



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Ella Engström

”Tyvärr, vi har slut på vård för till-
fället”

Om förvaltningsrättsligt överklagande av vissa pri-
oriteringar inom hälso- och sjukvården

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Yana Litins'ka

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 Avgränsningar	10
1.4 Metod och material.....	11
1.5 Forskningsläge.....	16
1.6 Disposition.....	18
2 Prioriteringar som förvaltningsbeslut	19
2.1 Inledning.....	19
2.2 Begreppet förvaltningsmyndighet	19
2.3 Förvaltningsbesluts kännetecken.....	20
2.4 Uttalandets form och gränsdragningen mot faktiskt handlande 22	
2.5 Besluts indelning	24
2.6 Reflekterande analys	24
2.6.1 Ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation.....	24
2.6.2 Ställningstagande vid triage på akutmottagning	27
3 Prioriteringar och överklagbarhet	30
3.1 Inledning.....	30
3.2 Besluts överklagbarhet	30
3.2.1 Något om överklagbarhetens utveckling inom hälso- och sjukvården.....	30
3.2.2 Verknningar av viss grad	31
3.2.3 HFD:s nya bedömningsgrunder	34
3.2.4 Skriftlighetskravet	35
3.3 Reflekterande analys	35
3.3.1 Ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation.....	35
3.3.2 Ställningstagande vid triage på akutmottagning	38
4 Prioriteringar och rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen	41
4.1 Inledning.....	41

4.2	Något om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning	41
4.3	Tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen	43
4.3.1	Reell och seriös tvist	43
4.3.2	Rättighet enligt nationell rätt.....	44
4.3.3	Civila rättigheter och skyldigheter	46
4.4	Reflekterande analys	49
4.4.1	Ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation.....	49
4.4.2	Ställningstagande vid triage på akutmottagning	52
5	Slutsats och vidare överväganden.....	55
5.1	Inledning.....	55
5.2	Kan prioriteringarna i typfallen angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande?	55
5.3	Vidare överväganden.....	57
5.3.1	Synpunkter på tillämpningen av 41 § FL och artikel 6.1 i Europakonventionen	57
5.3.2	Konsekvenser av överklagbarhet	59
5.4	Avslutande reflektioner	61
	Käll- och litteraturförteckning.....	62

Summary

Clinical-level prioritizations in health care determine both which patients are to receive treatment and which treatment method is to be used in the individual case. Although such prioritizations may, in certain instances, have quite far-reaching consequences for the individual, it is currently unclear whether they may be subject to judicial review.

The purpose of this thesis is therefore to examine whether certain clinical-level prioritizations in health care can be challenged by way of administrative appeal under Section 41 of the Administrative Procedure Act (2017:900) or Article 6(1) of the European Convention on Human Rights. The analysis is based on two typified cases: first, a decision to refrain from placing a patient on a waiting list for organ transplantation, and second, a decision made in the context of triage in an emergency department. The legal-dogmatic method is used in order to fulfil the purpose of the thesis.

The thesis first examines whether the prioritizations in the typified cases may be regarded as administrative decisions in the legal sense. In this regard, particular attention is paid to the meaning of the concept of "administrative decision" and the distinction between statements and concrete administrative activity.

The thesis then addresses whether the prioritizations in the typified cases can be regarded as appealable under Section 41 of the Administrative Procedure Act. In this context, the requirements for appealability are examined, namely that it must be a written administrative decision that affects the individual's situation in a non-insignificant way. The analysis also considers the new assessment criteria developed by the Supreme Administrative Court, as articulated in HFD 2019 ref. 21.

Finally, the thesis examines whether Article 6(1) of the European Convention on Human Rights entails a right to judicial review of the prioritizations. This includes a closer examination of whether the prioritizations can be regarded as involving a civil right or obligation within the meaning of the Convention.

The thesis concludes that the decision to refrain from placing a patient on a waiting list for organ transplantation should be regarded as an administrative decision. It should also be considered appealable under Section 41 of the Administrative Procedure Act. There are also grounds to assume that such a decision may be appealed under Article 6(1) of the European Convention on Human Rights. With regard to the decision made in the context of triage in an emergency department, it is found that this too should be regarded as an administrative decision in the legal sense. However, it is not appealable under Section 41 of the Administrative Procedure Act, nor can it be appealed under Article 6(1) of the European Convention on Human Rights.

Sammanfattning

Prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården avgör såväl vilka patienter som ska få behandling som vilken behandlingsmetod som ska användas i det enskilda fallet. Även om sådana prioriteringar i vissa fall kan få tämligen långtgående följder för den enskilde är det i dagsläget oklart om dessa kan bli föremål för överklagande.

Syftet med denna uppsats är därför att undersöka huruvida vissa prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande med stöd av 41 § förvaltningslagen (2017:900) eller artikel 6.1 i Europakonventionen. Undersökningen tar sin utgångspunkt i två typfall: dels ett ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation, dels ett ställningstagande vid triage på akutmottagning. För att uppfylla uppsatsens syfte används den rättsdogmatiska metoden.

I uppsatsen undersöks inledningsvis om prioriteringarna i typfallen kan anses utgöra beslut i förvaltningsrättslig mening. Här berörs särskilt det förvaltningsrättsliga beslutsbegreppets innebörd och gränsdragningen mellan uttalande och faktiskt handlande.

Därefter redogörs för frågan om prioriteringarna i typfallen kan anses överklagbara enligt 41 § förvaltningslagen. Härvid redogörs för förutsättningarna för överklagbarhet, nämligen att det ska röra sig om ett skriftligt förvaltningsbeslut som påverkar den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt. I detta sammanhang behandlas även Högsta förvaltningsdomstolens nya bedömningsgrunder såsom de kommit till uttryck i HFD 2019 ref. 21.

Slutligen undersöks om artikel 6.1 i Europakonventionen medför en rätt till domstolsprövning av prioriteringarna. Detta innefattar en närmare undersökning av om prioriteringarna kan anses röra en sådan civil rättighet eller skyldighet som avses i konventionen.

Uppsatsen utmynnar i slutsatsen att ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation bör anses utgöra ett förvaltningsbeslut. Det bör också anses vara överklagbart enligt 41 § förvaltningslagen. Det finns även skäl att anta att ett sådant ställningstagande kan överklagas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen. Beträffande ställningstagandet vid triage på akutmottagning framkommer att även detta bör betraktas som ett beslut i förvaltningsrättslig mening. Det är emellertid inte överklagbart enligt 41 § förvaltningslagen, och det bör heller inte kunna överklagas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Förord

Med dessa rader avslutar jag nu mina fyra och ett halvt år på juristprogrammet i Lund. När jag kom till Lund under slutet av pandemin försökte jag hoppa av programmet redan efter tre dagar. När jag ringde studievägledningen fick jag rådet att ”testa några dagar till”, och det gjorde jag. Denna uppsats är resultatet av de dagarna.

Jag vill rikta ett särskilt stort tack till min handledare Yana Litins'ka. Dina insikter har varit ovärderliga vid författandet av denna uppsats.

Jag vill även tacka mina vänner, som på många olika sätt har berikat min studietid. Det hade inte varit detsamma utan er.

Särskilt vill jag tacka mina föräldrar, Pål och Mia, för att ni tålmodigt stått ut med mig under arbetets gång.

Slutligen vill jag tacka studievägledningen på Juridiska fakulteten för god vägledning och kloka råd.

Hjärtum, maj 2026

Ella Engström

Förkortningar

Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslag (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
JO	Riksdagens ombudsmän
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄFL	Förvaltningslag (1986:223)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Föreställ dig att en patient som lider av leversvikt begär att få bli satt på väntelista för levertransplantation. Efter att ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal i patientens hemort skickat en remiss till Sahlgrenska Universitetssjukhuset beslutar transplantationsteamet på sjukhuset att patientens hälsotillstånd inte motiverar en levertransplantation. Som en följd av detta avstår personalen från att sätta patienten på väntelista för organtransplantation. Ställningstagandet antecknas i patientens journal och patienten meddelas muntligen.¹

Föreställ dig därefter att en annan patient söker vård på en akutmottagning med anledning av vinterkräksjuka. Efter genomförd triage bedömer ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal att patienten ska tilldelas en lägre prioriteringsnivå enligt akutmottagningens triagesystem.² Prioriteringen avser turordning till läkarbedömning. Prioriteringsnivån registreras i triagesystemet och antecknas i patientens journal. Patienten hänvisas därefter muntligen till akutmottagningens väntrum och informeras inte särskilt om prioriteringsnivån eller om förväntad väntetid. Efter två timmars väntan sker läkarbedömning och patienten ordineras att vila och dricka vätska. Patienten lämnar sedan akutmottagningen och tillfrisknar från vinterkräksjukan några dagar senare.

Dessa typfall må vara olika, men de ger båda ett hum om hur prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården kan ta sig uttryck. Prioriteringar utgör en ofrånkomlig del av hälso- och sjukvården och innebär att vissa patienters vårdbehov ges företräde framför andras.³ På den kliniska nivån avgör prioriteringar både vilka patienter som ska få behandling och vilken behandlingsmetod som ska användas i det enskilda fallet. På denna nivå handlar det även om resursfördelning mellan olika patientgrupper.⁴ Samtliga prioriteringar inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården styrs av den etiska prioriteringsplattformen som återfinns i 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, och 1 kap. 6 § patientlagen (2014:821). Plattformen bygger på och genomsyras av tre principer: människovärdesprincipen, behovs-solidaritetsprincipen samt kostnadseffektivitetsprincipen.⁵

¹ Av 3 kap. 6 § patientdatalagen (2008:355) följer att patientjournalen, i den mån uppgifterna finns tillgängliga, alltid ska innehålla uppgifter om bland annat de ställningstaganden som gjorts i fråga om val av behandlingsalternativ.

² Statens beredning för medicinsk utvärdering definierar triage på följande vis: ”Triage innebär att patienter på en akutmottagning systematiskt indelas i kategorier utifrån medicinsk angelägenhetsgrad, dvs hur snabbt patienten behöver tas om hand med hänsyn till sitt hälsotillstånd”, se Statens beredning för medicinsk utvärdering (2010) s. 15. Angående olika typer av triagesystem, se exempelvis Sandman, Ekerstad och Lindroth (2012) och Statens beredning för medicinsk utvärdering (2010).

³ Se Carlsson och Waldau (2013) s. 1; prop. 1996/97:60 s. 11 f.

⁴ Se prop. 1996/97:60 s. 29.

⁵ Se prop. 1996/97:60 s. 18.

Även om prioriteringar i vissa fall kan få tämligen långtgående följder för den enskilde har de traditionellt inte kunnat tas upp till överprövning i förvaltningsdomstol.⁶ Enligt 33 § förvaltningslagen (1986:223), ÄFL, var ärenden som rörde hälso- och sjukvård undantagna från större delen av den äldre förvaltningslagens förfarandereglering, såvida det inte var särskilt föreskrivet att myndighetens beslut fick överklagas.⁷ I och med ikraftträdandet av 2017 års förvaltningslag (2017:900), FL, upphävdes dock 33 § ÄFL. Den nya förvaltningslagen fick ett generellt tillämpningsområde och en allmän bestämmelse om överklagbarhet i 41 § FL. Ärendehandläggning inom hälso- och sjukvården omfattas alltså numera av förvaltningslagens processuella reglering och den generella bestämmelsen om överklagbarhet.⁸

Rätten att i förvaltningsdomstol få till stånd en prövning av prioriteringar kan emellertid även uppkomma på annan grund än 41 § FL. Om en prioritering kan anses röra en civil rättighet eller skyldighet kan den under vissa förutsättningar angripas med stöd av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen.⁹

Trots den rättsutveckling som skett har prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården såvitt känt ännu inte prövats i domstol. Det råder därmed en oklarhet kring om sådana ställningstaganden kan överklagas med stöd av 41 § FL eller artikel 6.1 i Europakonventionen. Eftersom det saknas praxis på området och frågan enbart sparsamt har uppmärksammats i den juridiska litteraturen utgår uppsatsen från två typfall.¹⁰ Typfallen utgörs av de ovan nämnda situationerna, nämligen ett ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation och ett ställningstagande vid triage på akutmottagning.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida vissa prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Undersökningen tar sin utgångspunkt i två typfall: dels ett ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på

⁶ Jfr prop. 1985/86:80 s. 82 f.

⁷ Patienter som velat framföra klagomål på vården har, åtminstone de senaste åren, i första hand fått vända sig till vårdgivaren, se 3 kap. 8 a-b §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Patienter har efter ett sådant klagomål även kunnat vända sig till Inspektionen för vård och omsorg, se 7 kap. 10-18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Inspektionen för vård och omsorg är emellertid inte skyldig att utreda samtliga klagomål och saknar möjlighet att meddela sanktioner, se Åkerman (2025) s. 338 och Vahlne Westerhäll (2020) s. 122.

⁸ Jfr 1 och 41 §§ FL; prop. 2016/17:180 s. 25 ff., 33 ff. och 251 ff.

⁹ Jfr artikel 6.1 i Europakonventionen. Att artikeln innefattar en rätt till domstolsprövning har slagits fast i *Golder mot Förenade kungariket* (4451/70) dom den 21 februari 1975. Vad gäller tillämpningsområdet för artikel 6.1, se avsnitt 4.3.

¹⁰ Jfr Bergius (2023), som uppmärksammat frågan om prioriteringars överklagbarhet utifrån 41 § FL.

väntelista för organtransplantation, dels ett ställningstagande vid triage på akutmottagning.

För att uppfylla uppsatsens syfte ska följande tre frågeställningar besvaras:

- Utgör prioriteringarna i typfallen beslut i förvaltningsrättslig mening?
- Är prioriteringarna i typfallen överklagbara enligt 41 § FL?
- Medför artikel 6.1 i Europakonventionen en rätt till domstolsprövning av prioriteringarna i typfallen?

1.3 Avgränsningar

Frågan om huruvida prioriteringar inom hälso- och sjukvården kan bli föremål för överklagande väcker en rad rättsvetenskapligt intressanta frågor inom såväl svensk förvaltningsprocessrätt som konventionsrätt. För att åstadkomma en överblickbar och begriplig redogörelse för rättsläget har det emellertid varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar.

