

Beslutsorganet Överklagandenämnden i Överklagandenämnden för studiestöd har ansetts vara en domstol i Europakonventionens mening även när beslut fattats av den ledamot som samtidigt är myndighetschef.

Lagrum:

Artikel 6.1 i Europakonventionen

Centrala studiestödsnämnden beslutade den 27 september 2011 att A.W. inte hade rätt till studiemedel för studier vid Linköpings universitet för perioden den 29 augusti 2011 – 13 januari 2012 samt för perioden den 16 januari – 1 juni 2012. Som skäl för beslutet anfördes att A.W. inte klarat tillräckligt många poäng samt att de skäl som han åberopat inte var sådana särskilda skäl som krävdes för att han ändå skulle kunna få studiemedel. A.W. överklagade beslutet till *Överklagandenämnden för studiestöd*. Överklagandenämnden för studiestöd beslutade den 28 november 2011 genom direktören Mats Törnered att avslå överklagandet. Vid omprövning den 13 januari 2012 ändrade nämnden inte sitt tidigare beslut.

A.W. överklagade Överklagandenämnden för studiestöds beslut hos förvaltningsrätten och anförde bl.a. följande. Hans ansökan om studiemedel skulle bifallas eftersom det förelåg särskilda skäl då han var diagnosticerad med dyslexi. Enligt reglerna gällande handikapp finns ett studiekrav om 50 procent, vilket han uppfyllt.

Förvaltningsrätten i Linköping (2012-02-24, ordförande Carlstedt)
yttrade: *Tillämpliga bestämmelser* – Av 22 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. – Av 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395) framgår bl.a. följande. Centrala studiestödsnämndens beslut i ärenden om återbetalning av studielån som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades. – Av 6 kap. 11 § studiestödslagen framgår följande. För prövning av överklaganden av andra beslut om studiestöd än sådana som avses i 10 § svarar en särskild överklagandenämnd. Överklagandenämndens beslut med anledning av en överklagan dit får inte överklagas. – *Förvaltningsrättens bedömning* – Av ovan nämnda bestämmelser i studiestödslagen framgår att en särskild överklagandenämnd prövar överklaganden av andra beslut än sådana som avses i 6 kap. 10 § nämnda lag och att överklagandenämndens beslut inte får överklagas. Då det överklagade beslutet har fattats av överklagandenämnden är beslutet därmed inte överklagbart. A.W:s överklagan ska därför avvisas. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

A.W. överklagade förvaltningsrättens avvisningsbeslut hos kammarrätten och yrkade att hans överklagande skulle tas upp till prövning av förvaltningsrätten. Han anförde bl.a. följande. Enligt Europakonventionen har han rätt att få sina sociala rättigheter prövade av domstol. Hans ärende har inte avgjorts genom ett domstolsförfarande varken hos Överklagandenämnden för studiestöd eller hos Centrala studiestödsnämnden. Förvaltningsrättens avvisningsbeslut var därför felaktigt.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 10 maj 2013 A.W. prövningstillstånd för prövning i kammarrätten av hans överklagande.

Centrala studiestödsnämnden hade inte något att anföra i den fråga som var föremål för kammarrättens prövning.

Kammarrätten i Jönköping (2014-06-18, Abrahamsson, Andersson-Jarl, Nordholm, referent) yttrade, efter att ha redogjort för gällande bestämmelser i studiestödslagen och förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd [se Högsta förvaltningsdomstolens dom]: – Frågan i målet är om det beslut som myndighetschefen har fattat på Överklagandenämnden för studiestöds vägnar i A.W:s ärende uppfyller de krav på en oavhängig och opartisk domstol upprättad enligt lag som uppställs i artikel 6.1 i Europakonventionen. – Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. – Begreppen oavhängig, opartisk och domstol i artikel 6.1 i Europakonventionen är inte klart definierade. Av Europadomstolens praxis framgår att kravet på rätt till domstolsprövning kan vara uppfyllt, förutom av domstolar i traditionell mening, av annat organ som vid sin prövning erbjuder de rättssäkerhetsgarantier som krävs enligt konventionen. Huruvida nämnder eller andra institutioner kan godtas som domstolar beror bl.a. på vilka möjligheter de har att fatta bindande beslut som inte kan ändras av andra organ, hur ledamöterna tillsätts, vilka mandattider som gäller för dem och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån. Begreppen oavhängig och opartisk, som delvis sammanfaller med varandra, innefattar olika aspekter på kravet att domstolen ska handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter. Med begreppet oavhängig menas att domstolen ska ha en oberoende ställning i förhållande till regeringen och myndigheter samt till parterna i målet. Att domstolen ska vara opartisk innebär dels att varje domare ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), dels att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet, t.ex. i fråga om själva sammansättningen av domstolen (objektiv opartiskhet). För att en domstol ska anses upprättad enligt lag krävs bl.a. att dess sammansättning är fastställd i lag (se European Court of Human Rights, Guide on Article 6, 2013, s. 18 ff., Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights – Council of Europe human rights handbooks, 2012, s. 23 ff. och Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan, 2012,

