



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Lisa Linge

Överprövning utanför domstol  
En analys av överklagandenämnderna i den  
svenska förvaltningsrätten

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Torvald Larsson

Termin: VT26

# Innehåll

Summary .....	4
Sammanfattning .....	5
Förord.....	6
Förkortningar.....	7
1 Inledning .....	8
1.1 Bakgrund .....	8
1.2 Syfte och frågeställningar.....	9
1.3 Metod och material.....	10
1.4 Forskningsläge.....	13
1.5 Avgränsningar .....	14
1.6 Terminologi .....	15
1.7 Disposition.....	16
2 Överklagandenämnderna .....	18
2.1 Vad prövningen avser.....	18
2.2 Reglering .....	23
2.3 Sammansättning .....	24
2.4 Handläggning .....	27
2.5 Övrig organisation .....	28
3 Motiv bakom inrättandet.....	30
3.1 Identifierade motiv .....	30
3.1.1 Sakkunskap och särskild kompetens.....	30
3.1.2 Representation.....	32
3.1.3 Snabb handläggning.....	33
3.1.4 Övriga motiv .....	34
3.2 Sammanfattande analys .....	35
4 Rollen i förvaltningsrätten .....	39
4.1 Europarättens domstolsbegrepp.....	39
4.1.1 Kort om europeisering.....	39
4.1.2 EKMR .....	39
4.1.3 EU-rätten .....	41
4.1.4 Svensk rättspraxis rörande europarättens domstolskrav .	42
4.2 Domstolar och förvaltningsmyndigheter i svensk rätt.....	43
4.2.1 Uppdelningen i domstolar och förvaltningsmyndigheter	43
4.2.2 Domstolsbegreppet i svensk rätt .....	44
4.3 Sammanfattande analys .....	45
5 En rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut .....	48

5.1	Teoretiska utgångspunkter.....	48
5.2	Rättssäkerhet.....	50
5.2.1	Rätten till överprövning som en rättssäkerhetsgaranti ....	50
5.2.2	Sakkunskap, representation och materiellt riktiga beslut	51
5.2.3	Opartiskhet och oberoende.....	51
5.3	Effektivitet.....	53
5.3.1	Snabb handläggning.....	53
5.3.2	Specialisering och begränsad instansordning.....	53
5.4	Sammanfattande slutsatser .....	54
6	Avslutande reflektioner .....	55
	Bilaga A .....	57
	Käll- och litteraturförteckning.....	60

## Summary

In Sweden, the general rule is that administrative decisions should be appealed to a general administrative court, in accordance with section 40 of the Administrative Procedure Act (2017:900). However, the Act is subsidiary in nature, as stipulated in section 4, which allows for certain administrative decisions to be appealed to other bodies, such as appeal boards. The aim of this thesis is to contribute to a better understanding of these appeal boards, and its overarching research question is what position and function the boards have within Swedish administrative law. A legal dogmatic method with critical elements is used to clarify the current law and to analyse it.

The thesis demonstrates that the appeal boards constitute a group of bodies operating in widely differing areas, but with the common task of exercising judicial review of other authorities' decisions within narrowly defined areas. The boards' review ranges from a more rule-bound to a more discretionary approach, and their composition exhibits similar features in terms of legal expertise, whilst there are variations regarding specialist knowledge and representation. The reasons behind the establishment of the boards include the need for specialist knowledge, the opportunity for representation of various interests, and faster processing. The grounds are relevant in themselves, but may not, taken individually, justify the case being heard by a board rather than in a court. This may, however, be justified when several reasons combine; yet the system does not appear to have a clear or consistent explanation. It is also possible that historical and organisational factors have played a part.

The appeal boards occupy a unique position within administrative law. They carry out a court-like review of administrative decisions, whilst at the same time being constitutionally regarded as administrative authorities. Furthermore, according to the functional concept of a court under European law, they meet the requirements to be regarded as courts. The boards therefore occupy a position somewhere between administrative authorities and courts. The thesis demonstrates that the appeal boards contribute significantly to a legally secure and effective review of administrative decisions. They strengthen legal certainty by offering review and enabling substantively correct decisions through specialist expertise. At the same time, certain legal certainty issues exist. Efficiency is promoted through specialisation, shorter processing times and a limited hierarchy of instances.

Overall, the appeal boards appear to be a functional but not unproblematic solution within the Swedish administrative system. Their position is partly unclear and the system is not entirely consistent in its design, but the boards fulfil an important function. There are therefore insufficient grounds for immediately changing the system.

# Sammanfattning

I Sverige är huvudregeln att förvaltningsbeslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, enligt 40 § förvaltningslagen (2017:900). Lagen är dock subsidiär, enligt 4 §, vilket möjliggör att vissa förvaltningsbeslut ska överklagas till andra organ, exempelvis överklagandenämnder. Uppsatsens syfte är att bidra med ökad kunskap om dessa överklagandenämnder. Den övergripande frågeställningen är vilken ställning och funktion nämnderna har i den svenska förvaltningsrätten. En rättsdogmatisk metod med kritiska inslag används för att klargöra vad som är gällande rätt samt för att analysera och problematisera densamma.

Uppsatsen visar att överklagandenämnderna utgör en grupp organ som verkar på vitt skilda områden, men med den gemensamma uppgiften att utöva rättslig kontroll av andra myndigheters beslut inom snävt avgränsade områden. Nämndernas prövning varierar mellan en mer normbunden och en mer skönsmåsig sådan och deras sammansättning uppvisar liknande drag i form av juridisk kompetens, samtidigt som det finns variationer vad gäller sakkunskap och representation. Motiven bakom nämndernas inrättande är bland annat behovet av särskild sakkunskap, möjlighet till representation av olika intressen och snabbare handläggning. Motiven är i sig relevanta, men förklarar inte var för sig att prövningen ska ske i nämnd i stället för i domstol. Detta kan dock vara motiverat när flera skäl samverkar, men ordningen verkar inte ha en entydig eller enhetlig förklaring. Möjligtvis har också historiska och organisatoriska aspekter haft en inverkan.

Överklagandenämnderna intar en säregen ställning i förvaltningsrätten. De utför en domstolsliknande överprövning av förvaltningsbeslut, vilket kan beskrivas som en form av rättskipning, samtidigt som de konstitutionellt sett anses vara förvaltningsmyndigheter. Enligt europarättens funktionella domstolsbegrepp uppfyller de dessutom kraven för att betraktas som domstolar. Nämnderna befinner sig därför i gränslandet mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar. Uppsatsen visar vidare att överklagandenämnderna i stor utsträckning bidrar till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut. De stärker rättssäkerheten exempelvis genom att erbjuda överprövning och möjliggöra materiellt riktiga beslut genom särskild sakkunskap. Samtidigt finns vissa rättssäkerhetsproblem, särskilt i fråga om oberoende och institutionell självständighet. Effektiviteten främjas genom specialisering, kortare handläggningstider och en begränsad instansordning.

Sammantaget framstår överklagandenämnderna som en funktionell men inte oproblematiserad lösning i det svenska förvaltningssystemet. Deras ställning är delvis oklar och ordningen är inte helt konsekvent utformad, men nämnderna fyller en funktion. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att omedelbart förändra systemet, utan det är möjligt att försvara att överklagandenämnderna fortsatt har en plats i det svenska förvaltningssystemet.

## Förord

Efter 6 år, 10 terminer, en avstickare till Frankrike och en till Sydostasien, ett par strökurser och ett juristprogram, är det dags för mig att lämna Lund. Jag är otroligt glad för att jag valde att flytta hit och tacksam för allt roligt jag fått uppleva här.

Jag vill tacka min handledare Torvald Larsson för väldigt kloka råd och bra hjälp under uppsatsskrivandet. Tack till min familj för allt ni gör och för att ni alltid finns för mig. Tack till alla mina underbara vänner, nya och gamla, för att ni gör mitt liv så mycket roligare. Ett särskilt tack till mina vänner som jag funnit under juristprogrammet; ni har gjort min studietid till den bästa möjliga.

*Lund, maj 2026*

*Lisa Linge*

# Förkortningar

Art.	Artikel
BrB	Brottsbalken (1962:700)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EU-stadgan	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna
Funktionsfördraget	Fördraget om EU:s funktionssätt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I samband med förvaltningsrättsreformen 1972 lades grunden för dagens förvaltningsdomstolsorganisation. Innan dess fanns endast en kammarrätt, som etablerades redan under 1800-talet. 1972 utökades antalet kammarrätter till två och sedan, efter några år, till fyra. En högsta förvaltningsdomstol, i form av Regeringsrätten, hade funnits sedan 1909. Kammarrätterna och Regeringsrätten kom under 1970-talet att betraktas som allmänna förvaltningsdomstolar och under detta årtionde lades därför grunden för dagens förvaltningsdomstolssystem med förvaltningsrätter, kammarrätter och HFD. Efter förvaltningsrättsreformen kvarstod dock huvudregeln att myndighetsbeslut skulle överklagas inom förvaltningen, antingen till en högre myndighet eller till regeringen. Domstolsprövning skulle endast ske om detta uttryckligen föreskrevs.<sup>1</sup>

Detta förändrades 1997, då huvudregeln i stället blev att förvaltningsbeslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.<sup>2</sup> Denna huvudregel gäller alltså och kommer till uttryck i 40 § förvaltningslagen (2017:900). Förvaltningslagen är, enligt 1 §, tillämplig för ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Enligt 4 § är lagen dock subsidiär, vilket innebär att eventuella specialbestämmelser i andra lagar eller förordningar har företräde framför dess bestämmelser. Bestämmelsen möjliggör på så vis att andra organ, som inte är allmänna förvaltningsdomstolar, överprövar myndighetsbeslut. Vissa beslut ska exempelvis överklagas till migrationsdomstolarna och vissa till regeringen.<sup>3</sup> Därtill finns fortfarande varianten att beslut ska överklagas till en överordnad förvaltningsmyndighet, som är organiserad som en nämnd. En sådan överordnad myndighet är det som i denna uppsats benämns som en överklagandenämnd.

I Sverige finns ett antal sådana överklagandenämnder. Wiweka Warnling Conradsson framhåller att dessa nämnder fungerar som domstolar och prövar överklaganden, men organisatoriskt är de förvaltningsmyndigheter.<sup>4</sup> Överklagandenämnderna brukar betecknas som domstolsliknande och en allmän definition är att de har en funktion och organisation som liknar domstolarnas.<sup>5</sup> Överklagandenämnderna är således en del av det svenska förvaltningssystemet och de prövar överklaganden av förvaltningsbeslut, likt exempelvis

---

<sup>1</sup> Se Lavin (2025), s. 18 f.

<sup>2</sup> Se prop. 1997/98:101, s. 1.

<sup>3</sup> Se till exempel 14 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) och 13 kap. 5-5 a §§ plan- och bygglagen (2010:900).

<sup>4</sup> Se Warnling Conradsson (2008), s. 87.

<sup>5</sup> Se Wenander och Persson (2024), s. 528; Prop. 1987/88:69, s. 13.

förvaltningsdomstolarna, migrationsdomstolarna och regeringen. Den svenska förvaltningen har organiserats på detta sätt.

Det finns också andra sätt att organisera förvaltningen. Michael Asimov beskriver hur varje land har i uppgift att utforma ett system där förvaltningens beslutsfattande gentemot de enskilda hanteras på ett fördelaktigt sätt. Asimov har identifierat ett antal olika förvaltningsmodeller som används i olika länder, vilka exempelvis skiljer sig åt i valet mellan prövning inom förvaltningen eller prövning i domstol. I vissa länder utgör domstolarna den primära instansen för överprövning, medan andra länder i större utsträckning låter myndigheter med kombinerade funktioner pröva överklagade beslut. Därutöver varierar ländernas system när det gäller till exempel graden av specialisering, handläggningens utformning och relationen mellan myndigheter och domstolar. Asimov framhåller att ingen modell är överlägsen, utan de olika systemen är präglade av historisk utveckling och politiska avvägningar.<sup>6</sup>

I fråga om överprövning av myndighetsbeslut utgör det danska förvaltningssystemet ett intressant exempel. I Danmark finns inte några förvaltningsdomstolar, utan i stället *råd* och *nævn*. Dessa organ tillhör förvaltningen och har i uppgift att överpröva förvaltningsbeslut.<sup>7</sup> De går därför att jämföra med de svenska överklagandenämnderna.

Överklagandenämnderna är ett intressant inslag i det svenska förvaltningssystemet. Frågor om på vilka områden de förekommer, hur de är organiserade och vilka skäl som ligger bakom deras inrättande är centrala för att förstå deras roll. Nämnderna aktualiserar också centrala aspekter av förvaltningsrätten, såsom relationen mellan förvaltning och rättskipning samt avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet. Överklagandenämndernas ställning och funktion framstår inte som helt klarlagd, varför det finns anledning till en närmare undersökning av detta.<sup>8</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att bidra med ökad kunskap om överklagandenämnderna i den svenska förvaltningsrätten. Den övergripande frågeställningen är följande:

- Vilken ställning och funktion har överklagandenämnderna i den svenska förvaltningsrätten?

För att uppfylla syftet och besvara den övergripande frågeställningen besvaras i uppsatsen följande delfrågor:

---

<sup>6</sup> Se Asimov (2015), s. 31.

<sup>7</sup> Jfr Waage (2022), s. 116 f.

<sup>8</sup> Se vidare i avsnitt 1.4 om forskningsläget.

1. Hur är överklagandenämnderna organiserade och vilka likheter och skillnader finns mellan dem?
2. Kan de motiv som ligger bakom överklagandenämndernas inrättande förklara varför prövningen sker i nämnd i stället för i domstol?
3. Vilken ställning har överklagandenämnderna i relation till förvaltningsmyndigheterna och domstolarna?
4. I vilken utsträckning bidrar överklagandenämnderna till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut?

### 1.3 Metod och material

Uppsatsen är en rättsvetenskaplig studie som syftar till att dels klargöra vad som är gällande rätt, dels att göra en kritisk analys av den gällande rätten. Den *rättsdogmatiska metoden* är ofta använd i rättsvetenskapliga studier. Den exakta innebörden av denna metod är omstridd och väl diskuterad i rättsvetenskaplig litteratur. Metoden har beskrivits som vag, oklar och ibland motsägelsefull.<sup>9</sup> Många är dock överens om att den rättsdogmatiska metodens kärna är att fastställa, analysera och systematisera innehållet i rättskällorna. Det är således någorlunda ostridigt att metoden innefattar argumentation kring *de lege lata*, det vill säga *gällande rätt*.<sup>10</sup>

Det som i den rättsvetenskapliga litteraturen ofta är föremål för diskussion är huruvida den rättsdogmatiska metoden också kan omfatta en argumentation kring *de lege ferenda*, det vill säga hur rätten *borde* vara. Tidigare har en sådan argumentation snarare ansetts höra till en *rättsanalytisk metod*, än till en rättsdogmatisk sådan.<sup>11</sup> Idag är dock många av uppfattningen att rättsdogmatiken kan inbegripa en argumentation om vad som bör vara gällande rätt. Den kan således användas för att kritisera rättsläget och föreslå förändringar.<sup>12</sup> Åsa Gunnarsson och Eva-Maria Svensson menar att rättsdogmatikens gränser har förskjutits och att den nu kan användas för att kritisera rättsläget utifrån exempelvis rättens principer, värdegrund och ändamål.<sup>13</sup>

När den rättsdogmatiska metoden används är utgångspunkten att rätten ska bilda ett motsägelsefritt och normativt system. Gunnarsson och Svensson framhåller rättens normativa koherens som ett mål, eftersom detta är grundläggande för ett ”gott” rättssystem och därför rättens legitimitet.<sup>14</sup> Alexander Peczenik menar på samma sätt att den rättsdogmatiska metodens ändamål och

---

<sup>9</sup> Ramberg, m.fl. (2023), s. 141.

<sup>10</sup> Se till exempel Kleineman (2025), 25; Jareborg (2004) s. 4.

<sup>11</sup> Jfr Sandgren (2005), s. 655.

<sup>12</sup> Se till exempel Hjerstedt (2019), s. 167; Kleineman (2025), s. 29; Jareborg (2004), s.

4.

<sup>13</sup> Gunnarsson och Svensson (2023), s. 161.

<sup>14</sup> Gunnarsson och Svensson (2023), s. 58 f.

poäng är att undvika kollisioner mellan olika rättsliga normer. Om rätten är enhetlig stärks rättssäkerheten och den demokratiska rättsstaten.<sup>15</sup>

I denna uppsats används en modern rättsdogmatisk metod, eftersom framställningen inte är begränsad till att klargöra och systematisera gällande rätt, utan den innefattar också kritik av rättsläget. Eftersom det inte är fullkomligt klarlagt vad rättsdogmatiken innebär, är det av betydelse att beskriva hur metoden används i denna uppsats. Inledningsvis har metoden använts till att fastställa vad som är gällande rätt. Överklagandenämndernas reglering, sammansättning, handläggning, organisation och vad deras prövning avser har kunnat utrönas genom studier av lagtext, förordningar, förarbeten och doktrin. Med doktrin avses i denna uppsats juridisk litteratur. Utifrån denna information har jag kunnat dra slutsatser om nämndernas likheter och skillnader. För att identifiera vilka svenska överklagandenämnder som finns har jag gjort en genomgång av Statistiska centralbyråns myndighetsregister.<sup>16</sup> Jag har sedan undersökt regleringen av samtliga myndigheter som organiseras som nämnder. På detta sätt har jag kunnat identifiera vilka nämnder som har i uppgift att pröva överklaganden av något slag och jag har, utifrån myndighetsregistret, identifierat 16 nämnder med sådana uppgifter. Dessa 16 överklagandenämnder undersöks i uppsatsen.

Vilka motiv som finns bakom nämndernas inrättande har huvudsakligen kunnat utrönas genom studier av förarbeten. I denna del kombineras den rättsdogmatiska metoden med ett kritiskt perspektiv, där jag analyserar om de motiv som ligger bakom överklagandenämndernas inrättande kan förklara varför prövningen sker i nämnd i stället för i domstol. Uppsatsen innehåller därefter en analys av överklagandenämndernas roll i förvaltningsrätten, där gällande rätt inledningsvis fastställs. Vad europarättens domstolsbegrepp innebär utrönas genom studier av lagtext, europarättslig och svensk praxis samt doktrin. För att bidra med en förståelse för domstolar och förvaltningsmyndigheters ställning i svensk rätt studeras grundlag, förarbeten och doktrin. Efter att gällande rätt fastställts, problematiseras denna genom att överklagandenämndernas roll i förvaltningsrätten analyseras och kritiskt granskas. En sådan kritisk granskning görs även vid bedömningen av om överklagandenämnderna bidrar till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut. Vad som ingår i begreppen rättssäkerhet och effektivitet har kunnat utrönas med hjälp av rättspraxis, förarbeten och doktrin. Uppsatsens syfte är således inte att endast fastställa gällande rätt, utan också att bedöma den, varför en rent deskriptiv rättsdogmatisk metod inte är tillräcklig. Den rättsdogmatiska metoden som används har därför i stor utsträckning kritiska inslag. Gällande rätt analyseras, kritiseras och ifrågasätts.

Det material som använts i uppsatsen består av rättskällor. Rättskälleläran är väletablerad i svensk rätt och det anses allmänt att författning, förarbeten och

---

<sup>15</sup> Peczenik (1995), 279 f.

