i huvudsak på civilrättsliga regler är detta ett incitament för att allmän domstol är behörig att pröva talan. Motsvarande bedömning utförs för allmän förvaltningsdomstol; utgör offentlighetsregler grunden för talan förs i regel en förvaltningsprocess. Vid avgörande av behörighetsfrågan kan man inte utgå från att det rör sig om en förvaltningsprocess enbart baserat på det faktum att kommun eller stat är part i målet. Som exempel kan nämnas att mål rörande skadeståndsanspråk gentemot kommun och stat förs i allmän domstol.⁴⁰

3.2.4 Förvaltningsmyndigheternas möjligheter att erhålla exekutionstitlar

Problem kan uppstå för förvaltningsmyndigheten i de fall den beslutat om återkrav och den enskilde inte frivilligt rättar sig efter beslutet. Förvaltningsmyndigheten är då i behov av en exekutionstitel för att kunna genomdriva sitt beslut.

Av 3 kap. 1 § p 1 utsökningsbalk (1981:774) kan utläsas att domstols dom, utslag samt beslut utgör exekutionstitlar. Med domstol avses både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.⁴¹ I vissa fall kan även förvaltningsmyndigheternas egna beslut utgöra exekutionstitlar, förutsatt att det framgår av särskild föreskrift, se 3 kap. 1 § p 6 jämfört med 3 kap. 20 § utsökningsbalken. Det är i de fall då förvaltningsmyndigheternas beslut inte utgör exekutionstitlar som problem uppstår. För att åstadkomma en exekutionstitel genom de allmänna förvaltningsdomstolarnas ombesörjande är den ursprungliga beslutsmyndigheten beroende av att den enskilde överklagar beslutet. I de fall den enskilde inte överklagar samt då förvaltningsmyndighetens eget beslut inte utgör en exekutionstitel

³⁷ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 19 f.

³⁸ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 228.

³⁹ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 22.

⁴⁰ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 227 f.

⁴¹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 348.

måste förvaltningsmyndigheten erhålla en sådan på annat sätt. Förvaltningsmyndigheter kan inte vända sig till allmän förvaltningsdomstol för att erhålla exekutionstitlar utan förvaltningsmyndighetens enda möjlighet är att vända sig till allmän domstol där den kan föra en fullgörelsetalan avseende återkravet och därmed realisera sitt beslut.⁴² Det bör observeras att allmän domstol inte kan upphäva eller ändra förvaltningsmyndighetens beslut.⁴³ Även den enskilde kan vända sig till allmän domstol. Den får då föra en negativ fastställsetalan, det vill säga få fastslaget att det ej föreligger en skyldighet att återbetala.⁴⁴

Torbjörn Andersson framhåller att Högsta domstolens praxis tyder på att allmänna domstolar alltid skall vara behöriga att pröva återbetalningskrav avseende offentliga stöd i de fall den beslutande förvaltningsmyndigheten är beroende av allmän domstol för att erhålla en exekutionstitel på grund av att den enskilde inte överklagar myndighetens beslut.⁴⁵

Problem finns inom detta område på grund av den acceptans som föreligger för att statligt beviljade bidrag inte skall kontrolleras. Då detta faktum ställs mot att det är domstolars domar, utslag eller beslut som utgör exekutionstitlar i enlighet med 3 kap 1 § p 1 utsökningsbalken föreligger det en motsättning.

3.2.4.1 Yttrande om frågan

Vi konstaterar att i de fall som förvaltningsmyndigheten vill vara säker på att återkravet realiserar (inom rimlig tid) måste myndigheten vända sig till allmän domstol. Väljer då även den enskilde att överklaga förvaltningsmyndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol riskeras att parallella förfaranden uppstår. Frågan är om det inte vore bättre att förvaltningsmyndigheter skulle kunna vända sig till allmän förvaltningsdomstol för att utfå en exekutionstitel? Vi kan bara spekulera, men ser det uppenbara problemet; trots att allmänna domstolar enligt "tradition" har handskats med återkravsfrågor får allmän

⁴² Se NJA 1984 s 648 samt NJA 1996 s 202, jämför även med NJA 1999 A 2, NJA 1999 A 3 samt NJA 1999 A 4

⁴³ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 350.

⁴⁴ Se NJA 1988 s 552.

⁴⁵ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 877 f.

förvaltningsdomstol senare dessa frågor på sitt bord om den enskilde överklagar. Frågan är om en eventuell effektivitetsvinst skulle kunna realiseras om allmän förvaltningsdomstol skulle handha alla stadier avseende offentliga medel – från överklagande av beslut till realisering av desamma oavsett vilken part som vill få beslutet genomdrivet alternativt ändrat?

4. Europakonventionens inverkan på det svenska domstolssystemet

4.1 Inledning

Redan 1953 ratificerade Sverige Europakonventionen.⁴⁶ Det skulle dock dröja ända fram till den 1 januari 1995 innan den blev gällande som svensk lag och således direkt tillämplig i Sverige som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1994:1219).

4.2 Realisering av Europakonventionen

Sverige innehar det primära ansvaret för att Europakonventionen följs inom landets gränser. Konventionsstaten skall företa ändringar som åtgärdar uppmärksammade brister. Däremot kan den enskilde vars rätt konstaterats kränkt ej kräva en ytterligare prövning eftersom staten inte har en skyldighet att realisera en ny sådan.⁴⁷ Det existerar visserligen ett internationellt kontrollsystem för att tillse att konventionen efterlevs, men detta system träder in först då kontrollen inte har fullgjorts av staterna.⁴⁸ Det organ som kontrollerar att Europadomstolens domar efterlevs är Ministerkommittén, se artikel 46 p 2 Europakonventionen.

4.3 Konventionsbrott

Vad gäller förvaltningsbeslut vilka gått den enskilde emot har det i Sverige existerat en sedvänja där dessa beslut överklagats till närmast högre myndighet, om inget annat var

⁴⁶ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 34.

⁴⁷ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 58 f.

⁴⁸ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 33.

stadgat i specialförfattning.⁴⁹ I början av 1980-talet fick det svenska systemets uppbyggnad för första gången kritik från Europadomstolen i och med avgörandet av fallet Sporrong och Lönnroth mot Sverige.⁵⁰ Domstolen ansåg inte att Sverige uppfyllde artikel 6.1 Europakonventionen vad gällde rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. I de fall då en civil rättighet eller skyldighet påverkades och den enskilde inte kunde få sin sak prövad av domstol på grund av ett stadgat överklagandeförbud bröt Sverige mot Europakonventionen.⁵¹

Sverige har även vid ett flertal senare tillfällen fällts av Europadomstolen⁵² för bristande uppfyllelse av artikel 6.1 Europakonventionen. Det svenska systemet uppvisade brister eftersom ingen domstolskontroll fanns att tillgå. I dessa fall var regeringen sista instans. På grund av de mycket omfattande krav som uppställs för att ett fall skall kunna tas upp till prövning ansågs inte det svenska resningsinstitutet tillräckligt för att täppa igen de hål som rättssystemet uppvisade.⁵³

4.3.1 Lagstiftarens åtgärd – lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Som en första åtgärd för att komma till rätta med ovanstående brister instiftades lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Lagen innebar att en domstolsprövning möjliggjordes i de fall då Sverige inte tidigare tillhandahållit någon godtagbar prövningsmöjlighet och en sådan var påkallad av Europakonventionen.

Avsikten med rättsprövningslagen var att erhålla en ny form av domstolsprövning som inte klassificerades som en extraordinär prövning eftersom resning inte ansetts vara ett fullgott alternativ enligt Europadomstolen.⁵⁴ Domstolsprövning kunde nu möjliggöras i form av rättsprövning i de fall då saken omfattades av 8 kap. 2 och 3 § § regeringsformen:

⁴⁹ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 174.

⁵⁰ Mål nr 1/1981/40/58-59.

⁵¹ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 6 samt Ds 2005:9 s 7 f.

⁵² Se Pudas mot Sverige mål nr 12/1986/110/138, Bodén mot Sverige mål nr 18/1986/116/164, Tre Traktörer Aktieföretag mot Sverige mål nr 4/1988/1148/202, Allan Jacobsson mot Sverige (nr 2) mål nr 8/1997/792/993, Håkansson och Stureson mot Sverige mål nr 15/1988/159/215, Skärby mot Sverige, mål nr 14/1989/174/230 samt Fredin II mot Sverige mål nr 20/1993/415/494.

⁵³ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 150.

⁵⁴ Warnling-Nerep, Kommentarer till lag 2006:304 s 2 hämtad från Karnov Plus den 18 september 2007.

2 § ”Föreskrifter om **enskildas personliga ställning** samt om deras **personliga och ekonomiska förhållanden inbördes** meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra:

1. föreskrifter om svenskt medborgarskap,
2. föreskrifter om rätt till släktnamn, om äktenskap och föräldraskap, om arv och testamente samt om familjeförhållanden i övrigt,
3. föreskrifter om rätt till fast och lös egendom, om avtal samt om bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser.”

3 § ”Föreskrifter om **förhållandet mellan enskilda och det allmänna**, som gäller **åligganden** för enskilda eller i övrigt avser **ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden**, meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande. SFS 1976:871.”[Fetstil utförd av författarna]

Av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att de aktuella besluten måste avse en enskilds personliga ställning eller de personliga alternativt ekonomiska förhållandena. Vidare framgår av 8 kap. 3 § regeringsformen att det är betungande beslut som omfattas av rättsprövningslagens sfär. Formuleringen av lagens tillämpningsområde diskuterades innan införandet. Frågan var hur man bäst skulle kunna uppfylla de krav som artikel 6.1 Europakonventionen ställer utan att lagen skulle få ett alltför omfattande tillämpningsområde. Lagstiftaren valde att hänvisa till de två ovan nämnda paragraferna i regeringsformen istället för att uttryckligen använda begreppet civila rättigheter och skyldigheter. Genom den valda metoden ville man undvika att lagens tillämpningsområde skulle bli oklart med tanke på att Europadomstolen inte utvecklat en klar definition av begreppet. Lagstiftaren ville även undvika uppkomsten av missuppfattningar beträffande begreppet ”civila”. Begreppet har i nationell rätt haft ett snävare omfång än vad Europadomstolens praxis fastställt där även offentlighetsliga spörsmål ansetts falla in under termen ”civil”.⁵⁵ Den anknytning som lagstiftaren valde har kritiserats. Paragrafernas syfte har tidigare varit att fördela normgivningsmakten mellan regering och riksdag, inte att avgränsa rätten till domstolsprövning.⁵⁶

Lagen medförde att domstol efter inkommen ansökan prövade om förvaltningsbeslutet stred mot någon rättsregel, 1 § st 1 rättsprövningslagen. Om beslutet konstaterades strida

⁵⁵ Prop. 1987/88:69 s 21.

⁵⁶ Warnling-Nerep, Skall rättsprövningslagen ”skrotas”? s 6.

mot en rättsregel och det inte var uppenbart att den rättsliga bristen saknade vikt för beslutet skulle det upphävas. Domstolens alternativ var att låta beslutet stå fast eller upphäva och återförvisa målet till tidigare instans.⁵⁷

Lagen skapade en direktväg till prövning hos kammarrätt alternativt Regeringsrätten i de fall då förutsättningarna för prövning var uppfyllda.⁵⁸ Således uppkom en möjlighet för enskilda att erhålla prövning av förvaltningsbeslut (som utgjorde myndighetsutövning) hos kammarrätt. Regeringsbeslut å andra sidan prövades direkt av Regeringsrätten.⁵⁹ Det fanns ett stort behov av prövning vilket visade sig i form av stor måltillströmning.⁶⁰

Wiweka Warnling-Nerep har i samband med behandling av rättsprövningslagen förmedlat uppfattningen att lagen endast bör ses som en ”nödvändig nödlösning”. Hon kritiserade det faktum att lagstiftaren inte från början utarbetade en mer fullständig lösning. Senare kom rättsprövningslagens koppling till 8 kap. 2 och 3 § § regeringsformen att innebära problem för Sveriges uppfyllelse av artikel 6.1 Europakonventionen. *Wiweka Warnling-Nerep* var av åsikten att rättsprövningslagen ”bör aldrig uppfattas som ett ‘tillräckligt medel’”.⁶¹ Hon menade att lagstiftaren, i fall där rättsprövning aktualiserades, istället borde ha föranletts att genomföra ändringar i speciallagstiftning för att åtgärda de brister som uppdagats, såsom lagstiftaren agerade i fallet *Tre Traktörer AB mot Sverige*.⁶² Fallet belyser en del av utvecklingen som har skett i och med europarättens påverkan. Omständigheterna i fallet var sådana att länsstyrelsens beslut endast kunde överklagas till Socialstyrelsen. Europadomstolen underkände denna ordning och följden blev att kammarrätt istället blev överprövningsmyndighet.

I de fall då lagstiftaren har åtgärdat luckor i det svenska rättssystemet medför dessa åtgärder att behovet av rättsprövning minskar på grund av lagens sekundära karaktär.⁶³ Då

⁵⁷ Ds 2005:9 s 19 f.

⁵⁸ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 268.

⁵⁹ Ds 2005:9 s 7 f samt s 19.

⁶⁰ A.a. s 18.

⁶¹ Warnling-Nerep, Skall rättsprövningslagen ”skrotas”? s 2.

⁶² Warnling-Nerep, Hur skall en ”europeisk älg” domstolsprövas? s 379 f samt *Tre Traktörer AB mot Sverige* mål nr 4/1988/148/202.

⁶³ Warnling-Nerep, Skall rättsprövningslagen ”skrotas”? s 4.

rättsprövningslagen instiftades var den endast av provisorisk karaktär, men genom beslut år 1996 blev den ett varaktigt inslag i det svenska rättssystemet.⁶⁴

Wiweka Warnling-Nerep har framhållit det orimliga med att Regeringsrätten och kammarrätterna belastas med många fall vilka egentligen inte är av sådan komplicerad natur att prövningstillstånd skulle ha beviljats vid en ordinär prövning. Istället skulle hon föredra en ordinär prövning då denna är mer omfattande.⁶⁵

Som nedan kommer att framgå har fall hamnat mellan stolarna och i en del av dessa fall har tidsfristen för att erhålla rättsprövning försuttits. En bidragande anledning till detta har varit att varken förvaltningsmyndigheter eller regering har varit skyldiga att upplysa den beslutet gäller om att möjligheten till rättsprövning fanns. Tidsfristen för ansökan om rättsprövning är tre månader från dagen för beslutet och det finns anledning att tro att bristande upplysning om denna överprövningsmöjlighet har bidragit till försutten prövning.⁶⁶

4.4 Artikel 6.1 Europakonventionen

Artikel 6.1 Europakonventionen ger uttryck för en rättssäkerhetsgaranti som bör finnas i varje rättsstat. Har det fattats ett förvaltningsbeslut som rör ens civila rättigheter eller skyldigheter skall beslutet kunna prövas av en domstol.⁶⁷ Det har i Sverige varit kutym att vissa förvaltningsmyndigheter har till uppgift att överpröva förvaltningsbeslut. I många fall har överprövningen av denna typ av myndighet varit slutgiltig, utan möjlighet till domstolsprövning.⁶⁸ Man bör ha i åtanke att artikel 6.1 Europakonventionen inte i sig ger en rätt till överklagande utan istället stadgar rätt till en domstolsprövning.⁶⁹ Det har ingen betydelse i vilken instans prövningen utförs.⁷⁰

⁶⁴ Ds 2005:9 s 17.

⁶⁵ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 52.

⁶⁶ A.a. s 7.

⁶⁷ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 170.

⁶⁸ A.a. s 175.

⁶⁹ Se RÅ 2002 ref 40

⁷⁰ Ds 2005:9 s 16.

Artikel 6.1 stadgar:

”**Var och en** skall, vid prövningen av hans **civila rättigheter och skyldigheter** eller av en anklagelse mot honom för brott, vara **berättigad till** en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk **domstol**, som upprättats enligt lag.”[Fetstil utförd av författarna]

4.4.1 Grundförutsättningar för tillämpning av artikeln

Enligt artikel 1 Europakonventionen kan artikel 6.1 Europakonventionen åberopas av den som befinner sig inom en konventionsstats jurisdiktion.⁷¹ Det är följaktligen inget krav att den som stöder sig på artikeln måste vara medborgare i konventionsstaten. Rätt till domstolsprövning tillfaller ”var och en” utan någon som helst diskriminering, dock med den begränsningen att man skall vara saklegitimerad.⁷²

Europadomstolen har utvecklat en omfattande praxis rörande artikel 6.1 Europakonventionen. Den tvist som skall tas upp till prövning måste till sin karaktär vara reell och seriös. Med detta avses att anspråken rör en verklig tvist med krav baserade på en rättighet eller skyldighet som förekommer i konventionsstaten. I fallet Rolf Gustafson mot Sverige,⁷³ där det var frågan om huruvida artikeln var tillämplig på anspråk om brotts-skadeersättning, fastslogs en presumtion för att tvisten skall anses vara reell och seriös så länge inget uppenbart tyder på motsatsen. Den part som för sin talan i Europadomstolen måste dock kunna presentera rimliga grunder för sina anspråk. Det uppställs inga krav på att underlaget som den klagande parten uppvisar måste vara välgrundat, men anspråket får å andra sidan inte framstå uppenbart ogrundat. För att skapa en symmetri mellan de krav som uppställs på tvisten; att den skall anses vara reell och seriös och på kraven att anspråken inte får vara uppenbart ogrundade, krävs att domstolen gör en restriktiv bedömning med avseende på vad som skall bedömas som uppenbart ogrundat.⁷⁴

Artikeln 6.1 Europakonventionen är tillämplig oavsett vilken lag som aktualiseras eller vilken sorts myndighet alternativt domstolstyp som beslutar/dömer i målet. Ur europa-

⁷¹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 136.

⁷² A.a. s 38 samt s 141.

⁷³ Mål nr 113/1995/619/709.

⁷⁴ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 138.

rättslig synvinkel har det således ingen betydelse huruvida det är allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol som är behörigt organ.⁷⁵

Det framgår av Europadomstolens praxis att rätten till domstolsprövning enbart är en processuell rättighet och därför måste den nationella domstolen i det enskilda fallet granska landets lagstiftning för att bedöma om en nationell materiell rättighet är för handen.⁷⁶

Det är inte helt självklart vad som skall anses vara en rättighet. Förmåner som ”var och en” kan beviljas kan falla utanför rättighetsbegreppet i de fall då det beslutande organets bedömning innehållit skönsmässiga avvägningar. Dock har Europadomstolen varit generös inom detta område och den har många gånger bedömt att beslut rörande ekonomiska bidrag och utgivande av tillstånd omfattas av rättighetsbegreppet trots skönsmässiga inslag.⁷⁷

Det är dock inte alla rättigheter alternativt skyldigheter som kan prövas av Europadomstolen utan ett krav är att de måste kunna klassificeras som civila rättigheter och skyldigheter. Det rimligt att tro att år 1949, då konventionen upprättades, hade många av de anslutande staterna uppfattningen att alla offentlighetsrättsliga frågor föll utanför beteckningen ”civila” rättigheter och skyldigheter. Som illustrerande exempel kan anges att vid svensk ratificering av konventionen år 1953 var den rådande uppfattningen att civila rättigheter och skyldigheter enbart omfattade de tvistemål som fördes i enlighet med rättegångsbalken.⁷⁸

Artikel 6.1 Europakonventionen stadgar prövningsrätt avseende ordinära domstolsmöjligheter som förekommer inom konventionsstaterna. Extraordinära rättsmedel medverkar inte till att staten uppfyller artikelns stadgade krav på domstolsprövning.⁷⁹ I de situationer då man vill använda sig av de extraordinära rättsmedlen kan således artikel 6.1 Europakonventionen inte åberopas.⁸⁰

⁷⁵ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 144.

⁷⁶ Se exempelvis Roche mot Förenade Konungariket appl. nr 32555/96.

⁷⁷ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 141.

⁷⁸ Danelius, Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet s 100.

⁷⁹ Warnling-Nerep, Rättsprövning och rätten till domstolsprövning s 227 f.

⁸⁰ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 151.

