



LUND UNIVERSITY

Domaren som tjänsteman - domares uppdrag i förvaltningsmyndigheter

Wenander, Henrik; Persson, Vilhelm

Published in:
Festskrift till Peter Westberg

2024

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H., & Persson, V. (2024). Domaren som tjänsteman - domares uppdrag i förvaltningsmyndigheter. I L. Maunsbach, & A. Hardenberger (Red.), *Festskrift till Peter Westberg* (s. 525-548). Juristförlaget i Lund.

Total number of authors:
2

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



SÄRTRYCK/OFFPRINT UR

FESTSKRIFT

TILL

PETER WESTBERG

JURISTFÖRLAGET I LUND

2024

Redaktionskommité

Lotta Maunsbach

Alexander Hardenberger

Domaren som tjänsteman

– domares uppdrag i förvaltningsmyndigheter

1. Inledning

Det är i en rättsstat naturligt att förknippa domstolar med ordinarie domare som åtnjuter ett konstitutionellt skydd. För svensk del framgår det av regeringsformen (RF) bland annat att det ska finnas ordinarie domare i de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna samt att de ordinarie domarna omfattas av särskilda regler som skyddar domarens oberoende, bland annat när det gäller anställningsskydd (11 kap. 1, 6 och 7 §§ RF). Domstolarna är dock inte de enda organ där det ska finnas ordinarie domare. Det finns nämligen ett ganska stort antal bestämmelser om att förvaltningsmyndigheter – ofta organiserade som domstolsliknande nämnder – ska ha medverkan av ordinarie domare. Hit hör bland annat Rådet för dansarutbildning, Alkoholsortimentsnämnden och Etikprövningsmyndigheten (se vidare bilagan till denna artikel).

I detta bidrag ges en översikt över när lagstiftningen kräver sådan domarmedverkan. Dessutom diskuteras vad ordinarie domares uppdrag i sådana organ innebär praktiskt och principiellt, främst i statsrättsligt och förvaltningsrättsligt perspektiv. Till skillnad från ett av Peter Westbergs centrala forskningsämnen – rättskipning utförd av andra än domare – handlar det här alltså om domare som

* Författarna tackar professor Martin Sunnqvist för värdefulla kommentarer.

ägnar sig åt annat än rättskipning.¹ Konstruktionen med domare som ledamöter i förvaltningsmyndigheter väcker frågor om den konstitutionella rollfördelningen mellan domstolar och förvaltning samt om domarnas roll i myndigheternas beslutsfattande. Närmare bestämt handlar frågorna om varför lagstiftningen i dessa fall bygger på att domare ska ha en sådan roll samt hur sådana uppdrag förhåller sig till domaranställningen när det gäller oberoende och ansvarsutkrävande. Dessa frågor tycks inte ha uppmärksamats mer ingående i vare sig rättsvetenskap eller statsvetenskaplig förvaltningsforskning.²

Den större frågan om att i lagstiftningen använda domstolsliknande nämnder i stället för domstolar, faller utanför artikeln. Vidare är det troligt att det finns fler frågor om domares uppdrag som ledamöter i domstolsliknande nämnder med mera än de vi har möjlighet att uppmärksamma i denna artikel. Vi undersöker inte heller de icke-statliga organ där det krävs domarmedverkan.³

Eftersom frågorna utgår från en viss typ av rättsregel är ansatsen, med Peter Westbergs terminologi, regelorienterad i den meningen att föremålet för undersökningen är en viss rättsregel eller ”en beståndsdel som är gemensam för flera regler”.⁴ Det är den sistnämnda varianten som är aktuell för detta bidrag. Som så ofta inom den allmänna förvaltningsrätten präglas regleringen av en mångfald bestämmelser i lag och förordning som kompletterar och ersätter de

¹ Se ang. rättskipningsbegreppet Peter Westberg, *Civilrättskipning I. Tvistemål*, 3 uppl. 2021 s. 33 ff.

² Se för tidigare behandling av domstolsliknande nämnder Wiweka Warnling-Nerep, *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*, 3 uppl. 2008 s. 87 ff.

³ Se för organ där domarmedverkan krävs i författning 52 § brevet (1963:580) till Sveriges Advokatsamfund angående fastställelse å stadgar för advokatsamfundet (avseende Konsumenttvistnämnden); 13 kap. 15 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (avseende disciplinnämnd vid börs). Ett privaträttsligt organ där domarmedverkan krävs utan författningsbestämmelser är Reklamombudsmannens opinionsnämnd, se reklamombudsmannen.org/om-ron, besökt den 16 augusti 2023; här kan också nämnas domkapitel i Svenska kyrkan, 9 kap. 1 § första stycket 4 kyrkoordningen (kyrkomötets beslut 1999:1 i lydelse av den 1 januari 2023).

⁴ Peter Westberg, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet* i Lars Heuman (red.), *Festschrift till Per Olof Bolding*, 1992 s. 424 f.

subsidiära föreskrifterna i förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515).

Som bakgrund behandlas närmast nedan uppdelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter (avsnitt 2). Därefter undersöks vilka författningsreglerade krav på domarmedverkan som finns i Sverige (avsnitt 3). Mot denna bakgrund diskuteras domarens roll i förvaltningsmyndigheten (avsnitt 4). Sist ges några avslutande kommentarer (avsnitt 5). Ambitionen är att ge en översiktlig bild av det rättsliga fenomenet med domares medverkan i förvaltningsmyndigheter i ett statsrättsligt och förvaltningsrättsligt perspektiv. Undersökningen kan på så sätt förhoppningsvis ligga till grund för fortsatta diskussioner om de principiella rättspolitiska och förvaltningspolitiska dimensionerna av prövning i andra organ än domstolar.

2. Domstolar och förvaltningsmyndigheter

För att kunna diskutera domares uppdrag i förvaltningsmyndigheter är det nödvändigt att först beröra uppdelningen mellan sådana myndigheter och domstolar. Ur svensk synvinkel kan därvid konstateras att 1 kap. 8 § RF anger att det för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I den fortsatta framställningen avser vi med förvaltningsmyndigheter statliga sådana.