<sup>16</sup> Statistiska centralbyrån (2026-04-21).

prejudikat utgör rättskällor.<sup>17</sup> Beträffande rättskällehierarkin, råder i juridisk litteratur enighet om att författning är en överordnad rättskälla, men om det i övrigt finns en hierarki och hur den i så fall ser ut är omstritt. Ett argument för att en hierarkisk ordning av rättskällorna finns, är att den ger en formell stadga som främjar förutsebarhet. Ett argument mot en sådan hierarkisk ordning är att den ger en missvisande bild av hur rättstillämpningen sker i praktiken.<sup>18</sup> Claes Sandgren är av uppfattningen att det finns en rättskällehierarki som innebär att författning *ska* följas, rättspraxis och förarbeten *bör* följas och andra källor, så som juridisk litteratur, *får* följas.<sup>19</sup>

Det är omdiskuterat huruvida juridisk litteratur överhuvudtaget har ett rättskällevärde. Christina Ramberg är av uppfattningen att juridisk litteratur fungerar som en kompletterande rättskälla, vid sidan av lagtext, rättspraxis och förarbeten. Om andra rättskällor inte ger svar på en juridisk fråga, kan litteraturen bidra med vägledning. Juridisk litteratur ska dock inte okritiskt tas som sanning, utan en bedömning av författarens analys och slutsatser ska alltid göras. Ramberg framhåller vidare att juridisk litteratur kan förstärka eller försvaga andra rättskällor, till exempel kan ett prejudikat tolkas snävare om det varit föremål för kritik i litteraturen. Om många författare är överens i en juridisk fråga, ökar sannolikheten för att litteraturen ger uttryck för vad som faktiskt gäller.<sup>20</sup>

Christian Dahlman menar att doktrin inte har ställning som rättskälla, eftersom den inte har samma institutionella auktoritet i den svenska rättsordningen som till exempel lagar eller prejudikat har.<sup>21</sup> Dahlman framhåller att det ibland påstås att doktrin är en rättskälla av den anledning att det förekommer att domstolar i sina domskäl hänvisar till doktrin. Han menar att rättsvetenskaplig litteratur kan hjälpa en jurist att inventera och analysera möjliga lösningar på ett juridiskt problem, men det innebär inte att den har rättslig auktoritet. Att till exempel en domare väljer en lösning på ett juridiskt problem som presenteras i doktrin sker inte av auktoritetsskäl, utan av sakskäl. Materialet får följaktligen relevans när det innehåller goda och övertygande argument.<sup>22</sup> Doktrin har i denna uppsats inte tillmätts ett eget rättskällevärde, utan har främst använts för att tolka och systematisera övriga rättskällor. Särskild vikt har lagts vid den juridiska litteraturen i de fall författarens argumentation är övertygande och om flera författare är eniga kring en och samma fråga. Vad gäller rättskällehierarkin i övrigt har jag tillmätt författning högst auktoritet, följt av rättspraxis och förarbeten.

En metodologisk utmaning har i några enstaka fall varit att hitta förarbeten där överklagandenämnderna diskuteras, eftersom nämnderna framför allt

---

<sup>17</sup> Se Kleineman (2025), s. 34.

<sup>18</sup> Ramberg, m.fl. (2018), s. 13.

<sup>19</sup> Se Sandgren (2025), s. 48.

<sup>20</sup> Ramberg, m.fl. (2018), s. 73 f.

<sup>21</sup> Se Dahlman och Arvidsson (2024) s. 101.

<sup>22</sup> Se Dahlman (2019), s. 70 f.

regleras i förordning och sådana inte föregås av förarbeten på samma sätt som lagstiftning. För 13 av 16 överklagandenämnder har det varit möjligt att finna förarbeten i form av propositioner eller SOU:er. Relevanta förarbeten har identifierats genom omfattande sökningar i rättsdatabaser såsom JUNO och på offentliga sidor, till exempel Regeringskansliets rättsdatabaser och riksdagens dokument och lagar.<sup>23</sup> De förarbeten som har gått att finna har jag noggrant gått igenom för att identifiera uttalanden om syften bakom nämnderna. För Notarienämden, Riksdagens överklagandenämnd och Statens överklagandenämnd har det emellertid inte varit möjligt att finna några uttalanden i förarbeten kring motiven bakom deras inrättande. Därför grundas uppsatsens slutsatser i kapitel tre kring motiven främst på materialet som rör 13 nämnder. Eftersom detta omfattar en klart övervägande del av undersökningsobjekten är materialet i min mening tillräckligt för att identifiera generella mönster och motiv som i allmänhet ligger bakom överklagandenämnderna. En reservation måste dock göras för att analysen inte fullt ut kan omfatta Notarienämden, Riksdagens överklagandenämnd och Statens överklagandenämnd.

## 1.4 Forskningsläge

Om förvaltningsrätt och förvaltningsprocessrätt i allmänhet finnas ett antal framstående litterära verk. Några som särskilt kan nämnas är Rune Lavins *Förvaltningsprocessrätt* och Hans Ragnemalms *Förvaltningsprocessrättens grunder*.<sup>24</sup> En person med stor auktoritet inom ämnet och som behandlat myndigheter som organiseras som nämnder är Wiweka Warnling Conradsson. Warnling Conradsson har skrivit bland annat *En introduktion till förvaltningsrätten* och *Rätten till domstolsprövning och rättsprövning*.<sup>25</sup> I den sistnämnda boken diskuteras explicit domstolsliknande nämnder som en del av förvaltningsrätten. Torvald Larsson ska också nämnas i sammanhanget. Han har i sin komparativa avhandling undersökt domstolsprövning av förvaltningsbeslut och de grundläggande intressen och funktioner som denna företeelse aktualiserar.<sup>26</sup>

En intressant artikel som behandlar det faktum att domare ska ingå i förvaltningsmyndigheter som organiserats som nämnder är Henrik Wenander och Vilhelm Perssons *Domaren som tjänsteman*, publicerad i *Festskrift till Peter Westberg*.<sup>27</sup> Wenander och Persson diskuterar exempelvis frågorna detta väcker kring den konstitutionella rollfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. De framhåller bland annat att det finns vissa drag hos nämnderna som möjliggör att regeringen kan påverka beslutsfattandet, vilket skulle kunna missbrukas. Wenander har också tillsammans med Jane Reichel

---

<sup>23</sup> JUNO (2026-05-07); Regeringskansliet (2026-05-07); Riksdagen (2026-05-07).

<sup>24</sup> Lavin (2025); Ragnemalm (2014).

<sup>25</sup> Warnling Conradsson (2024); Warnling Conradsson (2008).

<sup>26</sup> Larsson (2020).

<sup>27</sup> Wenander och Persson (2024).

skrivit boken *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, där domstolsliknande myndigheter också behandlas i viss mån.<sup>28</sup>

En annan intressant artikel är Tormod Johansen och Sebastian Wejedals *Mot ett funktionellt domstolsbegrepp* som behandlar det svenska domstolsbegreppet och i vilken författarna presenterar ett antal materiella domstolskriterier.<sup>29</sup> Domstolsbegreppet är av intresse när överklagandenämndernas roll i förvaltningsprocessen ska undersökas.

Myndigheter som leds av en nämnd var föremål för en översyn som förvaltningsmyndigheten Statskontoret genomförde hösten 2023, på uppdrag av regeringen.<sup>30</sup> Översynen avsåg samtliga nämnder, och inte endast överklagandenämnder. I rapporten analyseras nämndmyndigheternas organisation och funktion ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv och förslag på förändringar föreslås, till exempel förslag på omorganiseringar och avveckling av vissa nämnder. Statskontoret framhåller i rapporten att de anser att nämndformen lämpar sig väl för domstolsliknande verksamheter. De menar att nämndmyndigheter är ett kostnadseffektivt sätt att sätta samman en mycket kvalificerad kompetens, med syfte att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, utan att detta medför stora omkostnader. Detta gäller särskilt när ledamöter arvodas per sammanträde och ordföranden får en årlig ersättning. Statskontoret framhåller vidare att flera nämndmyndigheter inte har egna lokalkostnader, vilket innebär att kostnaderna kan hållas nere.<sup>31</sup>

Således finns det visserligen en omfattande forskning inom såväl förvaltningsrätt som förvaltningsprocessrätt och domstolsliknande nämnder har berörts i vissa avseenden. Det verkar dock saknas litteratur som kartlägger överklagandenämnderna och som analyserar deras likheter och skillnader. Därtill saknas rättsvetenskaplig forskning om motiven bakom att prövningen i vissa fall sker i nämnd i stället för i domstol. Det har inte heller gått att finna någon mer utförlig analys kring domstolsliknande nämnders ställning i förvaltningsrätten eller huruvida de är ett rättssäkert och effektivt inslag i denna. Att överklagandenämnderna undersöks är av vikt eftersom de varje år fattar ett större antal beslut som i många fall får betydande konsekvenser för enskilda. Min förhoppning är att den här uppsatsen bidrar till en ökad kunskap om dessa nämnder.

## 1.5 Avgränsningar

Uppsatsen är avgränsad till att besvara den övergripande frågeställningen om överklagandenämndernas ställning och funktion i förvaltningsrätten. De nämnder som undersöks är sådana som prövar överklaganden av något slag. Nämnder som prövar frågor som första instans behandlas därför inte, till

---

<sup>28</sup> Reichel och Wenander (2025).

<sup>29</sup> Johansen och Wejedal (2016).

<sup>30</sup> Statskontoret (2024).

<sup>31</sup> Se Statskontoret (2024), s. 12 f.

exempel de regionala djurförsöksetiska nämnderna. Detsamma gäller andra förvaltningsmyndigheter som prövar frågor som första instans, såsom Rätts-  
hjälpmyndigheten och Etikprövningsmyndigheten. Det finns fler förvalt-  
ningsmyndigheter som är organiserade som nämnder, men som inte prövar  
överklaganden, till exempel Allmänna reklamationsnämnden och Hälso- och  
sjukvårdens ansvarsnämnd.<sup>32</sup> Sådana behandlas inte heller i uppsatsen.  
Undersökningen omfattar de 16 svenska överklagandenämnder som jag, efter  
en noggrann genomgång, identifierat. Jag vill dock reservera mig för att det  
kan finnas ytterligare någon nämnd som har i uppgift att pröva överklagan-  
den. Förhoppningen är att jag identifierat samtliga överklagandenämnder,  
men även om detta inte skulle vara fallet är min bedömning att de överkla-  
gandenämnder som studeras ger en bred och omfattande bild av dessa organs  
ställning och funktion i förvaltningsrätten.

Vidare behandlas inte samtliga bestämmelser som rör överklagandenämnderna, utan redogörelsen är begränsad till vad prövningen avser, hur nämnderna regleras samt deras sammansättning, handläggning och övriga organisation. Redogörelsen för nämnderna är tematisk och syftar till att dra slutsatser om deras likheter och skillnader. Uppsatsens fokus är nämndernas funktion som överklagandeinstans, varför deras eventuella övriga uppgifter behandlas översiktligt.

Genomgången av europarättens domstolsbegrepp syftar till att klargöra hur överklagandenämnderna förhåller sig till detta. Därför är genomgången inte fullständig, utan koncentreras till de delar av europarätten som är mest relevanta för nämnderna.

## 1.6 Terminologi

Det finns olika definitioner av begreppet *förvaltningsprocessrätt*. Rune Lavin intar ett formellt synsätt då han menar att begreppet är en sammanfattande beteckning för de regler och principer som gäller för förfarandet i förvaltningsdomstol. Fokus är således på förvaltningsdomstolarna och deras handläggning av mål.<sup>33</sup> Hans Ragnemalm menar å sin sida att begreppet förvaltningsprocessrätt omfattar förfarandet hos både förvaltningsmyndigheter och i förvaltningsdomstol. Han menar att dessa förvisso har olika förfaranderegler i viss utsträckning, men det rör sig inte om någon väsensskillnad utan snarare en gradskillnad. Det vore missvisande att reservera termen *förvaltningsprocessrätt* för reglerna rörande förfarandet i domstol, bara på grund av det faktum att rättskipningen i förvaltningsdomstolarna följer *förvaltningsprocesslagens* bestämmelser. Ragnemalm framhåller att de allmänna principer och processuella bestämmelser, exempelvis de i förvaltningslagen, som tillämpas vid förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande hör intimt samman med

---

<sup>32</sup> Se förordningen (2015:739) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden; Förordningen (2011:582) med instruktion för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

<sup>33</sup> Se Lavin (2025), s. 13 f.

förvaltningsdomstolarnas handläggningsregler. Tillsammans bildar de processuella bestämmelserna, de allmänna principerna och de sistnämnda handläggningsreglerna en organisk enhet, menar Ragnemalm.<sup>34</sup> I denna uppsats utgår jag från Ragnemalms definition av förvaltningsprocessrätt på de ställen detta begrepp används. Förvaltningsprocessrätt omfattar således i sammanhanget både förfarandet i förvaltningsdomstol och hos förvaltningsmyndigheterna. Begreppet omfattar därför förfarandet i överklagandenämnderna.

Ett i uppsatsen ofta använt begrepp är *överklagandenämnd*. Med detta begrepp avses de identifierade 16 nämnderna som har i uppgift att pröva överklaganden. Se bilaga A för en fullständig förteckning över dessa. En av dessa 16 nämnder är övervakningsnämnderna, vilka egentligen är 24 olika regionala nämnder. De omfattas dock av samma regler och fungerar på samma sätt, varför jag i uppsatsen behandlar dem som en nämnd. För att undvika upprepningar används i uppsatsen ibland begreppet *nämnd* synonymt med överklagandenämnd. Om inte annat framgår av sammanhanget har alltså dessa två begrepp samma innebörd.

Vad gäller begreppen *förvaltningsmyndighet* och *förvaltningsbeslut* finns det också anledning att göra vissa klargöranden. I uppsatsen benämns samtliga 16 överklagandenämnder som förvaltningsmyndigheter. Detta är en medveten terminologisk förenkling som görs i syfte att göra uppsatsen språkligt konsekvent och ge ökad tydlighet. Det innebär att till exempel Riksdagens överklagandenämnd, som är en myndighet under riksdagen, i det följande benämns som en förvaltningsmyndighet. Av samma skäl används begreppet förvaltningsbeslut också i en vid bemärkelse och det omfattar i detta sammanhang samtliga beslut som överklagas till en nämnd. Detta gäller därför till exempel Systembolagets beslut som överklagas till Alkoholsortimentsnämnden, trots att Systembolaget är ett statligt bolag.<sup>35</sup>

## 1.7 Disposition

Uppsatsen består av sex kapitel. I uppsatsen *andra kapitel* följer en tematisk genomgång av överklagandenämnderna. Där redogörs för vilka sådana nämnder som finns, vad deras överprövning avser och hur de är organiserade. Nämndernas likheter och skillnader identifieras löpande genom kapitlet. Delfråga ett besvaras således i detta kapitel.

I uppsatsens  *tredje kapitel* behandlas motiven bakom överklagandenämnderna. Dessa redogörs för tematiskt och i kapitlets sista del följer en analys av huruvida dessa motiv kan förklara varför prövningen sker i nämnd i stället för i domstol. Delfråga två besvaras därför i detta kapitel.

---

<sup>34</sup> Se Ragnemalm (2014), s. 31 f.

<sup>35</sup> Se 5 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) och 2 § tillkännagivande (2019:552) av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten.

I uppsatsens *fjärde kapitel* behandlas inledningsvis europarättens domstolsbegrepp och sedan uppdelningen i domstolar och förvaltningsmyndigheter i svensk rätt. Slutligen görs en analys av vilken ställning nämnderna har i relation till domstolarna och förvaltningsmyndigheterna, i syfte att besvara delfråga tre.

I uppsatsens *femte kapitel* följer inledningsvis en redogörelse av begreppen rättssäkerhet och effektivitet, under teoretiska utgångspunkter. Sedan görs en analys av i vilken utsträckning överklagandenämnderna bidrar till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut. Inledningsvis diskuteras frågan utifrån rättssäkerhet och olika delar av detta begrepp. Sedan diskuteras frågan utifrån effektivitet. Delfråga fyra besvaras således i detta kapitel.

I uppsatsens *sjätte kapitel* dras slutsatser utifrån det som framgår av uppsatsens övriga kapitel. Uppsatsens övergripande frågeställning om överklagandenämndernas ställning och funktion i förvaltningsrätten besvaras slutligt och vissa övriga reflektioner görs.

## 2 Överklagandenämnderna

I detta kapitel behandlas den första delfrågan, det vill säga frågan om hur överklagandenämnderna är organiserade och vilka likheter och skillnader som finns mellan dem. De 16 nämnder som behandlas är Alkoholsortimentsnämnden, Centrala djurförsöksetiska nämnden, Nämnden mot diskriminering, Riksdagens överklagandenämnd, Riksvärderingsnämnden, Rättshjälpsnämnden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Skolväsendets överklagandenämnd, Statens skaderegleringsnämnd, Statens överklagandenämnd, Överklagandenämnden för etikprovning, Överklagandenämnden för högskolan, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag, Notariennämnden, Överklagandenämnden för studiestöd och övervakningsnämnderna.

### 2.1 Vad prövningen avser

Alkoholsortimentsnämnden har i uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut som Systembolaget fattat. De beslut som kan överklagas är sådana som innebär att Systembolaget, från sitt sortiment, avvisat eller avfört ett visst vin, en starköl, ett alkoholdrycksliknande preparat, en annan jäst alkoholdryck eller en spritdryck. Överklagandet kan endast göras av leverantören av den dryck som avvisats från eller avförts ur Systembolagets sortiment.<sup>36</sup> Nämndens prövning ska avse frågan om Systembolaget har agerat i enlighet med det avtal mellan bolaget och staten som reglerar bolagets verksamhet. Bolagets produkturval får enligt avtalet grundas enbart på en bedömning av dryckens kvalitet, riskerna för skadeverkningar av den, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänseenden. Någon favorisering av inhemska produkter får inte heller ske.<sup>37</sup> Av förarbeten framgår att nämnden inte ska göra skälighetsbedömningar utan avgörandena ska grundas på de givna regler som återfinns i exempelvis avtalet mellan bolaget och staten. Därutöver ska nämnden beakta EU-rättsliga aspekter.<sup>38</sup>

Centrala djurförsöksetiska nämnden ska pröva överklaganden av beslut rörande godkännande av användning av djur i djurförsök och om återkallelse av ett sådant beslut. Besluten som kan överklagas har fattats av en regional djurförsöksetisk nämnd. Den centrala nämnden ska också utföra utvärdering i efterhand av godkända djurförsök.<sup>39</sup>

Nämnden mot diskriminering har i uppgift att pröva överklaganden av beslut som Diskrimineringsombudsmannen (DO) fattat om vitesförelägganden. Utöver detta prövar nämnden också DO:s framställningar om

---

<sup>36</sup> 1 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden; 5 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622).

<sup>37</sup> 2 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden.

<sup>38</sup> Se prop. 1998/99:134, s. 146.