En omfattande rättspraxis har utarbetats angående vad en civil rättighet och skyldighet är. Begreppet har rönt stor uppmärksamhet vid fastställandet av vad som innefattas och vad som faller utanför. Gränsdragningsproblem har aktualiserats oftare vad gäller begreppet civila rättigheter än civila skyldigheter. Orsaken kan rimligtvis antas vara att konventionsstaterna är mer angelägna om att medborgarna uppfyller sina förpliktelser, därför har mer heltäckande och effektiva domstolsmöjligheter utvecklats avseende medborgarnas civila skyldigheter. Följden har blivit att mål om civila rättigheter är mer frekvent förekommande i Europadomstolen.⁸¹

Begreppet ”civil” är en begränsande faktor, men eftersom begreppet är dynamiskt och expanderar successivt genom Europadomstolens praxis är rättsläget fortfarande osäkert.⁸² På grund av ständig och utvidgad praxis är frågan fortfarande aktuell. Konventionen tillämpas i ett flertal stater och Europadomstolen har därför funnit det fundamentalt viktigt att begreppet får en samstämmig tolkning i de olika länderna. Begreppet är autonomt; huruvida ett lands rättsregler stadgar att sakfrågan faller inom alternativt utanför begreppets omfattning är inte utslagsgivande utan det avgörande är istället rättighetens materiella innehåll. Till följd av begreppets oavhängighet får Europadomstolens praxis stort genomslag i konventionsstaterna.⁸³

För att innefattas av civila rättigheter eller skyldigheter skall sakfrågan som fallet rör vara av privat natur. Kriteriet är uppfyllt om det aktuella förfarandet *direkt* påverkar var och ens privata rättigheter eller skyldigheter. På grund av att sakfrågan skall påverka den privata sfären är det inte bara det som nationellt omfattas av privaträtt som innefattas utan även andra rättsområden kan inrymmas i begreppet.⁸⁴

4.4.1.1 Europadomstolens praxis

Här följer en exemplifiering av fall som klart och tydligt faller inom begreppets ramar: fodringsanspråk eller rätt till egendom, immateriella rättigheter, upprättande alternativt

⁸¹ Ds 2005:9 s 31 f.

⁸² A.a. s 24.

⁸³ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 143, Danelius, Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet s 90 samt Ds 2005:9 s 16.

⁸⁴ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 144.

upplösning av juridiska personer, familjerätt, tillstånd gällande rättigheter knutna till egendom, expropriationstillstånd, beslagtagande av egendom, byggnadstillstånd, närboendes rättigheter vad gäller miljöskydd och rätten att bedriva ekonomisk verksamhet och tillståndsfrågor till densamma. Avseende den sistnämnda tillståndsfrågan har Europadomstolen vid ett flertal tillfällen funnit att både erhållandet av tillstånd samt återkallelse av densamma rör den enskildes civila rättigheter.⁸⁵

Även skadeståndsanspråk omfattas av artikeln. Det är vanligt att dessa anspråk rör myndighetsansvar. Vad gäller skadeståndsanspråk med anknytning till brottmål förelåg tidigare oklarhet kring målsägandens talan. Oklarheten bestod i huruvida målsäganden kunde framföra skadeståndsanspråk i brottmålsprocessen.⁸⁶ Europadomstolen skapade klarhet i denna fråga. Artikel 6.1 Europakonventionen är tillämplig och således har målsäganden rätt att framföra sina skadeståndsanspråk i samma process som brottmålet, med undantag då det enda syftet med målsägandens deltagande i brottmålstalan är att få den tilltalade straffad och målsäganden kan kräva skadestånd på annat sätt eller inte fäst stor vikt vid anspråket.⁸⁷

Varje person anses inneha en civil rättighet att behålla ett gott namn och sitt goda rykte. Antal fall som kan prövas av Europadomstolen inom detta område begränsas av det faktum att den som handlar i strid mot denna rättighet skall ha haft till uppgift att pröva andras civila rättigheter.⁸⁸

Frågan huruvida besvärsmål omfattas av artikel 6.1 Europakonventionen har varit uppe för behandling. Avgörande för dessa fall är vad överklagandet handlar om. Exempelvis omfattas adoption, förmyndarskap och ställande i konkurs. Om det uppkommer processuella frågor eller interimistiska åtgärder i ett fall där civila rättigheter eller skyldigheter är uppe för bedömning omfattas även de spörsmålen av artikeln. Vad däremot gäller överklaganden som hänför sig till frågor av ren processuell art, till exempel jäv och

⁸⁵ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 144 f.

⁸⁶ A.a. s 145.

⁸⁷ Se Perez mot Frankrike EMDN 1990-16462.

⁸⁸ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 148 f.

domförhet, inkluderas de i regel inte av artikeln.⁸⁹ Verkställighet av domar har ansetts vara en naturlig del av processförloppet och även den delen omfattas av förfarandet.⁹⁰

Rättegångskostnader kan anses röra en civil rättighet alternativt skyldighet och inbegrips av artikel 6.1 Europakonventionen förutsatt att de hänför sig till en process som har handlat om en civil rättighet eller skyldighet.⁹¹

Vidare inkluderas arbetsrätt under artikelns tillämplighet i de fall frågan gäller privat anställning samt dess villkor. Vad gäller offentlig anställning har det tidigare varit oklart vad som gällde för detta område. Europadomstolen hade svårigheter att skapa en klar och entydig praxis. Genom fallet *Pellegrin mot Frankrike*⁹² skapade domstolen nya prejudicerande principer. Huvudregeln är att offentlighetsrättsliga arbeten skall omfattas av artikeln. Undantag görs för yrken med särskilda förtroendeinslag såsom militär- och polispersonal samt då det är tal om offentlig myndighetsutövning. De som undantas kan dock åberopa artikeln när det gäller pensionsförmåner. Principerna som fastslogs i och med *Pellegrinfallet* kan tillämpas på tvister rörande: rekrytering, befordran, avskedanden och andra anställningsförhållanden rörande offentliga tjänstemän.⁹³ *Wiweka Warnling-Nerep* ställer sig tveksam till dessa principer då de har visat sig vara svårtillämpade och givit upphov till mer eller mindre slumpartade utgångar:

”Vad säger att t.ex. en polis eller en brandkapten i kraft av sin rätt att ”utöva myndighet” inte förtjänar den rätt till domstolsprövning som erbjuds t.ex. en socialsekreterare eller en järnvägstjänsteman?”⁹⁴

Genom avgörandet i fallet *Vilho Eskelinen med flera mot Finland*⁹⁵ kom Europadomstolen att i viss mån justera det otillfredsställande resultat som *Pellegrin*principerna gav upphov till. Tidigare fanns risk för att hela yrkeskategorier hamnade utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1 Europakonventionen oavsett om yrket i fråga innebar förtroendeinslag. I

⁸⁹ Danelius, Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet s 91 samt Ds 2005:9 s 32.

⁹⁰ Ds 2005:9 s 33.

⁹¹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 149.

⁹² Se mål nr 28541

⁹³ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 146 f.

⁹⁴ *Warnling-Nerep, Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort?* s 258.

⁹⁵ Se nr 63235/00.

Vilho Eskelinen-fallet klargjorde Europadomstolen hur en nationell domstol skall resonera vid behandling av fall där ovanstående problematik kan uppkomma. En presumtion föreligger för att artikel 6.1 Europakonventionen är tillämplig. Konventionsstaten som är part i målet skall presentera nationell rätt som utesluter den aktuella yrkesgruppen från domstolsprövning. Kan staten presentera sådant stöd måste den även ha rättfärdiga skäl för uteslutning. Uppfyller staten dessa krav föreligger inget konventionsbrott. Det är ännu oklart hur det sistnämnda fallet kommer att påverka tidigare uppställda principer. I och med Vilho Eskelinen-fallet framstår det som om omfånget av artikel 6.1 Europakonventionen ännu en gång påverkats på grund av dess dynamiska karaktär.⁹⁶

Europadomstolen har delvis ändrat sitt ställningstagande avseende sociala förmåner. Numera kan artikel 6.1 Europakonventionen i stort sett alltid appliceras på dessa förmåner förutsatt att inhemsk rätt stadgar en sådan rätt. Det får dock inte röra sig om sociala förmåner som grundar sig på skönsmässigt tilldelande.⁹⁷

Har en enskild beviljats en förmån och återkallas sedan denna anses återbetalningen omfattas av begreppet civil skyldighet trots att förmånen i sig inte uppfyller kraven på att vara en civil rättighet. I de flesta fall blir det dock inte aktuellt att stödja sig på artikeln för att åtnjuta domstolsprövning eftersom myndigheten som beslutar om återkrav i regel måste vända sig till en domstol för att erhålla en exekutionstitel för att beslutet i fråga skall kunna verkställas.⁹⁸ Förfarandet kan vara en av orsakerna till att det är färre mål rörande civila skyldigheter som når Europadomstolen.

Det har även varit uppe till bedömning huruvida artikeln kan tillämpas vad gäller skyldighet att betala avgifter för att upprätthålla ett socialt välfärdssystem. I fallet Schouten och Meldrum mot Nederländerna⁹⁹ konstaterade Europadomstolen att själva tvisten angående betalningsskyldigheten ej räckte för att saken skulle kunna klassificeras som en civil skyldighet. För att uppnå klarhet i denna fråga konstaterade domstolen att den nationella

⁹⁶ Warnling-Nerep, Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort? s 260.

⁹⁷ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 147, se även Salesi mot Italien mål nr 11/1992/356/430 samt Schuler-Zraggen mot Schweiz mål nr 17/1992/362/436.

⁹⁸ Ds 2005:9 s 32.

⁹⁹ Se dom den 9 december 1994 nr 19005/91.

lagstiftningen som var aktuell skulle bedömas genom en avvägning mellan lagstiftningens civilrättsliga och offentligrättsliga inslag. Domstolens slutsats var att de civilrättsliga inslagen övervägde. Tyngdpunkt lades på att skyldigheten till sin natur var individuell och ekonomisk med dess koppling till anställningsavtal samt de gemensamma drag systemet delade med privata försäkringssystem.

Ytterligare exempel på skyldigheter som omfattas av begreppet civila skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen är i princip alla obligationsrättsliga åligganden samt familjerättsliga skyldigheter.

Utanför begreppet civila rättigheter och skyldigheter faller direkta skatteprocessfrågor. Anledningen till detta ställningstagande är att Europadomstolen ansett att området utgör en såpass central del av konventionsstaternas maktsfär och därmed tillhör det rent offentligrättsliga området.¹⁰⁰ Dock kan frågor rörande skattetillägg och övriga skattesanktioner behandlas inom sfären för artikel 6.1 på grund av dess samröre med anklagelse för brott.¹⁰¹

Politiska rättigheter, vari bland annat avses rösträtt och möjligheten att ställa upp i politiska val, har även de bedömts falla utanför begreppet civila rättigheter. Inte heller utvisnings- eller utlämningsärenden omfattas av artikeln.¹⁰²

4.4.2 Domstolsbegreppet

I Sverige finns det nämnder som i huvudsak har till uppgift att genomföra prövning av inkomna överklaganden. På grund av uppgifterna har dessa utformats efter domstolsprinciper.¹⁰³ Det svenska rättssystemets organisation med inslag av dömande nämnder har ifrågasatts ur ett europarättsligt perspektiv. En problematisk aspekt med överprövningsnämnder är att de i många fall är den sista dömande instansen.¹⁰⁴ Uppfyller nämnderna till exempel Europakonventionens självständighetskrav?

¹⁰⁰ Se Ferrazzini mot Italien nr 44759/98.

¹⁰¹ Se Janosevic mot Sverige nr 34619/97, Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige nr 36985/97 samt Ds 2005:9 s 31 f.

¹⁰² Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 148.

¹⁰³ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 175.

¹⁰⁴ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 175.

Artikel 6.1 st 1:

”Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en **rättvis** och **offentlig** förhandling **inom skälig tid** och inför en **oavhängig och opartisk domstol**, som **upprättats enligt lag**.”[Fetstil utförd av författarna]

Även inom Europeiska unionen existerar en princip för att skydda enskildas rättigheter som tillkommer dem genom gemenskapsrätten. Principen ifråga går under namnet rättsskyddsprincipen och innebär att rättigheterna skall kunna åberopas inför en domstol.¹⁰⁵ Även ur detta perspektiv är det av vikt att konstatera vilka organ i Sverige som kan likställas med domstol.

4.4.2.1 Kriterier för att likställas med domstol

Vad gäller den svenska domstolsorganisationen finns inga tvivel om vilka myndigheter som är domstolar. Ur en funktionell utgångspunkt finner man däremot övriga myndigheter som kan jämföras med domstolar.¹⁰⁶ Huruvida det dömande organet fullgör de rätts-säkerhetsgarantier som framgår av artikel 6.1 Europakonventionen; att vara oavhängig, opartisk domstol upprättad enligt lag bedöms i huvudsak inte utifrån organets namn eller organisatoriska tillhörighet. Istället värdesätts tillvägagångssättet vid organets tillkomst. Som framgår av stadgandet är det av avgörande betydelse att organet upprättats enligt lag. Ett annat kriterie är att organet vid prövning skall upprätthålla tillfredsställande kvantitet och kvalitet. Vad gäller det förstnämnda kravet på kvantitet avses att prövningen skall vara tillräckligt omfattande. Med detta menas att prövning hos nationell domstol skall vara likvärdig i omfattning såsom Europadomstolens egen prövning av huruvida konventionsbrott föreligger eller ej. Ett möjligt sätt för att uppfylla kravet på kvalitet är att domstolen, i enlighet med artikeln, är oavhängig och opartisk. Även kompetensen hos utövarna av organets uppgifter har otvivelaktigt betydelse.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 367.

¹⁰⁶ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 161.

¹⁰⁷ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 35 samt Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 34.

För att uppfylla kravet på att anses vara en oavhängig och opartisk domstol måste den vara självständig gentemot övriga statsmakter och de olika parterna som uppträder i målet. Det som bland annat beaktas är hur nämndens ledamöter tillsätts, mandatperiodens längd, vilka åtgärder som företagits för att undvika otillbörlig påverkan samt att deras domar är orubbliga. När domstolen tar sig an målet måste de tänka och agera utifrån ett objektiva perspektiv utan några förutfattade meningar.¹⁰⁸ Det är tillräckligt att en enskild har befogad anledning att anta att domstolen inte uppfyller kraven på att vara oavhängig och opartisk för att domstolen skall brista i uppfyllelse av stadgandet. Så har ansetts vara fallet när en domare i målet, utöver den dömande funktionen, även i ett tidigare skede haft en annan funktion.¹⁰⁹ Det har däremot accepterats att en domare tidigare har fattat beslut om häktning eller förberedande åtgärder; dessa handlingar har inte ansetts vara opartiska.¹¹⁰

I fallet Holm mot Sverige¹¹¹ uppkom problem eftersom juryledamöterna utsågs på politiska grunder. Inför Europadomstolen anförde Holm att han inte erhållit en rättvis domstolsprövning då juryn som avgjort målet i Sverige inte varit ett oavhängigt och opartiskt organ. Fallet rörde ett förtalsmål; Holm utpekades enligt honom felaktigt för att vara högerextremist av en socialdemokratisk anhängare. Juryn kom övervägande att bestå av socialdemokrater. Utgången i den nationella prövningen blev att den förtalsanklagade frikändes. Vid Europadomstolens bedömning fastslogs att Holm hade haft befogad anledning att tvivla på juryns oavhängighet och opartiskhet. Detta var tillräckligt för att konstatera konventionsbrott. Vi anser att man kan göra en jämförelse mellan juryledamöterna i fallet och nämndemän vilka tillsätts på politiska grunder. Frågan är om inte rättssäkerheten sätts på spel då annat än sakliga grunder riskerar att tas i beaktande av dessa personer? Vi ser en risk för att den politiska tillhörigheten kan färga avgöranden av fall där inslag av politiska frågor förekommer.

Ett problem för det svenska rättssystemet är de statliga nämnder som har att pröva överklaganden av förvaltningsbeslut från enskilda. Dessa nämnder har i och med deras överprövande uppgifter haft en funktion som domstolar. Det har ifrågasatts om kravet på

¹⁰⁸ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 36 f.

¹⁰⁹ Se fallen Piersack mot Belgien nr 8692/79 samt De Cubber mot Belgien nr 9186/80.

¹¹⁰ Danelius, Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet s 94 f.

¹¹¹ Se mål nr 44/1992/389/467.

domstolsprövning är uppfyllt då de statliga nämnderna organisatoriskt sett är förvaltningsmyndigheter. Europadomstolen har i dess praxis¹¹² bedömt att vissa nämnder kan godtas.

Sverige har ett omfattande överprövningssystem av nämnder. Exempel på nämnder som ingår i överprövningssystemet är: Överklagandenämnden för totalförsvaret, Överklagandenämnden för skolväsendet, Överklagandenämnden för högskolan, Presstödnämnden och Resegarantinämnden.¹¹³ När problemet dras till sin yttersta spets är frågan huruvida sådana nämnder kan jämföras med domstolar ur ett funktionellt och rättssäkert perspektiv.¹¹⁴ Alternativet som det svenska överprövningssystemet står inför är att överflytta all prövning till domstolar eller behålla inslaget av överprövningsnämnder. Om det förstnämnda alternativet genomförs måste det beaktas att domstolarna i dagsläget är överhopade av mål. Ytterligare arbetsbelastning utan åtgärder för att minska arbetsanhopningen kommer att förvärra läget. Om nämnder behålls krävs tydliga gränser för vilka som uppfyller Europakonventionens krav på att likställas med domstol. Väsentliga kriterier vid gränsdragningen är om representanterna för nämnden svarar för tillräcklig juridisk kompetens samt om organet har ett obundet förhållningssätt gentemot övriga myndigheter. Det är väsentligt att prövning utförs på ett sådant sätt att en verklig rättslig prövning realiserar. Liksom vad gäller domstolar är det viktigt att nämnderna uppfyller svenska rättssäkerhetsgarantier.¹¹⁵

Tveksamhet kring nämndernas sammansättning finns främst i de fall nämnderna består av intresseledamöter alternativt lekmannadomare eftersom de inte har juridisk utbildning. Det är inte prövningen i sig som är det väsentliga utan istället innehållet, förfarandet kring prövningen samt kvaliteten och kompetensen.¹¹⁶ Positiva argument som brukar anföras med förekomsten av nämnder är kostnads- och tidsaspekterna. Förfarandet blir billigare och ärenden handläggs snabbare jämfört med traditionella domstolar.¹¹⁷

¹¹² Se fallen *Le Compte, van Leuven och De Meyere mot Belgien* mål nr 1/1980/32/47-48, *H mot Belgien* nr 1/1986/99/147, *Del Sol mot Frankrike* nr 46800/99 och *Essaadi mot Frankrike* nr 49384/99.

¹¹³ Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* s 175 samt Warnling-Nerep, *Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort?* s 268.

¹¹⁴ Bohlin och Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder* s 35 samt s 318.

¹¹⁵ A.a. s 318.

¹¹⁶ Warnling-Nerep, *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning* s 165 f.

¹¹⁷ Warnling-Nerep, *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning* s 166.

Flertalet nämnder har varit uppe till prövning hos EG-domstolen,¹¹⁸ Europadomstolen, Högsta domstolen samt hos Regeringsrätten. Den svenska Skatterättsnämnden var inte att jämföras med en domstol enligt EG-domstolens avgörande *Victoria Film A/S*.¹¹⁹ Däremot accepterade EG-domstolen Överklagandenämnden för högskolan som en domstol i fallet *Abrahamsson och Andersson mot Fogelqvist*.¹²⁰ Europadomstolen har fastslagit att Brottskadenämnden skall likställas med domstol. Högsta domstolen hade å sin sida i NJA 2002 s 288 att bedöma huruvida Presstödsnämnden var att likställas med en domstol. Slutsatsen blev nekande på grund av att ordföranden i nämnden inte uppfyllde kravet på opartiskhet. En jävsituation förelåg då nämndens ordförande varit målsägande i ett brottmål med koppling till det aktuella fallet hos Presstödsnämnden. Däremot kom Regeringsrätten i RÅ 2002 ref. 104 till slutsatsen att Resegarantinämnden uppfyllde kraven för att jämföras med domstol och därför hade inte den klagande rätt till prövning i länsrätten. Motiveringen till domslutet var att nämnden hade en tillfredställande sammansättning samt verksamheten var av sådan art att nämnden var att jämföras med en domstol. Således hade prövning redan erhållits i den utsträckning som Europakonventionen kräver.