s. 199 ff.). – Kammarrätten har i beslut den 19 oktober 2005 i mål nr 424-05 funnit att rätten till studiestöd måste anses vara en sådan civil rättighet som avses i Europakonventionens artikel 6.1, att en på konventionen grundad rätt till domstolsprövning föreligger och att Överklagandenämnden för studiestöd, i dess ordinarie sammansättning, uppfyller de krav som konventionen ställer på en oavhängig och opartisk domstol. Kammarrätten finner i nu aktuellt mål inte skäl att frånga tidigare gjorda bedömningar att rätten till studiestöd är en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 Europakonventionen och att det finns en på konventionen grundad rätt till domstolsprövning. Det återstår dock för kammarrätten att pröva om nämnden med en sammansättning av enbart myndighetschefen inte längre kan anses uppfylla kraven på att vara en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. – Att det skulle finnas ett kvantitativt krav på antalet ledamöter eller att det uppställs krav på att ledamöterna ska vara jurister för att det ska vara fråga om en domstol i konventionens mening kan kammarrätten inte utläsa av praxis från Europadomstolen. Avgörande blir i stället om det finns objektiva omständigheter som ger anledning att ifrågasätta myndighetschefens oavhängighet och opartiskhet såsom beslutsfattare. – Den omständighet att det endast är en person som har beslutat i A.W:s ärende medför i och för sig inte tvivel om nämndens oavhängighet och opartiskhet. En brist skulle kunna vara att den aktuella sammansättningen inte är reglerad i studiestödslagen eftersom det i artikel 6.1 i Europakonventionen anges att en oavhängig och opartisk domstol ska vara upprättad enligt lag. Vad som avses med begreppet lag i konventionens bemärkelse är dock inte klarlagt. Enligt kammarrättens mening får det därför – när själva inrättandet av nämnden har skett genom studiestödslagen – anses tillräckligt att nämndens sammansättning är reglerad genom förordning. – I förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd anges vilka ärenden nämnden prövar och att nämnden är ansvarig för sina beslut. Vidare regleras dess sammansättning, tillsättning av ledamöter och möjligheten att i vissa fall tilldela ärenden om överklaganden till särskilt angivna beslutsfattare. Även om myndighetschefen leder nämndens arbete anser kammarrätten att det genom bestämmelserna om hur ärenden fördelas får anses finnas tillräckliga garantier för att myndighetschefen inte fritt kan välja vilka ärenden om överklaganden som han vill pröva. Det framgår inte heller av förordningen att myndighetschefen innehar andra arbetsuppgifter som är oförenliga med funktionen att avgöra ärenden om överklaganden eller att han kan påverka eller frånga regelverket på ett otillbörligt sätt. Även om det vid tiden för prövningen av A.W:s ärende inte fanns ett krav på att myndighetschefen skulle vara eller ha varit ordinarie domare är denna omständighet inte avgörande för bedömningen av om nämnden företrädd av myndighetschefen uppfyller de krav som uppställs i konventionen. Det har inte heller framkommit annat än att myndighetschefen vid handläggningen av A.W:s ärende har varit opartisk. – Vid en sammantagen bedömning finner kammarrätten således att det inte har framkommit skäl att ifrågasätta nämndens oavhängighet och opartiskhet. Detta innebär att Överklagandenämnden för studiestöd även i en sammansättning av myndighetschefen ensam är att anse som en domstol i Europakonventionens mening. Den prövning som myndighetschefen har

gjort av A.W:s ärende utgör således en domstolsprövning och förvaltningsrätten har därmed rätteligen haft att avvisa A.W:s överklagande. – Kammarrätten avslår överklagandet.

A.W. överklagade kammarrättens beslut och yrkade att hans överklagande skulle tas upp till prövning av förvaltningsrätten. Han anförde bl.a. att nämndens domstolsstatus måste ifrågasättas.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-03-17, Jermsten, Almgren, Nymansson, Bull, Classon) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om beslutsorganet Överklagandenämnden i den statliga förvaltningsmyndigheten Överklagandenämnden för studiestöd kan anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen och, om så är fallet, detta gäller nämnden även i sammansättning med endast myndighetschefen.

Rättslig reglering

Av artikel 6.1 Europakonventionen framgår att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter eller skyldigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Enligt huvudregeln i 22 a § förvaltningslagen överklagas beslut av en myndighet hos allmän förvaltningsdomstol.

I 3 § första stycket förvaltningslagen anges att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen gäller den bestämmelsen. Av andra stycket framgår att bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen dock alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

För prövning av överklaganden av sådana beslut om studiestöd som är aktuella i målet svarar enligt 6 kap. 11 § första stycket studiestödslagen en särskild överklagandenämnd. Enligt andra stycket ska överklagandenämndens ordförande vara eller ha varit ordinarie domare. Överklagandenämndens beslut med anledning av ett överklagande får enligt tredje stycket inte överklagas.