Trots att domstolar och förvaltningsmyndigheter utgör skilda kategorier, behandlas de alltså i denna centrala grundlagsparagraf tillsammans. Detta kan ses som ett uttryck för den avsaknad av formell konstitutionell maktfördelning mellan verkställande och dömande makt som präglar 1974 års regeringsform.⁵ Som Peter Westberg har konstaterat anses maktdelningsprincipen inte vara lika tydligt framträdande i svensk rätt som i vissa andra rättsordningar.⁶ Inte heller under tidigare skeden i den svenska konstitutionella historien har åtskillnaden mellan rättsskipning och förvaltning

⁵ Prop. 1973:90 s. 233; jfr SOU 1972:15 s. 190 f.; Martin Sunnqvist, Konstitutionellt kritiskt dömande, 2 uppl. 2014 s. 728 f.

⁶ Peter Westberg, Civilrättsskipning I. Tvistemål, 3 uppl. 2021 s. 72.

varit tydlig.⁷ I konstitutionell terminologi betecknas domstolar och förvaltningsmyndigheter tillsammans med regeringen som myndigheter.⁸ Genom 2010 års grundlagsreform förstärktes dock åtskillnaden mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter genom att de nu behandlas i olika kapitel (11 och 12 kap. RF). 2020 års grundlagskommitté har dessutom föreslagit att bestämmelsen i 1 kap. 8 § RF delas upp, så att domstolar och förvaltningsmyndigheter behandlas i var sitt stycke.⁹ Kommitténs förslag syftar över lag till att stärka domstolarnas oberoende, vilket skulle ha till följd att skillnaderna mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ökar.

I ett mer förvaltningsrättsligt perspektiv kan förvaltningsmyndigheter organiseras på olika sätt. Enligt 2 § myndighetsförordningen kan de ledas av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Vissa nämndmyndigheter brukar därutöver betecknas som domstolsliknande.¹⁰ Dessa har sinsemellan varierande uppgifter avseende bland annat överprövning, frågor om ersättningar och disciplinåtgärder.¹¹ En övergripande definition av dessa organ är att de ”har en funktion och organisation som liknar domstolarnas”.¹² En aspekt av den domstolsliknande organisationen är, som behandlas vidare nedan, att det ibland föreskrivs att nuvarande eller tidigare ordinarie domare ska tjänstgöra som ledamöter. De domstolsliknande nämnderna omfattas inte av någon samlad reglering i regeringsformen.

⁷ Se exempelvis 1634 års RF, där Svea hovrätt utgjorde ett av kollegierna, och 47 § i 1809 års RF som behandlar förvaltningsorgan och domstolar i stora delar parallellt; se vidare Martin Sunnqvist, Domstolsliknande myndigheter och myndighetsliknande domstolar? Några idé- och begreppshistoriska gränsdragningsproblem, i Claes Peterson (red.), Den svenska förvaltningsmodellen s. 234 ff.

⁸ Prop. 1973:90 s. 232 f.; SOU 1972:15 s. 123; Holmberg m.fl., Grundlagarna – RF, SO, RO (2019, version 3A, JUNO) kommentaren till 1 kap. 8 § RF under rubriken Begreppet myndighet.

⁹ SOU 2023:12 s. 289 f. och 537.

¹⁰ Se för denna beteckning t.ex. prop. 1987/88:69 s. 22; Håkan Strömberg – Bengt Lundell, Sveriges författning, 23 uppl. 2019 s. 150. Också andra termer förekommer, såsom domstolsliknande organ, se Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder, 5 uppl. 2022 s. 35. Denna beteckning kan omfatta också domstolsliknande särskilda beslutsorgan, se i det följande.

¹¹ Warnling-Nerep (not 2) s. 90.

¹² Prop. 1987/88:69 s. 13.

I det konstitutionella systemet är det dock tydligt att de utgör förvaltningsmyndigheter, om än med vissa särskilda drag.¹³ De domare som tjänstgör i sådana myndigheter är i denna roll att betrakta som anställda eller uppdragstagare vid den aktuella nämnden.

Ur svenskt konstitutionell synvinkel kan vidare konstateras att regeringsformen slår fast huvudregeln att det ska finnas ordinarie domare vid domstolarna (11 kap. 1 § RF). Förekomsten av ordinarie domare fyller på det sättet en konstitutionell funktion. Generellt sett förefaller det i svenskt konstitutionellt perspektiv vara avgörande vad lagstiftaren benämner ett organ; i princip är det så att om ett organ benämns domstol anses det vara en domstol, annars ses det som ett förvaltningsorgan.¹⁴

Ur europarättslig synvinkel är uppdelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter viktig i förhållande till både rätten till domstolsprövning och möjligheterna att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Vad gäller rätten till domstolsprövning ska enligt artikel 6.1 i Europakonventionen var och en, vid prövningen av civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. På motsvarande sätt gäller enligt artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter (EU-stadgan) att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.¹⁵ När det gäller att inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen framgår av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i svensk lydelse att det är domstol som omfattas av denna möjlighet och, i vissa fall, skyldighet.

¹³ Exempelvis beskriver regeringen Nämnden för prövning av oredlighet i forskning som en förvaltningsmyndighet med en domstolsliknande funktion i prop. 2018/19:58 s. 19; se även Warnling-Nerep (not 2) s. 87.

¹⁴ För kritisk diskussion och argument för att i stället anlägga ett mer funktionellt perspektiv se Tormod Otter Johansen – Sebastian Wejedal, Mot ett funktionellt domstolsbegrepp. Ett bidrag med anledning av den så kallade Försvarsunderrättelsesdomstolen, del I SvJT 2016 s. 100–142, och del II SvJT s. 191–232.

¹⁵ Jane Reichel – Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige, 2021 s. 207 ff. och 221 ff.

Vad som utgör en domstol har utvecklats i praxis i framför allt Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Det rör sig om en autonom förståelse av domstolsbegreppet, vilket innebär att organ som enligt nationell rätt hör till förvaltningsorganisationen ändå kan utgöra domstolar i konventionens mening om de uppfyller vissa krav. Europakonventionens krav omfattar bland annat att organet ska ha en rättskipande funktion samt att processen ska vara kontradiktorisk och präglas av balans mellan parterna.¹⁶ En viktig aspekt i detta sammanhang är om organet är oberoende av den verkställande makten i landets konstitutionella system.¹⁷ Bland annat är det av betydelse hur ledamöterna utses samt hur deras oberoende och skydd från påverkan är utformat.¹⁸

Redan propositionen till 1974 års regeringsform uppmärksammade att vissa svenska nämnder troligen kunde betraktas som domstolar i internationellt perspektiv.¹⁹ Europadomstolen kom sedermera i *Gustafson v. Sweden* fram till att Brottskadenämnden utgjorde en domstol i konventionens mening.²⁰ På motsvarande sätt har vissa sådana nämnder ansetts utgöra domstolar i EU-rätten vad gäller rätten till domstolsprövning och begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen.²¹ Vi återkommer nedan (avsnitt 4.1) till betydelsen av domares medverkan när det gäller att avgöra om ett organ är en domstol i europarättslig bemärkelse.