I de fall då slutsatsen blir nekande; nämnden i fråga går inte att jämföras med en domstol, uppstår följdproblematik med att utpeka korrekt domstol i de fall en domstolsprövning är påkallad.¹²¹ Så blev fallet i NJA 2002 s 288. Med hjälp av 11 kap. 11 § regeringsformen kom Högsta domstolen fram till slutsatsen att allmän förvaltningsdomstol var behörig instans. Högsta domstolen grundade allmän förvaltningsdomstols behörighet på det faktum att kammarrätten skulle ha varit rätt resningsforum i fallet. Eftersom tvisten omfattades av artikel 6.1 Europakonventionen skulle domstolsprövning tillhandahållas. Resning har inte ansetts vara ett fullgott alternativ enligt Europadomstolen.¹²² Det kan tyckas anmärkningsvärt att rätt forum baseras på detta rättsmedel. Dock kan man förstå logiken då beslut tagna av förvaltningsmyndigheter hänförs till förvaltningsdomstolarnas sfär. Ur effektivitetshänseende är det fördelaktigt om alla stadier i likartade fall handhas av samma domstolstyp. Högsta domstolen diskuterade möjligheten för en negativ fastställsetalan

¹¹⁸ Se ovan avsnitt 1.5. Vi har trots vår avgränsning valt att referera till EG-domstolens fall då dessa har varit av vikt för domstolsbegreppet.

¹¹⁹ Mål nr 134/97.

¹²⁰ Mål C-407/98.

¹²¹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 36.

¹²² Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s 150.

rörande återbetalningen av mottaget presstöd. I fallet fanns det dock inget behov av en exekutionstitel och därför var inte allmän domstol behörig. Trots att det diskuterades konstaterades att det inte fanns någon annan grund för allmän domstol att pröva talan om erhållandet av presstöd. Högsta domstolen avvisade talan. Tidningen var därefter beroende av att allmän förvaltningsdomstol skulle komma att dela Högsta domstolens åsikt i behörighetsfrågan.

Om nämnder skulle avskaffas alternativt granskas och inte godtas som domstol skulle det vara nödvändigt med en överflyttning av mål till traditionell domstol. Detta skulle innebära att den redan hårt ansträngda arbetsbelastningen blir än tyngre för domstolarna att bära. I förlängningen kan dessa eventuella förändringar istället innebära att Sverige kommer att bryta mot Europakonventionens krav på rättegång ”inom skälig tid” vilket redan är svårt att uppfylla.¹²³

4.4.3 Inom skälig tid

Europadomstolen har fastslagit några kriterier som är av vikt vid bedömningen om domstolsprövning har hållits inom skälig tid. Vid en utdragen process har det ansetts vara en förmildrande faktor om målet var av invecklad karaktär. Kravet på prövning inom skälig tid riskerar att inte uppfyllas i de fall de inblandade statliga organen fördröjer handläggningen, till exempel genom att inte aktivt bidra till att målet avgörs. Om de inblandade parterna själva fördröjer målets gång kan de inte åberopa tidsaspekten. Många konventionsstater har fällts av Europadomstolen i denna fråga då domstolen ställer stränga krav på att konventionsstaterna tillhandahåller domstolsprövning inom skälig tid. För att inte riskera att bryta mot kravet krävs det att nationella domstolar aktivt för fallet framåt även efter anhängiggörandet. Hög arbetsbelastning och personalbrist har inte bedömts vara godtagbara orsaker till fördröjning av måls avgörande.¹²⁴ I fallet NJA 2003 s 217 som handlade om skattetillägg uppkom frågan huruvida den enskilde erhållit domstolsprövning inom skälig tid¹²⁵ i enlighet med artikel 6.1 Europakonventionen. Den enskilde anklagade även Sverige för att inte tillhandahålla effektiva rättsmedel inom förvaltningsrättsområdet,

¹²³ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 166 f.

¹²⁴ Danelius, Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet s 96.

¹²⁵ Se även RÅ 2006 ref 43.

vilket i sådana fall skulle vara ett konventionsbrott mot artikel 13 Europakonventionen. Högsta domstolen anförde att skattetillägg kan reduceras alternativt bortfalla om det konstateras att processen oskäligt fördröjts, se nuvarande 5 kap. 14 § st 3 p 2 taxeringslag (1990:324). Dock konstaterade domstolen att det i enlighet med instansordningsprincipen var tingsrätt som hade att pröva talan i sak.

4.5 Negativa kompetenskonflikter

Under 1900-talet har det förekommit så kallade negativa kompetenskonflikter. Dessa konflikter utmärker sig genom att varken allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol anser sig behöriga att pröva ett mål trots att det är klarlagt att en rätt till domstolsprövning föreligger. Tidigare gick det ofta att lösa sådana här problem genom samarbete mellan de inblandade domstolarna, men problematiken blev uppenbar under 1990-talet.¹²⁶

4.5.1 Stallknecht - NJA 1994 s 657 och RÅ 1995 ref 58

En negativ kompetenskonflikt uppstod i fallet med jordbrukaren Birgitte Stallknecht. Det hela tog sin början när Jordbruksverket beviljade inkomststöd och djurbidrag och utbetalade dessa pengar till ett konkursbo för den som tidigare brukat gården. Stallknecht ansåg att summan hade utbetalats till fel mottagare. Hon vände sig därför till allmän domstol med en begäran att denna skulle utverka en exekutionstitel så att hon skulle ha möjlighet att erhålla bidragen. Jordbruksverket beslut var enligt rådande bestämmelser inte överklagbart.

Anledning till att Stallknecht vände sig till allmän domstol var att hon ansåg att saken rörde en civilrättslig fråga; vem som var rätt betalningsmottagare. Tingsrätten avvisade dock talan på grund av att den ansåg att Jordbruksverket till fullo redan hade prövat talan allsidigt och slutgiltigt.

I hovrätten anförde parterna differentierade argument för och emot allmän domstols behörighet. Stallknecht stod fast vid ovan nämnda argument. Jordbruksverket å sin sida hävdade att det överklagade beslutet grundade sig på offentligrättsliga bestämmelser och

¹²⁶ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 28.

därför ansåg Jordbruksverket att allmän domstol ej var behörig att pröva talan. Hovrätten grundade sitt domslut på artikel 6.1 Europakonvention. Domstolen ansåg att det förelåg tillräckligt med privaträttsliga komponenter i den aktuella offentlighetsrättsliga regleringen då Stallknechts bidragsanspråk grundades på hennes äganderätt till jordbruksfastigheten och eftersom hennes näringsverksamhet uppfyllde förutsättningarna för att erhålla bidrag. Hovrätten ansåg att det fanns stöd i Europadomstolens praxis för deras slutsats att allmän domstol var behörig att pröva talan.

Fallet nådde Högsta domstolen. Domstolen ansåg i och för sig att målet var av sådan beskaffenhet att det rörde sig om en civil rättighet enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Högsta domstolen hänvisade i denna bedömning till Europadomstolens senare praxis där artikel 6.1 har ansetts tillämplig även avseende sociala förmåner, trots att de varit offentlighetsrättsliga till sin karaktär. Dock måste den sociala förmånen vara lagstadgad i den nationella rätten, det vill säga innehålla en rätt för individ att erhålla bidrag av den ekonomiska karaktär det är frågan om. I fallet ansåg Högsta domstolen att det förelåg en rätt till domstolsprövning. Frågan blev därefter vilken domstol som skulle uppfylla denna förpliktelse. Det konstaterades att det inte fanns lagstöd som utpekade någon av domstolstyperna som behörig. Högsta domstolen uppmärksammade den allmän princip som framgår av rättegångsbalken; allmän domstol skall fungera som en uppsamlande domstol för alla tvistemål och brottmål i de fall ingen specialförfattning reglerar annorlunda. Trots detta stöd ansåg Högsta domstolen att det var tal om en undantagssituation på grund av ändrat rättsläge eftersom förvaltningsrättsreformen samt det införda stadgandet i 11 kap. 1 § regeringsformen hade stärkt de allmänna förvaltningsdomstolarnas ställning och därför kunde man inte blint utgå från tidigare princip. Även Europakonventionens tilltagande inverkan på svensk rätt ansåg Högsta domstolen påverka tillämpbarheten av den allmänna principen. Vid tillkomsten av den allmänna principen räknades inte med att "... det till följd av Europakonventionen inte skulle vara möjligt att upprätthålla grundsatsen att domstol saknar behörighet att avgöra en tvist, som enligt författning inte ankommer på domstols prövning". Slutsatsen som Högsta domstolen kom fram till var att prövningen istället borde utföras av allmän förvaltningsdomstol då bedömningen gjordes att tvistefrågan var av sådan art att den föll in under de allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighetsområde. Högsta domstolen avvisade således talan.

Till följd av Högsta domstolens uttalande vände sig Stallknecht till länsrätten. Länsrätten hävdade i sin tur att deras behörighet att pröva ett mål var avhängigt tydligt författningsstöd. Då det i detta fall saknades författningsstöd avvisade domstolen talan.

Stallknecht överklagade länsrättens avvisningsbeslut till kammarrätten. Dock ansåg även kammarrätten att det krävdes uttryckligt stöd för att de skulle vara behöriga att uppta målet till prövning.

Även kammarrättens beslut överklagades och Regeringsrätten beviljade prövningstillstånd. Regeringsrätten ansåg att det inte var klarlagt huruvida ekonomiska bidrag kunde innefattas under begreppet civil rättighet. Domstolen fann denna osäkerhet utesluta rätt till domstolsprövning varvid de inte behövde ta ställning till frågan om vilken domstolstyp som skulle ha varit behörig. Talan avvisades.

Minoriteten ansåg liksom underinstanserna att den avgörande omständigheten var att allmän förvaltningsdomstol inte hade författningsstöd för att ta upp målet till prövning.

4.5.1.1 Yttranden kring fallet

Fallet klargjorde att Sveriges två högsta domstolsinstanser, Högsta domstolen och Regeringsrätten, tolkade Europadomstolens praxis olika vad gällde sannolikheten för att även ekonomiska bidrag omfattades av begreppet civila rättigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Deras tolkningar tog sig uttryck i två differentierade domslut. Högsta domstol fann starkt stöd i europarättslig praxis för att ekonomiska bidrag med stor sannolikhet borde omfattas av artikel 6.1 Europakonventionen. Däremot ansåg Högsta domstolen inte att allmän domstol var behörig domstol utan instansen konstaterade att allmän förvaltningsdomstol var det rätta prövningsorganet. När målet slutligen kom under Regeringsrättens prövning var däremot denna instans osäker på huruvida ekonomiska bidrag omfattades av artikeln och intog ett restriktivt förhållningssätt vilket resulterade i att man inte tog sig an en prövning i sak.

Rune Lavin ansåg att Högsta domstolen borde ha tagit 10 kap. 17 § rättegångsbalken i beaktande istället för att lansera en helt ny bedömningsprincip för kompetensfördelningen genom att låta "tvistefrågans art" bli en bestämmande faktor. Han framför vidare:

"Hittills har den omständigheten, att förvaltningsbeslut inte varit överklagbara eller inte kunnat överklagas hos förvaltningsdomstol, tolkats som ett tecken på att allmän domstol i princip är kompetent försåvitt talan som sådan i övrigt ägnar sig för en prövning hos allmän domstol."¹²⁷

Han kritiserar det faktum att Högsta domstolens nyskapande idéer blev orsaken till att den negativa kompetenskonflikten uppstod:

"Uppfattningen att tvistefrågans art skall vara bestämmande för kompetensfördelningen är fullständigt ny i svensk rätt, ja t o m så revolutionerande att man kan ifrågasätta om en avdelning inom HD ensam skall besluta en sådan kursändring."¹²⁸

Han påpekade att behovet av åtgärder var uppenbart då allmän domstol inte längre ville ta sig an restområden på förvaltningsområdet där de allmänna förvaltningsdomstolarna saknade stadgad kompetens.¹²⁹

Rune Lavin rådde Stallknecht att vända sig till Europadomstolen i Strasbourg där hon spåddes ha stora utsikter till framgång.¹³⁰ Fallet gick dock aldrig så långt som till Europadomstolen på grund av att den svenska regeringen förlikades med Stallknecht.¹³¹

Vad gäller detta fall menar *Rune Lavin* att behörighetsfrågan i princip var mycket enkel att besvara; först gäller att slå fast huruvida saken gäller rätten till bidrag eller vem som är den rätta mottagaren av ett redan godkänt bidrag. Allmän domstol har inte kompetens att avgöra frågan om rätten till bidrag. Däremot faller det under allmän domstols behörighet att avgöra vem som är den rätta betalningsmottagaren av ett redan fastställt bidrag, se NJA 1982 s 502. Dock bör en viktig skillnad mellan detta fall och Stallknechts talan uppmärksammas. I NJA 1982 s 502 hade redan en del av beloppet betalats ut och målet rörde

¹²⁷ Lavin, Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen s 734 f.

¹²⁸ A.a. s 736.

¹²⁹ Lavin, Förvaltningsprocessen 2000 s 94.

¹³⁰ Lavin, Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen s 737.

¹³¹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 334.

den resterande delen. Däremot var det i Stallknechts fall frågan om ett redan till fullo utbetalat belopp, men till ett konkursbo. Enligt *Rune Lavin* blev frågan istället om Stallknecht kunde anses ha rätt till bidrag, vilket inte är allmän domstols sak att pröva. Han har kritiserat Högsta domstolen för att den inte berörde dessa faktorer.¹³²

Även *Håkan Strömberg* deltog i diskussionen och anförde skäl till varför inte Högsta domstolens domslut fick det genomslag som åsyftats. Han ansåg att Högsta domstolens slutsats i målet innebar en förskjutning av vissa tvistemåls prövning. Det aktuella fallet borde nämligen enligt tidigare normer ha prövats av allmän domstol. Kritiken han framförde bestod i huvudsak av att Högsta domstolen borde ha förankrat den nya fördelningsprincipen hos Regeringsrätten. Han framhöll dock att det inte finns någon laglig form för en sådan förankring.

Håkan Strömberg kommenterade även det faktum att Högsta domstolen lät det nyskapande kriteriet ”tvistefrågans art” bli avgörande för målets utgång. Med detta förmodade han att Högsta domstolen åsyftade att målet rörde ett offentlighetsrättsligt anspråk grundat på två offentlighetsrättsliga förordningar. Han problematiserade detta resonemang eftersom allmän domstol handhar ett flertal tvistemål med offentlighetsrättsliga inslag.¹³³ Han menade att det skulle leda till ”betydande rättsosäkerhet” om kriteriet fick genomslag.¹³⁴

Om Högsta domstolens slutsats i fallet Stallknecht skulle ha fått prejudicerande effekt hade frågan blivit vart gränsen skulle dras. När kan det accepteras att ”tvistefrågans art” har offentlighetsrättsliga inslag och fallen trots det skall tillhöra de allmänna domstolarnas behörighetsområde? *Håkan Strömberg* avslutar med orden att det skall vara lagstiftarens och inte Högsta domstolens uppgift att fastslå de allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighet.¹³⁵

Högsta domstolen bryter i och med sitt agerande mot principen att Regeringsrätten och Högsta domstolen gentemot varandra är självständiga domstolar. Ingen av de högsta

¹³² Lavin, *Förvaltningsprocessen* 2000 s 94.

¹³³ Strömberg, *Delade meningar om allmän förvaltningsdomstols kompetens* s 215.

¹³⁴ Strömberg, *Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens* s 290.

¹³⁵ Strömberg, *Delade meningar om allmän förvaltningsdomstols kompetens* s 215.

instanserna har behörighet att ensidigt och generellt fastslå den andras kompetens utan är utelämnade till att fastställa sin egen domstolsorganisations kompetens.¹³⁶ I 11 kap. 1 § regeringsformen stadgas följande:

”Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol.”

Denna paragraf uttrycker dock ingenting om de två domstolarnas betydelsegrad i förhållande till varandra. Den nämner enbart att dessa två domstolar är våra högsta domstolar.¹³⁷ Vår uppfattning är att de allmänna förvaltningsdomstolarna reellt sett innehar en lägre ställning än de allmänna domstolarna, trots att det inte är fastslagit i lag att det skall vara så. Ett exempel är att de allmänna förvaltningsdomstolarna inte omfattas av rättegångsbalkens domstolsbegrepp, där istället en uppdelning har gjorts mellan allmänna domstolar och specialdomstolar. De allmänna förvaltningsdomstolarna nämns överhuvudtaget inte i rättegångsbalken som en egen kategori. I rättegångsbalken placeras istället de allmänna förvaltningsdomstolarna under den vidare beteckningen ”myndighet”. En orsak till denna kategorisering är att lagstiftaren inte hade de allmänna förvaltningsdomstolarna i åtanke för rättegångsbalkens tillämpning.¹³⁸ *Håkan Strömberg* använde också denna begreppsapparat varpå han framhöll att kompetensdragningen främst skall ske mellan förvaltningsmyndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar å ena sidan och allmänna domstolar å andra. Enligt honom är denna gränsdragning den mest funktionsenliga.¹³⁹ Dock är alla domstolar myndigheter. Myndighetsbegreppet delas i sin tur in i domstolar och förvaltningsmyndigheter. Under domstolsbegreppet faller allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar.¹⁴⁰

Det märks även genom formuleringar i doktrin att de allmänna förvaltningsdomstolarna generellt sett anses inneha en mindre betydande roll än de allmänna domstolarna. Som ett exempel kan anges formuleringen av redaktionens inledning i *FT 1995, Förvaltningsrätten och förvaltningsdomstolarna i stöpsleven?* där det diskuteras om en sammanslagning av de

¹³⁶ Andersson, Rätten till domstolsprövning och svenska domstolars behörighet s 868 f.

¹³⁷ Nergelius, Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut s 1163.

¹³⁸ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 14.

¹³⁹ Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt s 224.

¹⁴⁰ Bernitz m fl, Finna rätt s 41.

allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Där nämns det att det är de allmänna förvaltningsdomstolarna som skall upptas i de allmänna domstolarna vid en eventuell sammanslagning. Enligt vår åsikt kan formuleringen i och för sig förstås eftersom om det blir en enda domstol får den generell kompetens; i och med det är namnet allmän domstol lätt att relatera till.

Vår uppfattning är att det, av fallet och doktrin kring fallet, framstår som om Regeringsrätten i det närmaste inte fullföljt sin dömande uppgift då majoriteten avvisade talan på grund av att det ansågs oklart huruvida det ekonomiska bidraget innefattades i begreppet civil rättighet enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Ur den enskildes synvinkel, i detta fall Stallknechts, är det beklagligt att en av Sveriges högsta instanser på detta sätt undslipper att aktivt ta ställning till huruvida det ekonomiska bidraget faller innanför alternativt utanför artikel 6.1 Europakonventionens tillämpningsområde. Det må vara så att rättsläget vid denna tidpunkt var högst oklart, men vilket annat organ kan den enskilde förlita sig på dömer i frågan? Trots att Stallknecht till slut erhöll viss kompensation efter förlikning med staten riskerar förtroendet för rättssystemet att urholkas på grund av sådana här fall.

Vi har inriktat vår uppsats på Sveriges bristande uppfyllelse av rätt till domstolsprövning. Sverige har, i de fall en domstolsprövning de facto tillhandahålls, kritiserats för att den ordinära domstolsprövningen går utöver vad som anses behövt jämfört med det kontinentala domstolssystemet. Denna kritik har sin grund i att besluten prövas både ur lämplighets- och laglighetshänseende. I flertalet andra likartade europeiska länder finns det inte någon motsvarighet till Sveriges allmänna förvaltningsdomstolar. Våra allmänna förvaltningsdomstolar har fått mottaga kritik för att de ansetts vara ”för starka” inom sitt område.¹⁴¹ Skulle samma diskussion ha förts om det var allmänna domstolar som prövade förvaltningsbeslut?

Stallknecht hade ingen möjlighet att erhålla domstolsprövning genom rättsprövning på grund av lagens anknytning till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen med dess krav på att

¹⁴¹ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 266.

saken måste röra betungande rätt; bidraget föll inte in under denna kategori.¹⁴² I och med fallet blev det uppenbart att rättsprövningslagen (1988:205), som tillkommit för det ändamål att lösa Sveriges bristande uppfyllelse av rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen, inte motsvarade förväntningarna.¹⁴³

4.6 Nationella överklagandeförbud

I svensk lagstiftning förekommer det inom flera områden överklagandeförbud, se till exempel 12 kap. 4 och 5 § § högskoleförordning (1993:100). Eftersom artikel 6.1 Europakonventionen ställer krav på att Sverige tillhandahåller fullgoda möjligheter till domstolsprövning av en enskilds civila rättigheter och skyldigheter har de svenska överklagandeförbudens tillämpning ifrågasatts. Fall där överklagandeförbud varit uppe för bedömning är bland annat: Ö625/96 samt mål nr 3784-1997 (Metafysen), RÅ 1997 ref 65 (Lassagård) samt RÅ 2001 ref 56 (Påkört vilt).