Av 2 § förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd framgår att myndigheten leds av en myndighetschef. Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Överklagandenämnden (3 §).

Överklagandenämnden består enligt 5 § av myndighetschefen, en ordförande, en vice ordförande och fem andra ledamöter, varav två ska vara jurister, två ha särskild insikt i de studerandes förhållanden och den återstående ha särskild sakkunskap om utbildningsväsendet. Enligt den lydelse av förordningen som är aktuell i målet ställs krav på att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Sedan den 20 augusti 2013 gäller detta krav även för myndighetschefen.

Överklagandenämnden får enligt 4 § lämna över till ordföranden, vice ordföranden eller myndighetschefen att avgöra ärenden om överklaganden som är av sådant slag att nämndens vägledande avgöranden kan tillämpas eller som annars är av det slaget att de inte behöver avgöras av Överklagandenämnden.

Enligt 10 § utses ledamöterna, utom myndighetschefen, av regeringen för en bestämd tid. Att även myndighetschefen anställs av regeringen framgår av 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

Europadomstolens praxis m.m.

Av Europadomstolens praxis framgår att olika prövningsorgan kan godtas som domstolar i konventionens mening under förutsättning att organen uppfyller konventionens rättssäkerhetskrav. När det gäller frågan om oavhängighet och opartiskhet har faktorer som hur ledamöterna tillsätts, vilka villkor som gäller för deras tjänstgöring och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån varit avgörande för om organet kan anses vara en domstol. Vidare ska en domstol vara oberoende i förhållande till regeringen och till parterna i målet. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2012, s. 199 ff., och Europadomstolens avgörande den 3 april 2014 i målet Grande Stevens mot Italien.)

Av Europadomstolens praxis framgår vidare att artikel 6.1 innebär att oförenliga funktioner inte får utövas av en och samma person inom ramen för ett rättsligt förfarande. En ordning som ger samma person flera roller, t.ex. inom ett politiskt organ och inom en dömande verksamhet, kan alltså stå i strid med konventionen. Prövningen av om så är fallet är dock inte abstrakt utan sker med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se Europadomstolens avgöranden den 22 juni 2004 i målet Pabla Ky mot Finland och den 8 februari 2000 i målet McGonnell mot Förenade kungariket).

Domstolen har ansett att Brottskadenämnden är en domstol i konventionens mening (se Europadomstolens avgörande den 1 juli 1997 i målet Rolf Gustafson mot Sverige) och svenska domstolar har gjort samma bedömning avseende Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref. 104) och Presstödsnämnden (NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Överklagandenämnden har upprättats med stöd av studiestödslagen. Där anges att dess ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Ledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid och även vice ordföranden ska ha domarerfarenhet. Förvaltningslagens regler om bl.a. möjlighet för en klagande att – såväl skriftligt som muntligt – argumentera för sin sak och rätt att ta del av och yttra sig över det material som avses ligga till grund för nämndens beslut är tillämpliga vid handläggningen i nämnden. Överklagandenämnden är del av en statlig förvaltningsmyndighet. Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får enligt 12 kap. 2 § regeringsformen bestämma hur nämnden ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag. Nämnden har således i allt väsentligt samma konstitutionella skydd mot påverkan utifrån som det som gäller för domstolar i deras dömande verksamhet (se 11 kap. 3 § regeringsformen). Överklagandenämnden får mot denna bakgrund anses uppfylla de krav som ställs för att ett prövningsorgan ska anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen.

I det nu aktuella målet har beslutanderätten lämnats över till den av Överklagandenämndens ledamöter som samtidigt är myndighetschef för Överklagandenämnden för studiestöd. Överklagandenämnden för studiestöd är en förvaltningsmyndighet som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder under regeringen. Den får i allt väsentligt betraktas som en värdmyndighet för beslutsorganet Överklagandenämnden. Rollen som myndighetschef för Överklagandenämnden för studiestöd kan inte anses innefatta andra exekutiva funktioner än att se till att Överklagandenämndens verksamhet fungerar i praktiskt hänseende. Vid tidpunkten för det ifrågasatta beslutet fanns inget krav på att myndighetschefen för Överklagandenämnden för studiestöd skulle vara eller ha varit ordinarie domare. Av utredningen i målet framgår emellertid att myndighetschefen hade varit ordinarie domare.

Högsta förvaltningsdomstolen finner mot den angivna bakgrunden att det inte enbart på grund av myndighetschefens relation till regeringen föreligger objektiva grunder för att anse att nämnden, när den företräds av myndighetschefen som ensam beslutfattare, inte var oberoende i Europakonventionens mening. Något annat skäl för att ifrågasätta nämndens oberoende har inte framkommit i målet. Det förhållandet att Överklagandenämnden har fattat beslut i en sammansättning där beslutfattaren samtidigt var myndighetschef för Överklagandenämnden för studiestöd kan således inte anses medföra att nämnden inte skulle utgöra en domstol i Europakonventionens mening.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 4160-14, föredragande Jesper Blomberg