

KOMPETENSFÖRDELNINGEN MELLAN ALLMÄN DOMSTOL OCH ALLMÄN FÖRVALTNINGSDOMSTOL – konferens vid Juridiska fakulteten i Lund

av Torvald Larsson

Universitetslektor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

Den 14 februari 2025 hölls vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet en konferens på temat kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Konferensen arrangerades av Nätverket för förvaltningsprocessrätt och Lunds universitet. Som talare medverkare domare verksamma inom rättskipningen i Sverige och Finland samt forskare. Bland åhörarna fanns företrädare för rättskipningen, förvaltningen, advokatbyråer och akademien. I artikeln återges huvuddragen i de anföranden som hölls under konferensen.

En grundläggande fråga för varje rättssystem handlar om hur domstolarnas kompetens – alltså behörighet att pröva mål – ska bestämmas. Frågan blir särskilt aktuell i rättssystem som har olika slags domstolar. Det gäller då att kunna bestämma vilka typer av frågor som ska prövas av respektive domstolslag. Att det finns en behörig domstol som kan ta upp en viss fråga till prövning är centralt för att rätten till domstolsprövning ska kunna tillgodoses.

I ett svenskt sammanhang har frågan om domstols behörighet att pröva mål aktualiserats särskilt när det gäller kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. I många fall framgår det tydligt av lagstiftningen i vilket slags domstol en viss fråga ska prövas. I andra fall är det emellertid inte entydigt vilken typ av domstol som är behörig. Det kan handla om att den fråga som ska prövas ligger i gränslandet mellan offentlig rätt och civilrätt. Det kan också handla om att svensk rätt innehåller ett överklagandeförbud, samtidigt som Europakonventionen eller EU-rätten ställer krav på att det ska finnas tillgång till domstolsprövning.

Kompetensfördelningsproblemet väcker en rad frågor av såväl principiell som praktisk natur: Vilken är den historiska bakgrunden till den nuvarande rollfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol i Sverige? Utifrån vilka principer bestäms kompetensfördelningen i dag? Vilka gränsdragningsproblem gör sig alltjämt gällande i rättstillämpningen? Finns det skäl att överväga en ändring av dagens ordning?

I syfte att diskutera dessa och andra frågor anordnades den 14 februari 2025 en konferens på temat kompetensfördelningen mellan allmän dom-

stol och allmän förvaltningsdomstol.¹ I fokus stod kompetensfördelningen i svensk rätt, men för att ge perspektiv till den svenska ordningen behandlades även finsk rätt. Som arrangör stod Nätverket för förvaltningsprocessrätt tillsammans med den juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Som talare vid konferensen hade bjudits in Anders Eka, ordförande i Högsta domstolen, Ulrik von Essen, justitieråd vid Högsta förvaltningsdomstolen, Rune Lavin, professor emeritus vid Lunds universitet samt tidigare regeringsråd och ordförande i Regeringsrätten, Patrik Södergren, rådman vid Förvaltningsrätten i Umeå, samt Emil Waris, justitieråd vid den högsta förvaltningsdomstolen i Helsingfors. Moderatorer var universitetslektorerna Isa Cegrell Karlander, Uppsala universitet, Torvald Larsson, Lunds universitet, Caroline Nordklint, Stockholms universitet, och Michaela Ribbing, Stockholms universitet, samtliga representanter för Nätverket för förvaltningsprocessrätt. Konferensen hölls på plats på Juridicum i Lund, där omkring 35 personer deltog, men följdes även via länk av drygt 40 personer. Deltagarna kom från olika delar av rättssamhället, bland annat rättskipningen, förvaltningen, advokatbyråer och akademien.

I det följande ges ett kort referat av de inbjudna talarnas anföranden, i den ordning de följde under konferensen. Det ska framhållas att det knappast är fråga om en fullständig återgivning. Snarare beskrivs huvuddragen i inläggen så som undertecknad uppfattade dem.

Konferensen inleddes med att Rune Lavin talade om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol i ett historiskt perspektiv. Kompetensfördelningsfrågan är ett ämne som har följt Lavin alltsedan han disputerade med doktorsavhandlingen *Domstol och administrativ myndighet* 1972.² Liksom i sin doktorsavhandling tog Lavin i sitt anförande sin utgångspunkt i 10 kap. 26 § i den gamla rättegångsbalken, i 1734 års lag. I den stadgades att de dåvarande allmänna rätterna inte fick befatta sig med vissa måltyp, däribland hushållningsmål och mål rörande kronans ingälder – mål som med dagens terminologi motsvarar förvaltningsmål i allmänhet och skattemål. Bestämmelsen angav alltså en begränsning i de allmänna domstolarnas kompetens i förhållande till de administrativa instanserna. Bestämmelsen i 10 kap. 26 § upphävdes i och med att den nu gällande rättegångsbalken trädde i kraft 1948. I avsaknad av en motsvarande bestämmelse i den nu gällande lagstiftningen har emellertid 10 kap. 26 § kommit att även fortsatt ha visst inflytande på bedömningen av kompetensfördelningsfrågan. Lavin redogjorde för utvecklingen i kompetensfördelningsfrågan under 1900-talet

¹ Konferensen kunde genomföras tack vare generösa bidrag från Rune och Lena Lavins stiftelse för rättsvetenskaplig forskning vid den Juridiska fakulteten i Lund.