4.6.1 Metafysen – Ö625/96 samt mål nr 3784-1997

Ett fall som belyser de svenska domstolarnas osäkerhet kring tillämpning av artikel 6.1 Europakonventionen är fallet Metafysen. Fallet rörde frågan huruvida det var en civil rättighet för ett företag att erhålla statsbidrag för att anordna gruppbofästäder. Det började med att Socialstyrelsen nekade ansökanden bidrag. Ett överklagandeförbud var stadgat, men trots det vände sig bolaget till allmän domstol. Både tingsrätt och hovrätt avvisade talan då de ansåg att de inte var behörig domstol. Högsta domstolen beviljade inte prövningstillstånd. Bolaget vände sig därefter till allmän förvaltningsdomstol. Den prövande länsrätten ansåg oklarhet föreligga huruvida det sökta bidraget var en civil rättighet eller ej. Det framstår som om länsrätten tillämpade ett uppenbarhetskriterie; eftersom det inte var uppenbart att bolaget hade talerätt enligt artikel 6.1 Europakonventionen eller enligt övriga nationella regler, kunde inte länsrätten fastslå sin behörighet. Skälen för länsrättens avgörande var att deras behörighet inte framgick av svensk författning och då ett överklagandeförbud var stipulerat tillämpades detta.

¹⁴² Lavin, Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen s 736.

¹⁴³ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 332.

Länsrättens slutsats kan antas ha tagit utgångspunkt i 2 kap. 23 § regeringsformen och 11 kap. 14 § regeringsformen.

2 kap. 23 § regeringsformen:

”Lag eller annan föreskrift **får ej meddelas i strid** med Sveriges åtagande på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”[Fetstil utförd av författarna]

Denna paragraf stadgar ett förbud mot att svenska författningar införs om de är oförenliga med Europakonventionen. Primärt skall paragrafen tillämpas av lagstiftaren och övriga normgivare. Sekundärt har även Sveriges domstolar att tillämpa paragrafen.¹⁴⁴

11 kap. 14 § regeringsformen:

”Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är **uppenbart**. SFS 1979:933.” [Fetstil utförd av författarna]

Länsrättens förfarande har kritiserats. Det uppenbarhetskrav som länsrätten tycks använda för att konstatera om behörighet föreligger är inget generellt tillämpat förfarande för att fastslå domstolars kompetens.¹⁴⁵ Vår uppfattning är att det hade varit förståeligt att resonera på detta sätt om det vore för att länsrätten kom till slutsatsen att de skulle åsidosätta överklagandeförbudet som stridande mot Europakonventionen. I stället framstår det som om länsrätten ansåg att deras behörighet var beroende av att det var uppenbart att Metafysen hade talerätt.

När talan var uppe för behandling i kammarrätten konstaterade instansen att bidraget som bolaget sökte för att anordna gruppboheter för människor i behov av extra hjälp inte omfattades av artikel 6.1 Europakonventionen. Eftersom det sökta bidraget inte ansågs vara en civil rättighet fanns det ingen rätt till domstolsprövning.

¹⁴⁴ Warnling-Nerep och Vogel, Rättsfallskommentarer s 220.

¹⁴⁵ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 335.

Regeringsrätten tog inte upp fallet till prövning eftersom tidsfristen hade förstutts.

4.6.2 Lassagård – RÅ 1997 ref 65

Målet Lassagård rörde en ansökan som inkommit till länsstyrelsen i Hallands län angående rätten att erhålla arealersättning vilken kunde tilldelas enskild med stöd av en EG-förordning. Länsstyrelsen avvisade den aktuella ansökan på grund av att den var för sent inkommen. Lassagård AB anförde besvär till Jordbruksverket avseende avvisningsbeslutet. Jordbruksverket avslog talan och anförde att deras beslut inte kunde överprövas då det stadgades ett överklagandeförbud i 33 § jordbruksförordningen (1994:1715).

Trots överklagandeförbudet förde Lassagård AB sin sak vidare. Bolaget vände sig till länsrätten i Jönköpings län. Problematiken utmynnade i huruvida beslutet överhuvudtaget gick att överklaga då det gällande dessa ersättningsfrågor fanns ett stadgat överklagandeförbud. Frågan var huruvida det var förenligt med artikel 6.1 Europakonventionen. För att kunna besvara den frågan var domstolen tvungen att fastställa om fallet rörde en civil rättighet. Ytterligare en svårighet var vilken domstol som skulle anses behörig att pröva målet i det fall överklagandeförbudet skulle kunna gå att åsidosätta. Länsrätten bedömde att rätten till arealersättning var av sådan beskaffenhet att det omfattades av begreppet civila rättigheter i artikel 6.1 Europakonventionen och därför borde prövas. Dock var inte länsrätten av åsikten att den var rätt instans med hänvisning till 14 § st 1 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar:

”Om det **i lag eller annan författning föreskrivs** att talan skall väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, skall det göras vid en länsrätt.”[Fetstil utförd av författarna]

Länsrätten ansåg inte att den hade författningsstöd för att ta upp målet till prövning. Lassagård AB vände sig då till Kammarrätten i Jönköpings län. Denna instans gjorde i princip samma bedömning som länsrätten; den konstaterade att det rörde sig om en civil rättighet som således resulterade i rätt till domstolsprövning. Kammarrätten ansåg att överklagandeförbudet borde åsidosättas med hänvisning till 11 kap. 14 § regeringsformen. Dock ansåg inte domstolen att den var behörig eftersom talan borde prövas inom den dom-

krets vilken första prövningsinstansen tillhörde, 14 § st 2 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar:

”Ett beslut skall överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.”

Kammarrätten överlämnade därför målet till länsrätten i Halland som även den kom till slutsatsen att ansökan inkommit efter tidsfristens utgång. Prövningen fortsatte därefter i kammarrätten i Göteborg. Denna domstol var till viss del oense med de tidigare inblandade domstolarna angående huruvida det var tal om en civil rättighet. Denna kammarrätt ansåg att det var oklart om arealersättningen kunde anses vara av sådan art att den medförde en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Dock ansåg domstolen sig inte nödgad att ta ställning till denna sak då den var av åsikten att de allmänna förvaltningsdomstolarna inte var behöriga att pröva fallet eftersom 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar stadgar om uttryckligt författningsstöd för behörighet. Med hänvisning till bristande behörighet avvisade kammarrätten talan och undanröjde även föregående länsrätts dom. Lassagård AB vände sig till Regeringsrätten.

Regeringsrätten granskade situationen ur europarättslig synvinkel. Trots att den aktuella EG-förordningen inte uttryckte en rätt till domstolsprövning ansåg Regeringsrätten att sådan rätt fanns, grundad på allmänna EG-rättsliga principer samt artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Med detta stöd åsidosattes det svenska överklagandeförbudet som stadgades i 33 § jordbruksförordningen. Regeringsrätten tillämpade istället 34 § jordbruksförordningen analogt vilken stadgade att andra beslut av Jordbruksverket skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol. När Regeringsrätten åsidosatte överklagandeförbudet berörde inte instansen frågan huruvida allmän förvaltningsdomstol var beroende av att allmän domstol inte hade behörighet.¹⁴⁶

Regeringsrätten återförvisade målet till kammarrätten i Göteborg eftersom den korrekta länsrätten i Halland redan tagit ställning i sak då den avvisat ansökan som för sent inkommen.

¹⁴⁶ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 869.

Detta prejudikat medförde att enskilda som söker rätt kan åberopa de mer generösa EG-rättsliga principerna. Avgörandet fick således stora återverkningar.¹⁴⁷

4.6.2.1 Yttranden kring fallet

Det är anmärkningsvärt att två kammarrätter kom till två så totalt skilda domslut; den ena domstolen ansåg att det förelåg behörighet för allmän förvaltningsdomstol, med grund i att det var tal om en civil rättighet enligt Europakonventionen medan den andra kammarrätten uteslöt allmänna förvaltningsdomstolar på grund av att domstolen ansåg att kompetensen var tvungen att framgå av en författning.¹⁴⁸

Joakim Nergelius tyckte att Regeringsrättens resonemang, att låta ”målets karaktär” bli avgörande för kompetensen, var snarlik den metod som Högsta domstolen använde i avgörandet av *Stallknechtsfallet* där ”tvistefrågans art” blev avgörande för bedömningen när Högsta domstolen utpekade allmän förvaltningsdomstol som korrekt domstol.¹⁴⁹

Håkan Strömberg hade delvis en annan åsikt. Han ansåg att Regeringsrätten inte avgjort behörig domstol genom ”tvistefrågans art”. Då Regeringsrätten utsåg behörig domstol använde den sig istället av en analog tillämpning av dåvarande 34 § jordbruksförordningen. Han menade att det analogislut som Regeringsrätten kom fram till inte betyder att instansen helt har övergivit kravet på lagstöd för de allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens¹⁵⁰ såsom bland annat *Joakim Nergelius* hävdar.¹⁵¹

Till skillnad från kammarrätten i Jönköping använde inte Regeringsrätten 11 kap. 14 § regeringsformen som stöd för att inte tillämpa 33 § jordbruksförordningen. *Joakim Nergelius* framförde att det antyder att Regeringsrätten inte ansåg att uppenbarhetsrekvisitet (som återfinns i 11 kap. 14 § regeringsformen) var tillämpligt i de fall där det

¹⁴⁷ Nergelius, Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut 1167.

¹⁴⁸ Warnling-Nerep, utkast 12 kap Förvaltningsrättens grunder, tredje upplagan s 330.

¹⁴⁹ Nergelius, Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut s 1167.

¹⁵⁰ Strömberg, Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens s 292.

¹⁵¹ Nergelius, Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut s 1167.

krävs att svensk lag åsidosätts på grund av EG-rätten.¹⁵² *Håkan Strömberg* klargör tillämpningsområdet för denna paragraf. Paragrafen är tillämplig i de fall en föreskrift strider mot en författning av större dignitet alternativt i de fall då förfarandet vid tillkomsten av föreskriften inte gått korrekt till. Då Regeringsrätten åsidosatte 33 § jordbruksförordningen användes EG-rättens allmänna rättsprinciper som stöd. Då EG-rättens allmänna rättsprinciper inte förekommer i författning utan existerar självständigt är det inte aktuellt att tillämpa 11 kap. 14 § regeringsformen. *Håkan Strömberg* sammanfattar¹⁵³:

”... det är överflödigt att åberopa 11 kap. 14 § RF i fråga om rättsregler som är direkt tillämpliga i vårt land och gäller i stället för svensk rätt. Det var därför helt naturligt att Regeringsrätten inte åberopade uppenbarhetsrekvisitetet i 11 kap. 14 § RF.”

Från Regeringsrättens slutsatser i Lassagårdsfallet kan inte utläsas huruvida artiklarna 6 och 13 Europakonventionen hade varit tillräckligt stöd för att konstatera att Lassagård AB hade rätt till domstolsprövning eller om det var EG-rättens inblandning som möjliggjorde utgången.¹⁵⁴ Eftersom Europeiska unionen inte kan vara ansluten till Europakonventionen kan inte Europadomstolen ta EG-rättsliga regler i beaktande. Däremot framgår av artikel 6.2 EU-fördraget att den Europeiska unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen. Av EG-domstolens praxis kan utläsas att Europakonventionen omfattas av EG-rätten. Europakonventionen har således samröre med EG-rätten.¹⁵⁵ Utvecklingen har gått mot att Europakonventionen numera ensam är en tillräckligt stark faktor för att svenska domstolar skall tillerkänna rätt till domstolsprövning i de fall där kraven stadgade i artikel 6.1 Europakonventionen är uppfyllda.

4.6.3 Påkört vilt – RÅ 2001 ref 56

Målet gällde en markägare som ville få rätt att ta hand om trafikskadat vilt. Frågan var om markägaren hade rätt till en domstolsprövning trots ett uppställt överklagandeförbud?

¹⁵² Nergelius, Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut s 1168.

¹⁵³ Strömberg, Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens s 291.

¹⁵⁴ Nergelius, Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut s 1168.

¹⁵⁵ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 368 samt ingress till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Regeringsrätten fastslog att frågan omfattades av artikel 6.1 Europakonventionen och således förelåg en rätt till domstolsprövning tvärtemot vad svensk rätt stadgade.

Vid fastställandet av behörigheten fastslog Regeringsrätten, utan att snegla på de allmänna domstolarnas prövningsområde, att de allmänna förvaltningsdomstolarna hade behörighet. *Wiweka Warnling-Nerep* anför att det framstår som om Regeringsrätten är av åsikten att artikel 6.1 Europakonventionen innebär en principiell rätt för enskild att föra talan hos de allmänna förvaltningsdomstolarna då överklagandeförbud strider mot europarätten. Denna rätt skulle således föreligga trots möjlighet att föra en fastställelse- eller fullgörelsetalan i allmän domstol.¹⁵⁶

4.6.3.1 Yttranden kring fallet

Möjligen innebär denna princip en förbättring för enskilda eftersom de slipper tveka om rätt forum. Problemen kvarstår dock om allmän domstol inte accepterar denna linje.¹⁵⁷ En möjlig effekt kan bli att enskild kan välja forum om de allmänna domstolarna slår vakt om "sitt behörighetsområde". En eventuell risk är att insatta medborgare kan utnyttja det bristande systemet till sin fördel.

5. Förvaltningslagen 22 a §

5.1 Inledning

Målet *Lassagård* fick prejudicerande effekt vad gällde Regeringsrättens slutsats att allmän förvaltningsdomstols behörighet inte alltid behöver framgå av författning. Trots att rättspraxis medförde denna effekt ansåg lagstiftaren ändå att det var angeläget att införa en generell behörighetsregel som framgår av lag.¹⁵⁸

Diskussioner har förts ända sedan 1950-talet huruvida det skall finnas en generell förvaltningsrättslig överklagandemöjlighet. Förvaltningsområdet har alltid kännetecknats av förekomsten av många specialförfattningar. Då det inte har funnits någon uttrycklig

¹⁵⁶ Bohlin och Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder* s 343.

¹⁵⁷ A.a. s 343.

¹⁵⁸ Hemmingsson, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut* s 57.

överklagandebestämmelse att stödja sig på har den tidigare principen, där den enskilde kunde vända sig till närmast högre myndighet, fyllt luckorna i systemet. Om man ville överklaga denna högsta myndighets beslut till regeringen fanns lagstöd för det i 35 § verksförordningen¹⁵⁹ förutsatt att ingen specialreglering var tillämplig. Om ett beslut skall kunna överklagas till regeringen måste det numera, efter införandet av 22 a § förvaltningslagen, framgå av ett uttryckligt stadgande.¹⁶⁰

I och med europarättens hårdnande krav och uppkomsten av komplicerade rättsfall behövdes förändring. Resultatet blev en kompromiss mellan ett flertal framlagda förslag.¹⁶¹ Från och med den 1 oktober 1998 finns en ny generell överklagandemöjlighet i form av 22 a § förvaltningslagen. Övergångsbestämmelserna stadgar att den aktuella paragrafen endast gäller för beslut fattade efter den 10 oktober 1998.

22 a § förvaltningslagen stadgade vid införandet:

”Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Om överklagande har skett med stöd av första stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Av 3 § framgår att särskilda föreskrifter som har meddelats angående överklagande eller överklagandeförbud gäller istället för bestämmelserna i första och andra stycket.”

I och med denna paragraf tog lagstiftaren ännu ett steg för att uppfylla Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. I de fall Sverige inte uppfyllde nämnda krav skulle denna bestämmelse ha en uppsamlande och således viktig funktion.

¹⁵⁹ Det bör dock observeras att denna paragraf har genomgått ändringar, först i och med SFS 2006:1313 vilken stadgade att myndighetens beslut i anställningsärenden skulle överklagas hos Överklagandenämnden för totalförsvaret, om något annat inte finns särskilt föreskrivet. Den 1 januari 2008 trädde myndighetsförordning (2007:515) i kraft och ersatte verksförordningen.

¹⁶⁰ Prop. 1997/98:101 s 59 f, Hemmingsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut s 51 f samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 303.

¹⁶¹ För mer information om dessa förslag hänvisas till Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 56 f samt Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 324

5.2 Paragrafens första stycke

Sedan 22 a § förvaltningslagen infördes blev den nya huvudregeln att förvaltningsbeslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett av syftena med paragrafen var att minimera risken för negativa kompetenskonflikter. Paragrafen ger upplysning om vilken domstolstyp som är behörig att pröva fall då inget annat stadgas i andra författningar.¹⁶² Upplysning om rätt instans stadgas i 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar; då beslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol är länsrätt den rätta instansen.

Håkan Strömberg framhöll dock paragrafens bristfälliga påverkan på negativa kompetenskonflikter. Enligt honom hade paragrafen inte kunnat förhindra den negativa kompetenskonflikt som uppkom i Stallknechtsfallet då paragrafen reglerar behörig domstol vid överklaganden. *Håkan Strömberg* ansåg däremot att det i fallet Stallknecht var frågan om ett ansökningsmål angående bidrag till en jordbruksfastighet. Han ansåg inte att det var troligt att en motsvarande negativ kompetenskonflikt skulle ha uppkommit avseende överklagande av ett förvaltningsbeslut. Hans slutsats var därför att paragrafen inte har den åsyftade effekten som var tanken vid införandet; att klargöra kompetensfördelningen mellan de båda domstolstyperna.¹⁶³

En förutsättning för överklagandemöjligheten är att beslutet medför rättsverkningar som påverkar den enskilde i sådan utsträckning att det kan klassificeras som ett överklagbart förvaltningsbeslut. Det går inte att utläsa ur förvaltningslagen vilka beslut som är överklagbara utan för att få svar måste specialförfattningar och allmänna rättsgrundsatser granskas.¹⁶⁴ De beslut som reellt sett kan överklagas med hjälp av paragrafen är beslut fattade av statliga myndigheter. Av 3 § och av 31 § förvaltningslagen kan utläsas att beslut fattade av myndigheter i kommuner och landsting skall överklagas enligt bestämmelserna i kommunallag (1991:900) om inget annat stadgas. 22 a § förvaltningslagen skall tillämpas av de organ som för övrigt skall tillämpa förvaltningslagen. Därmed utesluts flertalet fristående organ som utför förvaltningsuppgifter. I dessa fall krävs en stadgad reglering för att organens beslut skall kunna överprövas. Såsom framgår av 1 § förvaltningslagen

¹⁶² Hemmingsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut s 58 f samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 302.

¹⁶³ Strömberg, Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens s 293.

¹⁶⁴ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 328 f.

överklagas inte heller regeringens beslut med hjälp av 22 a § förvaltningslagen då regeringen är en myndighet men inte en förvaltningsmyndighet.¹⁶⁵ Begreppet förvaltningsmyndighet är ett organisatoriskt begrepp. Det väsentliga är huruvida de organ som omfattas av begreppet inryms under den offentliga organisationen. Vilken slags verksamhet som organet bedriver är således inte avgörande.¹⁶⁶

5.2.1 Undantag från tillämpningsområdet

22 a § förvaltningslagen infördes med två uttryckliga undantag från paragrafens tillämpningsområde. Undantagen avsåg beslut i administrativa ärenden och beslut i normgivningsärenden.¹⁶⁷ Senare ändrades administrativa ärenden till att enbart avse anställningsärenden då regeringens praxis utmynnat i att det endast är de besluten som är överklagbara i kategorin administrativa ärenden. Det är beslut att anställa någon som faller inom begreppet anställningsärende. Dessa beslut kunde till och med den 31 december 2007 överklagas till Överklagandenämnden för totalförsvaret i enlighet med 35 § verkförförordningen (1995:1322). Tidigare var regeringen överprövningsmyndighet, men Överklagandenämnden för totalförsvaret övertog denna uppgift från och med den 1 januari 2007 i syfte att avlasta regeringen. Frågan var dock huruvida denna nämnd uppfyllde Europakonventionens krav på att likställas med domstol. Om nämnden inte skulle anses uppfylla kraven var frågan vilket organ som istället skulle realisera europarättens krav på rätt till domstolsprövning. Det kan tilläggas att rättsprövning inte kan bli aktuellt eftersom regeringen numera inte är den beslutande myndigheten (se avsnitt 10). Inte heller torde ordinär domstolsprövning enligt 22 a § förvaltningslagen täppa igen det hål i systemet som eventuellt har uppstått då dessa ärenden uttryckligen undantas från paragrafens tillämpningsområde. *Wiweka Warnling-Nerep* är av åsikten att 22 a § förvaltningslagen trots allt bör kunna användas för de eventuella undantagssituationer då det inte finns någon annan stadgad prövningsväg.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 59 f.

¹⁶⁶ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 46 samt s 302 samt Warnling-Nerep och Bohlin, Förvaltningsrättens grunder s 22.