3. Förekomst av krav på domarmedverkan

För att få en översikt över förekomsten av krav på domarmedverkan i förvaltningsmyndigheters verksamhet har vi sökt i författningsdatabasen på riksdagens webbplats. Vi har därvid sökt på uttryck som ”vara eller ha varit ordinarie domare”, ”erfarenhet som domare”,

¹⁶ Ibid. s. 213 f.

¹⁷ *Lithgow and Others v. the United Kingdom* (9006/80) dom 8 juli 1986, punkt 202.

¹⁸ *Campbell and Fell v. the United Kingdom* (7819/77) dom 28 juni 1984, punkt 78.

¹⁹ Prop. 1973:90 s. 386 f.; Warnling-Nerep (not 2) s. 88.

²⁰ *Gustafson v. Sweden* (23196/94) dom 1 juli 1997, punkt 45–48.

²¹ C-407/98 *Abrahamsson* EU:C:2000:367 punkt 35–37; jfr dock ang. att EU-domstolen har ansett att Skatterättsnämnden inte utgör en domstol som kan begära förhandsavgörande, C-134/97 *Victoria Film* EU:C:1998:535 punkt 16–18.

”tjänstgöring som domare”, ”lagkunnig” och ”lagfaren”. Som framgår nedan formuleras kraven på domarmedverkan på olika sätt i olika författningar. Det är möjligt att det finns ytterligare varianter som vi inte har kunnat fånga upp med dessa sökningar. Även om så skulle vara fallet menar vi att resultatet av våra sökningar ger tillräckligt med underlag för att uppnå syftet med denna artikel.

Vid våra sökningar hittade vi ca 50 organ i vilka det enligt gällande författningar krävs medverkan av minst en person med domarbakgrund. I tabellen i bilagan anges samtliga dessa organ och var den grundläggande rättsliga regleringen av deras sammansättning finns. Mot den bakgrunden ges i detta avsnitt en översikt över hur författningskraven på domarmedverkan är utformade (avsnitt 3.1) och de organ det är fråga om (avsnitt 3.2).

3.1 Utformning av författningskrav

Bestämmelser om domarmedverkan i förvaltningsmyndigheter återfinns i både grundlag, riksdagsordningen (RO), vanlig lag och förordning.²² Enligt den svenska konstitutionella regleringen av normgivningsmakten faller regler om förvaltningsmyndigheternas sammansättning under regeringens restkompetens. Krav på medverkan av domare kan alltså regleras i förordning, såvida inte riksdagen har lagstiftat i frågan (8 kap. 7 § första stycket 2 och 8 kap. 8 § RF). Lagrådet anförde i ett lagstiftningsärende om kvalificerade skyddsidentiteter att det var lämpligt att sammansättningen av beslutsorganet (Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter) framgick av lag, bland annat med avseende på domares medverkan. Regeringen ansåg dock att det var bättre att, på samma sätt som avseende andra förvaltningsmyndigheter, reglera sammansättningen i förordning.²³ Även med avseende på vissa andra organ med domarmedverkan, har regeringen uttalat att en reglering i för-

²² T.ex. 3 kap. 12 § tredje stycket RF (Valprövningsnämnden); 13 kap. 15 § RO (Riksdagens arvodesnämnd); 7 kap. 2 § andra stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård); 4 § första stycket förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan (Överklagandenämnden för högskolan).

²³ Prop. 2005/06:149 s. 40 och 122.

ordningsform är lämplig.²⁴ Regleringen i förordning innebär ett svagare konstitutionellt skydd för nämndens organisation eftersom den kan ändras av regeringen på egen hand. Detta avviker från den institutionella stabilitet som förutsätts för domstolar (se 11 kap. 2 § RF), vilket kan uppfattas som problematiskt i ett domstolsperspektiv. Ur förvaltningsmyndigheters synvinkel är det däremot oproblemiskt om regeringen i förordningsform vill införa reglering som stärker myndigheternas verksamhet genom domarmedverkan. Att reglering sker i form av förordning förstärker därigenom principiellt sett karaktären av förvaltningsmyndighet.

Formuleringen av kraven på domarmedverkan varierar. Ett exempel på ett återkommande uttryckssätt finns i 25 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen): ”Ordföranden och ersättare för ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.” Denna formulering återfinns också i bland annat bestämmelserna om Riksdagens arvodesnämnd (13 kap. 15 § tredje stycket RO), Centrala djurförsöksetiska nämnden (7 kap. 14 § djurskyddslagen [2018:1192]) och Domarnämnden (4 § lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare).²⁵

Uttryckssättet ”ska vara eller ha varit ordinarie domare” kommer från 1988 års rättsprövningslag (1988:205). Denna uteslöt rättsprövning av ”beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare” (2 §). När lagen antogs anpassades flera andra författningar till den formuleringen. Tanken var att beslut från sådana nämnder redan uppfyllde kravet på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, varför rättsprövning enligt lagen inte behövdes för dem.²⁶

Vid sidan av denna formulering förekommer andra utformningar av krav på domarmedverkan. Exempelvis anges för Säkerhets- och

²⁴ Prop. 1987/88:145 s. 33 (Taltidningsnämnden); prop. 2015/16:8 s. 7 (Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd).

²⁵ Se för ytterligare exempel Etikprövningsmyndighetens avdelningar, 25 § etikprövningslagen; Fjärrvärmenämnden, 10 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet; Granskningsnämnden för radio och tv, 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen samt 16 kap. 14 § radio- och tv-lagen (2010:696).

²⁶ Prop. 1987/88:69 s. 22. Jfr även nedan avsnitt 4.1.

integritetsskyddsnämnden att "[o]rdföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet".²⁷ Exempel på sådana motsvarande juridiska kvalifikationer är enligt propositionen befattning "som t.ex. justitiekansler, riksåklagare eller domare i europeiska eller andra internationella domstolar".²⁸ Här får alltså kraven på vad som motsvarar domarerfarenhet anses vara högt ställda.