Inledningsvis bör det framhållas att prioriteringar inom hälso- och sjukvården kan ske på flera nivåer. I propositionen till prioriteringsplattformen i 3 kap. 1 § HSL och 1 kap. 6 § patientlagen (2014:821) görs en uppdelning mellan prioriteringar på *politisk/administrativ nivå* och *klinisk nivå*. Prioriteringar på den *politiska/administrativa nivån* styrs både av riksdagen och av regioner och kommuner.¹¹ Prioriteringar som fattas på den regionala och kommunala politiska nivån skulle i förekommande fall kunna angripas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).¹² Uppsatsen syftar emellertid enbart till att undersöka huruvida vissa prioriteringar på den *kliniska nivån* kan bli föremål för överprövning i förvaltningsdomstol. Eftersom sådana ställningstaganden fattas inom ramen för hälso- och sjukvårdspersonalens professionella ansvar, och därmed inte utgör beslut fattade av något av de organ som räknas upp i 13 kap. 2 § kommunallagen (2017:725), bör de normalt inte kunna laglighetsprövas.¹³ Därför avgränsas uppsatsen till att enbart behandla frågan om *förvaltningsrättsligt överklagande* av vissa prioriteringar.

Det är vidare värt att påpeka att hälso- och sjukvård kan bedrivas både i offentlig och privat regi.¹⁴ Privata vårdgivare omfattas dock inte av förvaltningslagens bestämmelser.¹⁵ Med hänsyn till detta avgränsas framställningen till att enbart undersöka prioriteringar inom den del av hälso- och sjukvården som bedrivs i offentlig regi.

¹¹ Se prop. 1996/97:60 s. 29 f.

¹² Jfr prop. 2016/17:171 s. 440 f.

¹³ Jfr prop. 1996/97:60 s. 29 f; 13 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).

¹⁴ Jfr prop. 1996/97:60 s. 56.

¹⁵ Jfr prop. 2016/17:180 s. 25 ff. Med *vårdgivare* avses enligt 2 kap. 3 § HSL statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Två av de grundläggande premisserna för att ett överklagande ska kunna prövas av domstol enligt förvaltningslagen är dels befintligheten av ett överklagbart förvaltningsbeslut, dels att den som klagat har klagorätt.¹⁶ Klagorätten får anses som sekundär i förhållande till uppsatsens syfte och behandlas därför inte närmare.¹⁷

Vad gäller frågan om vissa prioriteringar kan bli föremål för överprövning med stöd av Europakonventionen kan även andra konventionsbestämmelser, utöver artikel 6.1, i och för sig vara relevanta. Enligt praxis från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, kan exempelvis rätten till liv enligt artikel 2 innebära en skyldighet att tillhandahålla effektiva rättsmedel för att utreda och pröva påstådda kränkningar av konventionen inom hälso- och sjukvården.¹⁸ Sådana förpliktelser avser dock främst statens ansvar att säkerställa ett effektivt rättssystem eller att genomföra en officiell utredning vid misstänkta konventionskränkningar.¹⁹ De syftar således inte i första hand till att ge den enskilde möjlighet att genom överklagande angripa enskilda beslut. Med hänsyn härtill avgränsas uppsatsen till att enbart behandla artikel 6.1.

Uppsatsen gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av den juridiska karaktären hos samtliga prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården. Med hänsyn till uppsatsens begränsade omfång avgränsas framställningen till att undersöka de två typfall som framgår av uppsatsens bakgrund. Uppsatsen berör inte heller frågan om hur prioriteringar inom hälso- och sjukvården bör göras i sak. Undersökningen syftar i stället enbart till att undersöka det mer grundläggande spørsmålet om vissa prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården *kan* överklagas. Det kan tilläggas att frågan om det är lämpligt eller önskvärt att pröva sådana ställningstaganden i förvaltningsdomstol inte behandlas särskilt.

1.4 Metod och material

För att uppnå uppsatsens syfte har det varit nödvändigt att fastställa gällande rätt, vilket skett genom en tillämpning av den rättsdogmatiska metoden. Metodens faktiska innebörd är omtvistad och det finns flertalet, delvis överlappande förståelser av dess karaktär.²⁰ Den allmänt utbredda uppfattningen är dock att metoden syftar till att tolka och systematisera gällande rätt.²¹ Detta kan med andra ord uttryckas så, att metodens gängse ändamål är att

¹⁶ Jfr 41–42 §§ FL.

¹⁷ För vidare läsning om klagorätten, se Ragnemalm (2014).

¹⁸ Se *Lopes de Sousa Fernandes mot Portugal* (56080/13) dom den 19 december 2017; *Calvelli och Ciglio mot Italien* (32967/96) dom den 17 januari 2002; *Šilih mot Slovenien* (71463/01) dom den 9 april 2009. Jfr även Danelius m.fl. (2023) s. 82 ff. och s. 88 f. Artikel 2 i Europakonventionen ålägger alltså konventionsstaterna vissa *processuella förpliktelser*, jfr Stoyanova (2023) s. 123.

¹⁹ Jfr Stoyanova (2023) s. 123.

²⁰ Se Sandgren (2006) s. 649; Sandgren (2025) s. 51.

²¹ Se Peczenik (1995b) s. 312; Sandgren (2025) s. 52.

återuppbygga en rättsregel eller att identifiera lösningen på ett rättsligt problem genom en tillämpning av gällande rätt.²²

Jan Kleineman konstaterar att den rättsdogmatiska metoden bäst beskrivs genom en redogörelse för de konkreta steg som tagits för att lösa ett rättsligt problem.²³ Likt Bert Lehrberg anser jag att det inledande och kanske mest väsentliga steget i en sådan problemlösningsprocess är att utpeka ett juridiskt problem.²⁴ Som framgår av uppsatsens syfte och frågeställningar består problemet av ett oklart rättsläge vad gäller överklagbarheten av vissa prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Frågeställningarna besvaras genom en de lege lata-argumentation, det vill säga genom en redogörelse för rättsläget så som det är.²⁵

För att besvara uppsatsens två första frågeställningar fordras en utredning av förutsättningarna för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt 41 § FL. Undersökningen har härvid skett med utgångspunkt i de för svensk del allmänt accepterade rättskällorna. Med detta avser jag författningar, prejudikat och lagförarbeten. För att fastställa rättskällornas inbördes hierarki används rättskälleläran.²⁶ Rättskällornas inbördes ställning kan något förenklat beskrivas som att författningar *ska* beaktas i den juridiska argumentationen, medan prejudikat och lagars förarbeten *bör* beaktas.²⁷ Författningar tillerkänns alltså högst formell auktoritet och är därmed både bindande och nödvändiga för den juridiska argumentationen.²⁸ Prejudikat och lagförarbeten intar i sin tur en något lägre ställning.²⁹ Prejudikat anses dock vanligen väga tyngre än förarbeten.³⁰

Uppsatsen tar i denna del avstamp i den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet i 41 § FL. Eftersom 41 § FL till sin natur är allmänt hållen och endast ger begränsad vägledning kring vad som utgör ett överklagbart beslut har det varit nödvändigt att ta hjälp av andra rättskällor. Det bör här betonas att 41 § FL utgör en kodifiering av de principer som utbildats i Högsta förvaltningsdomstolens, HFD:s, praxis.³¹ Därför har jag särskilt uppmärksammat HFD:s avgöranden. Jag har använt mig av avgöranden från och med år

²² Se Kleineman (2025) s. 25.

²³ Jfr Kleineman (2025) s. 25.

²⁴ Se Lehrberg (2025) s. 53.

²⁵ Jfr Kleineman (2025) s. 44.

²⁶ Sandgren framhåller att rättskälleläran både handlar om vilka rättskällorna är och deras inbördes hierarki, men också om rättskälleprinciperna, det vill säga principerna för källornas tolkning, se Sandgren (2025) s. 47.

²⁷ Se Peczenik (1995a) s. 35.

²⁸ Se Sandgren (2025) s. 48; Peczenik (1995a) s. 35 f.

²⁹ Se Sandgren (2025) s. 48.

³⁰ Jfr Lehrberg (2025) s. 106 och 167; Sandgren (2025) s. 39. Förarbetens auktoritet får anses något omstridd enligt den juridiska litteraturen, jfr Kleineman (2025) s. 34. Lehrberg gör en i min mening väl avvägd iakttagelse när han framhåller att förarbeten kan rymma betydelsefulla argument som inte bör förbises, såsom redogörelser för övergripande principer eller värderingar som är relevanta inom rättsordningen, se Lehrberg (2025) s. 106.

³¹ Jfr prop. 2016/17:180 s. 252.

1996 till och med år 2024, det vill säga från både tiden före och efter bestämmelsens ikraftträdande.³² Det kan i sammanhanget påpekas att antalet rättsfall från HFD som berör frågan om förvaltningsbesluts överklagbarhet är tämligen begränsat, men att de avgöranden som finns innehåller flera principiella uttalanden. Därmed får ett mindre antal prejudikat anses tillräckligt för att belysa rättsläget kring besluts överklagbarhet. Det finns emellertid skäl att reflektera kring prejudikatvärdet hos vissa av de avgöranden som förekommer i uppsatsen. Som Lehrberg framhåller kan värdet av ett visst prejudikats värde minska på grund av att det exempelvis finns andra avgöranden som indikerar en motsatt slutsats.³³ I HFD 2019 ref. 21 utvecklade domstolen vissa nya bedömningsgrunder för besluts överklagbarhet för att därefter göra avsteg från dessa i HFD 2024 ref. 14. Med anledning av denna svängning i praxis har jag beaktat de uttalanden som HFD gjort i dessa avgöranden med viss försiktighet.³⁴

Det finns i sammanhanget också anledning att erinra om en tendens som Torvald Larsson uppmärksammat vad gäller HFD:s tolkning av det förvaltningsrättsliga beslutsbegreppet i skuggan av överklagbarhetsbedömningen. Larsson framhåller att domstolen i sin praxis ofta behandlar frågan om huruvida ett uttalande utgör ett beslut i nära samband med bedömningen av om det är överklagbart. Han påpekar att det förefaller finnas en benägenhet att, förenklat uttryckt, ”paketera” en myndighets uttalande i beslutsformen för att erhålla ett föremål som kan överklagas. En sådan tendens kan enligt Larsson urskiljas i flera rättsfall från HFD.³⁵ I min mening riskerar en sådan sammanblandning att försvåra förståelsen av såväl beslutsbegreppets innebörd som förutsättningarna för överklagbarhet. I förevarande uppsats eftersträvar jag därför att, så långt möjligt, särskilja HFD:s resonemang kring beslutsbegreppet från bedömningen av överklagbarhet i syfte att ge en mer renodlad framställning av dem båda.

För att utröna beslutsbegreppets innebörd och överklagbarhetens räckvidd har jag också tagit hjälp av uttalanden från förarbetena till förvaltningslagen. Förarbetena har använts både för att klargöra vissa begrepp och för att kasta ljus över de överväganden som legat till grund för lagstiftningen. Därtill kan nämnas att uppsatsen innehåller en kortare utläggning om överklagbarhetens utveckling inom hälso- och sjukvården. För att redogöra för de överväganden som legat bakom tidigare reglering av besluts överklagbarhet inom hälso- och sjukvården har jag använt mig av propositionen till 1986 års förvaltningslag.

För att besvara uppsatsens tredje frågeställning har det varit nödvändigt att närmare undersöka innebörden av rätten till domstolsprövning enligt artikel

³² Av propositionen till FL framgår att 41 § FL inte är avsedd att hindra en fortsatt utveckling av praxis på området, se prop. 2016/17:180 s. 252.

³³ Jfr Lehrberg (2025) s.106.

³⁴ Angående de nya bedömningsgrunderna och HFD:s senare avsteg från dessa, se avsnitt 3.2.3.

³⁵ Se Larsson (2020) s. 202.

6.1 i Europakonventionen. Inledningsvis bör något kort sägas om Europakonventionens ställning i svensk rätt. Europakonventionen är sedan 1995 införlivad i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 32.1 i Europakonventionen är Europadomstolen behörig att pröva alla frågor som avser tolkningen och tillämpningen av konventionen och dess tilläggsprotokoll. Enligt artikel 46.1 i Europakonventionen är dess avgöranden vidare bindande för medlemsstaterna. I svensk rätt råder en allmängiltig princip om att svensk lagstiftning ska tolkas fördragskonformt. Detta innebär att svensk lag så långt möjligt bör tolkas i enlighet med Sveriges internationella åtaganden och den praxis som kan ha utvecklats av konventionsorgan avseende dessa åtagandens närmare innebörd.³⁶ För att utröna innebörden av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har jag därför använt mig av praxis från Europadomstolen. Europadomstolens rättspraxis är nödvändig för att redogöra för innehållet i artikel 6.1 eftersom konventionens artiklar har nyanserats genom ett flertal avgöranden.³⁷ Praxis från Europadomstolen har identifierats genom sökningar i databasen HUDOC. Sökningar har gjorts på ”6.1” och ”civil right”, varefter jag har identifierat relevanta avgöranden genom att granska träffarna.

För att artikel 6.1 i Europakonventionen ska anses tillämplig fordras att den aktuella frågan faller in under något av artikelns tröskelkriterier, vilka utgörs av *civila rättigheter och skyldigheter* samt *anklagelse för brott*.³⁸ I förevärande uppsats är det innebörden av begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* som är av intresse. Begreppet civila rättigheter och skyldigheter ska enligt Europadomstolens praxis tolkas autonomt, vilket innebär att det ska ges en allmängiltig innebörd som är oberoende av de skillnader som föreligger mellan olika nationella rättsordningar.³⁹ Europadomstolen har inte uttalat sig om huruvida de tämligen särpräglade omständigheterna i uppsatsens typfall kan anses röra civila rättigheter eller skyldigheter. Jag har därför, utifrån bästa förmåga, försökt att klargöra hur domstolen vanligtvis resonerar kring begreppet med hjälp av de avgöranden som finns. För att göra detta har det dock varit nödvändigt att göra ett visst urval. Med hänsyn till att prioriteringar inom hälso- och sjukvården typiskt sett faller inom den offentlighetsliga sfären har jag särskilt uppmärksammat avgöranden som rör offentlighetsliga förfaranden. Jag har inte beaktat avgöranden som rör uppenbart straffrättsliga förfaranden. Detta urval har gjorts i syfte att undersöka hur Europadomstolen resonerar kring tillämpligheten av artikel 6.1 i frågor som har en viss offentlighetslig prägel. Därutöver har ett svenskt avgörande från HFD och två uttalanden från Riksdagens ombudsmän, JO, använts för att klargöra vissa svenska rättsliga förhållanden av relevans för tillämpningen av artikel 6.1 i

³⁶ Se prop. 1993/94:117 s. 12. För vidare läsning om Europakonventionens ställning i svensk rätt, se avsnitt 4.2.