¹⁶⁷ Med uttrycket menas beslut i ärenden om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

¹⁶⁸ Warnling-Nerep, Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort? s 267 f.

Den 1 januari 2008 trädde myndighetsförordning (2007:515) i kraft och ersatte därmed verksförordningen. I nya myndighetsförordningen kommer anställningsärenden i stället att prövas av en personalansvarsnämnd, se 25 §:

”Om regeringen har bestämt att det skall finnas en **personalansvarsnämnd** vid myndigheten, skall nämnden pröva frågor om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning...” [Fetstil utförd av författarna]

Frågan blir istället huruvida denna personalansvarsnämnd uppfyller Europakonventionens krav på att likställas med domstol.

För det andra undantaget från 22 a § förvaltningslagen; beslut i ärenden om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, gällde tidigare den gamla principen att överklagandet skulle prövas av närmast högre myndighet och i sista hand av regeringen.¹⁶⁹ Från och med den 1 januari 2008 får dock dessa beslut inte längre överklagas, se 30 § myndighetsförordningen.

Skälen till undantagen var att de inte ansågs vara anpassade för prövning i domstol samt behovet av prövning bedömdes inte vara angeläget.¹⁷⁰ *Wiweka Warnling-Nerep* är kritisk till de argument som ligger till grund för undantagen. Hon anser att de är ålderdomliga i förhållande till de krav som europarätten numera uppställer på konventionsstaterna.¹⁷¹

5.2.1.1 Gränsdragningen av undantagens omfattning

Beslut fattade av arbetsledning, såsom omplaceringsbeslut inom anställningens gränser samt uppsägningar, omfattas inte av undantaget i 22 a § förvaltningslagen och dessa beslut kan således överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Numera prövas besluts överklag-

¹⁶⁹ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 304 f.

¹⁷⁰ Prop. 1997/98:101 s 63.

¹⁷¹ Warnling-Nerep, Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövning av anställningsärenden som kom bort? s 263.

barhet avseende andra administrativa ärenden än anställningsärenden av länsrätt som första instans.¹⁷² Vissa administrativa beslut saknar rättsverkningar och är därför inte överklagbara, exempelvis beslut som rör: myndigheters organisation, verksamhetsinriktning, arbetsledning och partsbesked. Dessa beslut tar mycket tid i anspråk eftersom ett nytt beslut måste fattas i varje enskilt ärende för att fastslå att det rör sig om ett icke överklagbart beslut.¹⁷³

5.3 Paragrafens andra och tredje stycke

Enligt 22 a § st 2 förvaltningslagen krävs prövningstillstånd för att kammarrätten skall ta upp fallet till prövning om den tidigare prövningen i länsrätt utförts med stöd av första stycket i samma paragraf. Kravet uppställs även i de fall länsrätten skiljt sig från målet genom avvisning. Däremot behövs inte prövningstillstånd om prövningen i länsrätt har haft annat författningsstöd än 22 a § förvaltningslagen förutsatt att ett sådant krav inte särskilt stadgats.¹⁷⁴

Prövning hos allmän förvaltningsdomstol enligt 22 a § förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till annan prövning på grund av dess förbindelse med 3 § förvaltningslagen vilket framgår av tredje stycket i 22 a § förvaltningslagen. År 2006 upphävdes tredje stycket efter uppenbarade problem.

5.4 Krav på lagform

I 11 kap. 4 § regeringsformen stadgas att de svenska domstolarnas rättskipningsuppgifter skall framgå av lag. Under införandet av 22 a § förvaltningslagen konstaterade regeringen att det är vanligt förekommande att överklagandebestämmelser framgår av förordningar. Då det hade varit krävande att ersätta alla dessa förordningsstadganden med lagstadganden i anknytning till varje förordning valde istället lagstiftaren att införa 22 a § förvaltningslagen.¹⁷⁵ Många överklagandebestämmelser har behållits men reviderats. Hänvisningen till

¹⁷² Prop. 2005/06:56 s 18 f och 24 f, 2005/06: KU29 samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 305.

¹⁷³ Prop. 2005/06:56 s 18 f och 24 f samt 2005/06: KU29.

¹⁷⁴ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen s 306.

¹⁷⁵ Prop. 1997/98:101 s 59.

allmän förvaltningsdomstol har i förordningar ersatts med hänvisning till 22 a § förvaltningslagen. Lagstiftaren har ansett att fördelen med detta system är tydlighet för den enskilde.¹⁷⁶ Den fördel vi ser är att man leds till rätt paragraf, det vill säga 22 a § förvaltningslagen. Vad gäller lagar har regeringen ansett att en ändring från allmän förvaltningsdomstol till 22 a § förvaltningslagen inte fordras.¹⁷⁷

5.5 Yttranden om paragrafen

I och med införandet av 22 a § förvaltningslagen har Sverige en generell överprövningsmöjlighet för beslut fattade av myndigheter vilka omfattas av förvaltningslagen. *Håkan Strömberg* framhöll att paragrafen skulle kunna ha haft en uppsamlade effekt och självständigt varit tillräckligt lagstöd för rätten till domstolsprövning. Dock valdes en annan väg då det även efter införandet av paragrafen kvarstår samt stiftas nya bestämmelser vilka hänvisar till 22 a § förvaltningslagen. *Håkan Strömberg* var av åsikten att denna lagstiftningsteknik inte är nödvändig för 22 a § förvaltningslagens tillämpning då paragrafen ändå uttrycker huvudregeln. Dock kan tekniken vara bra ur upplysningssynpunkt. Vidare ifrågasatte han om denna mycket allmänt hållna huvudregel samt förordningarnas hänvisningar till paragrafen uppfyller kravet på att domstolarnas rättskipningsuppgifter skall meddelas i lag enligt 11 kap. 4 § regeringsformen. Han ställde sig högst tveksam till om det kravet är uppfyllt eftersom 22 a § förvaltningslagen inte utförligt anger vilka rättskipningsuppgifter som åligger allmänna förvaltningsdomstolar. Svar finnes först då man konsulterar specialförfattningar.¹⁷⁸

Avsikten var att nytillskottet skulle ersätta behovet av stadganden som utpekar allmän förvaltningsdomstol till dömande domstol. Således skulle systemet bli lättare att överskåda. Vid införandet år 1998 fick bestämmelsen dock inte så stort tillämpningsområde. Vid denna tidpunkt reglerades många förvaltningsbeslut fortfarande av specialbestämmelser vilka precist angav behörig domstol vid överklagande.¹⁷⁹ Det ligger således i lagstiftarens händer att se till att paragrafen får avsedd effekt.¹⁸⁰ Ett exempel där lagstiftaren valde att

¹⁷⁶ Hemmingsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut s 60.

¹⁷⁷ Prop. 1997/98:101 s 62.

¹⁷⁸ Strömberg, Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens s 293.

¹⁷⁹ Prop. 1997/98:101 s 59 f samt Hemmingsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut s 51 f.

¹⁸⁰ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 56.

inte låta 22 a § förvaltningslagen få genomslag är; lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. Denna lag medförde att länsstyrelsen kunde besluta om att statsbidraget skulle dras in för en kommun. Sådana beslut kunde endast överklagas till Boverket.¹⁸¹

5.6 Effekter till följd av paragrafen

En effekt med att förstärka rätten till domstolsprövning är att makt överflyttas från regeringen till domstolarna. Domstolarna blir därmed stärkta och numera kan de även överpröva vissa av regeringens egna fattade beslut genom rättsprövning.¹⁸²

Paragrafens införande är en kodifiering av Regeringsrättens fastslagna principer i Lassagårdsavgörandet. En effekt som 22 a § förvaltningslagen medförde var att det blev möjligt med prövning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna även av beslut som inte hade anknytning till Europakonventionen alternativt EG-rätten.¹⁸³

Trots tillkomsten av 22 a § förvaltningslagen fortsätter överklagandestadganden i speciallagstiftning att öka. Lagstiftarens modell har resulterat i ett svåröverblickbart ”virrvarr” av lagar där det är svårt att orientera sig.¹⁸⁴ Den enskilde måste vara väl insatt i hur han eller hon skall gå tillväga för att överklaga ett beslut. Då författningarna på området i vissa fall är bristfälliga både till uppbyggnad och till innehåll besvaras många frågor genom praxis.¹⁸⁵ I det enskilda fallet krävs det således att tillämplig lag alternativt tillämplig praxis finnes för den berörda sakfrågan. Därifrån får den enskilde sedan sluta sig till vilken domstol som är behörig att döma. Systemet leder även till utdragna processer vilket rättsfall nedan kommer att illustrera.

I både NJA 1994 s 657/RÅ 1995 ref 58 (Stallknecht) och i NJA 2002 s 288 (Presstödsnämnden) har ”tvistefrågans art” varit uppe för bedömning för att kunna fastställa behörig

¹⁸¹ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 64 f.

¹⁸² Andersson, Rätten till domstolsprövning och svenska domstolars behörighet s 861.

¹⁸³ A.a. s 870.

¹⁸⁴ Warnling-Nerep, Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort? s 254.

¹⁸⁵ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 320 f.

domstol. Trots 22 a § förvaltningslagen finns tvivel om huruvida denna paragraf kan förhindra liknande tvister i framtiden. Även om korrekt länsrätt hänvisas som en uppsamlade instans för att undvika en negativ kompetenskonflikt kvarstår ändå risken att en domstol kan avfärda behandlingen av ett mål på grund av dess karaktär.¹⁸⁶

5.7 Illustrerande rättsfall för paragrafens tillämplighet

Ett fall som illustrerar 22 a § förvaltningslagens uppsamlade effekt handlade om vart en enskild skulle vända sig för att överklaga kronofogdemyndighetens beslut att en uppgift i ett utsokningsregister skulle kvarstå. Den enskilde vände sig till länsrätt vilken avvisade överklagandet på grund av att ingen författning uttryckligen stadgade länsrättens behörighet för prövning av sådana beslut. Fallet gick vidare till kammarrätten som erkände den enskildes rätt till domstolsprövning i länsrätt eftersom det saknades specialbestämmelser om överklagande i utsokningsregisterlag (1986:617) och utsokningsregisterförordningen (1986:678).¹⁸⁷

Ytterligare ett illustrativt exempel för paragrafens tillämpningsområde är ett fall som rörde ett beslut av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Nämnden vägrade att förmedla handlingar till utomstående per e-post. Eftersom inget var stadgat om överprövning skulle 22 a § förvaltningslagen tillämpas.¹⁸⁸

Även Utlänningsnämndens beslut att vägra återlämna identitetshandlingar som använts i ett flyktingsförklarings- och resedokumentsärende blev föremål för prövning enligt paragrafen.¹⁸⁹

6. Förvaltningslagen som subsidiär lag

Av 3 § förvaltningslagen framgår att lagen är subsidiär i förhållande till andra författningar, 3 § st 1:

¹⁸⁶ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 272.

¹⁸⁷ Mål nr 3017-2000, se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 303.

¹⁸⁸ Regeringens beslut dnr S1998/6833 samt Länsrätten i Stockholms läns dom mål nr 973-00 se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 303.

¹⁸⁹ Regeringens beslut dnr UD1999/1579 samt Länsrätten i Stockholms läns dom mål nr 9653-00, se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 303 f.

”Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.”

Då förvaltningslagen är en allmän förfarandelag som skall tillämpas av många olika myndigheter är det i vissa fall nödvändigt med särpräglade bestämmelser som är anpassade till den berörda myndigheten i fråga. Behov av avvikande bestämmelser blir framförallt aktuellt då det krävs ett utökad alternativt minskat regelverk. Det är dock endast avvikande bestämmelser som härrör från Sveriges riksdag och regering som har företräde framför förvaltningslagen. Således får förordningar med avvikande innehåll företräde framför förvaltningslagen trots dess lägre dignitet. Detta förhållande inverkar på 22 a § förvaltningslagens tillämpningsområde vilket blir minskat. En särbestämmelse får alltid företräde då bestämmelsen och förvaltningslagen omfattar samma fråga, men stadgar olika lösningar, se till exempel plan- och bygglagen (1987:10) och ordningslagen (1993:121). Finns det inga tydliga specialbestämmelser på det aktuella området tillämpas förvaltningslagen vilken bidrar med bestämmelser på en miniminivå. Systemet möjliggör att rättsområden kan ha differentierade bestämmelser, till exempel kan det vara nödvändigt med lägre alternativt högre rättssäkerhetsgarantier än vad förvaltningslagen stadgar. Tanken med paragrafen har dock varit att området inte skall överöas av specialförfattningar med hänsyn till effektivitets- och kostnadsskäl. Specialförfattningar bör därför endast införas då ett verkligt behov finns.¹⁹⁰

7. Cirkelresonemanget som varit

7.1 Två subsidiära prövningsmöjligheter

Då rättsprövningslagen infördes stadgades att denna prövning endast skulle bli aktuell i de fall då den enskilde uppfyllde förutsättningarna för rättsprövning samt inte kunde få sin sak prövad av domstol på annat sätt än genom resning, se 1 § st 1 och 2 lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

När prövning hos allmän förvaltningsdomstol enligt 22 a § förvaltningslagen introducerades erhöll även denna prövningsmöjlighet en subsidiär karaktär i förhållande till

¹⁹⁰ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 10, 68 f samt s 323 samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 62.

övrig prövning på grund av dess förbindelse till 3 § förvaltningslagen samt ett tidigare, men numera borttaget tredje stycke i 22 a § förvaltningslagen. Den successiva lagstiftningen medförde ett cirkelresonemang eftersom det inte klargjordes vilken av de två prövningsmöjligheterna, rättsprövning eller 22 a § förvaltningslagen, som primärt skulle tillämpas. Enligt *Wiweka Warnling-Nerep* får det antas att prövning enligt 22 a § förvaltningslagen borde vara primärt tillämplig.¹⁹¹ *Patrik Södergren* delar uppfattningen. Han anser att det förhållandet klart och tydligt kan utläsas ur 1 § rättsprövningslagen (1988:205). Där står att rättsprövning är subsidiär till alla former av domstolsprövning förutom resning.¹⁹² Systemets brister har visat sig i praxis varav två rättsfall kommer att belysas nedan.

7.2 RÅ 2002 not 57 – vilken prövningsväg?

Länsstyrelsen hade den 24 juni 1998 fattat ett beslut angående älgjakt inom en enskilds licensområde. Den enskilde hade begärt att länsstyrelsen skulle ge honom tillåtelse att skjuta två älgar. Länsstyrelsens beslut omfattade dock endast en älg. Av beslutet framgick att det inte var överklagbart. Den enskilde begärde därför omprövning. Länsstyrelsen avlog denna begäran den 4 augusti 1998. Det bör dock observeras att beslutet fattades innan 22 a § förvaltningslagen var tillämplig.

Den enskilde vände sig då till Regeringsrätten med en ”ansökan om överklagning” för att få rätt till domstolsprövning med stöd av Lassagårdsfallet. Regeringsrätten överlämnade formlöst ärendet till kammarrätten i Sundsvall då överklagandet inkommit till fel domstol. Kammarrätten i Sundsvall kom till slutsatsen att den enskildes begäran inte avsåg ansökan om resning eller rättsprövning utan istället avsåg att få talan prövad på ordinärt vis. Kammarrätten fattade därför ett beslut den 18 oktober 1999 om att överlämna målet till Länsrätten i Västerbottens län då det var denna instans som skulle pröva yrkandet. Länsrätten avvisade dock överklagandet i beslut den 14 december 1999. Instansen ansåg inte att den kunde åsidosätta överklagandeförbudet om inte möjligheten till rättsprövning först uttömts. Den enskilde följde länsrättens ”råd” och ansökte därför om rättsprövning avseende både länsstyrelsens och länsrättens beslut.

¹⁹¹ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 319.

¹⁹² Södergren, Europakonventionen, rättsprövning och 22 a § förvaltningslagen s 207.

Rättsprövning hade kunnat vara en möjlig lösning innan 22 a § förvaltningslagen trädde i kraft den 1 oktober 1998.¹⁹³ Kammarrätten i Sundsvall prövade ansökan, men kom, i beslut den 15 februari 2000, fram till att vad gällde länsstyrelsens beslut var tidsfristen för rättsprövning försutten och länsrättens beslut föll utanför området för rättsprövning. Hela ansökan om rättsprövning avvisades således.

Därefter vände den enskilde sig till Regeringsrätten med en begäran om att denna instans skulle fatta ett beslut om återställande av försutten tid avseende tidsfristen för rättsprövning av länsstyrelsens beslut. Om det inte var möjligt, ville den enskilde istället få resning av länsstyrelsens beslut. Den 6 maj 2002 fattade Regeringsrätten beslut i frågan. Först fastslog Regeringsrätten att tidsfristen för rättsprövning är en sådan tidsfrist som kan bli föremål för återställande.¹⁹⁴ I ett obiter dictum framförde domstolen att då rättsprövning är subsidiär skall andra prövningssätt först och främst användas. Trots överklagandeförbudet finns möjligheten att fallet kan prövas i domstol i enlighet med artikel 6.1 Europakonventionen efter att tidsfristen för ordinär domstolsprövning återställts. Ett annat alternativ är att använda resningsinstitutet. Regeringsrättens slutsats var dock att kammarrätten, i enlighet med 8 § st 1 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, var rätt instans för att pröva dessa frågor. Målet avvisades således och överlämnades till kammarrätten i Sundsvall.

7.2.1 Yttranden kring fallet

Med stor sannolikhet faller frågan huruvida den enskilde har rätt att skjuta en eller två älgar inom det civila rättighetsbegreppet.¹⁹⁵

Patrik Södergren har framhållit att 22 a § förvaltningslagen har företräde framför rättsprövningslagen (1988:205) och därför har han förståelse för Regeringsrättens obiter dictum. Dock framhåller han i sin diskussion den motsättning som finns mellan det ursprungliga syftet för införandet av rättsprövningslagen och det ställningstagande som Regeringsrätten tog i RÅ 2002 not 57 mellan ordinär prövning och rättsprövning. *Patrik Södergren* framför att RÅ 2002 not 57 borde ha varit som klippt och skuret för att omfattas

¹⁹³ Warnling-Nerep, Hur skall en "europeisk älg" domstolsprövas? s 382.

¹⁹⁴ Se RÅ 1990 ref 46.

¹⁹⁵ Warnling-Nerep, Hur skall en "europeisk älg" domstolsprövas? s 375 samt s 392.

av det ursprungliga tillämpningsområdet för rättsprövningslagen. Det var tänkt att denna lag skulle fånga upp de fall rörande civila rättigheter alternativt skyldigheter när Europa-konventionen kräver domstolsprövning, men ingen sådan fanns att tillgå enligt svensk rätt. I fallet uppställdes ett överklagandeförbud; ingen rätt till domstolsprövning fanns. Trots detta var Regeringsrätten av åsikten att rättsprövningslagen inte var tillämplig.¹⁹⁶

Även *Wiweka Warnling-Nerep* kommenterade instansernas agerande. Hon ansåg att Regeringsrätten agerade korrekt när den i ett första skede överlämnade målet till kammarrätt eftersom det vid denna tidpunkt endast var möjligt med rättsprövning. Vid denna tidpunkt fattade kammarrätten i Sundsvall ett formellt korrekt beslut, att prövning skulle ske hos behörig länsrätt enligt 22 a § förvaltningslagen. Hon hade hellre sett att den enskilde redan vid detta stadium erhållit en prövning i sak genom rättsprövning trots tveksamheter kring övergångsbestämmelser. Då målet nådde Länsrätten i Västerbottens län agerade denna instans felaktigt då den avvisade målet trots att 22 a § förvaltningslagen var tillämplig, istället anvisade länsrätten den enskilde till rättsprövningsinstitutet. När kammarrätten för andra gången fick målet på sitt bord avvisades talan som för sent inkommen för rättsprövning. Sammanfattningsvis ansåg *Wiweka Warnling-Nerep* att kammarrätten redan vid första omgången borde ha rättsprövat målet alternativt beviljat resning.¹⁹⁷

7.3 RÅ 2004 ref 99 – turordningen för prövningsalternativen

I detta fall var frågan om och i så fall hur Boverkets beslut rörande en vägran att bevilja en hyresgäst förvärvstillstånd skulle kunna överklagas trots ett stadgat överklagandeförbud i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Regeringsrätten kom till slutsatsen att saken skulle domstolsprövas genom rättsprövningsinstitutet. Således tillämpade inte Regeringsrätten 22 a § förvaltningslagen före rättsprövningslagen. Det kan tilläggas att hade fallet varit uppe för bedömning i dagsläget så hade utgången blivit en annan (se avsnitt 10).

¹⁹⁶ Södergren, Europakonventionen, rättsprövning och 22 a § förvaltningslagen s 212 f.