² Rune Lavin, *Domstol och administrativ myndighet*, 1972.

och i slutet av sitt anförande pekade Lavin på vissa tendenser under senare år. Bland annat tyckte han sig skönja en viss kompetensförskjutning från allmän förvaltningsdomstol till allmän domstol. Han hänvisade här till att Högsta domstolen 2016, till viss förvåning, avgjorde ett mervärdesskattemål (NJA 2016 s. 933). Högsta förvaltningsdomstolen, å sin sida, valde 2020 att avvisa ett mål med motiveringen att det tillkom allmän domstol att pröva frågor rörande den av Kammarkollegiet administrerade personskadeförsäkringen för studenter, vilken, framhöll Lavin, i själva verket är en utlöpare till arbetsskadeförsäkringen och därför borde räknas som en socialförsäkring.

Efter Lavins redogörelse för den historiska utvecklingen tog Patrik Södergren vid och talade på temat kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol i ett systematiskt perspektiv. I likhet med Lavin har Södergren disputerat med en doktorsavhandling om kompetensfördelningsproblemet.³ Södergren inledde sitt anförande med att lyfta fram ett aktuellt exempel på när kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar aktualiserats, den så kallade Tesla-konflikten. Företaget Tesla hade väckt talan i tingsrätten med yrkande om att Transportstyrelsen skulle förpliktigas att se till att registreringsskyltar till Teslas nyttillverkade bilar skulle komma i Teslas besittning. Registreringsskyltarna fanns hos Postnord, som till följd av sympatiåtgärder vägrat leverera skyltarna. Tingsrätten avvisade emellertid talan med hänvisning till att det anförtrots åt Transportstyrelsen att allsidigt och slutgiltigt pröva frågan om utlämnande av skyltar och att Transportstyrelsens beslut kunde överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Frågan kunde inte tas upp till prövning i tingsrätten. Tesla överklagade tingsrättens beslut till Göta hovrätt, som, efter att ha meddelat prövningstillstånd, avslog överklagandet. Tingsrättens beslut kom således att stå fast.⁴ Södergren gick därefter vidare med ett resonemang om hur kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar skulle kunna bestämmas. Bland annat pekade han på betydelsen av om en aktuell tvistefråga befinner sig inom eller utanför förvaltningsmyndigheternas maktområde.

Efter att Södergren hållit sitt inlägg om kompetensfördelningen i Sverige i dag, gick ordet till Emil Waris, som hade åtagit sig att tala om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol i

³ Se Patrik Södergren, *Vem dömer i gräzonen? Domstolsprövning i gränlandet mellan offentlig rätt och privaträtt*, 2009. Se även Södergrens artikel i denna tidskrift: Ytterligare något lite mer om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol, FT 2022 s. 415.

⁴ Se Göta hovrätts beslut den 16 maj 2024 i mål nr Ö 1733-24. Hovrättens beslut har vunnit laga kraft genom Högsta domstolens beslut den 14 november 2024 att inte meddela prövningstillstånd (mål nr Ö 4549-24).

Finland. I Finland framgår det av grundlagen (99 §) att den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.⁵ Förvaltningsdomstolarnas kompetens framgår annars av lagen (808/2019) om rättegång i förvaltningsärenden. Förvaltningsdomstolarna prövar bland annat besvär över förvaltningsbeslut, vissa förvaltningsprocessuella ärenden såsom underställning, begäran om avgörande enligt rättshjälpslagen och förvaltningstvistemål, samt extraordinärt ändringsökande. Medan de allmänna domstolarna i Finland består av domstolar i tre instanser, består förvaltningsdomstolarna i Finland av domstolar i två instanser, förvaltningsdomstolarna och den högsta förvaltningsdomstolen. Angående kompetensfördelningen mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna hänvisade Waris till ett betänkande som hade utarbetats av en arbetsgrupp inom Justitieministeriet bestående av huvudsakligen ledamöter från de högsta domstolarna.⁶ Arbetsgruppen hade utrett rättspraxis med beröringspunkter mellan domstolslinjerna samt granskat lagstiftning som inverkar på arbetsfördelningen mellan domstolslinjerna. En övergripande slutsats var att det faktum att de högsta domstolarna är separata inte hade lett till sådana motstridiga lagtolkningar som allmänt kunde anses försämra rättssäkerheten. I sitt betänkande pekade arbetsgruppen dock på att ett mer omfattande samarbete mellan de högsta domstolarna skulle vara till nytta. Waris framhöll att det vore ett beaktansvärt alternativ att inrätta en gemensam beslutssammansättning för de högsta domstolarna, men att det skulle förutsätta en ändring av grundlagen.