³⁷ Se Cameron m.fl. (2025) s. 63.

³⁸ Jfr artikel 6.1 i Europakonventionen; Mårsäter (2005) s. 192 f., 212 och 227.

³⁹ Se exempelvis *Georgiadis mot Grekland* (21522/93) dom den 29 maj 1997 punkt 34; Mårsäter (2005) s. 216.

Europakonventionen. Uttalanden från JO kan knappast påstås ha samma auktoritet som avgöranden från prejudikatinstanserna. JO:s uttalanden kan dock ha en viss praktisk betydelse för frågor som vanligen inte blir bedömda i domstol.⁴⁰ De uttalanden som förekommer i denna uppsats har därför använts enbart i vägledande syfte.

För att utreda tolkningen av oklara eller omdiskuterade uttryck i rättsfall och förarbeten har jag i uppsatsen tagit hjälp av den juridiska litteraturen, som i regel anses sakna formell auktoritet.⁴¹ Den juridiska litteraturen kan dock bidra med viktiga perspektiv på de auktoritativa rättskällorna genom att sätta dem i ett bredare sammanhang.⁴² Den har därmed använts för att väga olika tolkningsalternativ emot varandra och för synliggöra olika uppfattningar om gällande rätt. Urvalet av juridisk litteratur har gjorts med hänsyn till litteraturens relevans för uppsatsens frågeställningar och författarnas trovärdighet inom rättsvetenskapen.

För att besvara uppsatsens frågeställningar fordras vidare en beskrivning av hur prioriteringar inom hälso- och sjukvården mer konkret tar sig uttryck. Med hänsyn till uppsatsens rättsdogmatiska ansats vore det naturligtvis lämpligt att i detta avseende söka ledning i rättskällorna. Det saknas emellertid praxis på området, varför jag har valt att använda mig av två typfall. Typfallen åskådliggör hur prioriteringar *kan* ta sig uttryck i olika sammanhang och är tänkta att fungera som kontraster till varandra.

Typfallet med ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation har utformats med hjälp av patientinformation från Sahlgrenska Universitetssjukhuset och Karolinska Universitetssjukhuset.⁴³ Typfallet med triage vid akutmottagning har utformats med stöd av en utvärdering från Statens beredning för medicinsk utvärdering samt viss vetenskaplig litteratur om triage.⁴⁴ Jag har även använt mig av myndighetsrapporter och medicinsk litteratur för att ge vägledning i fråga om vilka följder prioriteringarna kan antas få för patienterna. Dessa källor kan givetvis inte hänföras till de traditionella rättskällorna och har heller inte använts för att

⁴⁰ Se Lehrberg (2025) s. 172.

⁴¹ Jfr Kleineman (2025) s. 34.

⁴² Jfr Kleineman (2025) s. 42, som framhåller att åtminstone *doktrinen* har den tämligen unika egenskapen att kunna kritisera de auktoritativa rättskällorna och sätta olika avgöranden i relation till varandra.

⁴³ Jfr Transplantationscentrum Sahlgrenska Universitetssjukhuset, 'Livet med ny lever: patientinformation om levertransplantation' <<https://mellanarkiv-offent-lig.vgregion.se/al-fresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/sofia/su3718-516638187-909/native/Liv-vet%20med%20en%20ny%20lever%202024.pdf>> (besökt 2026-03-26); Karolinska universitetssjukhuset, 'Diagnoser, Utredning och Väntelista', <https://www.karolinska.se/vard/tema/tema-akut-och-reparativ-medicin/transplantation/medicinsk-enhet-transplantation/ltx_patient-el-vardgivare/levertransplantation_patienter/diagnoser-mm/> (besökt 2026-03-26).

⁴⁴ Jfr Statens beredning för medicinsk utvärdering (2010); Widfeldt och Örtenwall (2005); Sandman, Ekerstad och Lindroth, Karin (2012).

fastställa gällande rätt. I vissa delar av framställningen kräver emellertid de rättsliga bedömningarna en förståelse för vilka faktiska konsekvenser prioriteringarna i uppsatsens typfall kan medföra. Användningen av sådana källor utgör i min mening inte något avsteg från den rättsdogmatiska metoden, eftersom materialet enbart använts för att konkretisera de omständigheter som kan få betydelse vid tillämpningen av rättsreglerna.

Det bör också framhållas att jag i vissa delar av uppsatsen intagit ett kritiskt förhållningssätt till gällande rätt. Likt Kleineman anser jag att den rättsdogmatiska metoden, utöver att fastställa rättsläget, även kan (och i vissa fall bör) användas för att kritiskt granska detsamma. Min kritik avser i första hand vissa oklarheter i gällande rätt. I uppsatsen har jag även fört ett resonemang kring vilka åtgärder som skulle kunna råda bot på dessa oklarheter. Detta resonemang får i det närmaste jämföras med en de lege ferenda-argumentation. Till skillnad från en de lege lata-argumentation syftar en de lege ferenda-argumentation inte till att beskriva rättsläget så som det är. I stället får en de lege ferenda-argumentations främsta funktion sägas vara att lägga fram förslag på hur problem i gällande rätt kan lösas.⁴⁵

Slutligen kan tilläggas att jag i denna uppsats har tagit hjälp av AI-verktyget Gemini 3.5 för språkkorrigerings. Vid användningen av AI-verktyget har jag klistrat in delar av min text och använt följande prompt: ”Vänligen kolla om det finns stavfel eller grammatiska fel i texten. Gör inga materiella ändringar i texten”. Jag har därefter gått igenom AI-verktygets förslag och rättat stavfel och grammatiska fel utifrån vad jag för egen del anser är rimligt. AI-verktyget har använts i syfte att så långt möjligt förebygga stavfel och grammatiska fel i uppsatsen.

1.5 Forskningsläge

Vad som kan anses utgöra ett överklagbart förvaltningsbeslut har varit föremål för återkommande diskussion inom rättsvetenskapen.⁴⁶ En av de mer framträdande forskarna på området har varit Hans Ragnemalm, som i *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*⁴⁷ gör en grundlig undersökning av beslutsbegreppet och överklagbarhetsfrågan. Verket får anses vara något av en förvaltningsprocessrättslig spjutspets, inte minst eftersom Ragnemalm där introducerar läran om faktiska verkningar som ett kriterium för överklagbarhet. Föreställningen att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av dess överklagbarhet har fått genomslag i praxis och kommer numera till uttryck i 41 § FL.⁴⁸ Det kan även tilläggas att verket

⁴⁵ Se Kleineman (2025) s. 44.

⁴⁶ Jfr exempelvis Lavin (2017); Larsson (2020); Bergius (2023); Lavin (2025).

⁴⁷ Se Ragnemalm (1970).

⁴⁸ Jfr exempelvis RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet”; RÅ 2007 ref. 7; prop. 2016/17:180 s. 252.

skapade en överblick över överklagandeinstitutets utformning innan förvaltningsrättsreformen 1971.⁴⁹

För att den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet i 41 § FL över huvud taget ska bli tillämplig krävs att den åtgärd som en förvaltningsmyndighet vidtar kan hänföras till handläggning av ärende.⁵⁰ Under lång tid har gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande inte ägnats särskilt mycket uppmärksamhet i den rättsvetenskapliga diskussionen. Tormod Otter Johansens *Förvaltning som verksamhet - bidrag till offentligrättens allmänna läror*⁵¹ utgör dock ett av få verk som mer ingående behandlar frågan. I verket riktar Otter Johansen strålkastarljuset mot myndigheters faktiska verksamhet och kritiserar idén om att det är ärendehandläggning som utgör förvaltningsrättens grundläggande begrepp.

Vad gäller gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande inom hälso- och sjukvården bör Yana Litins'ka nämnas som en av de mer framträdande forskarna på området. I *Assessing capacity to decide on medical treatment - On human rights and the use of medical knowledge in the laws of England, Russia and Sweden*⁵² undersöker Litins'ka denna gränsdragning inom ramen för en komparativ studie av hur frågor om beslutsförmåga hanteras i olika rättsordningar. Vidare diskuterar hon frågan i *Hjärt- och/eller lungtransplantation för personer som saknar permanent uppehållstillstånd*.⁵³ I sammanhanget kan även Lotta Vahlne Westerhäll nämnas, som likaså har undersökt denna gränsdragningsproblematik i artikeln 'Hjälper eller stjälper myndighetsutövning patienten?'⁵⁴ i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

Beträffande frågan om överklagbarhet av prioriteringar inom hälso- och sjukvården har detta såvitt känt enbart undersökts av My Bergius i artikeln 'Vem prioriterar i svensk sjukvård?'⁵⁵ i *Förvaltningsrättslig tidskrift*. I framställningen undersöks prioriteringsbesluts juridiska karaktär utifrån 41 § FL liksom de rättsliga och praktiska konsekvenser som skulle följa av att sådana beslut tillerkänns överklagbarhet. Bergius anlägger emellertid ett övergripande perspektiv på prioriteringar och behandlar inte närmare överklagbarheten av enskilda ställningstaganden. Inte heller berörs frågor om rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Med hänsyn till detta finns det i min mening anledning att vidare utforska enskilda prioriteringars rättsliga karaktär, både utifrån 41 § FL och artikel 6.1 i Europakonventionen.

⁴⁹ Fram till 1971 saknades i stort allmänna regler om förvaltningsförfarandet. En mer enhetlig reglering av förvaltningsförfarandet infördes 1971 i och med förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291), se von Essen (2024) s. 29.

⁵⁰ Jfr 1 § FL.

⁵¹ Se Otter Johansen (2019).

⁵² Se Litins'ka (2018).

⁵³ Se Litins'ka (2020).

⁵⁴ Se Vahlne Westerhäll (2019).

⁵⁵ Se Bergius (2023).

Även om Europakonventionen i sin helhet behandlats i ett antal verk är det få som specifikt undersökt rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.⁵⁶ Härvid bör särskilt Olle Mårsäters *Folkrättsligt skydd av rätten till domstolsprövning*⁵⁷ uppmärksammas. I verket lämnar författaren en gedigen redogörelse såväl för Europakonventionens särställning som för Europadomstolens tolkning av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1. Verkets främsta förtjänst är dock att det innefattar en särskilt ingående undersökning av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i offentlighetsrättsliga förfaranden.

1.6 Disposition

I uppsatsens andra kapitel avhandlas frågor om förvaltningslagens tillämpningsområde och det förvaltningsrättsliga beslutsbegreppet. Detta innefattar en redogörelse för begreppet förvaltningsmyndighet och för besluts kännetecken. Därutöver behandlas gränsdragningen mellan uttalande och faktiskt handlande samt besluts indelning. Slutligen undersöks frågan om ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista respektive ställningstagandet vid triage på akutmottagning kan anses utgöra beslut i förvaltningsrättslig mening.

Det tredje kapitlet behandlar frågor om besluts överklagbarhet enligt 41 § FL. Inledningsvis följer en kortare genomgång av överklagbarhetens utveckling i hälso- och sjukvården. Därefter behandlas den generella överklagbarhetsregeln i 41 § FL samt förutsättningarna för att ett beslut ska anses överklagbart. Vidare redogörs för HFD:s nya bedömningsgrunder och skriftlighetskravet. Kapitlet avslutas genom en reflekterande analys som besvarar frågan om huruvida de ovan nämnda ställningstagandena är överklagbara enligt 41 § FL.

I uppsatsens fjärde kapitel följer en redogörelse för innebörden av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta innefattar en kortare utläggning om Europakonventionens ställning i svensk rätt samt de tre kriterier som ska vara uppfyllda för att artikel 6.1 ska vara tillämplig. Därefter följer en längre redogörelse för Europadomstolens praxis, som söker klarlägga innebörden av dessa kriterier. Avslutningsvis utreds frågan om de ställningstaganden som uppsatsen kretsar kring kan överklagas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Uppsatsen avslutas i det femte kapitlet med att besvara uppsatsens frågeställningar. Därutöver förs ett resonemang kring vilka slutsatser som kan dras kring prioriteringars överklagbarhet i allmänhet. Vidare diskuteras vissa oklarheter i gällande rätt samt hur dessa skulle kunna klargöras. Slutligen behandlas möjliga konsekvenser av det rådande rättsläget.

⁵⁶ Jfr exempelvis Danelius m.fl. (2023) och Rainey, McCormick och Ovey (2021).

⁵⁷ Se Mårsäter (2005).

2 Prioriteringar som förvaltningsbeslut

2.1 Inledning

I följande kapitel undersöks huruvida de prioriteringar som behandlas i uppsatsen utgör beslut i förvaltningsrättslig mening. Frågan får anses vara av betydelse eftersom det enbart är sådana beslut som kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande enligt 41 § FL.⁵⁸ För att kunna fastställa om prioriteringarna utgör beslut är det emellertid nödvändigt att först klargöra vissa grundläggande förvaltningsrättsliga begrepp. Kapitlet inleds därför med en redogörelse för begreppet förvaltningsmyndighet i avsnitt 2.2. Därefter behandlas förvaltningsbesluts kännetecken med utgångspunkt i HFD:s praxis i avsnitt 2.3. I avsnitt 2.4 undersöks vidare gränsdragningen mellan uttalanden och faktiskt handlande. Därefter redogörs för besluts indelning i avsnitt 2.5, varefter kapitlet avslutas med en reflekterande analys i avsnitt 2.6, där frågan om prioriteringarna i typfallen kan anses utgöra förvaltningsbeslut besvaras.

2.2 Begreppet förvaltningsmyndighet

En grundläggande förutsättning för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande av en förvaltningsmyndighet.⁵⁹ Frågan om vad som utgör en förvaltningsmyndighet är dock inte helt enkel att besvara. I betänkandet till nu gällande förvaltningslag framhålls att begreppet i allmänhet är något suddigt, men att det av förarbetena till 1986 års förvaltningslag framgår att det rör sig om ett rent organisatoriskt uttryck och att detta ska förstås på samma sätt som i regeringsformen, RF. Begreppet omfattar sådana organ som ingår som självständiga enheter på olika nivåer i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen.⁶⁰ Dessa organ kännetecknas av att de har till uppgift att sköta den offentliga förvaltningen. I något mer precisa termer kan detta uttryckas så, att de verkställer de beslutande organens föreskrifter.⁶¹ Förvaltningsmyndigheterna ingår i det bredare begreppet myndigheter, liksom regeringen och domstolarna. Regeringen och domstolarna utgör dock inte förvaltningsmyndigheter. Politiska församlingar, det vill säga riksdagen, kommunfullmäktige och regionfullmäktige, betraktas varken som förvaltningsmyndigheter eller myndigheter i grundlagens mening. Detsamma gäller statliga och kommunala bolag och privata subjekt som har till uppgift att sköta den statliga förvaltningen.⁶²

Begreppen myndighet och förvaltningsmyndighet bör därvid särskiljas från det mer övergripande begreppet *det allmänna*. Uttrycket används på flertalet

⁵⁸ Jfr exempelvis HFD 2020 ref. 12 punkt 28. Jfr även Lavin (2017) s. 501.