För vissa organ anges att ordföranden ska "vara jurist och ha erfarenhet som domare".²⁹ Här räcker det enligt ordalydelsen att ordföranden, utöver att vara jurist (vilket inte nödvändigtvis är liktydigt med att ha juristexamen eller motsvarande), har ägnat sig åt dömande verksamhet som exempelvis notarie, fiskal eller assessor. Också en person med erfarenhet av nämndemannauppdrag uppfyller det formella kravet. För Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor föreskrivs en variant på kravet på domarmedverkan genom att ordföranden och ersättaren "ska ha erfarenhet som lagfaren domare".³⁰ En ålderdomlig formulering finns i regleringen av Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, där ordföranden och en annan ledamot, som förordnas att vara vice ordförande, ska vara "lagkunniga och i domarvärv erfarna".³¹

I alla de hittills anförda exemplen handlar det om uppdrag som ordförande eller ersättare för denne, medan övriga ledamöter kan vara sakkunniga inom det aktuella området eller ha andra kvalifikationer. Det finns dock exempel på att domarerfarenhet krävs också på andra poster än ordförandens och ersättarens. Överklagandenämnden för högskolan ska ha ordförande och vice ordförande

²⁷ 5 § andra stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet; jfr även motsvarande formulering ang. Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter i 8 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁸ Prop. 2006/07:133 s. 65.

²⁹ 6 § förordningen (2007:1075) med instruktion för Gentekniknämnden ("Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha domarerfarenhet"); 4 § första stycket förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd; 16 § förordningen (2015:739) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden.

³⁰ 18 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

³¹ 10 § andra stycket lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar.

som är eller har varit ordinarie domare, men därutöver ska minst tre av de andra ledamöterna vara jurister.³² I Statens haverikommission ska minst en av myndighetens haveriutredare ”vara jurist och ha domarerfarenhet”.³³ Partibidragsnämnden ska helt och hållet vara sammansatt av personer som är eller har varit ordinarie domare.³⁴ I Statens skaderegleringsnämnd, som avger yttranden till andra myndigheter under regeringen om ersättning för personskada eller annan skada samt överprövar Kammarkollegiets beslut om ersättning för vissa vaccinskador, ska ledamöterna vara ”jurister med erfarenhet som domare”. I ärenden om vaccinskador ska ordföranden dessutom vara eller ha varit ordinarie domare.³⁵

Mot denna bakgrund kan konstateras att utformningen av kraven på domarmedverkan varierar. Regeringen har därmed formellt sett något större utrymme att göra egna lämplighetsbedömningar vid utseendet av ledamöterna i vissa fall än i andra.

3.2 Organ med domarmedverkan

En första reflektion avseende de ca 50 organ som vi har identifierat i vår undersökning är att de utgör en heterogen samling. Uppenbarligen anses domares medverkan vara lämplig för att bedöma många olika ämnen, från signalspaning till alkoholsortiment.³⁶ Givetvis behandlar emellertid organen bara en bråkdel av alla de frågor som beslutas av statsförvaltningen. Varför domarmedverkan ansetts nödvändig i just dessa fall framgår inte alltid tydligt.

³² 4 § första stycket förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandekommittén för högskolan. I detta sammanhang kan även påminnas om att det krävs notariemeritering för att antas som kronofogdeaspirant (14 § första stycket 1 förordningen [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten).

³³ 4 § första stycket förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

³⁴ 3 § lagen (2013:353) med instruktion för Partibidragsnämnden.

³⁵ 3 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd; 8 § lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering; 14 § lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19.

³⁶ För att inte onödigt tynga texten hänvisas för detta avsnitt till bilagan för de lagrum där kravet på domarmedverkan framgår.

Vi tycker oss i vart fall kunna urskilja tre huvudsakliga områden inom vilka organen är verksamma. Det första området är beslut om disciplinåtgärder och liknande åtgärder. Exempel på organ inom detta område är Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Lärarnas ansvarsnämnd samt Riksdagens ansvarsnämnd. Det andra verksamhetsområdet är frågor som rör ekonomisk ersättning eller bidrag till enskilda. Inom detta område verkar exempelvis Medie-stödsnämnden, Patientskadenämnden och Överklagandenämnden för studiestöd. Inom ett tredje verksamhetsområde prövas fri- och rättighetsfrågor i något bredare bemärkelse av exempelvis Granskningsnämnden för radio och tv, Valprövningsnämnden samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Trots att dessa områden är delvis överlappande framgår det av listan i bilagan att det finns organ med helt andra uppgifter som inte enkelt låter sig sammanfattas.

En annan aspekt är hur myndigheter med domarmedverkan är organiserade. Som ovan (avsnitt 2) nämnts kan ledningen för myndigheter organiseras på olika sätt. Vår undersökning visar att det ofta är nämndmyndigheter som har medverkan av ordinarie domare i beslutsfattandet. Kännetecknande för en nämndmyndighet är att den leds och fattar beslut kollektivt, det vill säga som utgångspunkt med medverkan av samtliga nämndledamöter.³⁷ Ledamöter i en nämndmyndighet samt ordförande för nämnden utses enligt 22 § myndighetsförordningen av regeringen på tidsbegränsade förordnanden.

Förutom självständiga nämndmyndigheter krävs domarmedverkan också ibland i särskilda beslutsorgan som är en del av förvaltningsmyndigheter men som är organisatoriskt avskilda från myndighetens övriga verksamhet.³⁸ Hit hör bland annat miljöprövningsdelegationer (inom vissa länsstyrelser), Nämnden för brotts-skadeersättning (inom Brottsoffermyndigheten) samt Taltidningsnämnden (inom Myndigheten för tillgängliga medier). Särskilda beslutsorgan kan finnas både inom förvaltningsmyndigheter som är organiserade som nämnder, och inom myndigheter som är orga-

³⁷ von Essen (not 10) s. 30.