Efter att Waris bidragit med ett perspektiv från det östra grannlandet, tog Ulrik von Essen vid med ett anförande om kompetensfördelningsproblemet ur den svenska Högsta förvaltningsdomstolens synvinkel. von Essen inledde med en problembeskrivning avseende situationen i svensk rätt. Europakonventionen och unionsrätten kräver i vissa fall en möjlighet till domstolsprövning. Samtidigt uppfyller svensk lagstiftning inte alltid detta, vilket bland annat kan hänga samman med att det finns överklagandeförbud, att överklaganderegler saknas eller att det råder osäkerhet om vad som utgör ett överklagbart beslut. Det sagda kan leda till såväl negativa kompetenskonflikter som positiva kompetenskonflikter. von Essen gick därefter igenom praxis rörande rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen samt rörande kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Särskild uppmärksamhet fäste han vid HFD 2019 ref. 43, som gällde möjligheten att begära domstolsprövning av ett beslut

⁵ I finsk rätt skrivs både högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen med liten begynnelsebokstav.

⁶ Se Justitieministeriets publikationer 2020:6.

fattat av Riksidrottsförbundet, ett enskilt organ som fått till uppgift att utföra förvaltningsuppgifter (besluta om fördelning av statsbidrag). I avgörandet framhöll Högsta förvaltningsdomstolen att eftersom det i det aktuella fallet förelåg en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen skulle allmän förvaltningsdomstol vara behörig att pröva ett överklagande av Riksidrottsförbundets beslut, trots att de aktuella föreskrifterna inte hänvisade till bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen (2017:900). von Essen framhöll att HFD 2019 ref. 43 hade inneburit en viss förskjutning av kompetens från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol och diskuterade huruvida denna förskjutning var positiv eller negativ. Han lyfte därvid fram de fördelar för den enskilde som förvaltningsprocessen för med sig, däribland att förvaltningsprocessen är indispositiv, processen kan leda till att det överklagade beslutet upphävs, ändras eller ersätts med ett nytt, samt att den enskilde i grunden kan föra sin process själv och inte riskerar något kostnadsansvar. Avslutningsvis pekade von Essen på vissa kvarvarande problem avseende kompetensfördelningen, bland annat mot bakgrund av att Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2020 ref. 14 och HFD 2021 ref. 8 hade förklarat att det saknades skäl att tillåta prövning i allmän förvaltningsdomstol när det fanns möjlighet att erhålla domstolsprövning i allmän domstol. von Essen diskuterade även den nya regleringen i utsökningsbalken, enligt vilken förvaltningsmyndigheters beslut blir direkt verkställbara förutsatt att beslutet innefattar betalningsskyldighet och får överklagas i annan ordning än den som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), se 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken.

Som sista talare höll Anders Eka ett anförande på temat kompetensfördelningen ur Högsta domstolens synvinkel. Eka belyste några av Högsta domstolens avgöranden från senare tid som berörde allmän domstols behörighet på det förvaltningsrättsliga området, nämligen NJA 2013 s. 1103 (3G:s mast), NJA 2016 s. 933 (Independent Finans) och NJA 2017 s. 589 (Banken och posten). Även Eka diskuterade ändringen i utsökningsbalken som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut i vissa fall ska utgöra exekutionstitel. Han diskuterade även frågan om utdömande av rättegångskostnader i förvaltningsmål och hänvisade då till NJA 2015 s. 374 (RF och rättegångskostnaderna) samt HFD 2022 ref. 10. Avslutningsvis diskuterade han bland annat förutsättningarna för korsvis tjänstgöring och gemensam sammansättning mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Konferensen avslutades med en paneldebatt med samtliga talare. Under denna diskuterades bland annat likheter och skillnader mellan Sverige och Finland samt hur en möjlig utveckling i framtiden skulle kunna se ut. Under samtalet fördes flera intressanta resonemang. Bland annat berördes möjliga effekter av den ändrade bestämmelsen i utsökningsbalken, som alltså gör att

förvaltningsmyndigheters beslut i vissa fall ges status som exekutionstitlar. Några definitiva slutsatser om kompetensfördelningsproblemet nu och i framtiden kunde inte dras. Snarare konstaterades att kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol är ett ämne som kommer att vara aktuellt och diskuteras även framgent. I dessa diskussioner finns det goda skäl att låta sig inspireras och dra lärdomar över landsgränserna.