⁵⁹ Se exempelvis RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet” och HFD 2020 ref. 12 punkt 33.

⁶⁰ Se SOU 2010:29 s. 113. Jfr även prop. 1985/86:80 s. 57.

⁶¹ Se prop. 1973:90 s. 233; SOU 1972:15 s. 123.

⁶² Se prop. 1973:90 s. 232 f. Jfr även Marcusson (1989) s. 111 ff.

ställen i RF men definieras inte i lagen.⁶³ Enligt Thomas Bull och Fredrik Sterzel syftar det i första hand på staten som lagstiftare, men omfattar även andra offentligt rättsliga subjekt samt privaträttsliga aktörer som med stöd av lag fullgör uppgifter som inbegriper offentlig maktutövning.⁶⁴

Enligt 7 kap. 1 § HSL har regionala nämnder det huvudsakliga ansvaret för att samordna den offentligt finansierade hälso- och sjukvården. Regionala nämnder utgör i juridisk mening kommunala förvaltningsmyndigheter.⁶⁵ Inom hälso- och sjukvården agerar hälso- och sjukvårdspersonalen som företrädare för förvaltningsmyndigheten. Genom att tillhandahålla vård och fatta beslut anses hälso- och sjukvårdspersonalen fullgöra ett offentligt uppdrag, som ytterst får hänföras till den kommunala förvaltningsmyndigheten inom vilken verksamheten bedrivs.⁶⁶

Sammanfattningsvis innefattar begreppet förvaltningsmyndighet sådana självständiga enheter som ingår i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen, exempelvis regionala nämnder.

2.3 Förvaltningsbesluts kännetecken

Enligt 41 § FL får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. En grundläggande förutsättning för överklagbarhet är således att det föreligger ett faktiskt förvaltningsbeslut.⁶⁷ Vad som avses med begreppet beslut anges inte i förvaltningslagen och som påpekats i lagens förarbeten ter det sig svårt att framföra en helt klar och invändningsfri definition.⁶⁸ Klart är dock att det rör sig om ett uttalande från en förvaltningsmyndighet som avslutar handläggningen av ett ärende.⁶⁹

Frågan om begreppets närmare innebörd får i huvudsak besvaras genom nedslag i HFD:s praxis, som till stor del har kommit att forma begreppsbyggnaden. Ett på området belysande exempel är RÅ 1996 ref. 43. I målet hade två miljö- och hälsoskyddsnämnder genom skrivelser riktat uppmaningar till enskilda näringsidkare om att senast ett visst datum upphöra med försäljningen av vissa miljöfarliga varor. Skrivelserna hade inte uttryckligen givits formen av vare sig föreläggande eller förbud. Därmed uppkom frågan om ställningstagandena utgjorde överklagbara förvaltningsbeslut eller om det enbart rörde sig om informerande åtgärder. Uttalandena kunde inte förknippas med några direkta rättsverkningar, men på grund av uttalandenas syfte och

⁶³ Jfr exempelvis 1 kap. 2 § RF, 2 kap. 1-2 §§ RF, 8 kap. 2 § RF.

⁶⁴ Se Bull och Sterzel (2019) s. 58; jfr 12 kap. 4 § 2 st. RF. Enligt Lena Marcusson bör begreppet även anses innefatta förvaltningsmyndigheterna, se Marcusson (1989) s. 112.

⁶⁵ Se HFD 2018 ref. 67; jfr prop. 1973:90 s. 232. Se även von Essen (2024) s. 77.

⁶⁶ Jfr Marcusson (2024) s. 23.

⁶⁷ Se exempelvis HFD 2020 ref. 12 punkt 28. Jfr även Lavin (2017) s. 501.

⁶⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 24; SOU 2010:29 s. 97.

⁶⁹ Se exempelvis RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet”; prop. 2016/17:180 s. 24. Angående innebörden av handläggning av ärende, se avsnitt 2.4.

innehåll stod det klart att nämnderna genom skrivelserna hade för avsikt att påverka företagens handlande. Med hänsyn till att uttalandena närmast fick innebörden av ett föreläggande för adressaterna samt det faktum att de kunde antas få, och de facto fick, påtagliga faktiska verkningar ansågs det vara fråga om överklagbara förvaltningsbeslut. Skrivelserna jämfördes således med ett föreläggande, trots att de inte utformats som sådana.⁷⁰

Därutöver får RÅ 2004 ref. 8 ”Olivolja-målet” anses vara av särskild betydelse i sammanhanget. I målet hade Livsmedelsverket genom en offentlig skrivelse, ett pressmeddelande samt vissa ytterligare uppgifter på myndighetens hemsida lämnat uttalanden som var ägnade att hindra försäljningen av vissa olivoljor. Uttalandena hade rubricerats som ”information” och saknade samtliga sådana kännetecken som typiskt sett präglar ett individuellt beslut, såsom angivande av adressat, en tidsbestämmelse, ett eventuellt sanktionshot eller underskrift av beslutsfattare.⁷¹ Det var alltså inte fråga om något formligt saluförbud. Domstolen konstaterade att utmärkande för ett förvaltningsbeslut är att det inbegriper ett uttalande, genom vilket en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Med hänsyn till detta ansågs det inte råda något tvivel om att konglomeratet av uttalanden utgjorde ett enhetligt förvaltningsbeslut. RÅ 2004 ref. 8 visar således att ett förvaltningsbeslut kan bestå av flera uttalanden och att det i grunden kännetecknas av huruvida det syftar till att vara handlingsdirigerande för enskilda eller för andra förvaltningsorgan. Avgörande för om ett uttalande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är dess syfte och innehåll, snarare än dess yttre form.

Som ytterligare exempel bör RÅ 2007 ref. 7 och HFD 2020 ref. 12, där HFD resonerade på liknande sätt, kort nämnas. I RÅ 2007 ref. 7 hade en kommunal förvaltningsmyndighet skickat en skrivelse till en enskild, vari den enskilde uppmanades att inom viss tid avyttra sin bil för att vara berättigad till fortsatt bistånd. Skrivelsen hade rubricerats som informationsbrev. HFD fann att skrivelsen utgjorde ett förvaltningsbeslut, eftersom den innehöll ett uttalande genom vilket myndigheten ville påverka den enskildes handlande. Att skrivelsen betecknats som informationsbrev saknade därmed betydelse. I HFD 2020 ref. 12 hade Skogsstyrelsen lämnat vägledning till en markägare inför en planerad skogsavverkning. I vägledningen angavs vilka miljöhänsyn som ”bör” tas samt vilka ytterligare hänsyn som bedömts ”önskvärda” för att uppfylla kraven enligt gällande regelverk. Med hänsyn till att vägledningen inte hade lämnats inom ramen för Skogsstyrelsens allmänna serviceskyldighet utan tillkommit som ett led i myndighetens tillsynsverksamhet och med anledning av ett författningsreglerat krav, ansåg HFD att uttalandet hade en sådan handlingsdirigerande effekt att det utgjorde ett förvaltningsbeslut.⁷²

⁷⁰ Se prop. 2016/17:180.

⁷¹ Jfr Lavin (2017) s. 501.

⁷² Se HFD 2020 ref. 12 punkt 35.

Rättsfallen visar att ett förvaltningsbeslut ytterst kännetecknas av att det innefattar ett uttalande från en förvaltningsmyndighet, varigenom myndigheten avser att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Vid bedömningen av om ett uttalande utgör ett förvaltningsbeslut är det uttalandets syfte och innehåll som är avgörande. Det bör härvid påpekas att det i praxis har ställts tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett beslut. I många fall är det endast underförstått att så har ansetts vara fallet.⁷³

2.4 Uttalandets form och gränsdragningen mot faktiskt handlande

Enligt 1 § FL gäller förvaltningslagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Bestämmelserna i 5–8 §§ FL om grunderna för god förvaltning är dock tillämpliga även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Förvaltningslagens förfarandereglering och principer om överklagbarhet är alltså enbart tillämpliga på sådana åtgärder som kan klassificeras som handläggning av ärende.⁷⁴

I propositionen till förvaltningslagen anges att begreppet handläggning åsyftar samtliga åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. För att ta reda på om ett ärende har inletts vid en myndighet är det av vikt att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut.⁷⁵ Såsom ovan konstaterats kännetecknas beslut av att de innefattar ett uttalande, varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Ett grundläggande kriterium för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut är således att det rör sig om ett uttalande från en förvaltningsmyndighets sida.

Enligt RÅ 2004 ref. 8 uppställs i och för sig inte några begränsningar avseende uttalandets form. Detta innebär att såväl muntliga som skriftliga ställningstaganden kan klassificeras som uttalanden.⁷⁶ I betänkandet till förvaltningslagen påpekas dessutom att även uttalanden som huvudsakligen konstrueras med användning av tekniska hjälpmedel bör kunna betraktas som beslut.⁷⁷ Ragnemalm framhåller att även konkludenta underrättelser genom handlingar eller dylikt skulle kunna tänkas innefatta uttalanden.⁷⁸ Beslut kan med andra ord vara både formlösa och formbundna.⁷⁹

⁷³ Se exempelvis RÅ 2010 ref. 29; RÅ 2010 ref. 72; HFD 2019 ref. 17.

⁷⁴ Se Bergius (2023) s. 41.

⁷⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 24.

⁷⁶ En annan fråga är om dessa lämpar sig för överprövning. I RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet” framhöll domstolen att det enbart är skriftliga eller på annat sätt dokumenterade beslut som kan bli föremål för överprövning. Angående skriftlighetskravet, se avsnitt 3.2.4.

⁷⁷ Se SOU 2010:29 s. 613.

⁷⁸ Se Ragnemalm (1970) s. 33 ff.

⁷⁹ Se SOU 2010:29 s. 98.

Enligt Ragnemalm kan gränsdragningen mellan vad som utgör ett formlöst uttalande och vad som utgör faktiskt handlande emellanåt framstå som oskarp.⁸⁰ Av propositionen till förvaltningslagen framgår att faktiskt handlande utmärks av att myndigheten vidtar en viss konkret åtgärd i verksamheten. Sådan verksamhet kan till exempel innefatta att köra spårvagn, hämta sopor och undervisa. Detta skiljer sig från åtgärder såsom debitering av avfallsavgifter och betygssättning, vilka inbegriper handläggning av ärende.⁸¹ Inom hälso- och sjukvården betraktas exempelvis en läkares operation av en patient som faktiskt handlande, medan ett skriftligt betalningskrav riktat mot patienten utgör ärendehandläggning.⁸² På samma sätt har det i den juridiska litteraturen framhållits att en polismans tillsägelse till en trafikant bör betraktas som ett uttalande, medan polismannens trafikdirigering bör anses utgöra ett exempel på faktiskt handlande.⁸³ Som påpekats i förarbetena till förvaltningslagen kan en åtgärd som innefattar ärendehandläggning i vissa fall döljas av att den till synes utgör faktiskt handlande.⁸⁴

Faktiskt handlande utmynnar inte i beslut, utan innebär enbart att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas.⁸⁵ Faktiskt handlande kan därmed inte heller överklagas.⁸⁶ En förvaltningsmyndighets faktiska verksamhet omfattas emellertid av bestämmelserna i 5–8 §§ FL om grunderna för god förvaltning. Hit hör bland annat regler om service och allmänna principer såsom legalitet, objektivitet och proportionalitet.⁸⁷

Sammanfattningsvis kan sägas att ärendehandläggning kännetecknas av att den utmynnar i ett beslut, det vill säga ett uttalande genom vilket en myndighet avser att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Det uppställs inte några begränsningar avseende uttalandets form, men gränsdragningen mellan ett formlöst uttalande och faktiskt handlande kan framstå som något suddig.

⁸⁰ Se Ragnemalm (1970) s. 33 ff. På senare år tycks Ragnemalm dock ha ändrat uppfattning i denna fråga. I betänkandet till 2017 års förvaltningslag avvisar han de påstådda gränsdragningssvårigheterna såsom överdrivna, se SOU 2010:29 s. 99. Jag delar dock inte denna ståndpunkt, särskilt med hänsyn till att 33 § ÄFL motiverades med just dessa svårigheter i gränsdragningen, jfr prop. 1985/86:80 s. 82.

⁸¹ Se prop. 2016/17:180 s. 286. För en mer ingående undersökning av gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande i undervisningssammanhang, se Otter Johansen (2019) s. 203 ff.

⁸² Se SOU 2010:29 s. 97.

⁸³ Se Ragnemalm (1970) s. 34; Scheutz (2013) s. 323. Trafikdirigering som ett exempel på faktiskt handlande har dock även kritiserats, se Otter Johansen (2019) s. 201 ff.

⁸⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 24; SOU 2010:29 s. 97.

⁸⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 24; HFD 2020 ref. 12 punkt 30.

⁸⁶ Jfr 1 § och 41 § FL; prop. 2016/18:180 s. 24. En grundläggande förutsättning för överklagbarhet är att det föreligger ett faktiskt förvaltningsbeslut, se HFD 2020 ref. 12 punkt 28.

⁸⁷ Se 1 § 2 st. FL och 5–8 §§ FL.

2.5 Besluts indelning

Förvaltningsbeslut kan delas in i olika huvudtyper, vilka delvis överlappar varandra.⁸⁸ Av särskilt intresse i sammanhanget är indelningen i *gynnande beslut* och *avslagsbeslut*. Gynnande beslut kännetecknas av att de beviljar adressaten någon form av förmån, såsom ett tillstånd eller ett bidrag.⁸⁹ Vid beviljande av bidrag har beslutet närmast beskaffenhet av en anvisning till den som ska verkställa utbetalningen.⁹⁰ Ett avslagsbeslut innebär att myndigheten avslår en ansökan eller en begäran av något slag och därmed avslutar ärendet.⁹¹ Ett avslagsbeslut kan utgöra ett betungande beslut.⁹² Betungande beslut utmärks av att de hindrar adressaten från att göra något eller ålägger denne att vidta en åtgärd, som till exempel att delta i en miljösanering.⁹³

Beslut kan även kategoriseras som *interna* och *externa*.⁹⁴ Interna beslut kan utgöras av tjänsteföreskrifter och reglerar den inre organisationen hos förvaltningsmyndigheten. Externa beslut riktar sig däremot utåt, till den enskilde eller allmänheten.⁹⁵

2.6 Reflekterande analys

2.6.1 Ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation

Den fråga som gör sig gällande är om ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation utgör ett förvaltningsbeslut. Såsom ovan konstaterats kännetecknas beslut av att de innefattar ett uttalande, varigenom förvaltningsmyndigheten vill påverka enskildas eller andra förvaltningsorgans handlande. Med hänsyn härtill framstår det som lämpligt att först undersöka om ställningstagandet över huvud taget innefattar ett uttalande från en förvaltningsmyndighet, och därefter om det kan anses vara handlingsdirigerande.