³⁸ Statskontoret, Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys 2014:4 s. 44; SOU 2004:23 s. 153 ff.

niserade på annat sätt. Beteckningar på sådana organ kan ibland vara förvirrande. Inom förvaltningsmyndigheten Överklagandenämnden för studiestöd finns exempelvis ett särskilt beslutsorgan som kort och gott heter Överklagandenämnden.³⁹

Etikprövningsmyndigheten uppvisar ytterligare en organisationsform. Denna förvaltningsmyndighet har en central ledning och administration, men myndighetens materiella beslut fattas av avdelningar i vilka ordförande och vice ordförande ska ha domarerfarenhet.⁴⁰

Sammantaget kan konstateras att medverkan av domare ansetts angelägen i många olika slags situationer. Emellertid kan påminnas om att den stora majoriteten av landets förvaltningsorgan anses klara sig utan domare. Det är givetvis inte möjligt att här göra någon jämförelse med alla dessa organ. Här kan dock noteras att det i åtminstone 14 nämndmyndigheter saknas författningskrav på domarmedverkan, exempelvis Bokföringsnämnden, Skatterättsnämnden och Valmyndigheten.⁴¹ Detta hindrar givetvis inte att domare utses till ledamöter, och det förekommer också i alla de nyss nämnda myndigheterna. På motsvarande sätt krävs inte alltid formellt sett domarmedverkan i självständiga beslutsorgan inom myndigheter, exempelvis inte i personalansvarsnämnder (inom statliga förvaltningsmyndigheter).⁴²

4. Domarens roll i förvaltningsmyndigheten

Domarens roll i förvaltningsmyndigheten hör ihop med de syften som ligger bakom kraven på domarmedverkan. Med tanke på att uppgifterna hos de aktuella organen varierar är det inte förvånande att de skäl som anges i förarbeten till regleringarna också de varie-

³⁹ 3 § förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

⁴⁰ 25 § etikprövningslagen.

⁴¹ Jfr förordningen (2017:153) med instruktion för Bokföringsnämnden; förordningen (2007:785) med instruktion för Skatterättsnämnden; förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

⁴² Jfr 25 § myndighetsförordningen.

rar. Oftast finns i förarbetena inte särskilt utförliga motiveringar till kraven. I vissa fall motiveras inte förslag om att ordförande i en nämnd ska vara domare alls. Så är fallet i förarbetena till bestämmelser som avser Riksvärderingsnämnden, Patentombudsnämnden och Rådet för dansarutbildning.⁴³ Över lag förefaller emellertid två – delvis sammanhängande – motiv ligga bakom domarmedverkan, nämligen att domaren ska bidra dels till organets formella domstolsliknande ställning (avsnitt 4.1), dels till att öka kompetensen vid beslutsfattandet i organet (avsnitt 4.2). Dessa motiv hänger samman med regleringen av domarnas oberoende, som behandlas nedan i ett särskilt avsnitt (4.3).

4.1 Formell domstolsliknande ställning

Domarmedverkan kan vara en omständighet som bidrar till att ett organ ses som mer domstolsliknande. Sålunda har regeringen anfört att: ”Utmärkande för särskilda beslutsorgan med domstolsliknande uppgifter inom en förvaltningsmyndighet är att ordföranden ska vara lagfaren, ofta ordinarie, domare.”⁴⁴

I rent inhemsk svensk rätt har ett organs klassificering som domstolsliknande mycket begränsad betydelse. Domstolsliknande nämnder och myndighetsinterna organ med domstolsliknande uppgifter nämns dock i två specifika sammanhang, nämligen avseende Institutet för mänskliga rättigheter och konsultation i frågor som rör det samiska folket. I båda dessa sammanhang likställs ”domstolsliknande nämnder” med domstolar och undantas från skyldigheter att lämna uppgifter till Institutet för mänskliga rättigheter respektive att konsultera samiska företrädare i vissa ärenden.⁴⁵ Dessutom förekommer termen ”domstolsliknande nämnd” i regleringen om ledighet för domare och i vissa föreskrifter som innebär att viss tjänstgöring i en sådan nämnd jämföras med tjänstgöring i tingsrätt

⁴³ T.ex. ang. Riksvärderingsnämnden prop. 1977/78:72 s. 97; Patentombudsnämnden SOU 2007:27 s. 91; Rådet för dansarutbildning prop. 2010/11:19 s. 18.

⁴⁴ Prop. 2021/22:19 s. 144.

⁴⁵ 11 § andra stycket lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter; 3 § första stycket lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

respektive förvaltningsrätt med avseende på kraven för anställning som hovrätts- respektive kammarrättsassessor.⁴⁶

Som ovan (avsnitt 2) framgått har emellertid uppdelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter stor betydelse inom Europarätten. Dels krävs i många fall att förvaltningsbeslut ska kunna överklagas till domstol, dels är det bara domstolar som kan inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen.

Europadomstolen har vid prövningen av om ett organ utgör en domstol ibland fäst vikt vid att domare ingår i organets sammansättning. I *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* kom domstolen bland annat fram till att en överklagandenämnd för läkare utgjorde en ”tribunal”. Domstolen noterade därvid att det ingick domare i sammansättningen, och att ordföranden dessutom hörde till denna kategori.⁴⁷

Ur motsatt synvinkel har avsaknaden av domare i sammansättningen någon gång bidragit till att ett organ inte har ansetts utgöra en domstol i konventionens mening. Så var fallet i *Dauti v. Albania*, som också det handlade om en överklagandenämnd för läkare. Europadomstolen noterade särskilt att ”[n]o legally qualified or judicial members sit on the Appeals Commission”, detta till skillnad från vad som var fallet i *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*. Vidare uppmärksammade domstolen att den tillämpliga lagstiftningen inte krävde att ledamöterna avlade någon ed. Dessutom kunde ledamöterna enkelt avsättas av det behöriga ministeriet. De var därför inte tillräckligt skyddade från påverkan.⁴⁸

I anslutning till denna praxis har Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ansett att Resegarantinämnden och Pressstödsnämnden utgör domstolar.⁴⁹ I kammarrättsdomarna avseende båda nämnderna uppmärksammades att ordförandena i nämnderna

⁴⁶ 3 § förordningen (2019:723) om ledighet för domare; 40 § fjärde stycket förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion; 40 § fjärde stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

⁴⁷ *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* (6878/75) dom 23 juni 1981, punkt 57 f.

⁴⁸ *Dauti v. Albania* (19206/05) dom 3 februari 2009, punkt 52 f.