¹⁹⁷ Warnling-Nerep, Hur skall en "europeisk älg" domstolsprövas? s 387.

Problem uppkom då rättsprövning ofta nekades på grund av att saken var en civil rättighet eller skyldighet och då ska ordinär prövning enligt 22 a § förvaltningslagen användas istället. Således var artikel 6.1 Europakonventionen, vilken var orsaken till rättsprövningslagens tillkomst, även anledningen till att dess tillämpningsområde begränsats.¹⁹⁸

8. Positiva kompetenskonflikter

8.1 Inledning

Efter tydliga negativa kompetenskonflikter uppenbarade sig istället problemen med positiva kompetenskonflikter. I dessa fall anser sig både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol behöriga att döma för att inget fall skall hamna mellan stolarna.

8.2 Fimgrofallet – NJA 2001 s 22 och RÅ 2005 ref 29

I fallet hade Fimgro AB erhållit omställningsstöd, men trots detta odlat grödor på den mark som skulle ligga i träda enligt förutsättningarna för att få bidragen. Jordbruksverket beslutade om återkrav och för återkravsbeslutet stadgades ett överklagandeförbud. Fimgro AB begärde då omprövning av beslutet, men Jordbruksverket vidtog ingen ändring.

Trots överklagandeförbud vände sig Fimgro AB till Länsrätten i Stockholms län, men den avvisade bolagets talan. Avvisningsbeslutet överklagades till kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten anvisade artikel 6.1 Europakonventionen samt Regeringsrättens slutsatser i Lassagårdsfallet som stöd för deras slutsats att överklagandeförbudet stred mot europarätten. I enlighet med 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skulle Länsrätten i Jönköpings län döma i sakfrågan. Det bör observeras att 22 a § förvaltningslagen inte var tillämplig vid denna tidpunkt; övergångsbestämmelserna stadgar att beslutet måste vara fattat efter den 10 oktober 1998 för paragrafens tillämplighet.

¹⁹⁸ Södergren, Europakonventionen, rättsprövning och 22 a § förvaltningslagen s 218.

Fimgro AB fick således rätt till domstolsprövning. I den följande prövningen avslog dock Länsrätten i Jönköpings län talan. Beslutet överklagades till Kammarrätten i Jönköpings län.

Under samma tidsperiod som den av Fimgro AB förda talan prövades i allmän förvaltningsdomstol förde Jordbruksverket en talan om återbetalning i allmän domstol. Ett av skälen till Jordbruksverkets talan var att de ville säkra en exekutionstitel för det fall att Fimgro AB inte skulle fullfölja sin talan i allmän förvaltningsdomstol.¹⁹⁹ Tingsrätten ansåg sig inte behörig att pröva Jordbruksverkets talan på grund av att Kammarrätten i Jönköpings län hade återförvisat målet till Länsrätten i Jönköpings län.

Jordbruksverket överklagade avvisningsbeslutet till hovrätten. Hovrätten bedömde att det var frågan om en annan sakprövning än den som prövades av allmän förvaltningsdomstol. Domstolen jämförde de båda yrkandena och kom till slutsatsen att det ena rörde en exekutionstitel medan det andra yrkandet rörde återställande av bidragsbeslutet; således var det inte tal om en litispenssituation. Enligt hovrätten var därför allmän domstol behörig att pröva kravet på återbetalning av bidraget.

Fallet gick till Högsta domstolen och denna instans ansåg att slutsatsen av Kammarrätten i Stockholms län var felaktig. Överklagandeförbudet borde inte ha åsidosatts eftersom artikel 6.1 Europakonventionen uppfylldes då Fimgro AB hade möjlighet till domstolsprövning genom en negativ fastställsetalan i allmän domstol. Det framstår som om Högsta domstolen ansåg att det inte förelåg en rätt till domstolsprövning i allmän förvaltningsdomstol eftersom allmän domstol kunde ha prövat målet.

Trots att det inte finns några tydliga kompetensfördelningsprinciper löste Högsta domstolen frågan genom att konstatera litispens under den tidsperiod som Fimgro AB:s överklagande var anhängigt hos allmän förvaltningsdomstol. Domstolen hänvisade till grunderna för 13 kap. 6 § rättegångsbalken:

¹⁹⁹ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 876.

”Ej må ny talan **angående fråga, varom redan är rättegång** mellan samma parter, upptagas till prövning.”[Fetstil utförd av författarna]

Genom att använda sig av litispendens- och rättskraftsprinciper kan parallella domstolsförfaranden undvikas i framtiden.²⁰⁰ Dock kan det fortfarande bli tal om prövning i båda domstolssystemen om allmän domstol har uppfattningen att prövningen av allmän förvaltningsdomstol inte var allsidigt och slutgiltigt utförd.²⁰¹ Slutsatsen blir således att det fortfarande finns risk för konkurrerande exekutionstitlar.

Justitierådet *Torgny Håstad* var enig med majoritetens dom, men anförde tillägg till domskälen. Han konstaterade att beslutet medförde en positiv effekt för enskilda eftersom kolliderande domar på detta sätt undviks. I de fall de allmänna förvaltningsdomstolarna konstaterar sig behöriga att pröva överklaganden av beslut om återbetalning av omställningsstöd borde inte allmän domstol ha behörighet att pröva. Han anser att det är fel att den berörda parten kan välja instansordning och således bestämma sig för den mest förmånliga. Domstolarna kan ha en särskiljande praxis i den materiella frågan och det kan således påverka utgången av fallet.

Torgny Håstad anförde vidare förslag för hur sådan problematik borde angripas. Förvaltningsmyndigheten skulle kunna erhålla en exekutionstitel hos allmän förvaltningsdomstol vilket skulle påverka allmän domstols behörighet. Han anser att domstolen måste reflektera över vilka tänkbara invändningar den berörda parten kan anföra och därefter sluta sig till om den är behörig att döma i fallet. Som exempel nämner han att ”invändningar av allmän art”, till exempel god tro, skall prövas av allmän domstol. Med tanke på effektivitetsskäl och i förlängningen kostnads- och rättskraftsaspekter borde en helhetssyn anläggas eftersom alla invändningar prövas hos en och samma domstol, med vilken åsyftas ”den mest korrekta”.

Prövningen av Fimgro AB: s talan fortsatte hos Kammarrätten i Jönköpings län. Bolaget åberopade här besluten fattade av Kammarrätten i Stockholms län och Högsta domstolen.

²⁰⁰ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 877.

²⁰¹ NJA 1998 s 656 II.

Kammarrätten i Jönköpings län hänvisade i sin bedömning till Regeringsrättens slutsatser i Lassagårdsfallet. Det som skiljde de båda fallen åt var att Fimgro AB stödde sin talan på nationell grund medan Lassagård AB stödde sin talan på en EG-förordning. Däremot handlade båda fallen om likartade ekonomiska bidrag. Kammarrätten i Jönköpings län lät det prejudicerande Lassagårdsfallet få genomslag i deras bedömning av fallet och således fick företaget rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Dock delade denna kammarrätt Högsta domstolens åsikt; Fimgro AB hade kunnat föra en negativ fastställsetalan i allmän domstol och därigenom skulle bolaget ha erhållit rätt till domstolsprövning. Därför undanröjde kammarrätten länsrättens dom och avvisade överklagandet.

Då sökte Fimgro AB revision hos Regeringsrätten och bolaget erhöll prövningstillstånd. Regeringsrätten delade kammarrättens uppfattning; överklagandeförbudet behövde inte åsidosättas på grund av artikel 6.1 Europakonventionen. Instansen ansåg att Fimgro AB kunde ha erhållit fullgod domstolsprövning hos allmän domstol i form av en negativ fastställsetalan. Litispendenshindret undanröjdes därmed när Regeringsrätten avlog Fimgro AB:s överklagande avseende rätten till domstolsprövning i allmän förvaltningsdomstol. Prövning i allmän domstol stod därefter till bolagets förfogande.

8.2.1 Yttranden kring fallet

Torbjörn Andersson framförde att skälet för tingsrättens avvisning troligtvis var att instansen ansåg att det var en litispendsituation. Han ifrågasatte hovrättens bedömning vad gäller litispens. Han framförde i sin artikel att bedömningen i det ena målet påverkar det andra och han ansåg således att en litispendsituation var för handen.²⁰²

Efter Högsta domstolens avgörande ställde *Torbjörn Andersson* upp potentiella förfaranderegler för de allmänna förvaltningsdomstolarna. I de fall dessa domstolar skall bedöma huruvida ett överklagandeförbud står i strid med europarätten skall de; i första hand bedöma om rätt till domstolsprövning föreligger och sedan om saken kan prövas hos allmän domstol och om så är fallet skall inte allmän förvaltningsdomstol åsidosätta över-

²⁰² Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 872.

klagandeförbudet och pröva saken. Denna modell är dock inte lagstadgad och vi anser att den vilar på en mycket lös grund med tanke på 11 kap. 1 § regeringsformen.

Trots Högsta domstolens åsikt att kammarrätten felaktigt åsidosatt överklagandeförbudet var ändå deras ståndpunkt att en lagakraftvunnen dom från allmän förvaltningsdomstol skall iakttas av allmän domstol i enlighet med NJA 1991 s 363. Högsta domstolens konstaterande om litispensens torde ha blivit en huvudregel för att lösa positiva kompetenskonflikter. Genom att tillämpa regeln minskar risken för dubbla exekutionstitlar.

Torbjörn Andersson ställde sig dock tveksam till Högsta domstolens slutsats att kammarrätten felaktigt tagit upp målet till prövning. Han tror det finns risk för att Regeringsrätten skulle ha gjort en annorlunda bedömning av behörighetsfrågan:

”Det är fullt möjligt att förstå kammarrättens avgörande i *Fimgro* såsom endast en tillämpning av det kriterium som Regeringsrätten lagt fast; för det fall europarätten kräver domstolsprövning av ett visst slag av anspråk, ska förvaltningsdomstol i strid mot ett överklagandeförbud vara behörig försåvitt förvaltningsdomstol är behörig att pröva andra frågor av likartat slag.”²⁰³

Fallet *Fimgro AB*, liksom *Stallknechtsfallet*, illustrerar den problematik som kan uppkomma då ingen domstol kan ha sista ordet eftersom våra högsta instanser, Regeringsrätten och Högsta domstolen, har samma status.

Ett uppenbart problem är tidsutdräkten. Den första länsrätten som behandlade fallet fattade sitt beslut den 7 november 1996. Regeringsrättens tog beslut den 12 april 2005. Då hade *Fimgro AB* fortfarande inte erhållit en prövning i sak. Alternativen som återstod för bolaget var; antingen kämpa vidare och vända sig till allmän domstol för en andra gång eller kapitulera inför rättssystemets tidsutdräkt. Formellt sett var inte problemet att det inte fanns möjlighet att få saken prövad i domstol. Man kan dock ifrågasätta hur rätten till domstolsprövning har realiserats då det på intet sätt står klart för den enskilde vilket domstolssystem han eller hon skall vända sig till för att erhålla domstolsprövning inom acceptabel tidsfrist. Uppenbarligen finns det inte tillräcklig vägledning för sådana här scenarion.

²⁰³ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 875f.

Problematiken med två olika domstolssystem framträder tydligt i Fimgrofallet. Högsta domstolen ställde återigen²⁰⁴ upp kriterier som den ansåg att de allmänna förvaltningsdomstolarna i framtiden bör följa vid kompetensbedömningar. Uppställer Regeringsrätten andra kriterier för sina underinstanser ökar risken för positiva kompetenskonflikter. Det finns en risk för att Regeringsrätten kan anse att allmän förvaltningsdomstol är behörig trots att Högsta domstolen redan har bedömt att de allmänna domstolarna är det. Högsta domstolens majoritet framhåller att de inte kommer att acceptera behörighetsbedömningar utförda av allmän förvaltningsdomstol om de uppenbart strider mot Högsta domstolens principer.²⁰⁵

Lika lite som Regeringsrätten kan ställa upp bindande krav på tingsrätt eller hovrätt kan Högsta domstolens beslut ha prejudicerande effekt på länsrätt eller kammarrätt. I jämförelse med Högsta domstolen ställde Regeringsrätten i Lassagårdsfallet inte upp någon reservkompetens för allmän förvaltningsdomstol; Regeringsrätten berörde inte frågan huruvida allmän förvaltningsdomstol kompetens var villkorad av att allmän domstol inte var behörig. Det får fortfarande anses oklart vad som gäller då denna problematik uppkommer.²⁰⁶

Wiweka Warnling-Nerep framhöll kritik mot det sätt som Kammarrätten i Jönköpings län avgjorde behörighetsfrågan på:

”En ordning som den rådande, där förvaltningsdomstol och allmän domstol prövar ett och samma förvaltningsbeslut, om än ur delvis olika infallsvinklar, och där den ena domstolen försöker fastställa sin egen kompetens utifrån den andra domstolens uppfattning i kompetensfrågan, är knappast acceptabel...”²⁰⁷

Enligt henne blir konsekvenserna rättsekonomiskt otillfredsställande för staten. De enskilda drabbas å sin sida av ett system som inte ens är utstakat för domarna. Det

²⁰⁴ Se Stallknechtsfallet där Högsta domstolen var av åsikten att allmän förvaltningsdomstol var korrekt domstol på grund av ”tvistefrågans art”.

²⁰⁵ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolarnas behörighet s 876.

²⁰⁶ A.a. s 875.

²⁰⁷ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 342.

resulterar i processer som pågår under orimligt lång tid då de enskilda ”skickas kors och tvärs” mellan och igenom domstolssystemen.²⁰⁸

Ibland skulle det enligt vår åsikt vara förmånligt att kunna åsidosätta litispendensregeln för att undslippa tidsutdräkt, om den enskilde annars måste börja om från början på grund av en avvisning från endera domstol. Ett problem som dock blir svårt att finna lösning på är den eventuella uppkomsten av dubbla, i värsta fall motstridiga, exekutionstitlar. En vision vore att ett visst samarbete mellan domstolarna torde kunna förebygga sådana missöden.

Fallen NJA 1991 s 363 och NJA 2001 s 22 (Fimgro AB) exemplifierar Högsta domstolens åsikt att allmänna domstolar alltid har behörighet att pröva mål rörande krav på återbetalning av offentliga medel då förvaltningsmyndighetens beslut inte utgör en exekutionstitel. Snarare är det litispendens- och rättskraftsprinciperna som avgör huruvida allmän domstol skall ta upp målet till prövning. Risken för positiva kompetenskonflikter är uppenbar då den enskilde har möjlighet att vända sig till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 a § förvaltningslagen samtidigt som förvaltningsmyndigheten kan gå vägen genom allmän domstol för att realisera sitt krav på återbetalning. Hade minoriteten i Högsta domstolen fått bestämma i Fimgrofallet skulle risken för konkurrerande exekutionstitlar ha varit uppenbar eftersom deras åsikt var att kammarrättens ”felaktiga” prövning inte utgjorde ett hinder för allmän domstol att pröva målet.²⁰⁹

Jordbruksstöd hamnar lätt i konflikt med europarätten på grund av att bidragssystemet inom detta område präglas av traditionen att slutgiltig prövning utförs av Jordbruksverket alternativt av regeringen. Som rättsfallen illustrerat förekommer ofta överklagandeförbud inom området vilket komplicerar rättsläget. Trots lagändring i form av 22 a § förvaltningslagen kvarstår flertalet speciallagstiftningar som åsidosätter denna paragraf. Men när europarätten kräver det skall 22 a § förvaltningslagen ändå tillämpas. För att nå paragrafen på denna väg hamnar man först i ett vägskafl där det krävs ett avgörande huruvida det aktuella fallet skall anses omfattas av europarättens krav på domstolsprövning. Således förekommer fortfarande problematik inom sfären för jordbruksstöd.²¹⁰

²⁰⁸ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 342.

²⁰⁹ Andersson, Rätten till domstolsprövning och domstolars behörighet s 878 f.

²¹⁰ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 322 f.

9. Lagstiftningsåtgärd för nationella överklagandeförbud

För att uppfylla Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning måste de svenska överklagandeförbuden åsidosättas om de rör ett beslut som avser civila rättigheter eller skyldigheter. Svensk lag har inte överensstämt med detta krav. För att åtgärda bristerna vidtogs lagstiftningsåtgärder. Genom lagändring år 2006 infördes ett andra stycke i 3 § förvaltningslagen där svenska överklagandeförbuds förhållande till europarätten klar- gjordes:

”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. Lag 2006:306.”

Lagen är dock fortfarande subsidiär till sin karaktär. Med hänsyn tagen till Europa- konventionen kan däremot inte absolut subsidiaritet upprätthållas. I de fall lagar eller för- ordningar stadgar annorlunda än förvaltningslagen och således borde ha företräde enligt huvudregeln blir så inte fallet om författningarna upprätthåller ett överklagandeförbud avseende ett beslut som påverkar en civil rättighet eller skyldighet. Rätten till domstols- prövning realiserar då genom 22 a § förvaltningslagen med en prövning hos allmän förvaltningsdomstol.²¹¹

10. Den nya rättsprövningslagen – lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

10.1 Vidtagna ändringar

Som ovan nämnts har rättsprövningsinstitutets förhållande till prövning enligt 22 a § förvaltningslagen präglats av osäkerhet. Det har ansetts vara kontroversiellt om länsrätt skulle kunna agera som överprövningsorgan för beslut fattade av regeringen. Vid tillämpningen av den gamla rättsprövningslagen skulle dock detta scenario kunnat ha blivit en realitet om lagen inte var tillämpbar i det aktuella fallet och domstolsprövning krävdes

²¹¹ Prop. 2005/06:56 s 10 samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 63.

enligt europarätten. 22 a § förvaltningslagen skulle då ha trätt in som av en generell uppsamlingsregel.²¹²

Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut trädde i kraft den 1 juli 2006. Genom 1 § har lagstiftaren löst ovanstående problematik:

”En **enskild** får ansöka om rättsprövning av **sådana beslut av regeringen** som innefattar en prövning av den enskildes **civila rättigheter eller skyldigheter** i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.” [Fetstil utförd av författarna]

I artikel 6.1 Europakonventionen används uttrycket ”var och en” istället för ”enskild” som stadgas i den nya rättsprövningslagen. Eftersom båda begreppen knyter an till samma tolkning av civila rättigheter och skyldigheter blir omfattningen av tillämpningsområdena desamma. Med enskild avses både fysiska och juridiska personer.²¹³

Numera kan endast vissa regeringsbeslut rättsprövas. Då möjligheten till ordinär prövning realiserades genom 22 a § förvaltningslagen framfördes åsikten att rättsprövning borde förbehållas regeringsbeslut med överprövning hos Regeringsrätten. Vidare har framförts att politiska beslut av denna dignitet intar en särställning och därför borde en fullständig överprövning med ändring av beslutet ej kunna aktualiseras. I dessa fall är rättsprövning ett bra alternativ då Regeringsrättens enda möjlighet är att upphäva beslutet eller låta det kvarstå.²¹⁴

När lagens tillämpningsområde reducerades ökade rättssäkerheten för enskilda då beslut, vilka tidigare omfattats av rättsprövning, numera omfattas av 22 a § förvaltningslagen. Prövningen enligt 22 a § förvaltningslagen är mer omfattande än rättsprövning då allmän förvaltningsdomstol inte enbart prövar huruvida beslutet strider mot en rättsregel utan även prövar beslutets lämplighet och kan ändra dess innehåll.²¹⁵

²¹² Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 325 not. 59.

²¹³ Prop. 2005/06:56 s 12 och s 22.

²¹⁴ A.a. s 10.

²¹⁵ Prop. 2005/06:56 s 11.

Ytterligare en viktig ändring som vidtagits vid införandet av den nya rättsprövningslagen är att tillämpningsområdet vidgats. Den gamla anknytningen till 8 kap. 2 och 3 § § regeringsformen har ersatts med en hänvisning till artikel 6.1 Europakonventionen och numera blir lagens tillämpningsområde beroende av vad som anses utgöra den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Den tidigare anknytningen till regeringsformen var otillräcklig för att Sverige skulle kunna uppfylla de krav på domstolsprövning som Europakonventionen uppställer. Med den gamla hänvisningen var lagens tillämpningsområde i vissa fall alltför snäv, i andra fall alltför omfattningsrik. Vid tidpunkten för den nya rättsprövningslagens utarbetande var Europakonventionen en naturlig del av svensk rätt, till skillnad från tidpunkten för införandet av den gamla rättsprövningslagen år 1988.²¹⁶

I enlighet med lagens namn är det inte alla regeringsbeslut som kan rättsprövas. Selektionen ombesörjs som ovan nämnts utifrån begreppet civila rättigheter och skyldigheter såsom det har formats och fortfarande formas genom Europadomstolens praxis.²¹⁷

På grund av den ändrade utgångspunkten för rättsprövning var det tvunget att följdändringar vidtogs. Enligt den gamla rättsprövningslagen var talerätten beroende av att enskild varit part i det tidigare förvaltningsärendet. Det kravet uppställs inte längre. Numera tillfaller talerätt den vars civila rättigheter eller skyldigheter berörs oavsett personens tidigare inblandning.