<sup>39</sup> 7 kap. 13 § djurskyddslagen (2018:1192), med hänvisningar till 11 kap. 1 § och 7 kap. 10 § i samma lag.

vitesförelägganden.<sup>40</sup> Ett föreläggande eller ett beslut om vite kan bli aktuellt exempelvis om en som omfattas av förbuden mot diskriminering enligt diskrimineringslagen inte lämnar uppgifter om förhållandena i sin verksamhet när DO begär det eller ger DO tillträde till arbetsplatser där verksamheten bedrivs.<sup>41</sup> DO:s beslut om vitesföreläggande är det enda beslut enligt diskrimineringslagen (2008:567) som får överklagas.<sup>42</sup>

Riksdagens överklagandenämnd har i uppgift att överpröva vissa beslut av riksdagsorgan i förvaltningsärenden. Generellt sett gäller att ett överklagande ska göras till nämnden om riksdagen inte beslutat att det ska göras till allmän förvaltningsdomstol. Det ska enligt särskilda bestämmelser också framgå att beslutet får överklagas.<sup>43</sup> De beslut som får överklagas till Riksdagens överklagandenämnd är framför allt beslut av Riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Vissa beslut av exempelvis Riksdagens arvodesnämnd, Valprovsnämnden och Partibidragsnämnden ska också överklagas till överklagandenämnden.<sup>44</sup> Besluten kan avse personalärenden, såsom anställningar vid någon av de nämnda myndigheterna, frågor om utlämnande av handlingar eller uppgifter samt beslut om ekonomiska förmåner, exempelvis till riksdagsledamöter.<sup>45</sup>

Hos Riksvärderingsnämnden kan ett beslut av en lokal värderingsnämnd överklagas.<sup>46</sup> En lokal värderingsnämnd har i uppgift att besluta om vilken ersättning som ska utgå vid förfogande eller ransonering. Förfogande kan bli aktuellt för statens eller annans räkning om Sverige exempelvis är i krigsfara och det krävs för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov av egendom eller tjänster. Det kan exempelvis röra sig om fastigheter som av staten tas i anspråk med nyttjanderätt.<sup>47</sup> En lokal riksvärderingsnämnd tar beslut om ersättningen vid ett sådant förfogande, om ersättningen inte ska utgå genom taxa.<sup>48</sup> En sådan nämnd tar också beslut om ersättning vid ransonering om Sverige är i krig, vilket kan innebära att till exempel näringsidkare som i sin rörelse äger förnödenheter, måste avstå dessa.<sup>49</sup> Sådana beslut av en lokal värderingsnämnd, som rör ersättning för förfogande eller ransonering, kan alltså överklagas till Riksvärderingsnämnden.

---

<sup>40</sup> 1 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering och 4 kap. 4 och 5 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

<sup>41</sup> 4 kap. 3 och 4 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

<sup>42</sup> Se prop. 2007/08:95, s. 376.

<sup>43</sup> 14 kap. 8 § riksdagsordningen (2014:801).

<sup>44</sup> 1 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

<sup>45</sup> 2-5 §§ lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

<sup>46</sup> 39 § förfogandelagen (1978:262); 24 § ransoneringslagen (1978:268).

<sup>47</sup> 2, 4 och 5 §§ förfogandelagen (1978:262).

<sup>48</sup> 38 § förfogandelagen (1978:262).

<sup>49</sup> 13 och 23 §§ ransoneringslagen (1978:268).

Rättshjälpsnämnden är en överklagandenämnd dit Rättshjälpsmyndighetens beslut kan överklagas. Rättshjälpsmyndigheten beslutar i frågor rörande rättshjälp, om inte ett mål eller ärende rörande den rättsliga angelägenheten pågår i domstol. I ett sådant fall beslutar domstolen.<sup>50</sup> Rättshjälp är ett ekonomiskt stöd från staten som kan erhållas en rättssökande under vissa omständigheter. Till exempel anges att en fysisk person ska ha en årsinkomst som understiger 260 000 kr för att denne ska beviljas rättshjälp.<sup>51</sup> De flesta av Rättshjälpsmyndighetens beslut får överklagas till Rättshjälpsnämnden. Överklagandet får göras av den som är enskild part och av Justitiekanslern.<sup>52</sup>

Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor har i uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut som Kammarkollegiet fattat som rör ersättning vid arbetskada. Besluten är sådana som meddelats enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m., enligt förordningen (SKOLFS 1991:47) om ersättning vid personskada till elev i viss gymnasieskolutbildning, enligt den upphävda förordningen (AMFS 1992:5) om ersättning vid ideell skada till elev i arbetsmarknadsutbildning m.m. eller enligt förordningen (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m. Nämnden ska också pröva tvistefrågor rörande tillämpningen av avtalet den 31 januari 1986 om ersättning vid personskada (PSA-avtalet).<sup>53</sup>

Skolväsendets överklagandenämnd har i uppgift att överpröva skolrelaterade beslut. Besluten kan ha fattats av en kommun, en region, en enskild huvudman, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, en rektor eller en särskild nämnd som beslutar om antagning till utbildning för rörelsehindrade ungdomar.<sup>54</sup> Ett överklagbart beslut kan exempelvis röra frågan om ett barn med en intellektuell funktionsnedsättning ska tas emot i anpassade grundskolan,<sup>55</sup> beslut om uppskjuten eller förlängd skolplikt<sup>56</sup> och vissa beslut som rör kommunal vuxenutbildning<sup>57</sup>. Beslut om en sökande till en utbildning är behörig eller om den ska tas emot kan också överklagas till nämnden, liksom beslut om ett barns mottagande i sameskolan.<sup>58</sup>

Statens skaderegleringsnämnd har i uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut som Kammarkollegiet fattat. Besluten är sådana som Kammarkollegiet meddelar enligt lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering och enligt lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen

---

<sup>50</sup> 39 § rättshjälpslagen (1996:1619).

<sup>51</sup> 6 och 38 §§ rättshjälpslagen (1996:1619).

<sup>52</sup> 1 § förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden, 44 § andra stycket och 45 § rättshjälpslagen (1996:1619).

<sup>53</sup> 1 § förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor och 4 § lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

<sup>54</sup> 28 kap. 12-17 §§ skollagen (2010:800).

<sup>55</sup> 28 kap. 12 § 1 p. skollagen (2010:800).

<sup>56</sup> 28 kap. 12 § 2-3 p. skollagen (2010:800).

<sup>57</sup> 28 kap. 12 § 9-11 och 13 p. skollagen (2010:800).

<sup>58</sup> 28 kap. 13 § 1 p. och 15 § 1 p. skollagen (2010:800).

covid-19.<sup>59</sup> Nämnden ska ta ställning till frågor om orsakssamband mellan en skadehändelse och skadeföljder, samt vilken ersättning som är lämplig för skadan.<sup>60</sup> På begäran av en myndighet under regeringen ska nämnden också yttra sig i ärenden om ersättning för personskada eller annan skada.<sup>61</sup>

Statens överklagandenämnd ska pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden hos statliga myndigheter, vissa beslut om utbildningar i skydd mot olyckor som Myndigheten för civilt försvar bedriver<sup>62</sup> och vissa beslut som rör totalförsvarspliktiga<sup>63</sup>. De överklagbara besluten i anställningsärenden hos förvaltningsmyndigheter är samtliga beslut, förutom en myndighets förslag om att anställa en arbetstagare eller ett beslut om att avbryta ett anställningsförfarande.<sup>64</sup>

Överklagandenämnden för etikprovning har i uppgift att pröva överklagade beslut som rör forskning i vilken människor eller biologiskt material från människor används.<sup>65</sup> Nämnden ska överpröva beslut om etikprovning av Etikprovningsmyndigheten som gått forskningshuvudmannen emot och som överklagats av denne.<sup>66</sup> Överklagandenämnden ska också överpröva beslut som Etikprovningsmyndigheten fattar enligt 5 § lagen (2021:603) med kompletterande bestämmelser om etisk granskning till EU:s förordningar om medicintekniska produkter.<sup>67</sup> Nämnden har också vissa andra uppgifter som inte innebär överprovning av beslut.<sup>68</sup>

Överklagandenämnden för högskolan ska pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område.<sup>69</sup> Besluten som är överklagbara är framför allt sådana som rör tjänstetillsättningar, till exempel av professorer.<sup>70</sup> Nämnden ska också pröva överklaganden av beslut inom

---

<sup>59</sup> 1 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd. Se även 7 § lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering och 13 § lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19.

<sup>60</sup> Se prop. 2020/21:221, s. 47.

<sup>61</sup> 1 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd.

<sup>62</sup> 10 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor

<sup>63</sup> 1 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

<sup>64</sup> 21 § anställningsförordningen (1994:373).

<sup>65</sup> 1 § lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor.

<sup>66</sup> 1 § förordningen (2007:1068) med instruktion för Överklagandenämnden för etikprovning; 31 och 36 §§ lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor.

<sup>67</sup> 1 § förordningen (2007:1068) med instruktion för Överklagandenämnden för etikprovning.

<sup>68</sup> Överklagandenämnden för etikprovning ska pröva ärenden som Etikprovningsmyndigheten har lämnat över för avgörande enligt 29 § lagen (2003:460), utöva tillsyn enligt 34 och 35 §§ förordningen (2007:1068) och pröva vissa frågor enligt biobankslagen (2023:38).

<sup>69</sup> 1 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan och 5 kap. 1 § Högskolelagen (1992:1434).

<sup>70</sup> Se prop. 1991/92:76, s. 9.

yrkeshögskolan och om kvalifikationer enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.<sup>71</sup>

Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag ska pröva överklaganden av domstolars beslut som rör entledigande eller avstängning av nämndemän.<sup>72</sup> En annan överklagandenämnd som hör till domstolsväsendet är Notariennämnden. Denna har i uppgift att pröva överklaganden av beslut om antagning till notarietjänstgöring, bland annat. Sådana beslut fattas av Domstolsverket.<sup>73</sup>

Överklagandenämnden för studiestöd har i uppgift att pröva överklaganden av beslut som fattats av Centrala studiestödsnämnden (CSN).<sup>74</sup> Samtliga beslut som CSN fattar ska överklagas till nämnden, med ett undantag. Beslut som rör en persons återbetalning av studielån ska i stället överklagas till förvaltningsrätten.<sup>75</sup> Överklagandenämnden ska också pröva överklaganden av beslut om lärlingsersättning enligt förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.<sup>76</sup> En annan uppgift som ankommer på nämnden är att pröva beslut om omställningsstudiestöd.<sup>77</sup>

I Sverige finns 24 övervakningsnämnder.<sup>78</sup> Kriminalvårdens beslut i vissa frågor kan överklagas till en övervakningsnämnd. Ett sådant överklagande ska ske till den nämnd som ansvarar för det område där den övervakade är inskriven vid ett frivårdskontor. De överklagbara besluten är bland annat beslut om att en villkorlig frigivning ska vara förenad med övervakning<sup>79</sup>, beslut om särskilda föreskrifter vid övervakningen<sup>80</sup> och beslut om elektronisk övervakning.<sup>81</sup> Kriminalvårdens beslut om särskilda föreskrifter i samband med verkställighet av ett fängelsestraff med elektronisk övervakning kan också överklagas till en övervakningsnämnd.<sup>82</sup>

---

<sup>71</sup> 1 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan; 5 kap. 1 § Högskolelagen (1992:1434).

<sup>72</sup> 1 § förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag, med hänvisningar till 4 kap. 8 b § RB och 23 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

<sup>73</sup> 1 § förordningen (2007:1076) med instruktion för Notariennämnden; 7 och 19 §§ notarietjänstförordningen (1990:469).

<sup>74</sup> 1 och 4 §§ förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>75</sup> 6 kap. 10-11 §§ studiestödslagen (1999:1395).

<sup>76</sup> 1 § andra stycket och 4 § förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd; 21 § förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.

<sup>77</sup> 47 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

<sup>78</sup> 1 § förordningen (1998:1318) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m.m.

<sup>79</sup> 26 kap. 12 § BrB.

<sup>80</sup> 26 kap. 16 § BrB.

<sup>81</sup> 26 kap. 17 § BrB.

<sup>82</sup> 7 kap. 1 § och 2 kap. 5 § lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

En övergripande iakttagelse är att överklagandenämnder finns på vitt skilda områden; från alkoholrelaterade bedömningar till djurförsök, diskriminering, utbildning och sociala trygghetsfrågor. Prövningens karaktär varierar därmed avsevärt. Det gemensamma draget är att samtliga nämnder utövar någon form av specialiserad rättslig kontroll av beslut fattade av andra organ, ofta med tydligt avgränsad kompetens och inom ramen för särskild lagstiftning. En skillnad är dock graden av normbundenhet eller skönsmässighet i den prövning som nämnden ska göra. Vissa nämnder, exempelvis Alkoholsortimentsnämnden, ska göra en prövning utifrån tydligt angivna kriterier och inte en fri skälighetsbedömning. Andra nämnder, till exempel Statens skaderegleringsnämnd och Överklagandenämnden för etikprövning, ska i större utsträckning göra komplexa och mer värderingsbaserade övervägningar. En annan likhet mellan nämnderna är att de i stor utsträckning prövar beslut som är av gynnande karaktär. Besluten rör till exempel rätt till ersättning och stöd samt tillträde till utbildning och anställningar. Det rör sig sällan om exempelvis statliga tvång eller sanktioner. Dock varierar beslutens karaktär, till exempel prövar Nämnden mot diskriminering beslut om viten och Övervakningsnämnderna prövar vissa av Kriminalvårdens beslut vid frihetsberövanden. Dessa beslut kan inte betraktas som gynnande. Ett intressant exempel är också Överklagandenämnden för studiestöd som prövar alla beslut som CSN fattar, förutom sådana som rör återbetalning av studielån. Dessa ska i stället överklagas till förvaltningsdomstol. Det verkar i det fallet därför vara avsiktligt att nämnden ska pröva beslut som har en mer gynnande karaktär.

## 2.2 Reglering

Gemensamt för samtliga överklagandenämnder, förutom Centrala djurförsöksetiska nämnden och Riksvärderingsnämnden, är att det finns en förordning med instruktioner för varje nämnd. Till exempel regleras Statens överklagandenämnd i förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd. Centrala djurförsöksetiska nämnden regleras i stället i djurskyddsförordningen (2019:66) samt djurskyddslagen (2018:1192) och Riksvärderingsnämnden regleras framför allt i förfogandelagen (1978:262). Likt dessa nämnder regleras majoriteten av alla nämnder också delvis i lag, och inte enbart i förordning. Det finns exempelvis bestämmelser om Skolväsendets överklagandenämnd i skollagen (2010:800) och om Övervakningsnämnderna i brottsbalken (1962:700), utöver de bestämmelser som finns i deras instruktionsförordningar. Överklagandenämnden för högskolan, Statens överklagandenämnd och Notariennämnden är de enda nämnderna som endast regleras i förordning.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Överklagandenämnden för högskolan regleras endast i förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan, Statens överklagandenämnd i förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd samt anställningsförordningen (1994:373) och Notariennämnden i förordningen (2007:1076) med instruktion för Notariennämnden samt notarieförordningen (1990:469).

## 2.3 Sammansättning

Det finns vissa likheter mellan överklagandenämnderna vad gäller dess sammansättning. Samtliga nämnder ska bestå av en ordförande och ett visst antal ledamöter. I vissa nämnder ska även en vice ordförande och en myndighetschef finnas. Antalet ledamöter, inklusive ordförande och eventuell vice ordförande, ligger i regel någonstans inom intervallet tre till 13, med ytterligheter i form av Skiljenämnden för vissa trygghetsfrågor (tre ledamöter) och Nämnden mot diskriminering (13 ledamöter).<sup>84</sup> I 13 av 16 överklagandenämnder anges att nämndens ordförande ”ska vara eller ha varit ordinarie domare”. I fem av dessa nämnder gäller också detta krav för den vice ordföranden.<sup>85</sup> I Statens skaderegleringsnämnd ska samtliga fem ledamöter vara jurister med erfarenhet som domare.<sup>86</sup> För Nämnden mot diskriminering formuleras kravet i stället som att ordföranden och vice ordföranden ”ska vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare”.<sup>87</sup> I Övervakningsnämnderna formuleras kravet som att ordföranden och vice ordföranden ”ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare”. De ska också förordnas av Domarnämnden.<sup>88</sup> Notariennämnden utmärker sig här på så vis att det saknas uttryckliga krav på ledamöternas kompetens i förordningarna som reglerar nämnden.<sup>89</sup>

Utöver kravet på juridisk kompetens eller domarbakgrund föreligger i många nämnder krav på att ledamöterna ska ha viss annan sakkunskap, kompetens eller företräda ett visst intresse. För Alkoholsortimentsnämnden stadgas att minst en ledamot bör vara ”väl förtrogen med konkurrensrättsliga frågor och minst en väl förtrogen med livsmedelsfrågor”. Den som kan antas företräda något partsintresse på grund av sin ställning eller sin verksamhet får inte utses till ledamot i nämnden.<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> 3 § förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; 3 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

<sup>85</sup> 8 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden; 7 kap. 14 § djurskyddslagen (2018:1192); 3 § lagen (2012:884) med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd och 13 kap. 17 § riksdagsordning; 20 § förfogandelagen (1978:262); 48-49 §§ rättshjälpslagen; 3 och 13 §§ förordningen (2007:830); 28 kap. 2 § skollagen (2010:800); 8 § lagen (2016:417) och 14 § lagen (2021:1070); 3 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd; 32 § lagen (2003:460); 4 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan; 3 § förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag; 6 a § förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>86</sup> 3 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd.

<sup>87</sup> 18 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

<sup>88</sup> 3 § förordningen (2007:1174) och 37 kap. 2 § BrB.

<sup>89</sup> Jfr 13 § notariieförordningen (1990:469) och 3 § förordningen (2007:1076) med instruktion för Notariennämnden.

<sup>90</sup> 8 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden.

Centrala djurförsöksetiska nämnden ska ha sex ledamöter utöver ordföranden, varav fyra har vetenskaplig kompetens och två är lekmän. En av lekmännen ska företräda djurskyddsintressen.<sup>91</sup>

Beträffande sammansättningen i Nämnden mot diskriminering, ska ordföranden, vice ordföranden och två andra ledamöter inte vara personer som företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen eller organisation som representerar en viss diskrimineringsgrund. De övriga nio ledamöterna ska utses efter förslag från vissa organisationer, till exempel ska en utses efter förslag från Arbetsgivarverket, en efter förslag från Sveriges Kommuner och Regioner, en bland personer som kan anses företräda etniska eller religiösa minoriteter i Sverige och en efter förslag från Funktionsrätt Sverige.<sup>92</sup>

I Skolväsendets överklagandenämnd ska de fyra ledamöter som ingår i nämnden förutom ordföranden och vice ordföranden ha ”särskild sakkunskap både om barns och elevers förhållanden och behov och om skolverksamheten i övrigt”.<sup>93</sup> Även i Överklagandenämnden för etikprovning föreligger ett kompetenskrav i form av att nämnden ska ha sex ledamöter utöver ordföranden och av dessa ska fyra ha vetenskaplig kompetens och två företräda allmänna intressen.<sup>94</sup>

Överklagandenämnden för högskolan ska ha ledamöter som är jurister och sådana som har särskild sakkunskap om utbildning inom den privata sektorn eller inom folkbildningen.<sup>95</sup> För Överklagandenämnden för studiestöd föreligger ett krav på att två av ledamöterna är jurister, två har särskild insikt i de studerandes förhållanden och en har särskild sakkunskap om utbildningsväsendet.<sup>96</sup>

Rättshjälpsnämnden ska ha två ledamöter som är advokater och två övriga ledamöter. Advokaterna utses efter förslag av Sveriges advokatsamfund.<sup>97</sup> Skiljenämnden för vissa trygghetsfrågor ska ha två ledamöter utöver ordföranden, och en av dessa ska utses av regeringen efter förslag av de statsanställdas huvudorganisationer.<sup>98</sup>

I övervakningsnämnderna ska det finnas tre ledamöter utöver ordföranden och vice ordföranden, och dessa samt deras ersättare ska utses genom val till

---

<sup>91</sup> 7 kap. 14 § djurskyddslagen (2018:1192).

<sup>92</sup> 19 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

<sup>93</sup> 27 kap. 2 § skollagen (2010:800).