⁴⁹ RÅ 2002 ref. 104 (Resegarantinämnden); NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122 (Pressstödsnämnden).

skulle vara domare. Detta nämndes emellertid inte i de högsta instansernas kortfattade domskäl. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg vidare i HFD 2015 ref. 6 att det särskilda beslutsorganet Överklagandenämnden inom Överklagandenämnden för studiestöd uppfyllde Europakonventionens krav på domstol, även när det bestod av en enda ledamot, som också var myndighetschef för Överklagandenämnden för studiestöd. Domstolen uppmärksammade i domskälen att ledamoten vid det aktuella beslutet hade varit ordinarie domare, även om domarmedverkan i nämnden inte var ett krav när nämnden fattade sitt beslut.⁵⁰ Ett krav på domarmedverkan infördes för övrigt senare i regleringen av Överklagandenämnden.⁵¹

Medverkan av domare i offentliga organ kan sammanfattningsvis ingå som ett moment i bedömningen av om ett organ ska räknas som domstol. En ordinarie domare som ordförande kan bidra till att upprätthålla rättssäkerhetsgarantier avseende oavhängighet och opartiskhet.⁵²

I linje med detta är Europakonventionens krav på prövning i domstol ett återkommande argument för att införa krav på domares medverkan i svensk rätt. Sådana överväganden framfördes vid inrättandet av Granskningsnämnden för radio och tv.⁵³ I propositionen till etikprovninglagen angav regeringen i anslutning till en diskussion om konventionen att "[k]ravet på att ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare stärker organens opartiskhet och karaktär av domstol".⁵⁴ Också avseende Statens skaderegleringsnämnd hänvisade regeringen till Europakonventionens krav på prövning i domstol.⁵⁵ Europadomstolen har dock, såvitt vi har kunnat se, inte fört fram domarmedverkan som ett uttryckligt krav. Att ordföran-

⁵⁰ Thomas Bull, Rättighetsskyddet i Högsta förvaltningsdomstolen, SvJT 2017 s. 216, 232.

⁵¹ Se numera 5 och 6 a §§ förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

⁵² Warnling-Nerep (not 2) s. 89 med hänvisning till RÅ 1992 not. 635, där HFD fäste avseende vid att en ordinarie domare var ordförande i en nämnd, som därför uppfyllde krav på att räknas som domstol i Europakonventionens mening.

⁵³ Prop. 1990/91:64 s. 89.

⁵⁴ Prop. 2002/03:50 s. 147 f.

⁵⁵ Prop. 2015/16:137 s. 45.

den i svenska överklagandenämnder ofta är eller har varit ordinarie domare kan därmed gå utöver det som Europadomstolen kräver.⁵⁶

I förarbetena till reglerna om Överklagandenämnden för studiestöd uppmärksammades vidare krav i EG-rätten (numera EU-rätten).⁵⁷ På liknande sätt som Europadomstolen har även EU-domstolen vägt in både funktionella och organisatoriska aspekter i bedömningen av om ett nationellt organ ska ha möjlighet att begära förhandsavgöranden. EU-domstolen förefaller inte ha haft anledning att direkt uttala sig om betydelsen av att en domare har deltagit i ett nationellt organs beslut. Däremot har den i flera fall kommit fram till att organ inte varit tillräckligt oberoende för att ses som domstolar när ordföranden även varit anställd vid en förvaltningsmyndighet.⁵⁸ Att det i stället är en domare som är ordförande bör därför även inom EU-rätten vara en omständighet som talar för att ett organ ska anses vara en domstol.

4.2 Domarens kunskap och egenskaper

De formella kraven som behandlades nyss speglar den kunskap och övriga goda egenskaper som domare förväntas ha. Juridisk sakkunskap och gott omdöme har också mer självständigt lyfts fram som motiv för deras medverkan.

Delvis hänger detta samman med att organen i fråga har domstolsliknande uppgifter. Sålunda anger propositionen till skollagens reglering av Lärarnas ansvarsnämnd att sammansättningen av nämnden bland annat ska ”säkerställa den juridiska kompetensen”.⁵⁹ Angående Nämnden för prövning av oredlighet i forskning anförde propositionen till den regleringen på liknande sätt: ”Med hänsyn bl.a. till nämndens domstolsliknande funktion bör ordföranden och ersättaren för ordföranden vara eller ha varit ordinarie domare”.⁶⁰ Också angående Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anförde

⁵⁶ Wiweka Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning, 2011 s. 87.

⁵⁷ Prop. 1999/2000:10 s. 132.

⁵⁸ Henrik Matz, Begreppet domstol i EU-rätten. En studie av domstolsbegreppet i bestämmelserna om förhandsavgörande, 2010 s. 215 ff. med vidare hänvisningar.

⁵⁹ Prop. 2010/11:20 s. 89.

⁶⁰ Prop. 2018/19:58 s. 19.

regeringen att domarmedverkan är ”det bästa sättet att garantera att nämndens rättsliga prövningar håller en hög kvalitet”.⁶¹ I rättsvetenskapen har det angående Allmänna reklamationsnämnden konstaterats att kravet på att ordföranden och andra ska ha juristutbildning och erfarenhet som domare ”skapar tillräckliga garantier för att de rättsliga problemen inte skall förbises av nämnden”.⁶²

Någon gång anges som skäl för krav på domarmedverkan att domaren kan bidra med allmänt goda egenskaper, såsom omdöme och en hög nivå av förtroende bland dem som berörs av myndighetens beslut. Med avseende på Veterinära ansvarsnämnden, där ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare medan övriga ledamöter bland annat ska ha insikter i djurhållning, har regeringen uttalat att ”[h]uvudprincipen bakom nämndens sammansättning är att ledamöterna ska svara för allmänt förnuft och allmänna insikter på det veterinära området”.⁶³ Det får då antas att avsikten var att den ordinarie domaren främst skulle bidra med ”allmänt förnuft”.

Någon gång har sådana argument framförts parallellt med de formella aspekterna som behandlats ovan (avsnitt 4.1). Så är fallet med Nämnden för brottsskadeersättning, där Justitiekottet i beredningen tog upp argument som avser både Europakonventionens krav och behovet av juridisk expertis.⁶⁴

4.3 Oberoende

Såväl den formella europarättsliga betydelsen av domarmedverkan som domares goda egenskaper hänger samman med domarnas ställning som oberoende beslutsfattare. Vid diskussioner om domares roll i förvaltningsmyndigheter är det därför av intresse att jämföra de garantier för oberoende som domare har i domstolar och vid sidouppdragen i förvaltningsmyndigheterna.