Ytterligare en åtgärd lagstiftaren vidtagit är att utesluta kravet på att beslut som rättsprövas skall ha inneburit myndighetsutövning gentemot enskild. Anledningen till att detta krav uppställdes var för att lagstiftaren ville utesluta partsbesked från rättsprövning. Eftersom partsbesked inte medför någon rättsverkning för den enskilde utan endast är den inblandade myndighetens åsikt i tvisten har inte prövning ansetts erforderlig. Med lagens nuvarande lydelse är den avgränsningen inte längre nödvändig.²¹⁸

Då lagens tillämpningsområde har minskat till att endast omfatta regeringsbeslut kan påbudet att rättsprövning skall vara sekundär i förhållande till annan domstolsprövning än

²¹⁶ Prop. 2005/06:56 s 12.

²¹⁷ A.a. s 12.

²¹⁸ A.a. s 13.

resning utgå. Ändringen är en naturlig följd av att regeringsbeslut endast kan prövas genom rättsprövning och resning.²¹⁹

10.2 Diskussioner förda kring enpartsprocessen

Rättsprövning är en enpartsprocess och diskussioner har förts huruvida kvalitén på domstolsprövningen påverkas. I *proposition 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning m.m.* har Regeringsrättens ledamöter yttrat sig över de brister de anser att enpartskaraktären ger upphov till. Jämfört med förvaltningsprocesslagen stadgar rättsprövningslagen om en mer generös rätt till muntlig förhandling för den enskilde. Problem har uppkommit då det inte finns någon motpart som bemöter den enskilde. Regeringen bedömde det ohållbart med en tvåpartsprocess på grund av dess ställning som Sveriges högsta myndighet. Då regeringens uppgift är att styra landet anser regeringen inte att den bör uppträda som part i svensk domstol. Regering har framhållit att om så behövs sker korrespondens via underhandskontakter myndigheterna emellan. Inte heller har regeringen ansett det vara ett alternativ att staten företräds av ett annat myndighetsorgan då det skulle strida mot de svenska statskicksprinciperna.²²⁰

11. Yttranden över rättssystemet

Med facit i hand anser vi att lagstiftaren borde ha insett att vissa ämnesområden skulle komma att ”hamna i en skarv” mellan allmän domstols och allmän förvaltningsdomstols områden. Lagstiftaren borde en gång för alla välja att samordna lagstiftningen genom att skapa ett system där både gemene man och jurist kan orientera sig.

Under framtagandet av *proposition 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning m.m.* genomfördes en översyn av svenska överklagandeförbud på uppmaning av remissinstanserna. Ett flertal överklagandeförbud som var kontroversiella i förhållande till artikel 6.1 Europakonventionen påträffades och undanröjdes. Dock framhålls i propositionen att det aldrig är möjligt att genom en översyn fastslå huruvida det kvarstår några över-

²¹⁹ Prop. 2005/06:56 s 13 f.

²²⁰ A.a. s 14 f.

klagandeförbud i strid med Europakonventionen eller ej.²²¹ Sveriges lagar och författningar är flertaliga och under ständig bearbetning. Eftersom den praxis som omgärdar begreppet civila rättigheter och skyldigheter är dynamisk löper Sverige stor risk för att inte kunna uppfylla kravet på domstolsprövning i framtiden. Det kan inte uteslutas att enskilda som vill överklaga ett förvaltningsbeslut hindras från att göra det av ett i svenskt författningstext gällande överklagandeförbud fast i strid mot Europadomstolens praxis. Tidigare har enskilda klarat av att föra process inom förvaltningsrättens område utan juridisk konsultation. Numera ställs dock höga krav på kunskap även inom detta område för att framgångsrikt undkomma systemets fallgropar. Vad gäller överklagandeförbud krävs för det första kunskap om möjligheten att ett sådant kan stå i strid med artikel 6.1 Europakonventionen och att det då skall åsidosättas. Vidare krävs kunskap om möjligheten att den enskilde i dessa fall, då svensk rätt uttryckligen stadgar att man inte har rätt att överklaga beslutet, ändå har rätt att kräva en domstolsprövning på grund av 22 a § förvaltningslagen.

Trots lagstiftningsåtgärder står det ännu inte klart i vilka fall det krävs en reell rätt till domstolsprövning. *Wiweka Warnling-Nerep* är av åsikten att det kommer krävas nyskapande idéer av lagstiftaren. Lagstiftaren bör vidta större ändringar för att åstadkomma en reell rätt till domstolsprövning istället för de partiella ändringar som hittills vidtagits.²²²

12. Konsekvenser för berörda parter

12.1 Enskilda

Det är av största vikt att det finns en möjlighet för en enskild att erhålla domstolsprövning. Även om det överprövande organet finner att det tidigare beslutet skall stå sig är det faktumet att beslutet underkastas juridisk prövning som är det väsentliga. Prövning utförd av våra domstolar innebär att prövningen utförs av juridiskt skolade personer som har inblick i och kunskap om det juridiska systemet.²²³

²²¹ Prop. 2005/06:56 s 11.

²²² Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 333 f.

²²³ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 3.

Till följd av de brister som prövningssystemet har haft har enskilda ibland drabbats. De har då varit tvungna att föra långdragna processer enkom för att ”finna” rätt domstol. Först senare (i värsta fall flera instanser och flera år senare) har domstolen kunnat fokusera på huruvida yrkandena bör bifallas eller avslås.

För att optimalt tillvarata sin rätt bör den enskilde i tveksamma fall överklaga förvaltningsbeslutet både till allmän domstol och till allmän förvaltningsdomstol oavsett om ett överklagandeförbud är stadgat för det aktuella ärendet, eftersom överklagandeförbudet kan strida mot Europakonventionen och i sådana fall måste åsidosättas. Det bästa vore om den enskilde redan från början visste vilken domstol han eller hon skulle vända sig till, då det skulle gynna samhället både ur effektivitets- och besparingshänseende. Om enskild möts av nederlag i de svenska domstolarna står därefter vägen till Europadomstolen öppen eftersom den enskilde då har uttömt de nationella ordinära rättsmedlen.²²⁴

12.1.1 Dröjsmålstalan

En förutsättning för att den enskilde skall kunna vända sig till domstol och därigenom erhålla rätt till domstolsprövning är att det finns ett underliggande beslut av en förvaltningsmyndighet. Rätten till domstolsprövning blir inte realiserad om förvaltningsmyndighetens beslut uteblir. Då detta har föranlett problem inom Europeiska unionen har det i EG-rätten utvecklats ett rättsmedel som kallas dröjsmålstalan. Detta rättsmedel fungerar som så att om beslut inte fattats inom viss stadgad tidsfrist skall myndigheten ansetts ha avslagit ansökan och därigenom har den enskilde ett ”beslut” att överklaga.

I Sverige har dröjsmålstalan fått fäste inom det finansiella området. Har inte den enskilde erhållit ett beslut inom sex månader i ett ansökt tillståndsärende hos Finansinspektionen kan den enskilde vända sig till kammarrätten som i sin tur kan slå fast att ärendet omotiverat har fördröjts. Anses så vara fallet har Finansinspektionen ytterligare sex månader på sig att fatta ett beslut innan ett fiktivt avslagsbeslut träder in. Först då har den enskilde ett ”beslut” att överklaga.²²⁵ För exempel där dröjsmålstalan kan bli aktuellt se: 26 kap. 2 § lag (2007:528) om värdepappersmarknaden, 12 kap. 2 § lag (2004:46) om

²²⁴ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 273.

²²⁵ Lavin, Förvaltningsprocessen 2000 s 103.

investeringsfonder, 17 kap. 2 § lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, se även 8 § p 5 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Inom övriga områden finns ingen etablerad dröjsmålstalan i Sverige, men ibland uppkommer det fall då dröjsmålstalan skulle ha varit ett effektivt rättsmedel om det fanns att tillgå. I dessa fall har den enskilde inget annat alternativ än att vända sig till Justitieombudsmannen som kan rikta kritik mot myndigheten,²²⁶ men den enskilde erhåller ingen prövning i sak vid ett sådant förfarande.²²⁷

12.1.2 Inom skälig tid

Som *Klas Magnusson* framför kan rättssäkerheten för den enskilde bli lidande av en lång instanskedja. Frågan är om bifall till kändens talan efter flera års processande har det värde som var anledningen till att den enskilde startade processen från första början. Som illustrerande exempel nämner han byggnadslov. Byggnadsprojekt kan på grund av lovfrågor bli flerårigt fördröjt vilket ur den enskildes perspektiv måste anses mycket otillfredsställande. Han menar att ju färre instanser som ett rättssystem har desto större är förutsättningar för att den enskilde tidigt vinner klarhet om rättens slutliga domslut.²²⁸

Ett illustrativt exempel på hur tidsaspekten kan slå fel för den enskilde är RÅ 2002 not 57. Den enskilde hade efter cirka fyra års processande endast fått reda på vilken typ av prövning hans talan skulle genomgå samt vilken instans som var den rätta för att pröva talan i sak.²²⁹ Tidsutdräkten inger betänkligheter vad gäller det faktum att domstolsprövning skall ske inom skälig tid enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Fyra år måste betraktas som en lång tid för att få reda på huruvida man har rätt att skjuta en eller två älgar.

En viktig omständighet är att ingen svensk lagstiftning krävs för att ha rätt till domstolsprövning, utan denna rätt erhålls direkt i och med Europakonventionen. Dock behövs 22 a

²²⁶ Se till exempel JO 1992/93 s 229.

²²⁷ Lavin, Förvaltningsprocessen 2000 s 104 samt Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 385.

²²⁸ Magnusson, Nytankande om förvaltningsdomstolarna på väg? s 16 f.

²²⁹ Södergren, Europakonventionen, rättsprövning och 22 a § förvaltningslagen s 218.

§ förvaltningslagen samt 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar för att fastslå behörig domstol i det aktuella fallet.²³⁰

12.2 Jurister

Systemet har visat sig svårtillgängligt även för jurister. *Wiweka Warnling-Nerep* har i en intervju beskrivit advokaternas intåg på den förvaltningsrättsliga arenan som närmast explosionsartat. Så sent som under 1990-talet var det inte vanligt förekommande att anlita advokathjälp i förvaltningsrättsliga fall. I och med EG- och europarätten har dock en förändring skett; alltfler advokater arbetar numera med förvaltningsrättsliga mål. Klienter som tidigare anlitat advokater vid civilrättsliga spörsmål vill nu även få professionell hjälp inom det förvaltningsrättsliga området. Ett problem som framkommit genom denna utveckling är att det ställs högre krav än tidigare på att jurister och advokater har god kunskap samt kan orientera sig inom det förvaltningsrättsliga systemet.²³¹

I och med den nya rättsprövningslagen har ett mer lättöverskådligt system formats. Genom lagändringen har risken minskat för att tidsfrister försitts; jurister och enskilda tvingas numera inte välja mellan två subsidiära lagar, såsom fallet var med den gamla rättsprövningslagen och 22 a § förvaltningslagen.

12.3 Domare

Det skulle troligen underlätta för domare om en mer överblickbar lagstiftning fanns att tillgå. I dagsläget måste de använda sig av ett flertal lagar och kompletterande förordningar. Åtskilliga av dessa härrör från den tid då kompetenskonflikterna först tog sin början. Som framgår av uppsatsen spretar rättspraxis och domare står inför en svårhanterlig uppgift att avgöra komplicerade behörighetsfrågor.²³²

Genom advokaters inträde i tvister förda vid förvaltningsdomstol kan domstolens arbetsbörda förväntas förändras då advokaterna bidrar i processföringen.²³³

²³⁰ Warnling-Nerep, utkast 12 kap. Förvaltningsrättens grunder, tredje upplagan s 324 samt s 327.

²³¹ Hellberg, Professorn som vill se fler advokater kunniga i offentlig rätt s 20 f.

²³² Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 273.

²³³ Hellberg, Professorn som vill se fler advokater kunniga i offentlig rätt s 20 f.

12.3.1 Länsrättsdomares svårigheter

Då en domare inte får vägra att döma (*dení de justice*) och då den skall ha kännedom om lagen (*jura novit curia*) har domare satts i en svår sits på grund av det komplicerade systemet.²³⁴ Som tidigare nämnts måste beslutet uppfylla vissa förutsättningar för att vara överklagbart. Om en enskild överklagar ett förvaltningsbeslut faller det på en länsrättsdomare att ta ställning till om förutsättningarna för överklagande är uppfyllda, och om inte avvisa överklagandet. Problemen är uppenbara bland annat i de fall det finns ett stadgat överklagandeförbud som aktualiseras.²³⁵ Det ställs stora krav på länsrättsdomarna då de förväntas upptäcka de i svensk rätt stadgade överklagandeförbuden som faktiskt strider mot europarätten bland alla tillåtna överklagandeförbud.

Ytterligare en svårighet som länsrättsdomare ställs inför är att upptäcka de fall när ett stadgande, som exempelvis uttrycker att en förvaltningsmyndighet alternativt regeringen är överprövningsmyndighet, skall åsidosättas och länsrätt istället skall vara behörig överprövningsinstans. Det är således inte underligt att viss rättspraxis kan framstå som inkonsekvent mellan de olika instanserna.²³⁶

12.4 Lagstiftaren

Den metod som i stor utsträckning tillämpas inom förvaltningsrätten är enumerationer, det vill säga uppräkningsavgränsningar av prövningsområden. I och med detta blir systemet behäftat med brister; det går inte att undvika risken för att nya fall framträder vilka inte finns med i uppräkningsavgränsningen eller att komplikationer uppstår vid gränsdragningen där några fall riskerar att "hamna i en skarv" mellan domstolssystemen.²³⁷ Lagstiftaren uppmärksammades på bristerna och införde 22 a § förvaltningslagen som åtgärd. Ny problematik har dock avlöst den tidigare; gränsdragningen kring begreppet civila rättigheter och skyldigheter samt det faktum att positiva kompetenskonflikter fortfarande kan uppkomma.

Som uppsatsen ovan har belyst har överklagandeförbud orsakat problem för Sveriges uppfyllande av Europakonventionen. Det är under all kritik när överklagandeförbud i strid mot

²³⁴ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 346.

²³⁵ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s 304.

²³⁶ Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s 328.

²³⁷ Redaktionens påpekande i FT 1995 Förvaltningsrätten och förvaltningsdomstolarna i stöpsleven? s 201.

artikel 6.1 Europakonventionen uppenbarar sig och lagstiftaren inte omedelbart agerar. Det borde då vara en självklarhet att genomföra en översyn av systemet med lagändringar till följd. Att förlita sig på att enskilda är tillräckligt insatta i systemet och själva är pådrivande för att erhålla domstolsprövning trots ett överklagandeförbud (med stöd av 3 § st 2 och 22 a § förvaltningslagen i kombination med europarätten) kan inte accepteras ur en rättssäkerhetssynpunkt.²³⁸

13. Domstolsorganisationen

13.1 Inledning

Domstolsväsendet har en fundamental och betydelsefull roll i det svenska samhället i och med dess uppgifter; att döma i mål, utdöma straff och besluta bland annat i tillståndsfrågor. På grund av domstolarnas särställning i förhållande till andra organ och enskilda är det av stor vikt att tilliten för domstolarna är stark. Det är därför viktigt att välja en organisationsmodell som skapar samt upprätthåller en förtroenderelation mellan domstolarna och medborgarna. Utgångspunkten är ju trots allt att domstolarna finns till för den enskilde. Det är därför viktigt att maktbefogenheter som ovanstående nämnda har stöd i lag, och än bättre grundlag, vilket är fallet i Sverige. Ett förtroendefrämjande inslag är nämndemännen vilkas medverkan skall medföra insyn och även bidra till att allmänna rättsuppfattningar framträder i avgörandena. Visionen är att domstolsväsendet förknippas med orden: rättssäkerhet, kvalitet och korta handläggningstider.²³⁹

13.2 De lege ferenda – en konfliktdomstol?

Diskussioner om inrättande av en konfliktdomstol har förts under perioder. Behovet av en konfliktdomstol har dock tidigare avfärdats med att domstolarna sinsemellan löser problemen då de uppkommer. Även före 1990- och 2000-talets konflikter har det dock i vissa fall uppstått problem. Ett exempel är RÅ 1967 ref 24 samt AD 1967 beslut nr 23 där

²³⁸ Warnling-Nerep, Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort? s 267.

²³⁹ Framtidsgruppen, Så här vill vi ha framtiden s 3 samt s 7.

varken Regeringsrätten eller Arbetsdomstolen ansåg sig vara behörig domstol utan de utpekade varandra som den rätta domstolen att föra talan vid.²⁴⁰

Wiweka Warnling-Nerep ansåg att efter tiden med de negativa och positiva kompetenskonflikterna var en reform behövlig. Det hade varit fördelaktigt att införa en konflikt-domstol i samband med en översyn av system. Denna skulle kunna förhindra kompetenskonflikter och bestämma behörig domstol.²⁴¹ För att realisera idén krävs lagstiftning, 11 kap 1 § st 2 regeringsformen. Ett exempel på en utformning av en konflikt-domstol är att den bör bestå av lika antal justitieråd som regeringsråd. Genom denna utformning skulle det undvikas att den ena domstolen får en högre position än den andra.²⁴²

Wiweka Warnling-Nerep framför ett alternativ till införandet av en konflikt-domstol; kodifiera praxis för att skapa nya kompetensfördelningsregler. Om lagstiftaren skulle välja att kodifiera praxis framhåller hon instiftandet av en in dubio-regel. Regeln skulle innebära att allmän förvaltningsdomstol skulle fungera som uppsamlade domstol vid tveksamma gränsdragningsfall. En sådan regel förutsätter då att allmän förvaltningsdomstol accepterar allmän domstols bedömning; både att saken rör en civil rättighet eller skyldighet vilket kräver domstolsprövning och att prövningen måste realiseras hos de allmänna förvaltningsdomstolarna eftersom de allmänna domstolarna inte anser att prövningen skall utföras av dem.²⁴³

Vår åsikt är att det vore behändigt om den enskilde i tveksamma fall skulle kunna vända sig till en konflikt-domstol för att få klarhet i frågan om vilken domstol som är behörig att döma i målet. Efter konflikt-domstolens utslag skulle den enskilde vara säker på att den utpekade domstolen verkligen tar sig an och dömer i målet. Onödig tidsutdräkt undviks på detta sätt eftersom den enskilde slipper att gå igenom båda domstolssystemens alla instanser innan en sakprövning kan realiseras.

²⁴⁰ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s 28.

²⁴¹ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 268.

²⁴² Lavin, Domstol och administrativ myndighet s 399.

²⁴³ Warnling-Nerep, utkast 12 kap Förvaltningsrättens grunder s 337.

13.3 Specialisering?

Specialisering inom domstolsväsendet förekommer i många olika former. För det första förekommer särskilda specialdomstolar och nämnder. Specialisering realiseras även genom att vissa särskilda måltyper placeras hos utvalda domstolar såsom miljödomstolar, fastighetsdomstolar och sjörättsdomstolar vilka alla har förlagts till vissa tingsrätter. Slutligen kan det nämnas att specialisering även kan realiseras internt hos domstolen genom att fördelningen av målen sker på ett sådant sätt att varje domare mer frekvent dömer liknande mål.²⁴⁴

Vid slutet av 1980-talet erhöll de generella domstolarna (de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna) ett ökat målomfång på bekostnad av specialdomstolarna. Ett flertal specialdomstolar har senare avskaffats; exempelvis bostadsdomstolen, försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen. Syftet med förändringen var att åstadkomma samordning av domstolarnas resurser. Avsikten var även att skydda den generella kompetens som domarna besitter. I dagsläget förs däremot diskussioner om hur domares specialkunskaper kan öka utan att det sker på bekostnad av den generella kompetensen.²⁴⁵

I regeringens handlingsplan²⁴⁶ framförs att domstolsverksamheten i huvudsak bör förläggas till de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ett starkt skäl för att koncentrera mål till dessa domstolar är att de därigenom får ett större målunderlag och på så sätt realiserar möjligheten för domarna att specialisera sig inom något eller några rättsområden.²⁴⁷ Efter regeringens skrivelse har alltfler tingsrätter sammanfogats till färre och större enheter. I samband med denna reformering har Riksrevisionsverket anförts att det är nödvändigt med en viss frekvens av fall inom samma ämnesområde för att domarna som arbetar med dessa fall skall få nödvändig rutin och erfarenhet.²⁴⁸ Enligt skrivelsen bör specialdomstolar i största möjliga utsträckning undvikas. Det framhålls att särskilda domstolstyper med anknytning till de allmänna domstolarna är ett bättre alternativ än specialdomstolar och som exempel nämns fastighetsdomstolar och

²⁴⁴ DV-rapport s 5.