<sup>94</sup> 32 § lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor.

<sup>95</sup> 4 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

<sup>96</sup> 5 § förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>97</sup> 48 § rättshjälpslagen (1996:1619); 3 § förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden.

<sup>98</sup> 3 och 13 §§ förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

kommun- eller regionfullmäktige, vilket utmärker sig i sammanhanget. Mandattiden för dessa folkvalda ledamöter är fyra år.<sup>99</sup>

I Statens skaderegleringsnämnd ska sakkunniga som har erfarenhet av skaderegleringsarbete inom försäkringsverksamhet finnas. Dessa ska inte vara ledamöter utan endast bistå med kunskap.<sup>100</sup> Riksdagens överklagandenämnd ska ha fyra ledamöter som alla är valda inom riksdagen, och får anlita experter eller annan särskild hjälp som är behövlig för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter.<sup>101</sup>

I Statens överklagandenämnd föreligger inte några krav på ledamöterna, utöver det ovan nämnda att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.<sup>102</sup> I en SOU från 2022 föreslås dock införande av ett krav på att vissa ledamöter i nämnden ska vara jurister.<sup>103</sup> För Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag föreligger inte några krav på ledamöternas kompetens.<sup>104</sup> Detsamma gäller Notariennämnden.<sup>105</sup> För Riksvärderingsnämnden gäller att ledamöterna ska vara svenska medborgare och inte underåriga, i konkurstillstånd eller ha förvaltare.<sup>106</sup> Nämnas kan att de beslut som överklagas till Riksvärderingsnämnden fattas av lokala värderingsnämnder, och i dessa nämnder föreligger krav på att ledamöterna ska ha allmän erfarenhet av ersättnings- och värderingsfrågor. Om en sådan nämnd ska behandla ett visst slag av egendom, ska också ledamöterna ha ingående erfarenhet av värdering av sådan egendom.<sup>107</sup>

Gemensamt för flera överklagandenämnder är att regeringen ska utse alla eller några ledamöter. Regeringen ska utse alla ledamöter för en bestämd tid i till exempel överklagandenämnderna för etikprovning, för högskolan och för nämndemannauppdrag.<sup>108</sup> I några fall stadgas särskilt att regeringen ska utse den vice ordföranden, exempelvis i Skiljenämnden för vissa trygghetsfrågor,

---

<sup>99</sup> 37 kap. 2 § BrB.

<sup>100</sup> 5 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd.

<sup>101</sup> 3 och 8 §§ lagen (2012:884) med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd; 13 kap. 17 § riksdagsordning.

<sup>102</sup> 3 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

<sup>103</sup> Se SOU 2022:8, s. 72.

<sup>104</sup> 3 § förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

<sup>105</sup> 13 § notariieförordningen (1990:469); 3 § förordningen (2007:1076) med instruktion för Notariennämnden.

<sup>106</sup> 20 § förfogandelagen (1978:262).

<sup>107</sup> 26 § förfogandelagen (1978:262).

<sup>108</sup> 32 § lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor; 9 § förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag och 22 § myndighetsförordningen (2007:515); 10 § förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd. Gäller även Centrala djurförsöksetiska nämnden, enligt 7 kap. 14 § djurskyddslagen (2018:1192).

Statens skaderegleringsnämnd och Statens överklagandenämnd.<sup>109</sup> Att regeringen utser ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd är huvudregeln enligt 22 § myndighetsförordningen (2007:515), som är tillämplig på förvaltningsmyndigheter under regeringen, enligt 1 §. Förordningen är subsidiär.

## 2.4 Handläggning

Det finns flera gemensamma drag i fråga om överklagandenämndernas handläggning av ärenden, även om variationer förekommer. Ett genomgående mönster är ett stadgande om att nämndernas ärenden ska avgöras efter föredragning inför nämnden. Detta gäller den Centrala djurförsöksetiska nämnden, Skiljenämnden i trygghetsfrågor, Skolväsendets överklagandenämnd, Statens överklagandenämnd, Överklagandenämnden för etikprövning och Överklagandenämnden för studiestöd.<sup>110</sup> Det föreskrivs också att Skolväsendets överklagandenämnd, Statens överklagandenämnd och Statens skaderegleringsnämnd kan hålla muntlig förhandling under vissa omständigheter.<sup>111</sup> För den sistnämnda gäller exempelvis att muntlig förhandling kan hållas om klaganden begär det och det inte anses uppenbart obehövt. Förhandlingarna är då som huvudregel muntliga.<sup>112</sup>

Beträffande frågan om när överklagandenämnderna är beslutsföra finns både likheter och variationer. En vanlig ordning är att nämnden är beslutsför när ordföranden och ett visst antal ledamöter är närvarande. I Statens överklagandenämnd krävs exempelvis att ordföranden och minst fyra andra ledamöter närvarar, medan samtliga ledamöter ska delta i ärenden av principiell betydelse.<sup>113</sup> I Rättshjälpsnämnden krävs närvaro av ordföranden och minst två ledamöter, varav en ska vara advokat. Alla ledamöter ska dock närvara om ett ärende är av principiell betydelse eller annars av särskild vikt.<sup>114</sup> I vissa nämnder föreligger också krav på närvaro av vissa ledamöter när vissa typer av ärenden ska avgöras. Detta gäller bland annat Nämnden mot diskriminering. I ärenden som rör till exempel ett vitesföreläggande mot en arbetsgivare, ska ledamöterna som företräder arbetsgivarsidan vara lika många som de som företräder arbetstagersidan. Om ett ärende rör diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, ska ledamöten som

---

<sup>109</sup> 3 och 13 §§ förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; 3 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd; 11 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

<sup>110</sup> 7 kap. 21-22 §§ djurskyddsförordningen (2019:66); 8 § förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; 9 § förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd; 9 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd; 6 § förordningen (2007:1068) med instruktion för Överklagandenämnden för etikprövning.

<sup>111</sup> 27 kap. 16 och 17 §§ skollagen (2010:800); 9 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd;

<sup>112</sup> 9-10 §§ lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering; 15-16 §§ lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19.

<sup>113</sup> 5 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

<sup>114</sup> 49 § rättshjälpslagen (1996:1619).

utsetts för att företräda etniska eller religiösa minoriteter närvara.<sup>115</sup> I övrigt bestämmer ordföranden nämndens sammansättning i ett visst ärende.<sup>116</sup>

En återkommande ordning är också att ordföranden ensam får avgöra enklare ärenden eller förberedande frågor. Detta gäller exempelvis i Överklagandenämnden för etikprövning och Centrala djurförsöksetiska nämnden, där ordföranden kan fatta beslut i frågor som inte innebär ett slutligt avgörande av ett ärende, såsom avvisning eller avskrivning.<sup>117</sup> Liknande möjligheter finns i flera andra nämnder, där ordföranden eller i vissa fall även tjänstemän kan hantera exempelvis utlämnande av allmänna handlingar eller återkallade ärenden. Detta gäller exempelvis Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Statens överklagandenämnd och Övervakningsnämnderna.<sup>118</sup>

Gemensamt för alla överklagandenämnder, förutom Överklagandenämnden för högskolan och övervakningsnämnderna, är att deras beslut inte kan överklagas vidare.<sup>119</sup> Det föreskrivs inte i regleringen av Överklagandenämnden för högskolan att dess beslut inte får överklagas.<sup>120</sup> Majoriteten av övervakningsnämndernas beslut får inte överklagas, men vissa beslut kan överklagas till tingsrätten, till exempel beslut om att en villkorlig frigivning ska förenas med övervakning.<sup>121</sup>

## 2.5 Övrig organisation

En majoritet av nämnderna har en annan myndighet som utför administrativa uppgifter åt dem.<sup>122</sup> Det kan också röra sig om föredragande och handläggande uppgifter, samt att myndigheten ska upplåta lokaler åt nämnden. Till exempel har Universitetskanslersämbetet i uppgift att göra detta åt

---

<sup>115</sup> 21-22 §§ förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

<sup>116</sup> 23 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

<sup>117</sup> 33 §§ lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och 7 kap. 15 § djurskyddslagen (2018:1192).

<sup>118</sup> 10 § förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; 7 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd; 11 § förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna.

<sup>119</sup> 10 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden; 7 kap. 13 § andra stycket djurskyddslagen (2018:1192); 4 kap. 16 § diskrimineringslagen (2008:567); 7 § lag (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter; 40 § förfogandelagen (1978:262) och 24 § ransoneringslagen (1978:268); 44 § tredje stycket rättshjälpslagen (1996:1619); 16 § förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; 28 kap. 18 § andra stycket skollagen (2010:800); 8 § lagen (2016:417) och 14 § lagen (2021:1070); 21 § anställningsförordningen (1994:373); 37 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor; 4 kap. 8 b § RB och 23 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar beträffande Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag; 19 § andra stycket notarietförordningen (1990:469); 6 kap. 11 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395).

<sup>120</sup> Jfr förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

<sup>121</sup> 37 kap. 11 § och 26 kap. 12 § BrB.

<sup>122</sup> 4 § förordningen (2007:1076) med instruktion för Notarietnämnden; 4 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd; 5 § förordningen (2007:1068) med instruktion för Överklagandenämnden för etikprövning.

Överklagandenämnden för högskolan.<sup>123</sup> Kammarkollegiet ska utföra sådana uppgifter åt Alkoholsortimentsnämnden, Nämnden mot diskriminering, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor och Statens skaderegleringsnämnd.<sup>124</sup> Noteras kan att det är just Kammarkollegiets beslut som överklagas till de två sistnämnda överklagandenämnderna. Det kan också vara domstolar som bistår överklagandenämnderna, till exempel utför Hovrätten för Nedre Norrland administrativa uppgifter åt Rättshjälpsnämnden, medan Kammarrätten i Sundsvall utför sådana uppgifter åt Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> 5 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

<sup>124</sup> 6 § förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden; 4-5 §§ förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering; 4 och 5 §§ förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; 4 § förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd.

<sup>125</sup> 5 § förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden; 5 § förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

## 3 Motiv bakom inrättandet

I detta kapitel behandlas den andra delfrågan, nämligen om de motiv som ligger bakom överklagandenämndernas inrättande kan förklara varför prövningen sker i nämnd i stället för i domstol. Jag har identifierat vissa återkommande motiv och delat in dessa i kategorier. Genomgången av motiven är därför tematisk. I kapitlets sista del görs en analys i syfte att besvara delfrågan.

### 3.1 Identifierade motiv

#### 3.1.1 Sakkunskap och särskild kompetens

Ett återkommande syfte bakom inrättandet av flera överklagandenämnderna är behovet av sakkunskap eller särskild kompetens vid prövningen. Ledamöter med sakkunskap är i flera överklagandenämnder ett krav enligt lag eller förordning. Sakkunskap har i vissa fall också lyfts som en orsak till inrättandet av olika överklagandenämnder i förarbeten.

Det framgår av förarbeten rörande Centrala djurförsöksetiska nämnden att regeringen vid införandet av nämnden resonerade kring att djurförsöksärenden innefattar avvägningar mellan djurskydd och forskningens vetenskapliga bärkraft, vilket kräver en bred vetenskaplig, juridisk och etisk kompetens. Detta medför att prövningen av sådana ärenden lämpar sig bättre i en särskilt inrättad instans än i en domstol. Bedömningarna innebär att den vetenskapliga nyttan av ett djurförsök ska vägas mot den påverkan försöket har på djuret, vilket gör att de etiska och vetenskapliga aspekterna är integrerade. Inrättandet av nämnden skulle bidra med ett ökat fokus på de etiska och vetenskapliga frågorna. Regeringen resonerade också kring att etikprövning av forskning som avser människor har organiserats på ett liknande sätt, med regionala etikprövningsnämnder som kan överlämna avgörandet av beslut till den centrala etikprövningsnämnden, och att detta system har fungerat väl.<sup>126</sup>

Av förarbeten som behandlar Överklagandenämnden för etikprövning framgår också att särskild kompetens utgör ett skäl för dess inrättande. När föregångaren till överklagandenämnden inrättades, den centrala nämnden, övervägde regeringen att låta etikprövningsbeslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övervägandet gjordes eftersom utgångspunkten ansågs vara att den dömande verksamheten i största möjliga mån ska finnas hos de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Regeringen bedömde dock att etikprövningsärenden har en särskild karaktär vilket fordrar en särskild sammansättning i överklagandeinstansen. Utöver ledamöter med juridisk kompetens, behövs ledamöter med vetenskaplig kompetens och sådana som företräder det allmännas intressen. Skälet till detta är att de frågeställningar

---

<sup>126</sup> Se prop. 2011/12:138, s. 66 f.

som instansen kommer behöva ställas inför och de ställningstaganden som den kommer behöva göra ligger utanför den form för tvistlösning och bevisvärdering som domstolarna erbjuder. Att införa en särskild överprövningsinstans ansågs skapa bättre förutsättningar för välavvägda beslut, acceptans i forskarsamhället och hos allmänheten.<sup>127</sup>

Sammansättningen i Skolväsendets överklagandenämnd diskuteras också i förarbeten. Regeringen framhöll i samband med nämndens inrättande att det är av vikt att kunskap på alla berörda områden tillförsäkras nämnden. Både jurister och ledamöter med särskild sakkunskap skulle därför ingå i den. Regeringen konstaterade att sådan sakkunskap normalt inte finns i förvaltningsdomstolarna.<sup>128</sup> Även vid införandet av Överklagandenämnden för studiestöd framhölls att en nämnd kan ha en sammansättning som är särskilt anpassad efter den typ av ärenden som prövningen ska avse och att detta är fördelaktigt. En särskild nämnd ansågs mer lämplig att göra överprövningar än de allmänna förvaltningsdomstolarna.<sup>129</sup>

Även om det i förarbeten inte diskuteras som ett syfte med deras inrättande har, som framgått av avsnitt 2.3, flera av de övriga överklagandenämnderna också sakkunniga ledamöter eller sådana med särskild kompetens. Alkohol-sortimentsnämnden ska ha en ledamot som är väl förtrogen med konkurrensrättsliga frågor och en som är väl förtrogen med livsmedelsfrågor, Statens skaderegleringsnämnd ska ha sakkunniga med erfarenhet av skaderegleringsarbete inom försäkringsverksamhet, Överklagandenämnden för högskolan har i vissa fall sakkunniga om utbildning och Riksdagens överklagandenämnd kan anlita sakkunniga när det behövs.

Rättshjälpsnämnden ska i sammansättningen ha två ledamöter som är advokater. Det framgår inte av förarbeten att syftet är att advokaterna ska bidra med särskild kompetens, utan det kan förklaras av att beslut om rättshjälp tidigare i viss utsträckning fick fattas av en advokat eller biträdande jurist på allmän eller enskild advokatbyrå.<sup>130</sup> Denna ordning var något lagstiftaren delvis bevarade vid införandet av Rättshjälpsnämnden 1991.<sup>131</sup>

Sakkunskap framstår således som ett tydligt motiv bakom inrättandet av flera överklagandenämnder. I detta sammanhang kan en jämförelse med de allmänna förvaltningsdomstolarna göras. En förvaltningsrätt ska, enligt 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, som utgångspunkt bestå av en domare och tre nämndemän. Någon sakkunnig ledamot ska alltså inte vara en del av domstolens sammansättning. Av 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), som är tillämplig på förvaltningsdomstolarna, framgår dock att

---

<sup>127</sup> Se prop. 2002/03:50, s. 160.

<sup>128</sup> Se prop. 2009/10:165, s. 560 ff.

<sup>129</sup> Se prop. 1999/2000:10, s. 133.

<sup>130</sup> Se prop. 1972:4, s. 26.

<sup>131</sup> Se prop. 1988/89:117, s. 27.

domstolarna har möjlighet att inhämta ett yttrande från en sakkunnig eller anlita en sådan i frågan som behandlas. HFD har uttalat att syftet med inhämtandet av sakkunnigyttande enligt 24 § förvaltningsprocesslagen är att tillföra rätten kunskap om särskilda förhållanden. Den sakkunniga har i uppgift att uttala sig om erfarenhetssatser och avge omdömen som fordrar särskild erfarenhet eller utbildning.<sup>132</sup>

Att sakkunskap ska finnas tillgänglig hos de organ som prövar ett förvaltningsbeslut har också diskuterats i litteraturen. Christian Diesen har analyserat användningen av experter som ledamöter i domstolar. Han menar att ett argument för sådan användning är att ju större domstolens samlade kunskap på området den ska döma är, desto bättre förutsättningar föreligger för en materiellt riktig dom. Rätten får, genom att tillföras särskild sakkunskap, bättre möjligheter att förstå saken och den fakta som finns i målet. Risken att rätten missuppfattar fakta eller gör tolkningar av dessa som står i kontrast med fackkunskaper ska minskas. Diesen lyfter också fram att sakkunniga ledamöter kan medföra en större effektivitet i rättskipningen, eftersom domarna, med de sakkunniga närvarande, inte behöver ägna tid åt att lära sig det fackmannamässiga området som faller utanför juridiken.<sup>133</sup>

Något som Diesen däremot menar talar emot sakkunniga ledamöter är att sådana bidrar till en vidgande klyfta mellan lekmän och specialister. Om det beslut som rätten meddelar grundar sig på särskild sakkunskap, riskerar avståndet mellan domen och den allmänna rättsuppfattningen att växa. För att förstå rättvisans gång krävs särskild utbildning eller kompetens, något som ”vanligt folk” inte besitter. Även juristdomare kan bli offer för denna tendens. Om informationen i målet är så komplicerad att domare inte kan tillägna sig den, kan de bli tvungna att acceptera och döma efter den sakkunniges slutsatser. Det är möjligt att domaren överlämnar till experten att avgöra saken, antingen på grund av bekvämlighet eller bristande argumentationsförmåga inom expertens område. Detta leder till att den sakkunniga ledamoten får det avgörande inflytandet över utgången i målet.<sup>134</sup>

### 3.1.2 Representation

Ett syfte med inrättande av flera överklagandenämnder som också framkommer i förarbeten är att det i dessa är möjligt att ha en eller flera ledamöter som företräder det allmänna, ett visst intresse eller någon organisation.

I Överklagandenämnden för etikprövning ska, förutom ledamöter med juridisk och vetenskaplig kompetens, ledamöter som företräder det allmännas intresse finnas. Anledningen till detta beskrivs ha varit att nämndens beslut ska skapa en större acceptans hos allmänheten.<sup>135</sup> I förarbeten till

---

<sup>132</sup> Se HFD 2018 ref. 28, s. 4.

<sup>133</sup> Se Diesen (1996), s. 52.

<sup>134</sup> Se Diesen (1996), s. 52 f.

<sup>135</sup> Se prop. 2002/03:50, s. 160.

Övervakningsnämnderna diskuteras det faktum att lekmän är en del av nämnderna. Syftet med att ha lekmän som utses genom val av kommun- och regionfullmäktige anges vara att dessa ska tillgodose intresset av ett medborgerligt inflytande över Kriminalvården.<sup>136</sup>

Som framgått av avsnitt 2.3 ska också i den Centrala djurförsöksetiska nämnden finnas lekmän som företräder djurskyddsintressen, Nämnden mot diskriminering ska ha representanter från ett flertal grupper eller organisationer och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor ska ha en representant som föreslagits av de statsanställdas huvudorganisationer.