Vid ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation företräds den regionala nämnden som samordnar hälso- och sjukvården av transplantationsteamet på Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Transplantationsteamet meddelar patienten muntligen om ställningstagandet och antecknar det även i journalen. Som framgått uppställs inga särskilda formkrav för sådana uttalanden. Ställningstagandet torde därmed utan

⁸⁸ Se Strömberg och Lundell (2022) s. 60.

⁸⁹ Se von Essen (2024) s. 186 ff.

⁹⁰ Se Strömberg och Lundell (2022) s. 64.

⁹¹ Se Wall (2014) s. 121; Wall (2025) s. 248.

⁹² Se Wall (2025) s. 248.

⁹³ Se von Essen (2024) s. 186 ff.

⁹⁴ Se SOU 2010:29 s. 98.

⁹⁵ Se Strömberg och Lundell (2022) s. 61.

större bekymmer kunna klassificeras som ett uttalande från en förvaltningsmyndighet.

Alltmer invecklat blir det vid bedömningen av om uttalandet kan anses vara handlingsdirigerande. Enligt min uppfattning finns härvid anledning att skilja mellan åtminstone två möjliga tolkningar av begreppet handlingsdirigerande. En snävare tolkning av begreppet lär innebära att enbart sådana uttalanden som syftar till att påverka enskildas eller andra förvaltningsorgans rent faktiska handlande utgör förvaltningsbeslut. Hit hör exempelvis uppmaningar, råd, förelägganden eller förbud, vilka onekligen får sägas vara ägnade att påverka mottagarens handlande. Uttalanden som inte har ett sådant direkt syfte skulle enligt denna tolkning inte betraktas som förvaltningsbeslut. Ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation har inte karaktären av vare sig ett förbud eller ett föreläggande, och patienten uppmanas inte heller att vidta några åtgärder till följd av detsamma. Det är inte heller ägnat att direkt styra patientens handlande på något annat sätt. Det kan på grund därav hävdas att uttalandet inte är handlingsdirigerande och att det därmed inte bör betraktas som ett beslut i förvaltningsrättslig mening. En sådan snäv tolkning framstår dock som något besynnerlig med hänsyn till att exempelvis rena avslagsbeslut i så fall skulle falla utanför beslutsbegreppet, vilket de facto inte är fallet.

En vidare tolkning av begreppet bör leda till att även sådana uttalanden som inte avser att påverka mottagarens konkreta handlande, men som likväl begränsar dennes handlingsalternativ, omfattas av beslutsbegreppet. Ett avslagsbeslut skulle kunna utgöra ett exempel på ett sådant ställningstagande. Beslutet är inte avsett att styra den enskildes handlande i egentlig mening, men det begränsar likafullt dennes handlingsutrymme genom att tillgången till en begärd åtgärd nekas. En vidare förståelse av begreppet handlingsdirigerande bör enligt min uppfattning utmynna i att ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation ska betraktas som ett beslut. Genom ett sådant ställningstagande utestängs patienten från möjligheten att erhålla levertransplantation. Det kan med andra ord sägas begränsa den enskildes handlingsutrymme på ett tämligen påtagligt sätt.

Propositionen till förvaltningslagen ger dock uttryck för en delvis annan förståelse av beslutsbegreppet. Däri anges att ett beslut i regel innefattar ett uttalande från en myndighet, som syftar till att ha vissa *verkningar* för den som beslutet är riktat mot. Av propositionen framgår vidare att sådana uttalanden vanligen är ägnade att påverka mottagarens handlande i en given situation.⁹⁶ Denna förståelse av beslutsbegreppet har i viss mån anammats i den juridiska litteraturen. Bergius har med hänvisning till 41 § FL anfört att prioriteringar bör anses utgöra förvaltningsbeslut om de är ägnade att få faktiska verkningar av viss betydelse för någons personliga eller ekonomiska situation.⁹⁷

⁹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 24.

⁹⁷ Se Bergius (2023) s. 44.

Prioriteringars handlingsdirigerande syfte ges därvid ingen eller endast underordnad betydelse.

Frågan är vilken av dessa tre förståelser som bör vara vägledande vid bedömningen av om ett ställningstagande kan betraktas som ett förvaltningsbeslut. I HFD 2020 ref. 12 konstaterade domstolen att ”avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, det vill säga om det är avsett att vara handlingsdirigerande”.⁹⁸ HFD har mig veterligen inte uttryckligen uppställt verkningar av viss grad som ett självständigt kriterium för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut. Kravet på att beslutet ska påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt tycks snarare hänföra sig till överklagbarhetsbedömningen enligt 41 § FL.

Det bör emellertid erinras om att de rättsfall där detta synsätt odlats fram huvudsakligen har rört uttalanden i form av uppmaningar eller råd, det vill säga situationer där den handlingsdirigerande funktionen har trätt i förgrunden. Det finns i min mening därför skäl att betvivla om dessa avgöranden kan tillmätas någon större betydelse även för andra typer av ställningstaganden, där det handlingsdirigerande syftet inte är lika iögonfallande. Därutöver bör påpekas att HFD har en tendens att behandla frågan om huruvida ett uttalande utgör ett beslut i nära samband med bedömningen av om det är överklagbart. Jag kan särskilt utläsa en sådan tendens i RÅ 1996 ref. 43. Detta talar i min mening för att även ett ställningstagandes verkningar bör tillmätas betydelse vid bedömningen av om det över huvud taget utgör ett beslut.⁹⁹

Härvidlag bör även utformningen av 41 § FL uppmärksammas. Bestämmelsen utgör en kodifiering av HFD:s tidigare praxis och anger att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.¹⁰⁰ I lagtexten uppställs således inget uttryckligt krav på att ett beslut ska vara ägnat att vara handlingsdirigerande. Bestämmelsen hänvisar i stället till beslutets verkningar. Därtill bör påpekas att det av HFD:s praxis och förarbetena till FL framgår att syftet med överklagandeinstitutet är att ge den som berörs av ett besluts verkningar möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat, det vill säga att få de oönskade verkningarna undanröjda.¹⁰¹ Med utgångspunkt i ordalydelsen i 41 § FL och syftet med överklagandeinstitutet förefaller det i min mening som rimligt att frågan om vad som utgör ett beslut kan kopplas till om beslutet syftar till att ha vissa verkningar för beslutsadressaten. Det vore onekligen mycket märkligt om ett ställningstagande som

⁹⁸ Se HFD 2020 ref. 12 punkt 33. Min kursivering.

⁹⁹ Jfr även Larsson (2020) s. 202, som framhåller att det ligger nära till hands att betrakta ett uttalande från en förvaltningsmyndighet som ett förvaltningsbeslut om det har faktiska verkningar för mottagaren.

¹⁰⁰ Jfr prop. 2016/17:180 s. 252.

¹⁰¹ Se RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet”; HFD 2020 ref. 12 punkt 37; SOU 2010:29 s. 616. Jfr även prop. 2016/17:180 s. 253.

påverkar den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt, och som därutöver uppfyller kraven för överklagbarhet, likväl inte skulle kunna angripas därför att det inte är avsett att vara handlingsdirigerande.

Något otvetydigt svar på frågan om huruvida ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation utgör ett förvaltningsbeslut står således inte till buds. Lagtexten är i detta avseende så pass allmänt hållen att det främst blir upp till HFD att avgöra vad ett beslut är. Enligt HFD:s praxis är ställningstagandets handlingsdirigerande syfte avgörande för om det ska betraktas som ett förvaltningsbeslut. Frågan om vad som avses med begreppet handlingsdirigerande, och om det kan innefatta sådana uttalanden som begränsar mottagarens handlingsutrymme, kvarstår likväl.

Med beaktande av ordalydelsen i 41 § FL, syftet med överklagandeinstitutet och lagstiftarens uttalanden i propositionen till förvaltningslagen finner jag dock stöd för en förståelse av beslut såsom ägnade att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det faktum att ett ställningstagande inte kan sägas vara handlingsdirigerande i snäv mening utesluter därmed inte att det kan vara fråga om ett förvaltningsbeslut. Beträffande ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation bör ett sådant tämligen enkelt kunna sägas vara ägnat att få betydande följder för patientens hälsotillstånd och livslängd. Det får således anses vara avsett att få verkningar av viss betydelse för patienten och utgör därmed ett förvaltningsbeslut.

2.6.2 Ställningstagande vid triage på akutmottagning

I föregående avsnitt gjordes en tämligen ingående analys av beslutsbegreppets innebörd. I det följande undersöks om ställningstagandet vid triage på akutmottagning kan anses utgöra ett förvaltningsbeslut utifrån samma utgångspunkter.

En grundläggande förutsättning för att ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är, såsom ovan konstaterats, att det innefattar ett uttalande från en förvaltningsmyndighet. I typfallet utgörs myndigheten av den regionala nämnden som samordnar hälso- och sjukvården, vilken i praktiken företräds av den hälso- och sjukvårdspersonal som ansvarar för triageringen. Vid triagen tilldelas patienten en lägre prioriteringsnivå, som registreras i akutmottagningens triagesystem och antecknas i patientjournalen. Patienten hänvisas därefter till akutmottagningens väntrum. Av typfallet kan således två olika åtgärder urskiljas: dels tilldelningen av prioriteringsnivå, dels hänvisningen till väntrummet. Frågan är om någon av dessa kan anses innefatta ett uttalande.

Hänvisningen till väntrummet rymmer förvisso ett muntligt yttrande till patienten. Enligt min uppfattning bör detta emellertid i första hand betraktas som faktiskt handlande. Att antingen hänvisa patienter till väntrummet eller till en

omedelbar läkarbedömning utgör ett led i triageringen och därmed också i tillhandahållandet av hälso- och sjukvård. Denna typ av hänvisning bör i det närmaste vara jämförlig med exempelvis trafikdirigering. Vid trafikdirigering kan en polis i och för sig göra vissa muntliga eller konkludenta yttranden, såsom att vinka fram en bil, men dessa yttranden får likväl anses hänförliga till den faktiska verksamheten. Detsamma torde gälla hänvisningen till väntrummet, varför det enligt min mening inte kan betraktas som ett uttalande från förvaltningsmyndighetens sida.

Beträffande tilldelningen av prioriteringsnivån bör bedömningen dock bli en annan. Även om patienten inte underrättas om sin prioriteringsnivå, registreras den i triagesystemet och journalen och blir därmed tillgänglig för övrig hälso- och sjukvårdspersonal. Ställningstagandet kan enligt min uppfattning därför inte ses som en sådan konkret åtgärd som tillkommer som ett led i tillhandahållandet av vård. Snarare utgör det förmedlande av information avseende patientens vårdbehov. Följaktligen bör det betraktas som ett uttalande, om än riktat internt inom myndigheten.

Den därpå följande frågan är om uttalandet kan anses utgöra ett beslut i förvaltningsrättslig mening. Som i fallet med ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation kan ställningstagandet vid triage på akutmottagning bedömas antingen utifrån dess handlingsdirigerande syfte eller utifrån om det är ägnat att ha verkningar av viss grad. Jag vill härvid poängtera att den ena förståelsen av beslutsbegreppet inte nödvändigtvis behöver utesluta den andra. Jag får tvärtom intrycket att de två förståelserna samspelar med varandra, inte minst med hänsyn till de uttalanden som gjorts i propositionen till förvaltningslagen. Ett uttalande som är handlingsdirigerande bör därmed vara att betrakta som ett beslut. Detsamma gäller ett uttalande som saknar handlingsdirigerande syfte men som alltjämt är ägnat att ha vissa verkningar gentemot mottagaren.

Om beslut förstås som ett uttalande som syftar till att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot kan ställningstagandet vid triage på akutmottagning enligt min bedömning inte betraktas som ett förvaltningsbeslut. Av omständigheterna i typfallet framgår det inte att patienten riskerar att lida någon större skada av att ha tilldelats en lägre prioriteringsnivå. Även om en längre väntetid kan upplevas som betungande för patienten finns det enligt min mening inte anledning att tro att ställningstagandet skulle vara ägnat att ha vissa verkningar för patienten.

Om beslut i stället förstås som ett handlingsdirigerande uttalande torde utfallet dock bli ett annat. Genom registreringen av prioriteringsnivån i triagesystemet och anteckningen i patientens journal informeras övrig hälso- och sjukvårdspersonal om patientens prioriteringsnivå. Tilldelningen av prioriteringsnivån utgör i någon mån en instruktion om patienternas turordning och är därmed avsedd att påverka vid vilken tidpunkt den läkare som ansvarar för

läkarbedömningen tar emot patienten. Uttalandet syftar alltså till att påverka hälso- och sjukvårdspersonalens handlande och får därmed anses vara handlingsdirigerande både i snäv och vid mening. Det bör dock uppmärksammas att uttalandet närmast har karaktären av ett internt ställningstagande. HFD har framhållit att ett förvaltningsbeslut utmärks av att det syftar till att påverka enskildas eller *andra* förvaltningsorgans handlande. Hur HFD:s uttalande bör tolkas är i min mening inte helt klart, särskilt med tanke på att interna beslut vanligtvis ses som beslut. Detta synes även få stöd i HFD:s praxis, där domstolen i ett flertal fall prövat interna besluts överklagbarhet, varvid det förefaller ha tagits för givet att det rört sig om förvaltningsbeslut.¹⁰² Likaså framgår det av betänkandet till förvaltningslagen att beslut kan vara både interna och externa.¹⁰³ Sammantaget finner jag därför inte tillräckliga skäl att tillmäta uttalandets interna karaktär någon avgörande betydelse för dess ställning som beslut. Eftersom ställningstagandet vid triage på akutmottagning innefattar ett handlingsdirigerande uttalande från en förvaltningsmyndighet bör det anses utgöra ett förvaltningsbeslut.

¹⁰² Jfr exempelvis RÅ 2010 ref. 29; RÅ 1996 not. 190.