²⁴⁵ A.a. s 6 f.

²⁴⁶ Regeringens skrivelse 1999/2000:106 s 8 f.

²⁴⁷ A.a. s 46.

²⁴⁸ RRV 2002:9 s 55.

miljödömsstolar. För rättsområden med mer särpräglad natur finns ett större behov av specialisering, exempelvis mål rörande fastighetsbildning, ekonomisk brottslighet samt miljömål. De fördelar som framhålls med ett sådant system är att det inte blir lika sårbart ur personalhänseende vid exempelvis sjukdomsbortfall. Systemet blir även mer flexibelt och effektivt.

Däremot förespråkas att de enskilda domarna inom domstolsorganisationen erhåller ökade specialiseringskunskaper då det är behövligt på grund av ökade internationella inslag i den svenska rätten och på grund av högre komplexitetsnivå i samhället. Vid en eventuell reformering av domstolväsendets specialiseringsmöjligheter framförs att en utgångspunkt bör vara de svenska medborgarnas krav på kvalitet, snabbhet och service. Hänsyn bör även tas till den särskilda roll som domstolarna har i det svenska samhället.

Domstolsverket har i samarbete med Sveriges domareförbund genomfört en landsomfattande undersökning om synpunkter på specialisering inom domstolsorganisationen.²⁴⁹ Fördelar som framhållits avseende domares ökade möjligheter till specialisering är att målhanteringen skulle effektiviseras genom att domare skulle behöva mindre tid att läsa in sig på fallen och därigenom skapas arbetsro. Domare skulle därigenom kunna hantera och avsluta mål snabbare. Även kunskapsnivån skulle bli högre och både utbildningen av domare samt den dömande verksamheten skulle kunna effektiviseras. Genom specialisering skulle arbetsuppgifterna kunna bli mer intressanta och utvecklande för domarna. Ovanstående skulle kunna resultera i en fastare praxis vilket skulle leda till ökad rättssäkerhet för de enskilda.

Nackdelar som däremot framförts är att personalbrist kan uppstå vid frånvaro eftersom inte alla domare har samma kompetens. Ytterligare en negativ effekt med specialisering är att arbetet kan upplevas enformigt. En motverkande åtgärd för enformigt arbete är att domarna

²⁴⁹ Förstudien har genomförts bland annat genom utskick av en enkät till de 33 största domstolarna i Sverige. En genomgång av offentligt tryck, där diskussioner har förts angående specialisering för domare samt dess effekter, har även utförts. Projektledaren har under förstudien besökt chefsdomarmöten för att inhämta synpunkter om specialisering. Förstudien baseras även på diskussioner som förts på de arbetsplatser där deltagare i projektorganisationen och Domareförbundets styrelse är anställda samt kurser där de medverkat. Underlag för förstudien har även inhämtats genom kontakt med representanter för ombud för de rättssökande samt från Sveriges ombudsmän. Ett idéseminarium har även ägt rum för att framarbete underlag till förstudien. För vidare information se DV-rapport 2003:3 s 3 f.

skulle kunna skifta arbetsuppgifter med varandra efter en viss tidsperiod alternativt att specialiseringen endast förläggs under en del av arbetstiden. Det kan också bli svårt att upprätthålla en jämn arbetsfördelning eftersom inte alla domare omfattas av samtliga utlottningar. Arbetsbelastningen riskerar härmed att bli snedvriden. Då domare innehar en högre specialiseringsnivå finns även risken för att de omedvetet tillför målet nya omständigheter och bevis genom sin kunskap. Genomförda utredningar har framhållit att det anses fördelaktigt att domare har generell kunskap och därigenom kan döma i alla typer av mål och ärenden. Av de domare som svarat på enkäten har den övervägande majoriteten framhållit att de har intresse av ökad specialisering, men att det inte får ske på bekostnad av deras juridiska helhetsbild.²⁵⁰

Av enkätundersökningarna framkom att det är vanligt att domstolarna har organiserat sig så att olika typer av specialisering förekommer. Det är dock mer frekvent förekommande att de allmänna förvaltningsdomstolarna specialiserar sig i högre utsträckning än de allmänna domstolarna.²⁵¹

13.4 De lege ferenda – en generell domstol?

Som uppsatsen illustrerat har strävan länge varit att hålla isär de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighetsområden. Politiska diskussioner har dock förts om lagstiftaren bör sammanföra de allmänna förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna till en enda domstolsorganisation.²⁵²

Förvaltningsprocessen har utvecklats till att bli alltmer snarlik den process som förs i de allmänna domstolarna.²⁵³ Inför tillkomsten av 22 a § förvaltningslagen framfördes förslag om att ändra hela domstolssystemet och istället för flera olika typer av domstolsslag skapa en enda generell domstol. Ett förslag löd att denna domstol skulle utföra laglighetsprövning av förvaltningsbeslut på det vis som redan förekommer i några av de nordiska grannländerna.²⁵⁴ På så vis hade det undvikits att fall hamnar mellan stolarna alternativt på

²⁵⁰ SOU 2003:5 68 ff samt DV-rapport s 13 f och s 28 ff.

²⁵¹ DV-rapport 2003:3 s 11.

²⁵² Lavin, Förvaltningsprocessen 2000 s 98.

²⁵³ Redaktionens påpekande i FT 1995, Förvaltningsrätten och förvaltningsdomstolarna i stöpsleven? s 201.

²⁵⁴ Malmqvist, EG-rätten, Europakonventionen och domstolskontrollen över förvaltningen s 201 ff.

båda stolarna. Ytterligare en positiv effekt av sammanslagningen vore att sådana komplicerade och oklara fall direkt skulle ha hamnat rätt och därmed hade långdragna processer undvikits.

Inom vissa områden har det påbörjats en sammanföring av mål till en och samma domstol. Ett exempel på överförande av mål är verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken. Dessa mål har sin grund i vårdnadsbeslut fattade av allmän domstol och numera är allmän domstol dömande instans även i verkställighetsfrågorna, se 21 kap. 1 § st 2 föräldrabalken (1949:381).

Till skäl för en sammanslagning av domstolstyperna har anförts att det med största sannolikhet skulle underlätta för enskilda att få överblick över domstolssystemet. På så sätt skulle det bli lättare att orientera sig. En nackdel som framförts är risken för att specialkunskaperna hos domare skulle minska.

Regeringen har i budgetpropositionen 2004/05:1 framfört att det visat sig fördelaktigt att tingsrätter och länsrätter samverkar. Samverkan har hållits på en administrativ nivå och dessa underrätter har haft en gemensam chef. Regeringen har för avsikt att om det är lämpligt så skall fler underrätter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol samverka på detta sätt.²⁵⁵

13.4.1 Yttranden över frågan

När frågan var uppe för behandling hos justitieutskottet kom utskottet fram till slutsatsen att det inte bör ske en sammanläggning av domstolarna utan istället bör man inrikta reformarbetet på den administrativa delen. *Peter Althin* framförde reservationer mot utskottets förslag till riksdagsbeslut. Han var av åsikten att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör sammanslås på längre sikt. En sammanslagning av domstolarna skulle medföra att underrätterna klarar sig från nedläggning och därmed kan

²⁵⁵ Prop. 2004/05:1 s 43.

de förbli ett förekommande geografiskt inslag i Sverige. Enligt honom skulle en enda domstolstyp skapa enhetlighet.²⁵⁶

Wiweka Warnling-Nerep kritiserar i viss mån uppdelningen av Sveriges domstolssystem. Hon skulle föredra en omfattande förvaltningsreform där allmänna förvaltningsdomstolar får till uppgift att utföra extensiv laglighetsprövning av förvaltningsbeslut. De allmänna domstolarna skulle då ha uppgiften att pröva konstitutionella frågor. Hon anser det dock inte troligt att detta förslag skulle kunna realiseras inom överblickbar tid.²⁵⁷ Hon har även diskuterat alternativet att slå samman de två domstolstyperna till en generell domstol. Fördelen skulle då enligt henne bestå i att inga fall hamnar mellan stolarna. Trots denna stora fördel måste det beaktas att domarnas specialiseringsmöjligheter vid en eventuell sammanslagning riskerar att reduceras.²⁵⁸

13.4.2 Framtidsgruppen

Drygt 90 stycken av Sveriges domstolschefer samlades i maj år 2002 för att diskutera och nominera deltagare till det som skulle bilda den så kallade "Framtidsgruppen". Under ett års tid arbetade denna grupp fram en vision för det svenska domstolsväsendet.

Visionen för domstolsväsendet är att varje separat domstol är såpass stor att den får en motståndskraftig organisation och att tillfälle skapas för domarna att specialisera sig. Resursanvändningen skall vara välutnyttjad och arbetet skall fördelas effektivt.²⁵⁹

I Framtidsgruppens vision ingår även att det sker en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Önskan är en enda domstolsorganisation bestående av: en underrätt i varje län, maximalt 40 stycken, fem överrätter där prövningstillstånd krävs samt en högsta instans. Förhoppningen är att underrätterna skall svara för tyngdpunkten av den dömande verksamheten. Underrätterna skall vara autonoma i förhållande till varandra, men samarbeta inom regionerna. Då visionen är att de anställda domarna i hög utsträckning skall vara specialiserade bör anställningarna vara flexibla. Det

²⁵⁶ Justitiekommitténs betänkande 2004/05:JuU6 s 14 ff.

²⁵⁷ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s 270

²⁵⁸ Warnling-Nerep, utkast 12 kap Förvaltningsrättens grunder s 337.

²⁵⁹ Framtidsgruppen, Så här vill vi ha framtiden s 8.

skall vara lätt för domarna att erhålla omfattande specialistkunskaper i de fall sådana kunskaper främjar handläggningen. Därför skall det vara möjligt att tjänstgöra även utanför sin egen domstol.

Då domstolsväsendet även är beroende av att samarbetet fungerar mellan dem och andra myndigheter och organisationer bör ett sådant samarbete främjas, vilket skulle leda till en effektiviserad verksamhet. I organisationen skall det finnas en myndighet med uppgift att samordna hela verksamheten. Övriga administrativa uppgifter skall lösas internt av domstolarna.

Visionen är att alla måltyper som handläggs av den generella domstolen skall omfattas av en enda processlag. Målet är att obstruktion av handläggning i möjligaste mån skall förhindras och för detta skall parterna själva svara.²⁶⁰

14. Avslutande kommentarer

Domare har framfört att det vore önskvärt med ett mer ingående samarbete mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna exempelvis genom att domare från en domstolstyp tillfälligt kan arbeta inom den andra domstolsorganisationen och på så sätt bidra med värdefull kunskap inom ett rättsområde. Samarbete som redan nu förekommer är möjligheten att inkalla kammarrättsråd till hovrätterna och hovrättsråd till kammarrätterna.²⁶¹

Det har på flera ställen runt om i Sverige påbörjats ett arbete för att sammanföra tingsrätter och länsrätter vilket tagit uttryck i: samlokalisering, samarbete och långtgående planer på samverkan. Arbetet har påbörjats i bland annat: Falun, Gävle, Halmstad, Härnösand, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Linköping, Umeå, Västerås, Växjö, Örebro och Östersund.²⁶²

²⁶⁰ Framtidsgruppen, Så här vill vi ha framtiden s 8 samt s 11.

²⁶¹ DV-rapport s 5.

²⁶² Mariestads kommun, Synpunkter på utredningen om tingsrättsorganisationen i Skaraborg; Dnr 717-2004 s 4.

Vi kan konstatera att staten tar steg i riktning mot ett främjande samarbete mellan Sveriges olika domstolar. För att undvika att historien upprepar sig, med kompetenskonflikter och revirtänkande, kan man urskönja att instanserna numera på ett helt annat sätt värnar om att fall uppkläras genom smidiga lösningar. Under tidens gång blir resultatet en positiv samverkan mellan domstolarna. Huruvida ett fortsatt och upptrappat samarbete genomförs får framtiden utvisa.

15. Källförteckning

15.1 Offentligt tryck

Betänkande 2004/05:JuU6	Reformeringen av tingsrättsorganisationen
Ds 2005:9	En moderniserad rättsprövning, m.m.
DV-rapport 2003:3	Specialisering – En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund
Prop. 2005/06:56	En moderniserad rättsprövning, m.m.
Regeringens skrivelse 1999/2000:106	Reformering av domstolsväsendet – en handlingsplan
RRV 2002:9	RRV: s granskning av genomförda förändringar av tingsrättsorganisationen
SOU 1994:117	Domstolsprövning av förvaltningsärenden
SOU 2003:5	Utredningen om utvärdering av vissa förändringar i tingsrättsorganisationen

15.2 Praxis

15.2.1 EG-domstolen

Abrahamsson och Andersson mot Fogelqvist mål C-407/98
Victoria Film A/S mål nr 134/97

15.2.2 Europadomstolen

Allan Jacobsson mot Sverige (nr 2) mål nr 8/1997/792/993
Bodén mot Sverige mål nr 18/1986/116/164
De Cubber mot Belgien nr 9186/80
Del Sol mot Frankrike nr 46800/99
Essaadi mot Frankrike nr 49384/99
Ferrazzini mot Italien nr 44759/98
Fredin II mot Sverige mål nr 20/1993/415/494
H mot Belgien mål nr 1/1986/99/147
Holm mot Sverige mål nr 44/1992/389/467

Håkansson och Sturesson mot Sverige mål nr 15/1988/159/215
Janosevic mot Sverige nr 34619/97
Le Compte, van Leuven och De Meyere mot Belgien mål nr 1/1980/32/47-48
Pellegrin mot Frankrike mål nr 28541
Perez mot Frankrike EMDN 1990-16462
Piersack mot Belgien nr 8692/79
Pudas mot Sverige mål nr 12/1986/110/138
Roche mot Förenade Konungariket nr 32555/96
Rolf Gustafson mot Sverige mål nr 113/1995/619/709
Salesi mot Italien mål nr 11/1992/356/430
Schouten och Meldrum mot Nederländerna mål nr 48/1993/443/552; 49/1993/444/523
Schuler-Zraggen mot Schweiz mål nr 17/1992/362/436
Skärby mot Sverige mål nr 14/1989/174/230
Sporrong och Lönnroth mot Sverige mål nr 1/1981/40/58-59
Tre Traktörer AB mot Sverige mål nr 4/1988/148/202
Vilho Eskelinen med flera mot Finland nr 63235/00
Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige nr 36985/97

15.2.3 Högsta domstolen

NJA 1949 s 330
NJA 1950 s 333
NJA 1952 s 89
NJA 1952 s 248
NJA 1975 s 675
NJA 1982 s 502
NJA 1983 s 362
NJA 1984 s 648
NJA 1987 s 198
NJA 1988 s 15
NJA 1988 s 552
NJA 1991 s 363
NJA 1994 s 657

NJA 1996 s 202
NJÄ 1998 s 656 I
NJÄ 1998 s 656 II
NJÄ 1999 A 2
NJÄ 1999 A 3
NJÄ 1999 A 4
NJÄ 2000 s 727
NJÄ 2001 s 22
NJÄ 2002 s 288
NJÄ 2003 s 217

15.2.4 Regeringsrätten

RÅ 1967 ref 24
RÅ 1990 ref 46
RÅ 1995 ref 58
RÅ 1997 ref 65
RÅ 2001 ref 56
RÅ 2002 ref 40
RÅ 2002 not 57
RÅ 2002 ref. 104
RÅ 2004 ref 99
RÅ 2005 ref 29

15.2.5 Regeringen

13 januari 2000 (dnr S1998/6833)
11 maj 2000 (dnr UD1999/1579)

15.2.6 Hovrätter

Svea Hovrätts beslut Ö 625/96

15.2.7 Kammarrätter

Mål nr 3784-1997

Mål nr 3017-2000

15.2.8 Länsrätter

Länsrätten i Stockholm läns dom den 24 maj 2000 (mål nr 973-00)

Länsrätten i Stockholm läns dom den 8 november 2000 (mål nr 9653-00)

15.3 Litteratur

Danelius, Hans, *Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet*, Festskrift till Bertil Bengtsson, Nerenius & Santéus förlag AB 1993

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB 2007

Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB 2007

Jensen, Ulf, Lindblom, Per Henrik och Rylander, Staffan, *Att skriva juridik: regler och råd*, fjärde upplagan, Iustus förlag 2006

Lavin, Rune, *Domstol och administrativ myndighet*, PA Norstedt & Söners förlag 1972

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare - Ämne, material, metod och argumentation*, Norstedts Juridik AB 2006

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*, andra upplagan, JureCLN AB 2002

Warnling-Nerep, Wiweka, *utkast 12 kap Förvaltningsrättens grunder*, tredje upplagan

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocessen m.m. – En kommentar*, femte upplagan Norstedts Juridik AB 2005

15.4 Artiklar

Andersson, Torbjörn, *Rätten till domstolsprövning och svenska domstolars behörighet – nygamla problem i ljuset av ett HD-avgörande*, SvJT 2001 s 861-884

Hellberg, Hans, *Professorn som vill se fler advokater kunniga i offentlig rätt*, Intervju med Wiweka Warnling-Nerep, Advokaten Nr 6 2002, Årgång 68 s 20-21

Hemmingsson, Pär, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut*, Ny Juridik 3:98 s 51-65

Lavin, Rune, *Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen*, JT 1994-95 nr 4 s 731-737

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen 2000*, JT 2000-2001 s 93-110

Magnusson, Klas, *Nytänkande om förvaltningsdomstolarna på väg?* FT 1996 s 15-17

Malmqvist, Bo, *EG-rätten, Europakonventionen och domstolskontrollen över förvaltningen*, SvJT 1996 s 193-204

Nergelius, Joakim, *Lassagårds-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut*, JT 1997/98 s 1162-1169

Redaktionens påpekanden, *Förvaltningsrätten och förvaltningsdomstolarna i stöpsleven?* FT 1995 s 201-215

Smith, Eivind och Eckhoff, Torsten, *Sverige som konstitutionell demokrati*, SvJT 2000 s 11-35

Strömberg, Håkan, *Delade meningar om allmän förvaltningsdomstols kompetens*, FT 1995 s 211-215

Strömberg, Håkan, *Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens*, FT 1998 s 289-293

Strömberg, Håkan, *Äger allmän domstol pröva en fråga om kommunal skatteutjämning?* FT 1999 s 1-5

Södergren, Patrik, *Europakonventionen, rättsprövningslagen och 22 a § förvaltningslagen – obefintliga problem får sin lösning?* FT 2002 s 207-220

Wahlgren, Göran, *Några provocativa funderingar kring förvaltningsprocessen*, FT s 203-210

Warnling-Nerep, Wiweka och Vogel, Hans-Heinrich, *Rättsfallskommentarer: Allmän domstol eller förvaltningsdomstol – och vilken förvaltningsdomstol? Kammarättens i Jönköping beslut den 15 augusti 1996 i mål nr 2443-1996*, FT 1996 s 213-221

Warnling-Nerep, Wiweka, *Skall rättsprövningslagen ”skrotas”? Några reflektioner kring regeringsrådet Wahlgrens ”provokativa funderingar”*, FT 1996 s 1-14

Warnling-Nerep, Wiweka, *Hur skall en ”europeisk älg” domstolsprövas? En konflikt mellan FL 22 a § och lagen om rättsprövning*, FT 2003 s 373-392

Warnling-Nerep, Wiweka, *Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövning av anställningsärenden som kom bort?* FT 2007 s 253-270

15.5 Övrigt

Framtidsgruppen, *Så här vill vi ha framtiden - Vision för domstolsväsendet*, Publikation kan beställas från Domstolsverket, 551 81 Jönköping, www.dom.se

Mariestads kommun, *Synpunkter på utredningen om tingsrättsorganisationen i Skaraborg*; Dnr 717-2004 skrivelse ställd till Domstolsverket, 551 81 Jönköping

Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommentarer till lag (2006:304), Karnov Plus via databasen www.ub.gu.se den 18 september 2007*