Även här kan en jämförelse med förvaltningsdomstolarnas sammansättning göras. Som nämndes i föregående avsnitt ska förvaltningsrätten, enligt 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, som utgångspunkt bestå av en domare och tre nämndemän. Syftet med nämndemännens medverkan har i förarbeten beskrivits som att allsidiga medborgerliga värderingar genom dessa representeras i domstolens beslut. Något som är karaktäristiskt för det svenska nämndemannasystemet är att nämndemännen är just lekmän och inte sakkunniga. De ska inte agera utifrån partipolitiska utgångspunkter, utan ska göra en självständig bedömning utifrån enbart rättsliga aspekter.<sup>137</sup>

I litteraturen har lekmän i rätten också diskuterats. Christian Diesen har lyft flera argument för och emot lekmanamedverkan i domstol, till exempel framhåller han att lekmän kan garantera ett demokratiskt inflytande i rättskipningen och kontroll av den. Samtidigt föreligger en risk för att dessa blir redskap för politiska intressen. Lekmän medför å ena sidan att domstolen får en bredare livserfarenhet och människokännedom, men å andra sidan kan bristen på juridiska kunskaper medföra att avgörandena i större utsträckning grundas på subjektiva intryck och personliga åsikter.<sup>138</sup>

### 3.1.3 Snabb handläggning

Ett annat återkommande syfte bakom inrättandet av ett antal överklagandenumnder är behovet av ett snabbt förfarande. Av flera förarbeten framgår att en särskild nämnd var avsedd att bidra till kortare handläggningstider.

I förarbeten från 1954 där Riksvärderingsnämnden diskuteras, framhåller regeringen att det är angeläget att prövningen av ersättning vid förfogande och ransonering sker under betryggande former, varför det ligger nära till hands att prövningen ska ske hos domstol. Domstolsförfarandet framhålls emellertid som alltför tidsödande och omständligt i detta sammanhang och handläggningen skulle medföra en ökad arbetsbörda för domstolarna. Detta är en

---

<sup>136</sup> Se prop. 1982/83:85, s. 2.

<sup>137</sup> Se prop. 1996/97:133, s. 31.

<sup>138</sup> Se Diesen (1996), s. 48.

anledning till att Riksvärderingsnämnden i stället fick i uppgift att pröva överklaganden.<sup>139</sup>

Det framgår av förarbeten att syftet med Skiljenämnden i trygghetsfrågor är att möjliggöra ett snabbt förfarande. Kammarkollegiet är den myndighet som numera fattar beslut om ersättning vid arbetsskada, men innan denna ordning inrättades fattade en så kallad trygghetsnämnd beslut om statens personskadeförsäkring. Trygghetsnämndens beslut kunde sedan överklagas till skiljenämnden. Denna ordning motiverades i förarbeten med att den möjliggör ett snabbt förfarande, vilket anses vara av stor betydelse för den som skadats.<sup>140</sup>

På ett liknande vis motiveras att Statens skaderegleringsnämnd ska pröva överklaganden. Nämndens uppdrag var inledningsvis inskränkt till att, på begäran av en myndighet under regeringen, yttra sig i ärenden om ersättning för personskada eller annan skada. När nämndens uppdrag 2016 utvidgades till att också omfatta prövning av överklagade beslut rörande ersättning till personer som fått narkolepsi efter pandemivaccinering, diskuterades detta i förarbeten. Där framgår att personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemi-vaccinering, liksom de drabbades familjer, inte ”skulle behöva ägna framtiden åt långa rättsprocesser”.<sup>141</sup> Ett liknande resonemang fördes när Statens skaderegleringsnämnd fick i uppgift att pröva överklaganden av beslut som rör ersättning för personskada orsakad av vaccin mot covid-19.<sup>142</sup>

Studiestödssystemet reformerades 2001 och i samband med det inrättades Överklagandenämnden för studiestöd.<sup>143</sup> Av förarbeten framgår att regeringen ansåg att en särskild överklagandenämnd som har i uppgift att pröva beslut om tilldelning och återkrav av studiestöd var behövlig. Anledningen till det var att sådana ärenden kräver en förhållandevis skyndsam behandling.<sup>144</sup> Ett syfte med Centrala djurförsöksetiska nämnden som också nämns i förarbeten är att den skulle bidra till kortare handläggningstider.<sup>145</sup>

### 3.1.4 Övriga motiv

Ett motiv som nämns i förarbeten rörande Nämnden mot diskriminering är att genom en nämnd skapa en oberoende instans för prövning. Där framgår att nämnden ska vara frikopplad från DO, som tar det initiala beslutet som sedan kan överklagas till nämnden.<sup>146</sup> Även för Riksvärderingsnämnden framhålls, som en anledning till dess inrättande, att det ur rättssäkerhetssynpunkt är

---

<sup>139</sup> Se prop. 1954:20, s. 123.

<sup>140</sup> Se prop. 1976/77:64, s. 99.

<sup>141</sup> Se prop. 2015/16:137, s. 47.

<sup>142</sup> Se prop. 2020/21:221, s. 47.

<sup>143</sup> Se prop. 1999/2000:10, s. 1.

<sup>144</sup> Se prop. 1999/2000:10, s. 133.

<sup>145</sup> Se prop. 2011/12:138, s. 66 f.

<sup>146</sup> Se prop. 1979/80:56, s. 21.

önskvärt att en enskild kan få sina ersättningsanspråk prövade av två instanser.<sup>147</sup>

Ytterligare ett syfte som nämns i två fall är behovet av en enhetlig rättstillämpning. Rättshjälpsnämnden ersatte vid sitt inrättade 1991 besvärsnämnden för rättshjälp. Syftet med besvärsnämnden när denna inrättades beskrivs ha varit att nämnden skulle leda rättstillämpningen inom rättshjälpsområdet och samordna praxis från de sex rättshjälpsnämnder som ursprungligen inrättades.<sup>148</sup> Även i samband med inrättandet av Överklagandenämnden för etikprövning framhölls att en särskild nämnd skulle bidra till en effektiv och enhetlig prejudikatbildning.<sup>149</sup>

Ett annat syfte som nämns i två av överklagandenämndernas förarbeten är att nämnderna inrättats för att följa EU-lagstiftning eller EKMR. Syftet med inrättandet av Alkoholsortimentsnämnden 1995 var att säkerställa att Systembolaget i sin verksamhet uppfyller kraven på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Nämnden inrättades i samband med Sveriges inträde i EU och blev ett resultat av de diskussioner som då fördes med EU-kommissionen. Regeringen framhöll att nämnden är ett permanent och oavhängigt organ som har exklusiv behörighet att avgöra tvister mellan Systembolaget och leverantörer om produkturvalet. Nämnden utgör därmed en obligatorisk rättsinstans.<sup>150</sup> Även vid inrättandet av Skolväsendets överklagandenämnd angav regeringen att ett syfte var att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt art. 6.1 EKMR. I samband med detta konstateras också att förfarandet vid nämnden därför i så stor utsträckning som möjligt skulle motsvara förfarandet i domstol.<sup>151</sup> Vid inrättandet av Överklagandenämnden för studiestöd framhölls också att EU-rättens krav vad gäller rätten till överprövning utgör ett skäl bakom att en överklaganderätt skulle införas.<sup>152</sup>

Ett syfte med Överklagandenämnden för högskolan beskrivs ha varit att den myndighetsstruktur nämnden är en del av skulle bidra till ett effektivare utnyttjande av de ekonomiska resurser som läggs på högskole- och forskningsområdet.<sup>153</sup>

## 3.2 Sammanfattande analys

Frågan som kvarstår att besvara är de motiv som ligger bakom överklagandenämndernas inrättande kan förklara varför prövningen sker i nämnd i stället för i domstol. Ett motiv till flera överklagandenämnder är, som framgått ovan, att sakkunskap ska finnas tillgänglig vid prövning. Det framstår som ett starkt

---

<sup>147</sup> Se prop. 1954:20, s. 123.

<sup>148</sup> Se prop. 1988/89: 117, s. 19.

<sup>149</sup> Se prop. 2002/03:50, s. 160.

<sup>150</sup> Se prop. 1998/99:134, s. 146.

<sup>151</sup> Se prop. 2009/10:165, s. 560 ff.

<sup>152</sup> Se prop. 1999/2000:10, s. 132.

<sup>153</sup> Se prop. 1991/92:76, s. 4.

argument för överklagandenämnderna eftersom prövningarna i flera fall omfattar komplexa frågor som har vetenskaplig, etisk eller teknisk karaktär. Det är samtidigt inte självklart att detta behov endast kan tillgodoses av en nämnd, eftersom förvaltningsdomstolarna kan anlita sakkunniga eller inhämta yttranden från sådana. Detta innebär att specifik kunskap kan tillföras ett mål i förvaltningsdomstol, även om detta skiljer sig från att stadigvarande ha en sakkunnig ledamot.

En fråga som väcks i detta sammanhang är varför beslut inom just dessa områden ska överklagas till en överklagandenämnd, medan andra beslut som också fordrar sakkunskap vid prövningen i stället överklagas till förvaltningsdomstol. Till exempel måste det vid sådana ingripande beslut som omhändertagande av barn enligt LVU eller psykiatrisk tvångsvård enligt LPT,<sup>154</sup> anses föreligga ett behov av medicinsk eller social kunskap. Det är även i dessa fall av stor betydelse att besluten bli materiellt korrekta. Det finns säkerligen flera skäl till att sådana ärenden prövas i domstol och inte av en nämnd, till exempel eftersom besluten är så pass ingripande och betungande för den enskilde. I förvaltningsdomstol finns också som nämnt möjlighet till sakkunniga yttranden, vilket delvis kan kompensera för avsaknaden av sakkunniga ledamöter. Min poäng är dock att det inte framstår som helt konsekvent att de områden som har en överklagandenämnd kännetecknas av ett särskilt behov av sakkunskap, medan andra områden med ett liknande, eller eventuellt större sådant behov, hanteras av domstolar. Mot denna bakgrund framstår sakkunskapsmotivet som något som delvis är relevant, men det är inte ensamt tillräckligt för att förklara att överklagandenämnder finns på just dessa områden.

Att det ska finnas representation av något slag i nämnderna har också beskrivits som ett motiv bakom deras inrättande. I vissa fall ska lekmän som företräder allmänheten finnas, och i andra fall lekmän eller ledamöter som företräder ett visst intresse eller en organisation. Att lekmän som företräder allmänheten ska finnas med vid prövningen är inte unikt för överklagandenämnderna. Lekmän i form av nämndemän ska som ovan nämnts vara en del av sammansättningen i förvaltningsdomstol. Att allmänheten ska representeras genom nämndemän är alltså ett intresse som tillgodoses i förvaltningsdomstol, varför detta argument inte ensamt är tillräckligt för att förklara att överprövningen ska ske i en nämnd i stället för i domstol. Däremot förekommer ledamöter i överklagandenämnderna som ska företräda ett visst intresse eller en organisation, till exempel sådana som ska företräda djurskyddsintressen i Centrala djurförsöksetiska nämnden eller minoritetsgrupper i Nämnden mot diskriminering. En sådan ordning skiljer sig från förvaltningsdomstolarna, eftersom ledamöterna i domstolarna ska göra en självständig bedömning utifrån enbart rättsliga aspekter.

---

<sup>154</sup> 41 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga; 32 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Ett annat motiv bakom flera överklagandenämnder är behovet av en snabb handläggning. Detta är ett starkt argument för att prövningen ska ske i nämnd. Återigen väcks dock frågan om varför det är just inom dessa områden som beslut överklagas till en nämnd, om ett centralt syfte bakom överklagandenämnderna är att handläggningen ska vara snabb. Även om behovet av en skyndsam handläggning kan framstå som särskilt motiverad ibland, till exempel när det rör ersättning för vissa typer av skador såsom ärendena i Statens skaderegleringsnämnd och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, är det inte självklart att detta behov är mindre framträdande vad gäller andra ärenden som i stället överklagas till förvaltningsdomstol. Effektivitetsskäl kan därför inte ensamt förklara eller motivera varför överklagandenämnder inrättats på just dessa områden.

Beträffande de övriga motiv som ovan beskrivs är bilden mer splittrad. Dessa motiv är i större utsträckning knutna till specifika nämnder, till skillnad från exempelvis motiven rörande sakkunskap och snabb handläggning, och kan därför inte anses utgöra generella motiv för överklagandenämndernas existens.

Ett sådant motiv är behovet av en oberoende prövningsinstans. Att skapa en sådan instans är ett legitimt och viktigt syfte. Samtidigt väcks frågan om varför inte förvaltningsdomstolarna kunde utgöra en sådan instans, då dessa är oberoende och självständiga organ i förhållande till förvaltningsmyndigheterna. Ur denna synvinkel framstår det därför inte som nödvändigt att överprövningen ska ske just i en nämnd.

Motivet som rör att nämnderna ska skapa en enhetlig rättstillämpning och prejudikatbildning har viss bärkraft. En överklagandenämnd hanterar en viss typ av ärenden, vilket kan bidra till att dess bedömningar blir konsekventa. Samtidigt har också domstolarna i uppgift att säkerställa en enhetlig rättstillämpning, till exempel genom vägledande avgöranden i högre instans. Därför framstår inte heller detta motiv som något som endast kan tillgodoses i en nämnd.

I några fall lyfts också överklagandenämnderna som nödvändiga för att uppfylla vissa europarättsliga krav. I dessa fall har lagstiftaren behövt lösa ett problem, och därför inrättat en nämnd. Troligtvis hade dessa krav kunnat tillgodoses också genom domstolsprövning, varför inte heller detta argument ensamt kan motivera nämndlösningen. Ett motiv bakom Överklagandenämnden för högskolan beskrivs ha varit kostnadseffektivitet. Detta kan ses som ett godtagbart argument för att låta prövningen ske i nämnd i vissa fall.

Vilken karaktären de beslut som kan överklagas till nämnderna har är i detta sammanhang relevant att kommentera. Som framgått av avsnitt 2.1 är besluten som prövas av överklagandenämnderna i stor utsträckning av gynnande karaktär. Det finns dock undantag, till exempel prövar Nämnden mot

diskriminering beslut om viten och Övervakningsnämnderna prövar vissa av Kriminalvårdens beslut vid frihetsberövanden. Dessa beslut kan inte anses vara av gynnande karaktär och det är således inte endast gynnande beslut som överprövas av nämnder. Därför kan inte detta heller ses som ett gemensamt motiv bakom att prövningen i dessa fall ska ske i nämnd, och inte i domstol. I min mening är det lättare att motivera att prövningen sker i nämnd i de fall besluten är gynnande. I de fall besluten är av ett mer ingripande slag, är det mer motiverat att prövningen sker i domstol, eftersom en sådan helt oberoende instans då är mer lämpad att göra prövningen.

Sammantaget framstår de motiv som ligger bakom överklagandenämndernas inrättande som relevanta, men de kan sällan var för sig förklara varför prövningen sker i nämnd, och inte i domstol. Möjligtvis kan dock flera skäl tillsammans motivera denna ordning. Som framgått av avsnitt 1.4 nämner förvaltningsmyndigheten Statskontoret i sin översyn av svenska nämndmyndigheter några anledningar till att sådana finns. De menar att nämndmyndigheter är ett kostnadseffektivt sätt att samla en mycket kvalificerad kompetens, med syfte att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, utan att detta medför stora omkostnader. Statskontoret menar att nämndformen lämpar sig särskilt för domstolsliknande verksamheter. På detta sätt kan flera anledningar samspela för att motivera att överprövningen sker i nämnd; enligt Statskontoret möjliggör nämnderna att beslut fattas av personer med kvalificerad kompetens, samtidigt som kostnaderna hålls nere. Om det till exempel finns ett behov av sakkunskap vid prövning och samtidigt behov av en snabb handläggning, kan det vara lämpligt att låta en nämnd göra överprövningen. Samtidigt får jag intrycket av att andra faktorer kan ha haft betydelse för överklagandenämndernas inrättande, till exempel historiska och organisatoriska sådana. Det verkar inte finnas någon enhetlig eller entydig förklaring till att prövningen anförtrots nämnder i stället för domstolar. I min mening framstår därför ordningen som delvis inkonsekvent.

## 4 Rollen i förvaltningsrätten

I detta kapitel ska den tredje delfrågan behandlas, nämligen frågan om vilken ställning överklagandenämnderna har i relation till förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Inledningsvis följer en redogörelse för europarättens domstolsbegrepp och därefter för domstolars och förvaltningsmyndigheters ställning i svensk rätt. I kapitlets avslutande del görs en analys i syfte att besvara delfrågan.

### 4.1 Europarättens domstolsbegrepp

#### 4.1.1 Kort om europeisering

En faktor som har haft en stor inverkan på hur det svenska process- och konstitutionellrättsliga landskapet omformats under senare år är den ökande europeiseringen av den svenska processrätten.<sup>155</sup> Den svenska förvaltningsrätten har av europeiseringen påverkats på ett djupgående sätt.<sup>156</sup> Europeiseringen avser den inverkan unionsrätten och EKMR haft nationellt, exempelvis genom att svenska domstolar tilldelats en mer framskjuten roll.<sup>157</sup> Detta bland annat genom att överklagandeförbud, som tidigare i större utsträckning förekommit i svensk förvaltningsrätt, i flera fall har behövt åsidosättas på grund av den rätt till domstolsprövning som följer av unionsrätten och EKMR.<sup>158</sup> Europarätten har också bidragit till att det blivit allt vanligare att en domstol redan från början finns med i instansordningen.<sup>159</sup> Europeiseringen har i sin tur ansetts bidra till en ökande juridifiering av samhället, vilket innebär att samhällslivet och umgänget mellan medborgarna i större utsträckning blir inskrivet i regler och normer.<sup>160</sup>

#### 4.1.2 EKMR

Art. 6.1 EKMR medför långtgående krav på att nationella förvaltningsmyndigheters beslut ska kunna överprövas i domstol. Enligt artikeln har var och en rätt till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid, inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats genom lag, när hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter är föremål för prövning. Innebörden av denna rättighet har preciserats genom Europadomstolens praxis.

Begreppet domstol är enligt praxis autonomt och inte begränsat till traditionella domstolar. Nämnder och andra organ kan uppfylla kravet, förutsatt att de erbjuder de rättssäkerhetsgarantier som art. 6.1 kräver. Avgörande faktorer är

---

<sup>155</sup> Se Nergelius (2000), s. 11.

<sup>156</sup> Se Reichel och Wenander (2025), s.17.

<sup>157</sup> Se Nergelius (2000), s. 11.

<sup>158</sup> Se Larsson (2021), s. 562.

<sup>159</sup> Se Warnling Cornadsson (2024), s. 92.