¹⁰³ Se SOU 2010:29 s. 98. Därjämte förefaller även den juridiska litteraturen utgå från en indelning av beslut i interna och externa, jfr exempelvis Strömberg och Lundell (2022) s. 61.

3 Prioriteringar och överklagbarhet

3.1 Inledning

I föregående kapitel konstaterades att de prioriteringar som uppsatsen kretsar kring utgör beslut i förvaltningsrättslig mening. Därmed uppkommer nästa fråga, nämligen om dessa beslut kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande enligt 41 § FL. För att kunna ta ställning till denna fråga måste de kriterier som uppställs för överklagbarhet enligt förvaltningslagen och HFD:s praxis först klarläggas. Kapitlet inleds i avsnitt 3.2.1 med en redogörelse för hur överklagbarheten av beslut inom hälso- och sjukvården har utvecklats samt vilken betydelse införandet av 2017 års förvaltningslag fått i detta avseende. Därefter undersöks kravet på verkningar av viss grad med utgångspunkt i HFD:s praxis i avsnitt 3.2.2. I avsnitt 3.2.3 följer sedan en redogörelse för de nya bedömningsgrunder som utbildades i HFD 2019 ref. 21 samt en beskrivning av HFD:s senare avsteg från dessa i HFD 2024 ref. 14. Vidare görs en kortare utläggning om kravet på skriftlighet i avsnitt 3.2.4. Kapitlet avslutas med en reflekterande analys i avsnitt 3.3 som besvarar frågan om prioriteringarna i typfallen kan överklagas med stöd av 41 § FL.

3.2 Besluts överklagbarhet

3.2.1 Något om överklagbarhetens utveckling inom hälso- och sjukvården

Traditionellt har beslut inom hälso- och sjukvården vanligen inte kunnat angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Enligt 33 § ÄFL var ärenden i första instans som avsåg hälso- och sjukvård undantagna från lagens förfarandereglering och principer om överklagbarhet, såvida myndighetens beslut inte kunde överklagas med stöd av specialförfattning. Eftersom sådana överklagandebestämmelser sällan förekommer var den enskildes möjligheter att få dessa beslut prövade på rättslig väg förhållandevis små.¹⁰⁴ Undantaget motiverades med att gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande inom hälso- och sjukvården var särskilt svår.¹⁰⁵ Vid införandet av 2017 års förvaltningslag ansåg lagstiftaren emellertid att dessa svårigheter inte längre var tillräckliga för att motivera generella undantag från förvaltningslagens tillämpningsområde.¹⁰⁶ I och med reformen upphävdes 33 § ÄFL och lagen fick ett generellt tillämpningsområde med en allmän bestämmelse om överklagbarhet i 41 § FL.¹⁰⁷ Av propositionen till nu gällande förvaltningslag framgår att reformen syftade till att stärka rättssäkerheten vid ärendehandläggning inom hälso- och sjukvården jämfört med tidigare ordning.

¹⁰⁴ Se Bergius (2023) s. 38 f. Ett exempel på en sådan överklagandebestämmelse finns i 32 § i lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

¹⁰⁵ Se prop. 1985/86:80 s. 82.

¹⁰⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 33.

¹⁰⁷ Se 1 § FL; prop. 2016/17:180 s. 25 ff., 33 och 251 f.

Reformen var dock inte avsedd att innebära att beslut som tidigare inte var överklagbara enligt den äldre förvaltningslagen nu skulle anses överklagbara. I stället framhölls att HFD:s praxis även fortsättningsvis ska vara vägledande vid bedömningen av besluts överklagbarhet enligt 2017 års förvaltningslag.¹⁰⁸

I korthet innebär reformen alltså att beslut som fattas inom hälso- och sjukvården inte längre är undantagna från förvaltningslagens förfarandereglering och principer om överklagbarhet. Den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet i 41 § FL är därmed tillämplig på sådana beslut, förutsatt att de uppfyller kriterierna för överklagbarhet.

3.2.2 Verknningar av viss grad

Enligt 41 § FL får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. I förarbetena till förvaltningslagen anges att överklagandeinstitutet är av grundläggande betydelse för den enskildes rättsskydd.¹⁰⁹ HFD har återkommande betonat att överklagandeinstitutets funktion är att ge den som påverkas av ett besluts verknningar möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat. Syftet är, med andra ord, att bereda den enskilde ett rättsmedel för att få de av honom oönskade verkningarna undanröjda.¹¹⁰ Enligt betänkandet till förvaltningslagen bör bedömningen av vad som fordras för att ett beslut ska vara överklagbart ta sin utgångspunkt i detta syfte.¹¹¹ Ett av grundkriterierna för att ett beslut ska anses överklagbart är således att det har verknningar av något slag.¹¹²

Beslut som har rättsliga verknningar, det vill säga som är rättsligt bindande, uppfyller givetvis kraven för överklagbarhet.¹¹³ Att ett beslut har rättsliga verknningar kan innebära att beslutet är förenat med ett av rättsordningen möjliggjort påtryckningsmedel, som säkerställer att beslutet kan förverkligas. Beslutet är således verkställbart eller exigibelt. Det kan också innebära att beslutet har positiv rättskraft, det vill säga att det är ett beslut som ligger till grund för ytterligare beslut. Gemensamt för båda dessa typer av rättsliga verknningar är att de inte i sig utgör självständiga verknningar. I stället utgör de medel genom vilka beslutet kan få de faktiska effekter som eftersträvas.¹¹⁴

Förekomsten av rättsverknningar är emellertid inte nödvändig för att ett beslut ska anses överklagbart.¹¹⁵ Som framgår av utformningen av 41 § FL och HFD:s praxis kan ett beslut som ger upphov till faktiska verknningar också

¹⁰⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 34 f.

¹⁰⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 252.

¹¹⁰ Se RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet”; HFD 2020 ref. 12 punkt 37.

¹¹¹ Se SOU 2010:29 s. 616.

¹¹² Jfr RÅ 1996 ref. 43; RÅ 2007 ref. 7; prop. 2016/17:180 s. 248 ff.

¹¹³ Se RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet”.

¹¹⁴ Se SOU 2010:29 s. 617.

¹¹⁵ Se exempelvis RÅ 1996 ref. 43; RÅ 2007 ref. 7; prop. 2016/17:180 s. 248; SOU 2010:29 s. 621.

angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande.¹¹⁶ HFD har behandlat faktiska verkningar som ett kriterium i ett flertal fall, däribland i RÅ 2004 ref. 8 ”Olivolja-målet”. Som framgick ovan rörde målet ett antal uttalanden från Livsmedelsverket, genom vilka verket varnade för konsumtionen av vissa olivoljor. HFD konstaterade principiellt att många beslut, trots att de saknar rättsliga verkningar, ändå ska anses som överklagbara av den orsaken att de syftar till att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. HFD klargjorde att ”vad som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet är just dess faktiska effekter; termen ’rättslig verkan’ betecknar endast ett av rättsordningen anvisat medel för att åstadkomma en faktisk verkan”. Även om Livsmedelsverkets beslut inte innehöll något formligt saluförbud ansågs det likväl vara överklagbart, eftersom beslutets utformning var ägnad att få och faktiskt fick verkan enligt sitt innehåll. Av rättsfallet framgår därmed att ett beslut inte måste vara rättsligt bindande för att vara överklagbart. Det fordras enbart att beslutet är utformat på ett sådant sätt att det är ägnat att uppfattas som bindande och därigenom ger upphov till faktiska verkningar.¹¹⁷

HFD har upprätthållit denna ståndpunkt även i senare rättsfall. I RÅ 2007 ref. 7 behandlade domstolen frågan om en kommunal förvaltningsmyndighets uppmaning till en enskild om att avyttra sin bil för att vara berättigad till fortsatt bistånd utgjorde ett överklagbart förvaltningsbeslut. Den kommunala myndigheten vidhöll att uppmaningen enbart var en informerande åtgärd. Domstolen ansåg emellertid att eftersom den enskilde och hans familj var avhängiga biståndet för sin försörjning skulle en underlåtenhet att följa åläggandet kunna medföra kännbara effekter för dem. På grund därav ansågs beslutet ha sådana faktiska verkningar att det var överklagbart.

I HFD 2018 ref. 23 sammanfattade och förtydligade domstolen de principer som utbildats i tidigare avgöranden. Domstolen klargjorde att det med ledning av överklagandeinstitutets syfte i princip enbart är sådana beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet som kan tillerkännas överklagbarhet. HFD konstaterade också att frågan om besluts överklagbarhet ska avgöras utifrån dess innehåll. Myndighetens rubricering av ställningstagandet är därmed utan betydelse.

Ett mindre välkänt men likväl för uppsatsen relevant rättsfall är HFD 2019 ref. 17. I målet behandlade domstolen frågan om ett i journal antecknat ställningstagande om att avstå från återkrav av felaktigt utbetalda bidrag utgjorde ett överklagbart beslut. HFD konstaterade att många anteckningar som en myndighet gör i en journal eller motsvarande i viss mening kan innefatta ett beslut, men att de saknar sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet. Som exempel kan nämnas anteckningar om att en utredning inte avses

¹¹⁶ Se exempelvis RÅ 1996 ref. 43; RÅ 2007 ref. 7; prop. 2016/17:180 s. 248; SOU 2010:29 s. 621. Jfr även prop. 2016/17:180 s. 253.

¹¹⁷ Jfr Wall (2014) s. 107 f.

fullföljas, att en åtalsanmälan inte kommer att göras i ett visst fall eller att någon åtgärd inte vidtas med anledning av framförda klagomål. Denna typ av anteckningar utgör snarare dokumentation av vad som förekommit och binder inte heller myndigheten, som alltjämt har möjlighet att ompröva sin ståndpunkt. HFD påpekade dock att det med andra slags anteckningar kan förhålla sig annorlunda. Domstolen framhöll att ställningstaganden som endast kan ändras under vissa förutsättningar regelmässigt torde anses ha sådana verkningar som krävs för överklagbarhet. Detta kan exempelvis gälla anteckningar som är avsedda att direkt läggas till grund för andra beslut, såsom storleken av olika utbetalningar. Dessa ställningstaganden får anses ha faktiska verkningar och är således överklagbara. Huruvida den berörde informeras eller inte saknar betydelse för frågan om överklagbarhet.¹¹⁸

För att ett beslut ska anses överklagbart krävs enligt 41 § FL att dess faktiska verkningar kan antas påverka den enskildes situation ”på ett inte obetydligt sätt”. I sin praxis har HFD uttryckt det så, att påverkan måste vara av tillräckligt kvalificerat slag för att ett beslut ska vara överklagbart.¹¹⁹ I betänkandet till förvaltningslagen framförs att sådana beslut som inte över huvud taget eller endast i mycket begränsad utsträckning är ägnade att påverka någons faktiska situation inte ger upphov till något behov av rättsskydd genom överklagande.¹²⁰ Detta innebär att beslut som inte medför någon väsentlig påverkan på mottagarens situation, eller endast har en obetydlig effekt, inte är överklagbara.

I ljuset av de ovan redovisade rättsfallen uppkommer naturligtvis frågan om vad som inte utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut. Utgångspunkten i praxis är att interna beslut i regel inte anses ha sådana verkningar att de är överklagbara. I RÅ 2010 ref. 29 fann domstolen att Integritetsskyddsmyndighetens (då Datainspektionens) beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål inte utgjorde ett överklagbart beslut. HFD har tidigare, i målet RÅ 1996 not. 190, konstaterat att ett beslut om att avskriva ett tillsynsärende inte är av sådan karaktär att det kan bli föremål för överprövning i förvaltningsdomstol. Det finns dock undantag från denna huvudregel. I HFD 2023 ref. 54 fann HFD att vissa interna beslut kan bli föremål för överklagande till följd av specialförfattning. I målet ansågs Integritetsskyddsmyndighetens beslut att inte utreda ett klagomål vidare, respektive att avsluta ett tillsynsärende utan åtgärd, utgöra överklagbara beslut till följd av särskilda regler i EU:s dataskyddsförordning.¹²¹

¹¹⁸ Se HFD 2019 ref. 17 punkt 24–25. Vad HFD närmare avser med sådana ställningstaganden är i någon mån oklart. Som Lavin påpekar framgår i målet varken vilka verkningar anteckningarna syftar till att ha eller mot vem eller vilka de skulle kunna anses riktade, se Lavin (2019) s. 529.

¹¹⁹ Se HFD 2019 ref. 21 punkt 36; HFD 2020 ref. 12 punkt 39.

¹²⁰ Se SOU 2010:29 s. 617.

¹²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Förekomsten av rättsliga eller faktiska verkningar utgör alltså en förutsättning för att ett beslut ska betraktas som överklagbart. Därtill krävs att verkningarna är av ett tillräckligt kvalificerat slag, vilket i 41 § FL uttrycks så, att den enskildes situation ska kunna antas påverkas på ett ”inte obetydligt sätt”.¹²² Frågan om ett beslut är överklagbart ska vidare avgöras utifrån dess innehåll, snarare än utifrån hur myndigheten har valt att rubricera det. Slutligen bör sägas att interna beslut normalt inte anses ha sådana verkningar som fordras för överklagbarhet, såvida det inte följer av särskilda föreskrifter.

3.2.3 HFD:s nya bedömningsgrunder

Den som intresserar sig för överklagbarhetsfrågor har på senare tid haft anledning att vidga sitt perspektiv ytterligare. I HFD 2019 ref. 21 sjösatte domstolen nämligen vissa nya bedömningsgrunder¹²³ för besluts överklagbarhet, vilka lyder som följer:

Förvaltningsbeslut får regelmässigt konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för enskilda. Emellertid måste det vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag för att ett beslut ska vara överklagbart. Det ska då göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt¹²⁴ sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet.

I domskälen konstaterar HFD vidare att frågan om ett besluts överklagbarhet inte ska avgöras i relation till beslutets mottagare. Bedömningen avser i stället om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas. Om beslutet anses överklagbart gäller detta även i förhållande till andra än den som beslutet riktas till, under förutsättning att dessa har klagorätt.¹²⁵

Vad som egentligen avses med en objektiv bedömning framgår inte entydigt av HFD:s domskäl. Rune Lavin påpekar att även om uttryckets gängse betydelse avser en opartisk eller saklig bedömning, synes det i detta sammanhang snarare åsyfta en mer omfattande bedömning som sträcker sig bortom det enskilda fallet. Lavin framhåller vidare att HFD 2019 ref. 21 tyder på att ett besluts faktiska verkningar inte längre ska anses knutna till det konkreta fallet utan till omständigheter som faller utanför.¹²⁶

I och med HFD 2024 ref. 14 tog praxis emellertid ytterligare en vändning. Målet bygger vidare på HFD 2018 ref. 71, som avgjordes innan de nya

¹²² Jfr Warnling Conradson (2021) s. 246.