Härvid kan det först konstateras att ledamöter och ordförande i statliga nämnder i allmänhet utses av regeringen på en bestämd tid (22 § myndighetsförordningen). Eftersom denna förordning är

⁶¹ Prop. 2006/07:133 s. 65.

⁶² Lars Heuman, Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder, 1980 s. 108.

⁶³ Prop. 2008/09:94 s. 104; prop. 1993/94:139 s. 25.

⁶⁴ Bet. 1993/94:JuU25 s. 14; jfr prop. 2013/14:94 s. 18 och 86; prop. 1998/99:41 s. 43.

subsidiär till andra bestämmelser i lag och förordning kan det emellertid förekomma avvikande regler. Ett exempel är att ordförande och vice ordförande – som ska vara eller ha varit ordinarie domare – i regionala djurförsöksetiska nämnder utses av Jordbruksverket.⁶⁵ Det är också regeringen som beslutar om ersättning till ordförande och vice ordförande i statliga nämnder och andra sådana organ.⁶⁶

Till skillnad från vad som gäller för utnämning av ordinarie domare finns ingen särskild ordning för beredning av regeringsbeslut om uppdrag i förvaltningsmyndigheter, utöver allmänna beredningskrav (7 kap. 2 § RF). Regeringen omfattas av allmänna krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF) och granskas av Konstitutionsutskottet (13 kap. 1 § RF).

En ytterligare skillnad mot de ordinarie domarnas ställning i domstolarna är att de som ledamöter i nämnder med mera inte på samma sätt är skyddade mot entledigande (jfr 11 kap. 7 § RF). Regeringen kan entlediga ledamöter och ordförande i förtid, något som principiellt sett kan ge möjlighet till påverkan.⁶⁷ När det gäller domares beslutsfattande i nämnder och andra organ gäller dock grundlagsbestämmelsen om förvaltningens självständighet (12 kap. 2 § RF) som rättsligt ska hindra inflytande i handläggningen av enskilda ärenden som rör tillämpning av lag eller myndighetsutövning mot enskild eller kommun.

Ordinarie domare som har uppdrag i förvaltningsmyndigheter behöver beakta bestämmelserna om bisyssla i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Det är rimligt att utgå från att uppdrag för statliga organ dock inte är ägnade att rubba förtroendet för domarens opartiskhet.⁶⁸ En praktisk aspekt är dock att en domare som åtar sig ett uppdrag i en förvaltningsmyndighet som bisyssla måste ha tid att kunna utföra uppdraget vid sidan av domaranställningen. Lagstiftaren verkar ha förutsatt att domare har utrymme

⁶⁵ 7 kap. 14 § djurskyddsförordningen (2019:66).

⁶⁶ 3 § förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m.

⁶⁷ SOU 2023:12 s. 437 (ang. Statens ansvarsnämnd).

⁶⁸ Eskil Hinn – Lennart Aspegren – Carl Johan Karlson, Offentlig arbetsrätt – En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning (2015, version 3, JUNO), kommentaren till 7 § LOA; Eva Tiby, Domarjäv 1993 s. 167.

för sådana uppdrag. I tider där domare har en konstant hög arbetsbelastning är detta emellertid inte alltid självklart. Det är möjligt att domare avstår från att ta sig an uppdrag i förvaltningsmyndigheter med tanke på arbetsbelastningen i domaranställningen.

Domare som medverkar i förvaltningsmyndigheter står i denna roll under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Det föreligger därvidlag inte någon principiell skillnad mot vad som gäller i domstol, även om JO i sin granskning generellt har hållit ett ”respektavstånd” mot dömande verksamhet. Också i JK:s praxis har det varit ovanligt med granskning av domstolars handläggning i enskilda mål.⁶⁹ Det finns inte möjlighet inom ramen för detta bidrag att undersöka om denna respekt för dömandet också föreligger i förhållande till domares verksamhet i domstolsliknande nämnder och andra sådana organ.

En domare som i sitt uppdrag i en förvaltningsmyndighet begår så allvarliga fel att det kan bli aktuellt med åtal för tjänstefel omfattas i grunden av samma regelverk som andra ledamöter i nämnder med mera. De särskilda bestämmelserna i lagen om fullmaktsanställning (1994:261) tar sikte på anställning som ordinarie domare och inte på andra uppdrag som personer med sådan anställning har i nämnder med mera. Inte heller de särskilda regler som finns om åtal mot justitieråd (1 kap. 8 § RF), är tillämpliga eftersom dessa endast avser brott i utövning av anställningen som ledamot av domstolen. Trots att alltså de domstolsliknande nämnderna i många fall räknas som domstolar i europarättslig mening, åtnjuter de där verk samma domarna inte något särskilt rättsligt skydd i denna roll.

5. Avslutande kommentarer

Vår översikt visar att domare medverkar i många delar av förvaltningen samt att författningskraven på medverkan är varierande utformade. De olika författningarna och deras förarbeten ger inte alltid svar på varför domarmedverkan har ansetts lämplig i just dessa

⁶⁹ Hans-Gunnar Axberger, JO – i riksdagens tjänst, 2014 s. 108 f.; SOU 2023:12 s. 404 ff.

fall. En allmän tendens är att lagstiftningen kräver domarmedverkan i organ som har att göra med rättigheter och objektiv regeltillämpning, låt vara att regeltillämpningen kan ligga inom områden som inte omedelbart förknippas med juridisk spetskunskap, såsom signalspaning eller dansarutbildning. I bakgrunden kan också finnas förvaltningspolitiska överväganden om för- och nackdelar med prövning i domstolsliknande nämnd, som inte har kunnat behandlas i denna artikel.

Allmänt har vi ovan konstaterat att domarens roll i förvaltningsmyndigheter kan knytas till myndighetens formella domstolsliknande ställning och Europarättens krav. Som har framgått har Europadomstolen visserligen inte uppställt ett absolut krav på medverkan av ordinarie domare för att ett organ ska utgöra en domstol enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Domstolen har dock uppmärksammat domares medverkan i flera avgöranden. Att i svensk lagstiftning kräva medverkan av ordinarie domare kan då ses som ett enkelt sätt att säkra att systemet med förvaltningsmyndigheter som prövningsorgan uppfyller kraven i Europakonventionen och artikel 47 i EU-stadgan. Till de formella aspekterna kan som framgått läggas de ordinarie domarnas förmodat allmänt goda egenskaper i form av juridisk sakkunskap och gott omdöme.