<sup>160</sup> Se Wersäll (2009), s. 710.

bland annat om organet kan fatta bindande beslut, hur ledamöterna utses, deras mandattider och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån.<sup>161</sup>

Kravet på att domstolen ska vara oavhängig innebär att den institutionellt och faktiskt är oberoende i förhållande till regeringen, andra myndigheter och parterna i målet. Bedömningen påverkas särskilt av hur ledamöterna tillsätts, vilka villkor som gäller för deras tjänstgöring och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån.<sup>162</sup>

Domstolen ska också vara opartisk. Opartiskhet har enligt Europadomstolen både en subjektiv och en objektiv dimension. Subjektiv opartiskhet avser den enskilde domarens opartiska dömande, medan objektiv opartiskhet innebär att det inte får finnas legitima tvivel om domstolens neutralitet ur en utomstående perspektiv, exempelvis på grund av dess sammansättning. Europadomstolen har vidare betonat att oförenliga funktioner inte får utövas av samma person inom ett rättsligt förfarande. En ordning där samma person har roller i politisk verksamhet och i dömande verksamhet kan strida mot artikel 6.1, men prövningen sker alltid med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>163</sup>

Vad som utgör en civil rättighet har också konkretiserats genom Europadomstolens praxis. I domen Mendel mot Sverige framhöll Europadomstolen att begreppet civil rättighet ska tolkas enhetligt av alla konventionsstater, varför det inte är avgörande om en rättighet betraktas som civil enligt nationell rätt. Myndighetens beslutsfattande måste vara knutet till någorlunda klara krav för att det ska röra sig om en civil rättighet eller skyldighet. Beslut som bygger på en helt fri prövning faller utanför begreppet.<sup>164</sup>

Nämnder, som är förvaltningsmyndigheter med viss kvalificerad sammansättning, har i flera fall godtagits som domstolar av Europadomstolen. I exempelvis målet Le Compte, van Leuven och De meyer v. Belgien ansågs en medicinsk besvärnämnd med läkare och jurister utgöra en domstol.<sup>165</sup> I målet H v. Belgien uppfyllde en disciplinnämnd för advokater kraven.<sup>166</sup> I Sramek v. Österrike ansåg domstolen att en nämnd med jurister, tjänstemän och lekmän som hade i uppdrag att pröva tillstånd avseende fast egendom, utgjorde en domstol.<sup>167</sup> I målet Rolf Gustafson v. Sverige fann

---

<sup>161</sup> Se European Court of Human Rights (2013), s. 18; Vitkauskas och Dikov (2017), s. 23; Danelius m.fl. (2023), s. 249 f.

<sup>162</sup> Se Grande Stevens v. Italy (18640/10) dom den 4 mars 2014, punkt 132.

<sup>163</sup> Se Pabla Ky v. Finland (47221/99), dom den 22 juni 2004, punkt 27-29; McGonnell v. United Kingdom (28488/95), den 8 februari 2000, punkt 48-52.

<sup>164</sup> Se Mendel v. Sweden (28426/06), dom den 7 april 2009, punkt 41-45. Le Compte, van Leuven och De meyer v. Belgium (6878/75; 7238/75), dom den 23 juni 1981, punkt 55.

<sup>165</sup> Se Le Compte, van Leuven och De meyer v. Belgium (6878/75; 7238/75), dom den 23 juni 1981, punkt 55.

<sup>166</sup> Se H v. Belgium (8950/80), dom den 30 november 1987, punkt 50.

<sup>167</sup> Se Sramek v. Austria (8790/79), dom den 22 oktober 1984, punkt 36.

Europadomstolen att Brottskadenämnden,<sup>168</sup> som tagit beslut om brottska-  
deersättningen, var en domstol i konventionens mening.<sup>169</sup>

Det finns också några avgöranden i Europadomstolen där svenska organ inte ansetts vara domstolar. Detta på grund av bristande opartiskhet.<sup>170</sup> I målet Langborger mot Sverige behandlades Bostadsdomstolen, en numera avskaf-  
fad domstol vars ledamöter bland annat var representanter för organisationer  
för hyresgäster och hyresvärdar. I målet hade en tvist uppstått då en person  
inte ville omfattas av de kollektiva hyresförhandlingarna. Ledamöterna i  
domstolen var knutna till olika organisationer på hyresmarknaden varför de  
kunde antas ha ett gemensamt intresse i frågan. På grund av detta var dom-  
stolen inte oberoende och opartisk, och uppfyllde därför inte kraven.<sup>171</sup>

### 4.1.3 EU-rätten

Enligt art. 47 EU-stadgan har var och en rätt till att inom skälig tid få sin sak  
prövad i en rättvis och offentlig rättegång, inför en oavhängig och opartisk  
domstol som inrättats enligt lag.

Frågan om svenska domstolsliknande myndigheters ställning som domstolar  
har i EU-domstolen aktualiserats i samband med att förhandsavgöranden har  
begärts. En nationell domstol kan begära ett förhandsavgörande från EU-  
domstolen enligt art. 267 funktionsfördraget. EU-domstolens prövning av om  
ett nationellt organ i det sammanhanget kan räknas som en nationell domstol  
anses motsvara prövningen av huruvida ett organ är en domstol enligt art. 47  
EU-stadgan.<sup>172</sup>

I målet C-407/98 hade Göteborgs universitet anställt en professor i enlighet  
med svenska bestämmelser som fordrade positiv särbehandling av sökanden  
av underrepresenterat kön. En sökande som på grund av detta inte fick pro-  
fessorsanställningen överklagade beslutet till Överklagandenämnden för hög-  
skolan. Nämnden, som är ensam överprövningsinstans i sådana ärenden, be-  
gärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen. EU-domstolen behandlade  
inledningsvis frågan om överklagandenämnden kan anses utgöra en domstol,  
eftersom det endast är en sådan som kan begära förhandsavgöranden. EU-  
domstolen konstaterade beträffande detta att nämnden är upprättad enligt lag,  
den utövar rättskipning och förfarandet är kontradiktoriskt. Vad gäller frågan  
om oberoende, framhöll EU-domstolen att nämnden enligt RF (12 kap. 2 §)

---

<sup>168</sup> Brottskadenämnden ersattes 1994 av Brottsoffermyndigheten, se prop.  
1993/94:143.

<sup>169</sup> Se Rolf Gustafsson v. Sweden (23196/94), dom den 1 juli 1997, punkt 38-42.

<sup>170</sup> Se Reichel och Wenander (2025), s. 246.

<sup>171</sup> Se Langborger v. Sweden (11179/84), dom den 22 juni 1989, punkt 35.

<sup>172</sup> Se Reichel och Wenander (2025), s. 245.

ska vara oberoende och inte ta emot instruktioner när den fattar beslut. Därför ansåg EU-domstolen att överklagandenämnden utgör en domstol.<sup>173</sup>

Skatterättsnämnden behandlades i ett annat EU-fall. I målet C-134/97 ansåg EU-domstolen att nämnden inte utgör en domstol, eftersom nämndens uppdrag inte var att överpröva beslut, utan att meddela förhandsbesked.<sup>174</sup>

**4.1.4 Svensk rättspraxis rörande europarättens domstolskrav**  
De svenska högsta domstolarna har i några fall ansett att nämnder uppfyller kraven för att utgöra domstolar. Till exempel har de numera avskaffade nämnderna Resegarantinämnden och Preststödsnämnden ansetts uppfylla EKMR:s domstolskrav i RÅ 2002 ref. 104, NJA 2002 ref. 288 och RÅ 2004 ref. 122.

I målet HFD 2015 ref. 6 behandlades frågan om huruvida Överklagandenämnden för studiestöd uppfyller EKMR:s krav. Klaganden hade i fallet ansökt om studiemedel hos CSN men fått avslag med motiveringen att han inte klarat tillräckligt många högskolepoäng. Det förelåg inte heller särskilda skäl som kunde medföra att han ändå skulle beviljas studiemedel. Sökanden överklagade CSN:s beslut till Överklagandenämnden för studiestöd. När överklagandet prövades bestod nämnden endast av myndighetschefen, och överklagandet avslogs. Sökanden överklagade detta till förvaltningsrätten, som avvisade överklagandet med hänvisning till att ett överklagandeförbud föreligger enligt 6 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395). Avvisningsbeslutet överklagades sedan till kammarrätten och slutligen HFD. Frågan som var föremål för HFD:s prövning var om Överklagandenämnden för studiestöd kan anses vara en domstol enligt art. 6.1 EKMR och, om så är fallet, detta gäller även om nämnden endast består av myndighetschefen när beslutet fattats.

HFD konstaterade att överklagandenämnden är inrättad genom lag och att dess sammansättning och verksamhet uppfyller kraven för att betraktas som en domstol enligt EKMR. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare, ledamöterna utses för en bestämd tid och handläggningen omfattas av förvaltningslagens garantier om partsinsyn och möjlighet att yttra sig. HFD framhöll att nämnden, enligt RF, har ett konstitutionellt skydd mot påverkan i enskilda ärenden som i allt väsentligt motsvarar det som gäller för domstolar.<sup>175</sup> Mot denna bakgrund fann HFD att Överklagandenämnden uppfyller kraven för att betraktas som en domstol enligt art. 6.1 EKMR.

Därefter prövade HFD den omständighet att det aktuella beslutet fattats av myndighetschefen ensam. Domstolen framhöll att rollen som myndighetschef inte kan anses innefatta andra exekutiva funktioner än att säkerställa att Överklagandenämnden för studiestöds verksamhet fungerar ur ett praktiskt

---

<sup>173</sup> Se C-407/98, Katarina Abrahamsson och Leif Anderson mot Elisabet Fogelqvist, EU:C:2000:367, punkt 35-37.

<sup>174</sup> Se C-134/97, Skatterättsnämnden, EU:C:1998:535, punkt 16-18.

<sup>175</sup> Se 12 kap. 2 § och 11 kap. 3 § RF.

hänseende. Det förelåg vid tidpunkten inte ett krav på att myndighetschefen skulle vara eller ha varit ordinarie domare. Myndighetschefen hade dock i detta fall varit ordinarie domare. HFD konstaterade också att överklagandenämnden är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen, enligt 12 kap. 1 § RF, men att myndighetschefens koppling till regeringen inte föranleder att nämnden inte är oberoende, i EKMR:s mening. Det hade inte heller framkommit något annat som utgör skäl att ifrågasätta nämndens oberoende. Även om nämnden bestod av myndighetschefen ensam vid beslutet, ansåg HFD därför att överklagandenämnden utgör en domstol, enligt EKMR.

## 4.2 Domstolar och förvaltningsmyndigheter i svensk rätt

### 4.2.1 Uppdelningen i domstolar och förvaltningsmyndigheter

Av 1 kap. 8 § RF framgår att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar och förvaltningsmyndigheter behandlas således i samma grundlagsparagraf, vilket kan ses som ett uttryck för en avsaknad av formell, konstitutionell maktfördelning mellan den dömande makten och den verkställande makten, något som präglar 1974 års RF.<sup>176</sup> I denna reglerades också domstolarna och förvaltningsmyndigheterna inledningsvis i samma kapitel, vilket motiverades med att det föreligger betydande likheter mellan deras verksamheter.<sup>177</sup> Historiskt sett har således ingen skarp gräns dragits mellan rättskipning och förvaltning, utan gränserna har snarare varit flytande.<sup>178</sup> Enligt konstitutionell terminologi betecknas också fortsatt exempelvis både domstolar och förvaltningsmyndigheter som myndigheter.<sup>179</sup>

På senare tid har dock lagstiftaren, genom reformer, försökt åstadkomma en större åtskillnad mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Reformerna har inneburit dels att förvaltningsuppgifter flyttats från domstol till förvaltningsmyndigheter, dels att rättskipningsuppgifter flyttats från förvaltningsmyndigheter till domstol.<sup>180</sup> Genom 2010 års grundlagsreform förstärktes åtskillnaden mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna på så vis att de nu behandlas i olika kapitel i RF, nämligen 11- och 12 kap.<sup>181</sup> Det finns därutöver ett vilande grundlagsförslag på att bestämmelsen i 1 kap. 8 § RF ska delas upp i två olika stycken, där domstolarna behandlas i det ena och förvaltningsmyndigheterna i det andra. Detta föreslogs av 2020 års grundlagskommitté och regeringens förslag är att lagändringen träder i kraft 2027.

---

<sup>176</sup> Se Wenander och Persson (2024), s. 527.

<sup>177</sup> Se SOU 1972:15, s. 191.

<sup>178</sup> Se Johansen och Wejedal (2016), s. 105.

<sup>179</sup> Se Wenander och Persson (2024), s. 528.

<sup>180</sup> Se Johansen och Wejedal (2016), s. 105.

<sup>181</sup> Se prop. 2009/10:80, s. 119.

Det uttalade syftet med denna ändring är att stärka domstolarnas oberoende.<sup>182</sup>

I RF finns också en bestämmelse som behandlar rätten till en rättvis rättegång, likt art. 6.1 i EKMR. Av 2 kap. 11 § andra stycket RF framgår att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Denna bestämmelse infördes genom 2010 års grundlagsreform och syftar till att grundlagsfästa rätten till en rättvis rättegång. I förarbeten framhålls att denna princip redan innan gällde i svensk rätt genom art. 6.1. EKMR, men en generell bestämmelse på konstitutionell nivå ansågs behövlig. Av förarbeten framgår vidare att avsikten med bestämmelsen inte är att den ska föra över det bredare domstolsbegrepp som används i EKMR till 2 kap. RF eller RF i övrigt. Bestämmelsen ska därför, enligt förarbeten, *inte* tillämpas på nämnder som ansetts utgöra domstolar i EKMR:s mening.<sup>183</sup>

#### 4.2.2 Domstolsbegreppet i svensk rätt

Det har exempelvis i domarutredningens betänkande *En reformerad domstolslagstiftning* konstaterats att det svenska domstolsbegreppet är betydligt snävare än EKMR och EU-rättens.<sup>184</sup> Som nämndes i föregående avsnitt är en domstol enligt RF ett organ som ägnar sig åt rättskipning. I en artikel i Svensk Juristtidning har Tormod Johansen och Sebastian Wejedal diskuterat det svenska domstolsbegreppet. De framhåller att det leder till ett cirkelresonemang att låta domstolsbegreppet definieras genom rättskipning, samtidigt som begreppet rättskipning definieras som sådan verksamhet som domstolar utövar.<sup>185</sup> Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm har tidigare framhållit att domstolar kan definieras genom ett antal kriterier. Domstolar har (1) ”en mer kvalificerad sammansättning” än förvaltningsmyndigheter och (2) tillämpar ”ett mer utvecklat förfarande”. De påpekar dock att dessa två materiella kriterier inte är ofelbara eftersom vissa förvaltningsmyndigheter också kan uppfylla båda dessa. Petrén och Ragnemalm menar därför ett tredje, formellt, kriterium är avgörande, nämligen att ett organ är en domstol om riksdagen i lag har betecknat det så. Detta avgör organets grundläggande status.<sup>186</sup> Johansen och Wejedal är kritiska till denna syn, eftersom den möjliggör att ett organ kan kallas domstol utan att uppfylla några materiella krav. Lagstiftaren får då stor frihet att inrätta domstolar som ska fullgöra ”vilka uppgifter som helst, i vilken sammansättning som helst, och i vilka former som helst”.<sup>187</sup>

Johansen och Wejedal presenterar tre materiella domstolskriterier som ska resultera i ett funktionellt domstolsbegrepp. Kriterierna är att organet (1) faktiskt är självständigt, (2) faktiskt erbjuder ett rättssäkert förfarande och (3) har

---

<sup>182</sup> Se prop. 2024/25:165, s. 2 och 48.

<sup>183</sup> Se SOU 2008:125, s. 425 ff.

<sup>184</sup> Se SOU 2011:42, s. 90.

<sup>185</sup> Se Johansen och Wejedal (2016), s. 109.

<sup>186</sup> Se Petrén och Ragnemalm (1980), s. 36.

<sup>187</sup> Se Johansen och Wejedal (2016), s. 113.

en rättskipande funktion. Författarna menar att dessa materiella kriterier är möjliga att uppställa idag på grund av de nationella utvecklingslinjer som under de senaste åren inneburit en renodling av de svenska domstolarnas rättskipande uppgifter. Utvecklingslinjerna har varit att förvaltningsuppgifter flyttats från domstolar till förvaltningsmyndigheter medan rättskipningsuppgifter har flyttats från förvaltningsmyndigheter till domstolar, att domstolsväsendet renodlats genom att olika specialdomstolar avskaffats och att domarrollen renodlats genom en allmän övergång till kontradiktorisk rättskipning.<sup>188</sup> Om Johansen och Wejedals domstolskriterier tillämpas, menar de att det kan bli aktuellt att utvidga det svenska domstolsbegreppet till att också omfatta vissa myndigheter som inte betecknas som domstolar. Detta inkluderar exempelvis Överklagandenämnden för högskolan.<sup>189</sup>

### 4.3 Sammanfattande analys

Vad gäller frågan om vilken ställning överklagandenämnderna har i relation till förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, befinner sig nämnderna i ett gränsland. Å ena sidan är det enligt svensk rätt ostridigt att dessa nämnder är förvaltningsmyndigheter i konstitutionell mening och därför en del av den verkställande makten. Enligt RF lyder nämnderna, liksom andra myndigheter, under regeringen. Å andra sidan utövar de i praktiken rättskipning genom att pröva överklaganden och fatta bindande beslut i enskilda fall, vilket måste anses vara en dömande funktion.

Mot denna bakgrund kan en slutsats dras om att överklagandenämnderna utmanar uppdelningen i förvaltning och rättskipning. Som framgått av avsnitt 4.2.1 har gränsen mellan förvaltning och rättskipning historiskt varit flytande, vilket medfört att maktdelningen mellan den verkställande och den dömande makten varit otydlig. Överklagandenämnderna kan ses som ett uttryck för denna tradition av en flytande gränsdragning. De är förvaltningsmyndigheter med rättskipande uppgifter. Lagstiftaren har, som också framgått av avsnitt 4.2.1, försökt åstadkomma en tydligare uppdelning mellan förvaltning och rättskipning på senare år, till exempel genom förändringar i RF. Överklagandenämnderna framstår därför som något som lever kvar från den ordning som tidigare gällt, och som inte ligger helt i linje med den uppdelning som lagstiftaren senare försökt åstadkomma. Att lagstiftaren på senare år haft och nu har en avsikt att tydligare skilja på förvaltning och rättskipning aktualiserar frågan om överklagandenämndernas framtida roll. Om ambitionen är att stärka domstolarnas oberoende och tydligare särskilja rättskipning från förvaltning är det relevant att ifrågasätta om det är konsekvent att behålla nämnderna, som är något mellanting mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar. Enligt min mening bidrar nämligen inte överklagandenämnderna till en tydlig

---

<sup>188</sup> Se Johansen och Wejedal (2016), s. 113 f.

<sup>189</sup> Se Johansen och Wejedal (2016), s. 142.

uppdelning mellan förvaltning och rättskipning, utan fungerar mer som en brygga mellan dessa två saker.

Något som också problematiserar beskrivningen av nämndernas roll är att de anses utgöra domstolar i en europarättslig kontext. Ett organs formella beteckning är inte avgörande för om de ska anses vara domstolar enligt europarätten, utan huruvida organet uppfyller vissa krav, såsom kraven på oavhängighet och opartiskhet. Flera nämnder har i europarättslig praxis ansetts vara just domstolar, eftersom de uppfyller dessa krav. Detta bekräftas även i svensk praxis, där exempelvis HFD i 2015 ref. 6 fastslagit att Överklagandenämnden för studiestöd uppfyller kraven enligt artikel 6.1 EKMR. Enligt HFD kan således en överklagandenämnd utgöra en domstol i EKMR:s mening, varför det är acceptabelt att sådana ersätter domstolsprövning. Detta innebär att överklagandenämndernas roll avgörs av kontexten. I konstitutionell mening är de förvaltningsmyndigheter, men i europarättslig mening domstolar. Europarätt är som bekant också svensk rätt, eftersom Sverige är medlem i EU och har ratificerat EKMR,<sup>190</sup> varför den europarättsliga synen på nämnderna är av vikt, och inte endast den konstitutionella.