¹²³ Jag är väl medveten om att de ”nya” bedömningsgrunderna numera inte längre kan betraktas som särskilt nya. I pedagogiskt syfte kommer jag emellertid fortsättningsvis att hänvisa till dem som ”de nya bedömningsgrunderna”.

¹²⁴ Tolkningen av detta uttryck kan givetvis skilja sig åt. Lavin framhåller att det torde avse beslutets karaktär, se Lavin (2025) s. 402.

¹²⁵ Se HFD 2019 ref. 21 punkt 34-36.

¹²⁶ Se Lavin (2025) s. 402 f.

bedömningsgrunderna hade utkristalliserats. 2018 års fall gällde ett beslut från Konkurrensverket, där verket hade uttalat att ett antal kommuner inte fick köpa avfallshanterings tjänster från ett gemensamt ägt bolag utan föregående annonsering. I HFD 2018 ref. 71 hade HFD givetvis inte tagit hänsyn till de nya bedömningsgrunderna, eftersom dessa vid tiden för avgörandet ännu inte hade utvecklats. I stället hade HFD tillämpat den dittills allmänt gällande principen om besluts faktiska verkningar som kriterium för överklagbarhet, vilket hade lett till att det aktuella beslutet tillerkändes överklagbarhet. HFD hade emellertid funnit att myndigheten överskridit sin kompetens, varför beslutet undanröjdes och underinstansernas avgöranden upphävdes. Till följd därav fattade myndigheten nya beslut som därefter överklagades och slutligen hamnade hos HFD i målet HFD 2024 ref. 14. När HFD ånyo tog sig an frågan fann domstolen att besluten kunde antas påverka kommunernas situation på ett inte obetydligt sätt och att de därmed var att anse som överklagbara.¹²⁷ I avgörandet beaktade domstolen således inte de nya bedömningsgrunderna från HFD 2019 ref. 21.

HFD:s nya bedömningsgrunder innebär sammanfattningsvis att överklagbarhetsbedömningen numera tar sikte på om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Med hänvisning till att domstolen valde att frångå de nya bedömningsgrunderna i HFD 2024 ref. 14 är det dock oklart om dessa fortfarande ska tillämpas.

3.2.4 Skriftlighetskravet

För att ett beslut ska anses överklagbart krävs, förutom att det har verkningar av viss betydelse, också att det är skriftligt. Detta framgår bland annat av RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljemålet”, där HFD klargör att även om grundkriteriet för vad som utgör ett förvaltningsbeslut inte i sig inbegriper några begränsningar vad gäller uttalandets form, kan det vid bedömningen av beslutets överklagbarhet bortses från uttalanden som inte är skriftliga eller på annat sätt dokumenterade. Domstolen framhöll att eftersom ett överklagande syftar till att få ett beslut upphävt eller ändrat saknar exempelvis muntliga eller konkludenta uttalanden relevans.¹²⁸ I den juridiska litteraturen har det framförts att inte heller en myndighets rena passivitet torde kunna angripas genom överklagande.¹²⁹

3.3 Reflekterande analys

3.3.1 Ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation

¹²⁷ Jfr HFD 2024 ref. 14 punkt 15.

¹²⁸ Jfr även SOU 2010:29 s. 613, vari anges att avsaknad av dokumentation i ett överklagbarhetssammanhang får anses resultera i att uttalandet ska betraktas som en momentan händelse, som omgående konsumerats av tiden.

¹²⁹ Se von Essen (2024) s. 284.

Av det ovan anförda framgår att tre kriterier måste vara uppfyllda för att ett ställningstagande ska kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande enligt 41 § FL. För det första ska ställningstagandet kunna klassificeras som ett *förvaltningsbeslut*. För det andra fordras att beslutet är av en sådan art, det vill säga har sådana verkningar, att det är att anse som *överklagbart*. För det tredje krävs att beslutet är *skriftligt*. Såsom ovan konstaterats bör ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista anses ha karaktären av ett förvaltningsbeslut. Frågan är därför dels om beslutet har en sådan påvisbar effekt att det ska tillerkännas överklagbarhet, dels om det är skriftligt.

Inledningsvis bör framhållas att beslutet varken har positiv rättskraft eller ger upphov till några rättsligt bindande verkningar för patienten. Frågan blir därför om beslutet kan anses ha faktiska verkningar, det vill säga om det kan antas påverka patientens situation på ett inte obetydligt sätt. I HFD 2019 ref. 21 har domstolen klargjort att det härvidlag ska göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså avse om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas. Jag är, likt Lavin, något rådvill kring vilken vikt som bör tillmätas de nya bedömningsgrunderna med hänsyn till att HFD valde att frånga dem i HFD 2024 ref. 14.¹³⁰ I 2024 års fall anslöt sig HFD till den linje som använts före 2019, varvid domstolen återkommande tog fasta både på om beslutet är ägnat att få faktiska verkningar och på att sådana verkningar i det konkreta fallet faktiskt inträffat.¹³¹ Spörsmålet om vilka bedömningsgrunder som egentligen ska tillämpas vid frågan om besluts överklagbarhet förefaller, till följd av HFD:s girningar i praxis, således inte helt klart.

Såsom ovan konstaterats bygger HFD 2024 ref. 14 vidare på HFD 2018 ref. 71, som avgjordes innan de nya bedömningsgrunderna hade utbildats. Enligt Lavin tycks domstolen i 2024 års fall inte ha velat frånga sin tidigare uppfattning i överklagbarhetsfrågan, utan snarare knyta an till sitt avgörande av samma beslutstyp.¹³² Det faktum att domstolen avvek från en uttrycklig tillämpning av de nya bedömningsgrunderna i ett, som Lavin uttrycker det, tämligen "apart" rättsfall, kan enligt min uppfattning därför knappast ensamt tas till intäkt för att HFD avsett att överge dem.¹³³ Därtill bör erinras om att HFD mellan 2019 och 2024 tydligt har hållit de nya bedömningsgrunderna vid liv genom återkommande hänvisningar till HFD 2019 ref. 21 och kravet på en objektiv bedömning där beslutets typiska verkningar tas i beaktande.¹³⁴ Domstolen har dock såvitt känt inte prövat någon fråga om överklagbarhet enligt 41 § FL sedan 2024 års fall, varför det inte säkert kan fastställas om HFD:s avsikt är att låta de nya bedömningsgrunderna fasa ut eller om de alltjämt ska tillämpas. Med hänsyn till att HFD 2024 ref. 14 tillkom under särskilda

¹³⁰ Jfr Lavin (2025) s. 403 f.

¹³¹ Jfr exempelvis RÅ 1996 ref. 43 och RÅ 2004 ref. 8 "Olivoljemålet".

¹³² Se Lavin (2025) s. 404.

¹³³ Jfr Lavin (2025) s. 403.

¹³⁴ Jfr HFD 2022 ref. 31 punkt 25; HFD 2023 ref. 36 punkt 21; HFD 2024 ref. 1 punkt 26; HFD 2020 not. 14 punkt 23.

omständigheter finner jag likväl att övervägande skäl talar för att de nya bedömningsgrunderna bör tillämpas.

Den därpå följande frågan är vad en objektiv bedömning egentligen innefattar. Som Lavin framhåller verkar HFD 2019 ref. 21 antyda att de faktiska verkningarna inte längre ska anses knutna till det konkreta fallet utan till omständigheter som faller utanför. Jag kan inte resa några större invändningar mot denna slutsats, särskilt med hänsyn till att HFD i avgörandet uttryckligen framhåller att bedömningen av om ett beslut är överklagbart inte ska göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet.¹³⁵ Frågan är emellertid vilka omständigheter som ska tas i beaktande vid en sådan bedömning.

De nya bedömningsgrunderna innebär i min mening en förskjutning av frågan om hur faktiska effekter bör uppfattas. Överklagbarhetsbedömningen förefaller inte längre vara kopplad till hur beslutet påverkar mottagaren i det enskilda fallet utan till om beslutet enbart utifrån sitt innehåll kan antas ge upphov till faktiska verkningar. En sådan tolkning kan onekligen framstå som märklig med hänsyn till att HFD tidigare tog fasta på vilka följder ett beslut kan antas få och de facto får för den enskilde utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.¹³⁶ Hade HFD tillämpat de nya bedömningsgrunderna i tidigare fall är det således inte otänkbart att de beslut som då tillerkändes överklagbarhet inte skulle anses överklagbara i dag. Jag finner emellertid ingen annan rimlig tolkning än att en objektiv bedömning bör avse om ett beslut till sin natur är sådant att det typiskt sett ger upphov till faktiska verkningar av ett tillräckligt kvalificerat slag.

Beträffande ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation bör de nya bedömningsgrunderna innebära att överklagbarheten inte ska avgöras utifrån vilka faktiska verkningar beslutet kan antas få i det specifika fallet. I stället blir frågan om ett sådant ställningstagande enligt en objektiv bedömning kan anses ha sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet.

I typfallet har en patient som lider av leversvikt begärt att få bli satt på väntelista för levertransplantation. Transplantationsteamet på Sahlgrenska avstår dock från att sätta patienten på väntelistan med hänvisning till patientens hälsotillstånd. Ställningstagandet antecknas i patientens journal och patienten meddelas muntligen.

Ett ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation bör typiskt sett få mycket ingripande följder för den enskilde. Det får anses vedertaget att en patient som lider av leversvikt och som

¹³⁵ Se HFD 2019 ref. 21 punkt 36.

¹³⁶ Jfr exempelvis RÅ 2004 ref 8 "Olivoljemålet" och RÅ 2007 ref. 7. Vid överklagbarhetsbedömningen tog domstolen i RÅ 2007 ref. 7 till exempel hänsyn till att den klagande var beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning.

nekas tillgång till levertransplantation kommer att försämrats och slutligen avlida. Dessa risker torde vara allmänna för alla patienter som lider av leversvikt och inte enbart vara knutna till omständigheterna i det enskilda fallet. Därför bör ställningstagandet utifrån en objektiv bedömning anses ge upphov till faktiska verkningar. Att ställningstagandet förekommer skriftligt enbart i patientens journal bör, mot bakgrund av HFD 2019 ref. 17, inte hindra att det anses ge upphov till sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet. Dessa verkningar torde, med hänsyn till att ställningstagandet kan få mycket långtgående följder för den enskildes liv och hälsa, anses vara av ett kvalificerat slag.

För att ett beslut ska tillerkännas överklagbarhet fordras därutöver att beslutet är skriftligt. Eftersom ställningstagandet har antecknats i patientens journal bör det enligt min mening uppfylla kravet på skriftlighet. Ytterligare stöd för denna slutsats tycker jag mig kunna utläsa i HFD 2019 ref. 17. Även om domstolen i avgörandet inte uttryckligen behandlar frågan om skriftlighet innebär det faktum att beslutet tillerkändes överklagbarhet att HFD också ansåg att det uppfyllde skriftlighetskravet.

Eftersom ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation är skriftligt, och vid en objektiv bedömning får anses ge upphov till faktiska verkningar av ett tillräckligt kvalificerat slag, bör det anses utgöra ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt 41 § FL.

3.3.2 Ställningstagande vid triage på akutmottagning

Vad gäller ställningstagandet vid triage på akutmottagning bör det, som framgått ovan, anses utgöra ett beslut i förvaltningsrättslig mening. De frågor som gör sig gällande är således om beslutet är skriftligt samt om det har en sådan påvisbar effekt att det ska tillerkännas överklagbarhet.

I likhet med ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation ger ställningstagandet vid triage på akutmottagning inte upphov till några rättsliga verkningar. Frågan blir därmed om beslutet kan anses ha faktiska verkningar. Det ska härvid göras en objektiv bedömning av om beslutet typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt.

I typfallet söker en patient vård på en akutmottagning med anledning av vinterkräksjuka. Efter genomförd triage tilldelas patienten en lägre prioriteringsnivå enligt akutmottagningens triagesystem. Prioriteringen registreras i triagesystemet och antecknas i patientens journal. Den enskilde underrättas emellertid inte om tilldelningen av prioriteringsnivå eller om förväntad väntetid. Efter två timmars väntan sker läkarbedömning och patienten ordinerats att vila och dricka vätska. Patienten lämnar sedan akutmottagningen och tillfrisknar från vinterkräksjukan några dagar senare.

Det kan inledningsvis uppmärksammas att ställningstagandet i första hand styr den inre organisationen på akutmottagningen och därmed närmast är jämförbart med ett internt beslut.¹³⁷ Av HFD:s praxis framgår att interna beslut som utgångspunkt inte anses ha sådana faktiska verkningar att de kan angripas genom överklagande. Detta behöver dock inte innebära att samtliga interna beslut saknar sådana verkningar. Ett internt beslut som de facto kan antas påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt torde enligt min tolkning av HFD:s praxis tillerkännas överklagbarhet. Frågan är således om ställningstagandet, trots sin interna karaktär, kan anses ge upphov till faktiska verkningar.

En patient som tilldelas en lägre prioriteringsnivå vid triage kan få vänta avsevärt längre tid jämfört med patienter som tilldelas en högre prioriteringsnivå. I normalfallet torde en lång väntetid dock inte ge upphov till några betydande följder för patientens situation, särskilt eftersom patienten när allt kommer omkring inte utestängs från vården. Hälso- och sjukvårdspersonalen kan dessutom närhelst de finner anledning ompröva prioriteringsnivån. Även om en lång väntetid kan upplevas som betungande för patienten bör ställningstagandet vid en objektiv bedömning inte typiskt sett ge upphov till en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag för att tillerkännas överklagbarhet. Min bestämda uppfattning är därmed att ställningstagandet vid triage på akutmottagning inte utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt 41 § FL. Med anledning därav är det inte nödvändigt att närmare elaborera kring om ställningstagandet uppfyller kravet på skriftlighet.

En i sammanhanget synnerligen intressant fråga är om överklagbarhetsbedömningen skulle bli annorlunda om patienten hade lidit stor skada av ställningstagandet. Så skulle exempelvis kunna bli fallet om patienten hade undertriagerats, det vill säga om patienten hade tilldelats en lägre triageringsnivå än vad dennes tillstånd motiverar.¹³⁸ Det är inte otänkbart att ett sådant ställningstagande skulle kunna leda till att patientens hälsotillstånd försämras eller ytterst att dennes liv sätts på spel. Under dessa omständigheter bör ställningstagandet, utifrån principen om besluts faktiska verkningar, troligen kunna antas påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt.