Användningen av domare som tjänstemän i statliga förvaltningsmyndigheter kan ses som en följd av den svenska traditionen att inte göra någon tydlig skillnad mellan domstolar och förvaltning. Domares medverkan i förvaltningsorgan fungerar på sätt och vis som en brygga över den uppdelning som görs mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. I förhållande till allmänheten kan domarmedverkan signalera att organet fattar självständiga beslut, samtidigt som domaren i regeringens perspektiv kan vara en garant för att handläggningen sker korrekt. Domaren bidrar på så sätt till att göra en förvaltningsmyndighet mer domstolslik genom att signalera oberoende beslutsfattande. Principiellt sett finns dock betydligt mindre garantier för oavhängighet i dessa domstolsliknande organ än i domstolar. Förslag som syftar till att stärka domstolarnas självständighet medför också att skillnaderna till förvaltningsmyndigheterna ökar. Samtidigt kan noteras att formuleringen ”ska vara

eller ha varit ordinarie domare” inte säger något om anställning eller uppdrag som ordinarie domare, utan domarrollen framstår här mer som en personlig egenskap.

I ett principiellt perspektiv kan domares medverkan i förvaltningsorgan ses som ett problem i förhållande till en strikt konstitutionell maktfördelning. Mot bakgrund av den svenska traditionen och avsaknaden av formell maktfördelning i den gällande konstitutionella rätten har sådana argument i och för sig inte någon stark bäring. I flera avseenden omfattas domare av samma regelverk både i sin domstol och när de är verksamma i förvaltningsmyndigheter. Detta gäller i fråga om tjänstefel och om JO:s och JK:s tillsyn. Undersökningen har dock visat att domare i rollen som tjänstemän i domstolsliknande förvaltningsmyndigheter i vissa avseenden åtnjuter ett mindre omfattande konstitutionellt skydd. De är i sin roll i förvaltningsmyndigheten utsedda på bestämd tid, normalt av regeringen utan några särskilda krav på beredning, och de är inte heller skyddade mot entledigande på samma sätt som i sin domaranställning. Till detta kommer att organisationen av domstolsliknande nämnder ofta regleras i förordningsform. Det är också regeringen som bestämmer om ersättning till ordförande och vice ordförande. Inom sådana strukturer finns ett utrymme för regeringen att påverka beslutsfattandet som skulle kunna missbrukas. Det finns därför anledning att i juridisk forskning och diskussion fortsatt uppmärksamma de domstolsliknande nämnderna samt deras sammansättning och beslutsfattande.

Bilaga

Organ	Lagrum
Alkoholsortimentsnämnden	8 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden
Allmänna reklamationsnämnden	16 § förordningen (2015:739) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden
Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård	7 kap. 2 § andra stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård
Centrala djurförsöksetiska nämnden	7 kap. 14 § djurskyddslagen (2018:1192)
Domarnämnden	4 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare
Etikprövningsmyndigheten (Avdelning i verksamhetsregion)	25 § andra stycket lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor
Fjärrvärmenämnden	10 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet
Försvarmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter	18 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten
Gentekniknämnden	6 § förordningen (2007:1075) med instruktion för Gentekniknämnden
Granskningsnämnden för radio och tv	7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen samt 16 kap. 14 § radio- och tv-lagen (2010:696)
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	3 § andra stycket förordningen (2011:582) med instruktion för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Högskolans avskiljandenämnd	4 § första stycket förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd
Lärarnas ansvarsnämnd	27 kap. 5 § skollagen (2010:800)
Mediestödsnämnden	26 § första stycket förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv
Miljöprövningsdelegationer	18 § andra stycket förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer
Nämnden för brottsskadeersättning	22 § andra stycket brottsskadelagen (2014:322)
Nämnden för prövning av oredlighet i forskning	5 § förordningen (2019:1152) med instruktion för Nämnden för prövning av oredlighet i forskning

Organ	Lagrum
Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner	13 kap. 14 a § andra stycket riksdagsordningen
Nämnden för styrelse-representationsfrågor	3 § förordningen (2007:909) med instruktion för Nämnden för styrelserepresentationsfrågor
Nämnden mot diskriminering	18 § andra stycket förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering
Oljekrisnämnden	8 § första stycket oljekrislagen (1975:197)
Partibidragsnämnden	3 § lagen (2013:353) med instruktion för Partibidragsnämnden
Patentombudsnämnden	4 § första stycket förordningen (2010:1054) med instruktion för Patentombudsnämnden
Patientskadenämnden	1 § förordningen (2018:26) om Patientskadenämnden
Regionala djurförsöksetiska nämnder	7 kap. 14 § andra stycket djurskyddsförordningen (2019:66)
Riksdagens ansvarsnämnd	3 § andra stycket lagen (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter
Riksdagens arvodesnämnd	13 kap. 15 § tredje stycket riksdagsordningen
Riksdagens överklagandenumnd	13 kap. 17 § första stycket riksdagsordningen
Riksvärderingsnämnden	20 § andra stycket förfogandelagen (1978:262)
Rådet för dansarutbildning	29 § första stycket förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk
Rättshjälpsnämnden	48 § första stycket rättshjälpslagen (1996:1619)
Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor	3 § andra stycket förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor
Skolväsendets överklagandenumnd	27 kap. 2 § skollagen (2010:800)
Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor	18 § tredje stycket förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen
Statens ansvarsnämnd	3 § andra stycket förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd

Organ	Lagrum
Statens haverikommission	4 § första stycket förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	10 § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	10 § andra stycket lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar
Statens skaderegleringsnämnd	3 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd; 8 § lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemi-vaccinering; 14 § lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19
Statens överklagandenämnd	3 § andra stycket förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	5 § andra stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet
Taltidningsnämnden	11 § förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier
Disciplinnämnder vid universitet och högskolor	10 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100)
Valprövningsnämnden	3 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen
Överklagandenämnden för etikprövning	32 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor
Överklagandenämnden för högskolan	4 § första stycket förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan
Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag	3 § andra stycket förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag
Överklagandenämnden för studiestöd	6 kap. 11 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395); 5 § andra stycket förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd
Övervakningsnämnder	37 kap. 2 § första stycket brottsbalken