Av intresse är också att analysera överklagandenämnderna utifrån det funktionella domstolsbegrepp som Johansen och Wejedal presenterar. Enligt deras kriterier ska ett organ vara (1) faktiskt självständigt, (2) erbjuda ett rättssäkert förfarande och (3) ha en rättskipande funktion, för att klassas som en domstol. Vad gäller de två första kriterierna, har det inte framkommit något som talar för att nämnderna inte skulle vara självständiga eller erbjuda ett rättssäkert förfarande. Överklagandenämnden för studiestöd har enligt högsta instans exempelvis uppfyllt kravet på oavhängighet i HFD 2015 ref. 6. En mer djupgående analys av överklagandenämnderna utifrån rättssäkerhet (och effektivitet) följer dock i nästa kapitel. Johansen och Wejedals tredje domstolskriterium är att organ ska ha en rättskipande funktion. Författarna framhåller att vissa förvaltningsmyndigheter, till exempel Överklagandenämnden för högskolan, kan komma att klassas som domstolar om deras domstolskriterier tillämpas. I min mening har nämnderna en rättskipande funktion. De prövar överklaganden och fattar bindande beslut i enskilda fall. Ur denna synvinkel närmar sig överklagandenämnderna Johansen och Wejedals domstolsbegrepp, vilket förstärker bilden av nämnderna som organ i gränslandet mellan förvaltning och rättskipning.

När överklagandenämndernas roll i förvaltningsrätten ska analyseras blir också de olika definitioner som finns av begreppet förvaltningsprocessrätt intressant att kommentera. Som framgått av ovan avsnitt 1.6, definierar Rune Lavin och Hans Ragnemalm detta begrepp på olika sätt, och i denna uppsats har jag valt att utgå från Ragnemalms definition. Ragnemalm menar att

---

<sup>190</sup> Se lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

förvaltningsprocessrätt omfattar både förfarandet i förvaltningsdomstol och hos förvaltningsmyndigheterna, medan Lavin menar att begreppet är reserverat för förfarandet i domstol. Om Lavins begreppsdefinition skulle tillämpas och förvaltningsprocessen begränsas till domstolsförfarandet, framstår nämnderna som en tydligare del av förvaltningen. Om Ragnemalms definition appliceras, ingår myndigheters beslutsfattande och överprövning i förvaltningsprocessen, varför också överklagandenämnderna är en del av den. Detta är också något som förstärker bilden av nämnderna som organ mellan förvaltningen och domstolarna.

Sammanfattningsvis är det svårt att fastställa överklagandenämndernas exakta roll i förvaltningsrätten. De är konstitutionellt sett förvaltningsmyndigheter, men de utför i min mening rättskipande uppgifter. Just detta faktum komplicerar saken, eftersom det framgår av RF att för rättskipningen finns det domstolar. Domstolarna definieras på så vis som organ som utför rättskipning. Ändå är överklagandenämnderna förvaltningsmyndigheter, i konstitutionell mening, men ur en europarättslig synvinkel är överklagandenämnderna funktionellt sett domstolar. De illustrerar på så vis de spänningar som kan uppstå när nationella traditioner möter europarätten.

## 5 En rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut

I detta kapitel behandlas den fjärde delfrågan; i vilken utsträckning bidrar överklagandenämnderna till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut? Inledningsvis presenteras en redogörelse av vad begreppen rättssäkerhet och effektivitet omfattar i detta sammanhang. Detta görs under teoretiska utgångspunkter. Sedan följer en analys av hur överklagandenämnderna bidrar till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut. Rättssäkerhet och effektivitet behandlas separat.

### 5.1 Teoretiska utgångspunkter

Grundläggande för förvaltningsrätten är balansgången mellan å ena sidan rättssäkerhet och å andra sidan effektivitet. Av 9 § förvaltningslagen följer att ett ärende hos förvaltningsmyndigheterna och ett förvaltningsärende hos domstolarna ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I förarbeten diskuteras denna formulering utifrån det faktum att lagar och föreskrifter får effekt genom förvaltningens rättstillämpning, och ett myndighetsbeslut påverkar ofta den enskilde på något sätt. En del myndighetsbeslut är gynnande och till den enskildes fördel, men en del är också betungande och till den enskildes nackdel. Ett effektivt och rättssäkert förfarande lyfts därför som avgörande för att bibehålla allmänhetens tilltro till förvaltningen.<sup>191</sup> 9 § förvaltningslagen är tänkt att ge uttryck för ett grundläggande kännetecken för svensk förvaltning; förfarandet, inklusive själva beslutsfattandet, ska vara okomplicerat, relativt snabbt och kostnadseffektivt, samtidigt som effektivitetssynpunkter inte får vara ensamt avgörande. Effektivitetssynpunkterna ska balanseras mot berättigade krav på rättssäkerhet.<sup>192</sup>

Av förvaltningslagens förarbeten framgår att formuleringen i 9 §, om att ärenden ska handläggas enkelt och snabbt, på ett adekvat sätt beskriver vad som ingår i kravet på effektivitet.<sup>193</sup> Uttrycket enkelt och snabbt innefattar bland annat att ärendena inte ska belastas med onödig skriftväxling eller utredning som resulterar i att avgörandet fördröjs på ett omotiverat sätt. Ärendets art avgör hur handläggningen ska ske och ärendet ska tas upp för avgörande snarast möjligt efter att utredningen i ärendet avslutats. Kravet på kostnadseffektivitet i 9 § ska förstås i vid bemärkelse, varför kostnaderna för både det allmänna och den enskilda omfattas.<sup>194</sup> Lena Marcusson har framhållit att rimliga handläggningstider är en del av effektiviteten, samtidigt som det också är en rättssäkerhetsaspekt för den enskilde. En enskild ska inte behöva vänta

---

<sup>191</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 20 f.

<sup>192</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 74.

<sup>193</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 74.

<sup>194</sup> Se Lundmark och Säfssten, Förvaltningslagen En kommentar (2025-12-15, version 2, JUNO), 9 § förvaltningslagen.

oskäligt länge på ett beslut som kan vara avgörande eller ha betydelse för dennes livssituation, utan få ett sådant inom rimlig tid.<sup>195</sup>

Innebörden av rättssäkerhetsbegreppet är generellt sett omdiskuterad. Det finns ingen entydig definition av begreppet, utan det används i skilda betydelser.<sup>196</sup> Av förarbeten framgår att begreppet, i relation till 9 § förvaltningslagen, omfattar regler som ställer krav på opartiskhet, utredning, kommunikation och motivering vid myndigheters handläggning. Att dessa regler följs medför att myndighetsbeslut inte fattas på ett bristfälligt eller felaktigt underlag. Reglerna medför också att enskilda har möjlighet att tillvarata sina intressen i samband med handläggningen av ett ärende hos en myndighet. Att förvaltningsmyndigheters handläggning ska syfta till materiellt korrekta beslut framhålls också som en självklar del av kravet på rättssäkerhet.<sup>197</sup> I 9 § förvaltningslagen är det den enskildes rättssäkerhet i vid bemärkelse som avses.<sup>198</sup>

Av förarbeten till den tidigare förvaltningslagen, 1986 års lag, framgår att med rättssäkerhet avses att myndigheter handlägger ärenden opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt i syfte att säkerställa att både förfarandet och besluten är korrekta i formell juridisk mening.<sup>199</sup> I HFD 2021 ref. 71 uttalade domstolen att ett övergripande syfte med förvaltningsprocessen är att värna den enskildes rättssäkerhet. Begreppet rättssäkerhet tar sikte på processens utformning och innefattar exempelvis regler som ska säkerställa en allsidig, transparent och objektiv prövning.<sup>200</sup> Domstolen uttalade också att ett annat syfte med förvaltningsprocessen är att värna den enskildes rättsskydd. Med rättsskydd avses möjligheten att få till stånd en prövning av beslut.<sup>201</sup> Rättsskyddsprincipen är en allmän rättsprincip som kan härledas ur unionsrätten.<sup>202</sup>

Alf Bohlin och Wiweka Warnling Conradsson har beskrivit rättssäkerhetsbegreppet som mycket omfattande och vagt. Det innefattar bland annat kravet på ett effektivt rättsskydd, rätt till domstolsprövning och krav på förutsebarhet. Även rättssäker förvaltning är en del av begreppet, något som ibland benämns som ”god förvaltning”.<sup>203</sup> Warnling Conradsson har vidare poängterat att just möjligheten till överklagande är nödvändig ur ett rättssäkerhetsperspektiv.<sup>204</sup> Att den enskilde får en ny prövning av ett beslut denne menar är olagligt, olämpligt eller rättsstridigt, utgör en enligt henne

---

<sup>195</sup> Se Marcusson (2010), s. 252.

<sup>196</sup> Se till exempel Frändberg (2000/01), s. 269; Beyer (1990/91), s. 392.

<sup>197</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 74 f.

<sup>198</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 75.

<sup>199</sup> Se prop. 1985/86:80 s. 13.

<sup>200</sup> Se HFD 2021 ref. 71, p. 9.

<sup>201</sup> Se HFD 2021 ref. 71, p. 9.

<sup>202</sup> Se Nergelius (2000), s. 38 f.

<sup>203</sup> Se Bohlin och Warnling Conradsson (2007), s. 382 f.

<sup>204</sup> Se Warnling Conradsson (2024), s. 91.

rättssäkerhetsgaranti.<sup>205</sup> Claes Beyer lyfter också rätten till domstolsprövning som en av fem rättssäkerhetsprinciper.<sup>206</sup>

Rättssäkerhet och effektivitet är således två målsättningar som förvaltningen ska realisera. Dessa målsättningar kan emellertid komma i konflikt med varandra. Håkan Strömberg och Bengt Lundell framhåller att effektivitet och rättssäkerhet ofta sätts i motsatsförhållande till varandra. En alltför snabb handläggning av förvaltningsärenden riskerar att medföra felaktiga och olagliga avgöranden, samtidigt som en alltför långsam och omständlig handläggning, som förvisso leder till korrekta beslut, kan hämma myndigheters effektivitet. Författarna framhåller dock att motsatsförhållandet inte ska överdrivas. Allmänhetens förtroende är avgörande för att förvaltningen ska fungera effektivt, och ett sådant förtroende kan endast skapas genom ett förfarande som uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet. Samtidigt innebär en hög andel felaktiga beslut, till följd av slarv eller tidspress, i sig en bristande effektivitet, samtidigt som rättssäkerhetsgarantier får begränsat värde för den enskilde om processen blir alltför långsam och dyr. Målet kan därför inte vara fullständig rättssäkerhet eller fullständig effektivitet, utan det blir alltid fråga om att göra en kompromiss. Utformningen av förvaltningen ska i en skäligen utsträckning tillgodose både kraven på effektivitet och kraven på rättssäkerhet.<sup>207</sup> Michael Asimov framhåller på samma sätt att förvaltningssystemets utformning bör vara en optimal avvägning mellan korrekthet, effektivitet och rättvisa.<sup>208</sup>

## 5.2 Rättssäkerhet

### 5.2.1 Rätten till överprövning som en rättssäkerhetsgaranti

Rätten att kunna överklaga ett beslut och få sin sak omprövad utgör en central rättssäkerhetsgaranti. Denna rätt har en stark anknytning till den enskildes rättsskydd, ett begrepp som avser just rätten att få sin sak prövad. Som framgår ovan har HFD beskrivit rättsskyddet som ett syfte med förvaltningsprocessen. Rätten till domstolsprövning är som bekant också stadgad i art. 6.1 EKMR. Överklagandenämnderna bidrar ur detta hänseende till rättssäkerheten genom att säkerställa att enskilda får till stånd en ny prövning av ett beslut inom vissa områden, och de fungerar därför som en rättssäkerhetsgaranti. Samtidigt bör framhållas att om nämnderna inte funnits, skulle det sannolikt alltjämt föreligga ett krav på att de aktuella besluten ska kunna överklagas till någon annan instans, enligt art. 6.1 EKMR. Troligtvis skulle besluten i ett sådant scenario kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Därför är överklagandenämnderna inte nödvändiga i strikt mening för att tillgodose rätten till överprövning, eftersom denna rätt hade kunnat tillgodoses

---

<sup>205</sup> Se Warnling Conradsson (2024), s. 83.

<sup>206</sup> Se Beyer (1990/91), s. 393.

<sup>207</sup> Se Strömberg och Lundell (2022), s. 166.

<sup>208</sup> Se Asimov (2015), s. 31.

genom prövning i exempelvis allmän förvaltningsdomstol. Nämnderna är därför inte oundgängliga, men de medför att det finns en särskilt anpassad instans för överprövning inom vissa områden, vilket bidrar till att stärka rättsskyddet.

Samtidigt kan noteras att överklagandenämnderna i nästan alla fall utgör slutinstans. Att nämndernas beslut som huvudregel inte kan överklagas vidare innebär att rättsskyddet i viss mån begränsas. Samtidigt omfattar rätten till domstolsprövning enligt EKMR endast prövning i *en* överinstans, varför detta krav således är uppfyllt.

### 5.2.2 Sakkunskap, representation och materiellt riktiga beslut

Något som kan beskrivas som en fördel med överklagandenämnderna är deras tillgång till särskild sakkunskap. Som framgått av avsnitt 3.1.1 är tillgången till sakkunskap ett tydligt motiv bakom flera nämnders inrättande. Deras sammansättning, med i många fall både juridisk och ämnesspecifik kompetens, bidrar med stor sannolikhet till mer materiellt korrekta beslut.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är detta av stor vikt, eftersom en del av rättssäkerheten är att beslut som rör enskilda i så stor utsträckning som möjligt ska vara korrekta i sak. Särskilt i komplexa och specialiserade ärenden, till exempel inom forskning, utbildning eller skadereglering, framstår nämnderna, genom sin sakkunskap, som väl anpassade för uppgiften. Samtidigt föreligger vissa risker med att låta sakkunniga vara en del av beslutsfattandet. Som redogjorts för i avsnitt 3.1.1 kan sakkunniga ledamöter bidra till att beslutsfattandet möjligtvis blir mindre transparent och svårare att förstå för den enskilde. Det kan också uppstå en obalans där sakkunniga får ett oproportionerligt stort inflytande över beslutsfattandet. På så vis skulle rättssäkerheten kunna påverkas negativt.

Även det faktum att vissa överklagandenämnder i sin sammansättning har lekmän och viss intresserepresentation kan diskuteras ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Detta kan bidra till en ökad legitimitet och acceptans för de beslut som nämnderna fattar, vilket är positivt för rättssäkerheten. Allmänhetens förtroende för beslutsfattande är av stor betydelse. Samtidigt föreligger alltid en risk för att representation i nämnderna kan påverka objektiviteten i beslutsfattandet. Om vissa ledamöter uppfattas företräda särskilda intressen kan det minska tilltron till nämndens opartiskhet.

### 5.2.3 Opartiskhet och oberoende

Det föreligger vissa faktorer som väcker frågor ur ett rättssäkerhetsperspektiv vad gäller överklagandenämndernas opartiskhet och oberoende. Det är i flera fall regeringen som utser ledamöter, vilket riskerar att påverka nämndernas oberoende, åtminstone ur ett principiellt perspektiv. Att regeringen utser exempelvis ledamöter i förvaltningsmyndigheter är förvisso inte konstigt,

eftersom myndigheterna lyder under regeringen. Det som dock gör situationen mer komplicerad i detta sammanhang är att överklagandenämnderna, trots sin formella ställning som myndigheter, utövar någon form av rättskipning. De har en särpräglad position i förvaltningsrätten och kan betraktas som ett mellanting mellan förvaltningsmyndighet och domstol.

Mot denna bakgrund kan regeringens inflytande över sammansättningen framstå som problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Som framgått av uppsatsens avsnitt 1.4 om forskningsläget, är detta något som Vilhelm Persson och Henrik Wenander lyfter i sin artikel *Domaren som tjänsteman*. De framhåller att domare som verkar i domstolsliknande nämnder i vissa avseenden har ett svagare konstitutionellt skydd än domare som arbetar i domstol. Domare i nämnder utses av regeringen, ofta för en bestämd tid, de omfattas inte av samma skydd mot entledigande, nämnderna regleras framför allt i förordning och regeringen beslutar om ersättning till ordföranden och vice ordföranden. Persson och Wenander menar att detta skapar ett utrymme för regeringen att påverka beslutsfattandet som i teorin skulle kunna missbrukas.<sup>209</sup>

Problematiken ligger således inte att regeringen faktiskt påverkar beslutsfattandet i överklagandenämnderna, utan i att en sådan risk finns, varför systemets utformning riskerar att försvaga nämndernas oberoende. Något som dock bör nämnas i sammanhanget och som nyanserar bilden är att ordinarie domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol också utses av regeringen, om än efter förslag från Domarnämnden.<sup>210</sup> Det framstår därför i min mening som mindre problematiskt att regeringen utser domare i överklagandenämnderna.

Persson och Wenander framhåller vidare att domares medverkan i förvaltningsorgan kan ses som problematiskt om en strikt konstitutionell maktindelning föreligger. I den svenska konstitutionen saknas emellertid en sådan formell maktindelning och därför har detta argument inte lika stor relevans, enligt Persson och Wenander. Detta argument är enligt mig relevant. Att det i Sverige historiskt inte funnits en tydlig konstitutionell maktindelning mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter medför därför att det inte framstår som lika problematiskt att regeringen utser domare i både domstolar och förvaltningsmyndigheter. Som framgått av avsnitt 4.2.1, har lagstiftaren på senare år dock försökt åstadkomma en större åtskillnad mellan rättskipning och förvaltning, till exempel genom att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna sedan 2010 regleras i olika kapitel i RF. Det finns som bekant också ett vilande grundlagsförslag på att dela upp 1 kap. 8 § RF i två olika stycken och denna förändring syftar uttryckligen till att stärka domstolarnas oberoende. Om lagstiftarens avsikt och vilja är att rättskipningen och förvaltningen i större utsträckning ska hållas isär framöver, kommer det inflytande som regeringen har över domstolarna i min mening att framstå som mer

---

<sup>209</sup> Se Wenander och Persson (2024), s. 545.

<sup>210</sup> Se 3 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

problematiskt. Detsamma bör gälla regeringens inflytande över överklagandenämnderna, trots att de har en säregen position någonstans mellan förvaltning och rättskipning. Dock måste domare utses av något organ, och det framstår som rimligt att regeringen ansvarar för denna uppgift, eftersom regeringen har godkänts av riksdagen och därför är ett uttryck för folkets vilja.

Vidare bör nämndernas koppling till andra myndigheter diskuteras. Flera nämnder har myndigheter som utför administrativa och handläggande uppgifter åt dem. Detta kan ge upphov till frågor om den institutionella självständigheten, särskilt i de fall där samma myndighet fattar beslut som överklagas samtidigt som den har hand om administrativa uppgifter åt nämnden. Detta kan framstå som problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Som framgått av avsnitt 2.5, ska Kammarkollegiet till exempel utföra administrativa uppgifter åt Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor och Statens skaderegleringsnämnd, samtidigt som det är Kammarkollegiets beslut som ska överklagas till dessa nämnder. Det finns därför skäl att ifrågasätta huruvida prövningen i nämnderna i dessa fall är en fullkomligt oberoende sådan.

## 5.3 Effektivitet

### 5.3.1 Snabb handläggning

Ett motiv bakom inrättandet av flera överklagandenämnder är att dessa ska bidra till en snabbare handläggning. Genom att låta en särskild instans pröva en viss typ av ärende blir troligtvis handläggningstiderna kortare. Förvaltningsdomstolarna prövar ett mycket stort antal ärenden vilket möjligtvis leder till längre processer. Överklagandenämnderna bidrar på så vis till effektivitet i den mening som avses i 9 § förvaltningslagen. För en enskild utgör också kortare handläggningstider en rättssäkerhetsaspekt, vilket visar hur effektivitet och rättssäkerhet inte alltid måste vara motpoler, utan dessa mål kan också sammanfalla.

### 5.3.2 Specialisering och begränsad instansordning

Överklagandenämndernas specialisering innebär troligtvis att ärenden hantearas mer effektivt. Nämndernas ledamöter handlägger ärenden inom ett visst område. Ärendetypen är begränsad och mer likartad, vilket medför att ledamöterna inte behöver sätta sig in i nya sakområden på samma sätt som domstolar behöver göra. Detta borde leda till snabbare avgöranden.

Att överklagandenämnderna utgör sista instans bidrar också till effektiviteten eftersom handläggningen snabbare kommer till ett slutligt avgörande. Detta är positivt också sett till kostnadseffektivitet, både för det allmänna och för den enskilde. Mindre omfattande processer och färre instanser innebär lägre kostnader.

Att instansordningen är begränsad bidrar således till effektiviteten, men detta kan också vägas mot rättssäkerheten. Färre instansordningar innebär att ärendet omprövas färre gånger och möjligheten för den enskilde att få ett felaktigt beslut ändrat minskar. Samtidigt medför en mer omfattande instansordning längre handläggningstider, vilket också kan vara påfrestande för den enskilde. Det blir således en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet; fler instanser bidrar möjligtvis till fler materiellt korrekta beslut, medan färre instanser främjar en effektivare handläggning.

## 5.4 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis bidrar överklagandenämnderna i stor utsträckning till en rättssäker och effektiv överprövning av förvaltningsbeslut. Nämnderna tillgodoser rätten till överprövning, samtidigt som deras tillgång till sakkunskap, specialisering och begränsade instansordning med stor sannolikhet bidrar till en snabb handläggning och materiellt korrekta beslut. Samtidigt kan några nämnders oberoende ifrågasättas på vissa vis och representationen i flera nämnder kan vara positiv men också problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv. För att återkoppla till Johansen och Wejedals funktionella domstolsbegrepp, som behandlats i ovan avsnitt 4.3, kan konstateras att överklagandenämnderna således i mångt och mycket uppfyller samtliga kriterier, eftersom de (1) är faktiskt självständiga, (2) erbjuder ett rättssäkert förfarande och (3) har en rättsskipande funktion.

## 6 Avslutande reflektioner

Uppsatsens övergripande frågeställning är vilken ställning och funktion överklagandenämnderna har i förvaltningsrätten. Det har genom uppsatsen framkommit att överklagandenämnderna utgör en grupp organ som verkar på vitt skilda områden. Gemensamt för nämnderna är att de utför en rättslig kontroll av andra myndigheters beslut, och denna kontroll sker ofta inom snävt avgränsade områden. Nämnderna skiljer sig också åt, till exempel genom att deras prövning varierar mellan en mer normbunden och en mer skönmässig sådan. Överklagandenämndernas sammansättning uppvisar liknande drag i form av juridisk kompetens, samtidigt som det finns variationer vad gäller sakkunskap och representation. Överklagandenämnderna är också ofta, i stor utsträckning, reglerade i förordning och på något vis en del av en annan myndighet.

Vad gäller motiven bakom överklagandenämndernas inrättande, framgår att dessa i huvudsak är behovet av särskild sakkunskap, möjlighet till representation av olika intressen eller grupper och snabbare handläggning. Det finns ett antal ytterligare motiv som nämns för enstaka nämnder. Motiven är i sig relevanta, men förklarar inte var för sig att prövningen ska ske i nämnd, och inte i domstol. Detta kan dock vara motiverat när flera skäl samverkar, men ordningen verkar inte ha en entydig eller enhetlig förklaring. Möjligtvis har också historiska och organisatoriska aspekter haft en inverkan.

Av uppsatsen framgår vidare att överklagandenämnderna har en säregen roll i förvaltningsrätten. Nämnderna gör en domstolsliknande överprövning av förvaltningsbeslut, vilket i min mening är en form av rättskipning. Enligt RF finns för rättskipningen domstolar, men nämnderna är trots detta, i konstitutionell mening, förvaltningsmyndigheter. Nämnderna uppfyller också europarättens domstolskrav och är därför att betrakta som domstolar, enligt europarättens funktionella definition. Överklagandenämnderna förhåller sig således på ett komplicerat sätt till förvaltningsmyndigheterna och domstolarna; de är något mellanting.

Förvaltningsrätten präglas av avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet. Båda dessa mål ska tillgodoses, utan att det ena tränger undan det andra. Som framgår av uppsatsen bidrar överklagandenämnderna till en rättssäker överprövning av förvaltningsbeslut på olika sätt. De skapar en särskilt anpassad instans för överprövning, som ofta har sakkunskap vid prövningen vilket sannolikt bidrar till mer materiellt korrekta beslut. Samtidigt kan vissa nämnders oberoende ifrågasättas och representationen i flera nämnder kan vara positiv men också problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Överklagandenämnderna kan också anses bidra i effektivitetshänseende genom specialisering och kortare handläggningstider.

Sammantaget framstår överklagandenämndernas ställning och funktion i förvaltningsrätten som varken entydigt positiv eller problematisk, utan som en ändamålsenlig men inte oproblematisk lösning. Nämnderna erbjuder tydliga fördelar genom sin specialisering, sakkunskap och snabba handläggning, vilket kan bidra till både materiellt riktiga beslut och en effektivare förvaltning. Samtidigt aktualiserar de vissa rättssäkerhetsfrågor och det är svårt att klargöra exakt hur de förhåller sig till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Motiven bakom nämndernas inrättande är delvis spretiga och det framstår inte som helt konsekvent att nämnderna finns på just dessa områden. De intar således en smått oklar ställning, men samtidigt fyller de en funktion. Ordningen, såsom den är för närvarande, verkar fungera. Det finns, i min mening, inte skäl som är tillräckligt starka för att den omedelbart bör förändras. Det går därför att försvara att överklagandenämnderna fortsatt spelar en roll i det svenska förvaltningssystemet.

Som framhållits i uppsatsens inledande del, avsnitt 1.1, finns det inte någon enhetlig modell för hur ett förvaltningssystem bör utformas. Michael Asimov framhåller att varje land har i uppgift att utforma ett system där förvaltningens beslutsfattande gentemot de enskilda hanteras på ett fördelaktigt sätt. Olika länders system utformas genom historiska och politiska avvägningar, och därför sker prövningen av förvaltningsbeslut i vissa system i större utsträckning i domstol och i andra system inom förvaltningen. Det danska systemet är ett exempel på hur systemet kan utformas, där prövningen sker i särskilda nämnder. Den svenska ordningen är ett annat exempel på hur systemet kan utformas, där huvudregeln är att överprövning sker i förvaltningsdomstol, men i vissa fall ska beslut överklagas till exempelvis en nämnd. Överklagandenämnderna fungerar som ett betydelsefullt komplement och intar en position någonstans mellan domstolarna och förvaltningen. Den svenska ordningen framstår möjligtvis inte som helt enhetlig eller systematiskt genomtänkt, men den tycks i praktiken fungera väl.

Uppsatsens syfte har varit att bidra med ökad kunskap om överklagandenämnderna i den svenska förvaltningsrätten. Genom analysen har en mer nyanserad bild av deras ställning och funktion kunnat utrönas. Min förhoppning är att uppsatsen har synliggjort de fördelar och de problem som är förknippade med ordningen, samt att den kan bidra till en fortsatt diskussion om hur förvaltningen i allmänhet och hur överprövningen av förvaltningsbeslut i synnerhet bör utformas för att vara mest fördelaktig. I en rättsordning där målen är både rättssäkerhet och effektivitet, är sådana frågor alltid relevanta.

## Bilaga A

Överklagandenämnd	Reglering
<b>Alkoholsortimentsnämnden</b>	Alkohollagen (2010:1622).  Förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden.
<b>Centrala djurförsöksetiska nämnden</b>	Djurskyddsförordningen (2019:66).  Djurskyddslagen (2018:1192).
<b>Notarienämnnden</b>	Förordningen (2007:1076) med instruktion för Notarienämnnden.  Notarieförordningen (1990:469).
<b>Nämnden mot diskriminering</b>	Diskrimineringslagen (2008:567).  Förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.
<b>Riksdagens överklagandenämnd</b>	Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.  Riksdagsordningen (2014:801).
<b>Riksvärderingsnämnden</b>	Förfogandelagen (1978:262).  Ransoneringslagen (1978:268).
<b>Rättshjälpsnämnden</b>	Förordningen (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden.  Rättshjälpslagen (1996:1619).
<b>Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor</b>	Förordningen (2007:830) med instruktion för Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.  Lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

<p><b>Skolväsendets överklagandenämnd</b></p>	<p>Förordning (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd.</p> <p>Skollagen (2010:800).</p>
<p><b>Statens skaderegleringsnämnd</b></p>	<p>Förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd.</p> <p>Lagen (2021:1070) om statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19.</p> <p>Lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering.</p>
<p><b>Statens överklagandenämnd</b></p>	<p>Anställningsförordningen (1994:373).</p> <p>Förordningen (2007:826) med instruktion för Statens skaderegleringsnämnd.</p> <p>Förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.</p>
<p><b>Överklagandenämnden för etikprövning</b></p>	<p>Biobankslagen (2023:38).</p> <p>Förordningen (2007:1068) med instruktion för Överklagandenämnden för etikprövning.</p> <p>Lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.</p>
<p><b>Överklagandenämnden för högskolan</b></p>	<p>Förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.</p> <p>Högskolelagen (1992:1434).</p>
<p><b>Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag</b></p>	<p>Förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.</p> <p>Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.</p> <p>Rättegångsbalken (1942:740).</p>

<p><b>Överklagandenämnden för studiestöd</b></p>	<p>Förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.</p> <p>Förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.</p> <p>Lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.</p> <p>Studiestödslagen (1999:1395).</p>
<p><b>Övervakningsnämnderna</b></p>	<p>Brottsbalken (1962:700).</p> <p>Förordningen (1998:1318) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m.m.</p> <p>Lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.</p>

# Käll- och litteraturförteckning

## KÄLLOR

### Offentligt tryck

#### Propositioner

Prop. 1954:20, Kungl. Maj:ts proposition nr 20.

Prop. 1972:4, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till rätts-  
hjälpslag m.m.

Prop. 1976/77:64, om statligt personskadeskydd m.m.

Prop. 1979/80:56, med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och  
män i arbetslivet, m.m.

Prop. 1982/83:85, om ändring i brottsbalken m.m. (villkorlig frigivning och  
krimanalvård i frihet) m.m.

Prop. 1985/86:80, om ny förvaltningslag.

Prop. 1987/88:69, om europakonventionen och rätten till domstolsprövning  
i Sverige.

Prop. 1988/89:117, om rättshjälpens organisation, m. m.

Prop. 1991/92:76, om vissa förändringar av myndighetsstrukturen inom  
högskole- och studiestödsområdena, m.m.

Prop. 1992/93:1, om universitet och högskolor - frihet för kvalitet.

Prop. 1993/94:143, Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och  
andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning.

Prop. 1996/97:9, Ny rättshjälpslag.

Prop. 1996/97:133, Domstols sammansättning m.m.

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

Prop. 1998/99:134, Vissa alkoholfrågor, med mera.

Prop. 1999/2000:10, Ett reformerat studiestödssystem.

Prop. 2002/03:50, Etikprövning av forskning.

Prop. 2005/06:180, Ett stärkt nämndemannainstitut.

Prop. 2007/08:95, Ett starkare skydd mot diskriminering.

Prop. 2009/10:56, Sekretess i vissa anställningsärenden.

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

Prop. 2009/10:165, Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet.

Prop. 2011/12:138, Skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål.

Prop. 2015/16:137, Statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering.

Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2017/18:45, En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor.

Prop. 2020/21:221, Statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19.

Prop. 2024/25:165, Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.

#### Utredningsbetänkanden

SOU 1972:15, Ny regeringsform – Ny riksdagsordning.

SOU 2008:125, En reformerad grundlag.

SOU 2011:42, En reformerad domstolslagstiftning.

SOU 2023:12, Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.

#### **Rättsfall**

##### Svenska domstolar

HFD 2015 ref. 6.

HFD 2021 ref. 71.

NJA 2002 ref. 288.

RÅ 2002 ref. 104.

RÅ 2004 ref. 122.

#### Europadomstolen

Compte, van Leuven och De meyere v. Belgium (6878/75; 7238/75), dom den 23 juni 1981.

Grande Stevens v. Italy (18640/10) dom den 4 mars 2014.

H v. Belgium (8950/80), dom den 30 november 1987.

Langborger v. Sweden (11179/84), dom den 22 juni 1989.

Le Compte, van Leuven and De meyere v. Belgium (6878/75; 7238/75), dom den 23 juni 1981.

McGonnell v. United Kingdom (28488/95), den 8 februari 2000.

Mendel v. Sweden (28426/06), dom den 7 april 2009.

Pabla Ky v. Finland (47221/99), dom den 22 juni 2004.

Rolf Gustafsson v. Sweden (23196/94), dom den 1 juli 1997.

Sramek v. Austria (8790/79), dom den 22 oktober 1984.

#### EU-domstolen

C-134/97, Skatterättsnämnden, EU:C:1998:535.

C-407/98, Katarina Abrahamsson och Leif Anderson mot Elisabet Fogelqvist, EU:C:2000:367.

#### **Övrigt**

European Court of Human Rights (2013). *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (civil limb)*. Strasbourg: Council of Europe. < [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_6\\_civil\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng) > (besökt 11 maj 2026).

JUNO (2026-05-07). < <https://juno.nj.se/b/areas/juno> > (besökt 7 maj 2026).

Regeringskansliet (2026-05-07). *Regeringskansliets rättsdatabaser*. < [https://rkrattsba-ser.gov.se/sfst?fritext=&upph=false&page=124&post\\_id=3685](https://rkrattsba-ser.gov.se/sfst?fritext=&upph=false&page=124&post_id=3685) > (besökt 7 maj 2026).

Riksdagen (2026-05-07). *Riksdagens dokument och lagar*. < <https://www.riksdagen.se/sv/sok/?avd=dokument> > (besökt 7 maj 2026).

Statskontoret (2024-06-11). *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter*. < [https://www.statskontoret.se/globalassets/rapporter-pdf/2024/2024\\_11---utskriftsversion.pdf?v=8dc893e1ef33200](https://www.statskontoret.se/globalassets/rapporter-pdf/2024/2024_11---utskriftsversion.pdf?v=8dc893e1ef33200) > (besökt 14 april 2026).

Statistiska centralbyrån (2026-04-21). *Myndighetsregistret*. < <https://myndighetsregistret.scb.se/Myndighet> > (besökt 21 april 2026).

## LITTERATUR

Asimov, Michael (2015). "Five Models of Administrative Adjudication" i *American Journal of Comparative Law*. Vol. 63.

Beyer, Claes (1990). *Rättssäkerhet – en formsak*. Juridisk Tidskrift, Nummer 3, 1990/91.

Bohlin, Alf och Warnling Conradsson, Wiweka (2007). *Förvaltningsrättens grunder*. Uppl. 2, Norstedts Juridik, Stockholm.

Dahlman, Christian och Arvidsson, Niklas (2024). "Om "Lundaskolan" och rättsvetenskapens roll i samhället", i Adestam, Johan m.fl. (red.), *Festskrift till Per Samuelsson*. Juristförlaget i Lund

Dahlman, Christian (2019). "Begreppet rättskälla", i: Dahlman, Christian och Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp: en vänbok till David Reidhav*, Uppl. 1, Studentlitteratur, Lund.

Danelius, Hans; Danelius, Johan; Bull, Thomas; Cameron, Ian (2023). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Uppl. 6, Norstedts Juridik, Stockholm.

Diesen, Christian (1996). *Lekmän som domare*. Uppl. 1, Norstedts Juridik, Stockholm.

Frändberg, Åke (2000). *Om rättssäkerhet*. Juridisk Tidskrift, Nummer 2, 2000/01.

Gunnarsson, Åsa och Svensson, Eva-Maria (2023). *Rättsdogmatik – som rättsvetenskapligt perspektiv och metod*. Uppl. 1, Studentlitteratur, Lund.

Hjertstedt, Mattias (2019). ”Beskrivningar av rättsdogmatisk metod – Om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt”, i Mannelqvist, Ruth, Ingmanson, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), *Festskrift till Örjan Edström*, Juridiska institutionen, Umeå universitet.

Jareborg, Nils (2004). *Rättsdogmatik som vetenskap*. Svensk Juristtidning 2004, s. 1.

Johansen, Tormod och Wejedal, Sebastian (2016). *Mot ett funktionellt domstolsbegrepp. Ett bidrag med anledning av den så kallade Försvarsunderrettelsesdomstolen (del I av II)*. Svensk Juristtidning 2016, s. 100.

Kleineman, Jan (2025). ”Rättsdogmatisk metod”, i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Uppl. 3, Studentlitteratur, Lund.

Larsson, Torvald (2020). *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Svensk, dansk och österrikisk rätt i komparativ belysning*. Doktorsavhandling. Media-Tryck. Lunds universitet.

Larsson, Torvald (2021). *Domstolsprövningens inriktning vid prövningen av förvaltningsbesvär*. Förvaltningsrättslig tidskrift, 2021 nr 3. s. 548.

Lavin, Rune (2025). *Förvaltningsprocessrätt*. Uppl. 6, Norstedts Juridik, Stockholm.

Lundmark, Johan och Säfsten, Mathias (2025-12-15). *Förvaltningslagen En kommentar*. Kommentar till 9 § förvaltningslagen. Norstedts Juridik, (JUNO, version 2), Stockholm.

Marcusson, Lena (2010). *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*. Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3. S. 241.

Nergelius, Joakim (2000). *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*. Uppl. 1, Norstedts Juridik, Stockholm.

Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Uppl. 1, Norstedts Juridik, Stockholm.

Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans (1980). *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Uppl. 12, Liber Förlag, Stockholm.

Ramberg, Christina, m.fl. (2024). *Rättskällor – en introduktion i kritiskt tänkande*. Upp. 2, Norstedts Juridik, Stockholm.

Ragnemalm, Hans (2014). *Förvaltningsprocessrättens grunder*. Uppl. 10, Jure Förlag, Stockholm.

Reichel, Jane och Wenander, Henrik (2025). *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*. Uppl. 2, Norstedts Juridik, Stockholm.

Sandgren, Claes (2005). *Är rättsdogmatiken dogmatisk*. Tidsskrift for rettsvittenskap, 2005.

Sandgren, Claes (2025). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*. Uppl. 6, Norstedts Juridik, Stockholm.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2022). *Allmän förvaltningsrätt*. Uppl. 28, Liber, Stockholm.

Vitkauskas, Dovydas och Dikov, Grigoriy (2017). *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights: A handbook for legal practitioners*. Uppl. 2, Strasbourg: Council of Europe.

Waage, Frederik (2022). "Råd og nævn – surrogater for forvaltningsdomstole i Danmark" i Smith, Eivind (red.), *Våre perifere domstoler*. Uppl. 1, Fagbokforlaget, Bergen.

Warnling Conradsson, Wiweka (2008). *Rätten till domstolsprövning och rättsprövning*. Uppl. 3, Jure Förlag, Stockholm.

Warnling Conradsson, Wiweka (2024), *En introduktion till förvaltningsrätten*. Uppl. 15, Norstedts Juridik, Stockholm.

Wenander, Henrik och Persson, Vilhelm (2024). "Domaren som tjänsteman - domares uppdrag i förvaltningsmyndigheter" i Maunsbach, Lottta och Hardenberger, Alexander (red.), *Festskrift till Peter Westberg*. Juristförlaget i Lund.

Wersäll, Fredrik (2009). *Juristrollen i framtiden*. Svensk Juristtidning 2009, s. 709.