HFD har emellertid tydliggjort att överklagbarhetsbedömningen inte ska avgöras i relation till beslutets mottagare eller utifrån konsekvenserna i det specifika fallet. I stället ska frågan om ett besluts överklagbarhet avgöras utifrån om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas. Min uppfattning av detta uttalande är att om ett beslut inte typiskt sett ger upphov till tillräckligt kvalificerade verkningar ska det inte tillerkännas överklagbarhet, alldeles oavsett om det på grund av omständigheterna i det enskilda fallet får kännbara verkningar för den enskilde. Prioriteringar vid triage på akutmottagning bör i allmänhet inte ge upphov till några kvalificerade verkningar,

¹³⁷ Jfr avsnitt 2.6.2.

¹³⁸ Jfr Sandman, Ekerstad och Lindroth (2012) s. 15.

eftersom de normalt enbart medför en längre eller kortare väntetid. Utifrån HFD:s nya bedömningsgrunder torde en prioritering som i det enskilda fallet har lett till att en patient lidit skada därför inte tillerkännas överklagbarhet.

4 Prioriteringar och rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen

4.1 Inledning

Följande kapitel behandlar frågan om huruvida prioriteringarna i uppsatsens typfall kan överklagas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen. I avsnitt 4.2 avhandlas inledningsvis frågor om Europakonventionens ställning i svensk rätt samt innebörden av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1. För att en enskild ska ha rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen fordras att det föreligger en reell och seriös tvist mellan den enskilde och en annan person eller myndighet, att tvisten avser en rättighet som har sin grund i den nationella rätten samt att rättigheten är av civil karaktär.¹³⁹ Därför behandlas innebörden av en reell och seriös tvist med utgångspunkt i Europadomstolens praxis i avsnitt 4.3.1. I avsnitt 4.3.2 berörs domstolens tolkning av vad som utgör en rättighet enligt nationell rätt, följt av en redogörelse för tröskelkriteriet civila rättigheter och skyldigheter i avsnitt 4.3.3. Kapitlet avslutas med en reflekterande analys i avsnitt 4.4, vari frågan om huruvida prioriteringarna i typfallen kan överklagas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen besvaras.

4.2 Något om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning

Europakonventionen trädde i kraft 1953 efter att ha ratificerats av tio stater, däribland Sverige.¹⁴⁰ Konventionen syftar till att upprätta en europeisk minimistandard, vilket innebär att den ska etablera en skyddsnivå som i princip är enhetlig för samtliga konventionsstater. Denna minimistandard får inte underskridas av någon stat.¹⁴¹ Det huvudsakliga ansvaret för att säkerställa skyddet av de rättigheter och friheter som följer av Europakonventionen åvilar konventionsstaterna själva.¹⁴² Europadomstolen har emellertid till uppgift att säkerställa att de fördragsslutande parterna fullgör sina åtaganden enligt konventionen.¹⁴³ Domstolens kontrollsystem är dock subsidiärt i förhållande till den nationella tillämpningen.¹⁴⁴

Konventionen är införlivad i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift

¹³⁹ Se Danelius m.fl. (2023) s. 189.

¹⁴⁰ Se Danelius m.fl. (2023) s. 17.

¹⁴¹ Se exempelvis HFD 2022 ref. 11 punkt 34; Almering (1973) s. 774.

¹⁴² Se ingressen till Europakonventionen.

¹⁴³ Se artikel 32.1 och artikel 46.1 i Europakonventionen. Jfr även art. 19 i protokoll nr 11 till Europakonventionen.

¹⁴⁴ Se Danelius m.fl. (2023) s. 45.

inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Konventionen har visserligen inte ställning som grundlag i Sverige, men bestämmelsen innebär att föreskrifter som står i strid med konventionen också kommer i konflikt med grundlagen.¹⁴⁵

Artikel 6 i Europakonventionen har beskrivits som en samlingsbestämmelse som i korthet sammanfattar vad som utgör en rättvis rättegång.¹⁴⁶ Artikel 6.1 lyder som följer:

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats genom lag.¹⁴⁷

I *Golder mot Förenade kungariket* slog Europadomstolen fast att artikel 6.1 i Europakonventionen inbegriper en rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter, även om detta inte uttryckligen framgår av artikelns ordalydelse. Domstolen framhöll att det vore otänkbart att artikeln i detalj skulle ange processuella garantier utan att samtidigt säkerställa det som gör garantierna meningsfulla, nämligen tillgång till domstolsprövning.¹⁴⁸

Den grundläggande förutsättningen för att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 ska kunna åberopas är att den aktuella frågan omfattas av artikelns tillämpningsområde. Med andra ord krävs att frågan faller in under något av artikelns tröskelkriterier, vilka utgörs av *civila rättigheter och skyldigheter* samt *anklagelse för brott*.¹⁴⁹ I förevarande uppsats är det innebörden av begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* som är av intresse.

Artikel 6.1 är tillämplig i fråga om civila rättigheter och skyldigheter under förutsättning att:

- i. det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller myndighet,¹⁵⁰

¹⁴⁵ Se Danelius m.fl. (2023) s. 48; jfr prop. 1993/94:117 s. 36 f. Rätten till domstolsprövning är således inte grundlagsfäst i dagsläget. 2023 års fri- och rättighetskommitté har dock föreslagit att en generell regel om rätten till domstolsprövning ska införas i 2 kap. 11 § 2 st. RF, se SOU 2025:2 s. 22 och s. 68 f.

¹⁴⁶ Se Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 277.

¹⁴⁷ Den senare delen ("Domen skall avkunnas offentligt...") kommer inte att behandlas närmare i denna uppsats.

¹⁴⁸ Se *Golder mot Förenade kungariket* (4451/70) dom den 21 februari 1975 punkt 35-36; Larsson (2020) s. 64.

¹⁴⁹ Se Mårsäter (2005) s. 192 f., 212 och 227.

¹⁵⁰ Det saknar betydelse om den enskilde är en fysisk eller juridisk person, se Danelius m.fl. (2023) s. 189.

- ii. tvisten avser en rättighet som har sin grund i den nationella rätten, samt att
- iii. rättigheten kan karaktäriseras som en civil rättighet.¹⁵¹

4.3 Tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen

4.3.1 Reell och seriös tvist

Den engelska lydelsen av artikel 6.1 innehåller inget uttryckligt tvistrekvisit.¹⁵² Ett sådant anses emellertid följa av den franska formuleringen *contestation*.¹⁵³ För att rätten till domstolsprövning ska föreligga krävs således att det föreligger en tvist mellan enskilda eller mellan en enskild och staten.¹⁵⁴ Artikelns följaktligen inte tillämplig på förfaranden av rent ensidig eller icke-kontradiktorisk karaktär, där motstående parter saknas och någon egentlig tvist om rättigheter inte uppkommer.¹⁵⁵

Europadomstolen har klargjort att tvistbegreppet ska ges en materiell snarare än en formell innebörd. Bedömningen ska därför ta sin utgångspunkt i de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet och inte i hur tvisten formellt har klassificerats.¹⁵⁶ Detta medför att även förfaranden som innehåller en blandning av tvistiga och icke-tvistiga inslag omfattas av artikelns tillämpningsområde.¹⁵⁷

För att artikel 6.1 ska anses tillämplig fordras dessutom att tvisten är ”reell” och ”seriös”.¹⁵⁸ Med detta avses att tvisten ska röra en rättighet som är, eller

¹⁵¹ Se Danelius m.fl. (2023) s. 189. Rätten till domstolsprövning kan dock bli föremål för begränsningar. Sådana begränsningar får emellertid inte vara så långtgående att de urholkar själva kärnan i rättigheten, jfr *Philis mot Grekland* (12750/87;13780/88;14003/88) dom den 27 augusti 1991 punkt 59; *De Geouffre de la Pradelle mot Frankrike* (12964/87) dom den 16 december 1992 punkt 28; *Stanev mot Bulgarien* (GC) (36760/06) dom den 17 januari 2012 punkt 230.

¹⁵² Det kan i sammanhanget noteras att den svenska översättningen såvitt jag kan utläsa inte heller innehåller något uttryckligt tvistrekvisit. Den svenska översättningen är dock inte en officiell version av konventionen.

¹⁵³ Se Mårsäter (2005) s. 212; Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 286. Den franska versionen av artikel 6.1 lyder som följer: ”Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)”.

¹⁵⁴ Se Mårsäter (2005) s. 212.

¹⁵⁵ Se *Alaverdyan mot Armenien* (4523/04) beslut den 24 augusti 2010 punkt 35.

¹⁵⁶ Se *Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien* (6878/75;7238/75) dom den 23 juni 1983 punkt 45; *Gorou mot Grekland* (GC) (12686/03) dom den 20 mars 2009 punkt 29; *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 92.

¹⁵⁷ Se *Omdahl mot Norge* (46371/18) dom den 22 april 2021 punkt 47.

¹⁵⁸ Se exempelvis *Bentham mot Nederländerna* (8848/80) dom den 23 oktober 1983 punkt 32; *Evers mot Tyskland* (17895/14) dom den 28 maj 2020 punkt 65.

åtminstone kan göras gällande som, en rättighet enligt nationell rätt.¹⁵⁹ Europadomstolen ställer dock förhållandevis låga krav för att en tvist ska anses uppfylla detta kriterium. Anspråket behöver inte vara välgrundat, utan det är tillräckligt att en enskild på rimliga grunder kan hävda att en sådan rättighet föreligger.¹⁶⁰ I *Rolf Gustafson mot Sverige* slog domstolen fast att det råder en presumtion om att en tvist är reell och seriös, såvida det inte finns tydliga indikationer på motsatsen.¹⁶¹ Domstolen har därjämte klargjort att tvisten kan avse såväl rättighetens existens som dess räckvidd och sättet för dess utövande.¹⁶²

För att artikel 6.1 ska äga tillämplighet krävs vidare att utfallet i förfarandet är direkt avgörande för den ifrågavarande rättigheten.¹⁶³ En alltför svag anknytning eller avlägsna verkningar är således inte tillräckliga för att artikel 6.1 ska anses tillämplig.¹⁶⁴ Någon rätt till domstolsprövning föreligger inte om det rättsliga anspråket är uppenbart ogrundat.¹⁶⁵

Sammanfattningsvis förutsätter artikel 6.1 i Europakonventionen att det föreligger en reell och seriös tvist om en rättighet enligt nationell rätt samt att förfarandet har direkt betydelse för den ifrågavarande rättigheten. Bedömningen ska därvid göras utifrån förfarandets materiella innebörd och de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet.

4.3.2 Rättighet enligt nationell rätt

För att artikel 6.1 ska anses tillämplig krävs vidare att klaganden kan göra anspråk på en rättighet enligt nationell rätt.¹⁶⁶ Artikel 6.1 är av processuell karaktär och syftar således inte till att skapa några nya materiella rättigheter, utan enbart till att garantera skydd åt redan befintliga sådana.¹⁶⁷ Det krävs därför att den ifrågavarande tvisten rör ett anspråk som kan hävdas utgöra en rättighet enligt nationell rätt.¹⁶⁸ Detta förutsätter att anspråket har tillräckligt stöd i den nationella rätten.¹⁶⁹

¹⁵⁹ Se Larsson (2020) s. 65.

¹⁶⁰ Se Danelius m.fl. (2023) s. 189.

¹⁶¹ Se *Rolf Gustafson mot Sverige* (23196/94) dom den 1 juli 1997 punkt 39. Jfr även Danelius m.fl. (2023) s. 189.

¹⁶² Se exempelvis *Károly Nagy mot Ungern* (GC) (56665/09) dom den 14 september 2017 punkt 60; *Bentham mot Nederländerna* (8848/80) dom den 23 oktober 1983 punkt 32.

¹⁶³ Se *Zander mot Sverige* (14282/88) dom den 25 november 1993 punkt 22; *Mennitto mot Italien* (GC) (33804/96) dom den 5 oktober 2000 punkt 23.

¹⁶⁴ Se *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 90.

¹⁶⁵ Se Danelius m.fl. (2023) s. 189.

¹⁶⁶ Se *Masson och Van Zon mot Nederländerna* (15346/89;15379/89) dom den 28 september 1995 punkt 49; *Gutfreund mot Frankrike* (45681/99) dom den 12 juni 2003 punkt 41.

¹⁶⁷ Se exempelvis *Posti och Rahko mot Finland* (27824/95) dom den 24 september 2002 punkt 51.

¹⁶⁸ Se *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 90-91; *Masson och Van Zon mot Nederländerna* (15346/89;15379/89) dom den 28 september 1995 punkt 49.

¹⁶⁹ Se Mårsäter (2005) s. 213; jfr *Neves e Silva mot Portugal* (11213/84) dom den 27 april 1989.

Artikel 6.1 anger inte närmare vad som utgör en rättighet enligt konventionsstaternas nationella rätt.¹⁷⁰ Europadomstolen kan inte heller genom en tolkning av artikeln skapa en materiell rättighet som saknar grund i den nationella rätten.¹⁷¹ Vid bedömningen av om en rättighet föreligger får Europadomstolen därför ta sin utgångspunkt i bestämmelserna i den tillämpliga nationella rätten och de nationella domstolarnas tolkning av dessa.¹⁷² Domstolen har härutinnan klargjort att det inte ska fästas alltför stor betydelse vid rättighetens formella beteckning.¹⁷³

Europadomstolen har framhållit att det vid bedömningen av om en rättighet enligt nationell rätt föreligger kan vara av betydelse, och till och med avgörande, huruvida de nationella myndigheterna haft ett skönsmässigt utrymme att bevilja den åtgärd som den enskilde begärt.¹⁷⁴ Ett i Sverige välkänt avgörande som belyser detta är *Mendel mot Sverige*. I fallet hade den klagande under en längre tid varit arbetslös och av Arbetsförmedlingen anvisats att delta i den så kallade aktivitetsgarantin. Anvisningen drogs emellertid tillbaka med hänvisning till att klaganden inte fullgjort de åtaganden som krävdes för fortsatt deltagande. En av frågorna i målet var om tillstånd att delta i aktivitetsgarantin utgjorde en rättighet enligt nationell rätt. Europadomstolen konstaterade att det visserligen inte förelåg någon allmän rätt att delta i aktivitetsgarantin enligt svensk rätt, men att ett beviljat tillstånd enbart kunde återkallas under vissa förutsättningar. Eftersom den beslutande myndigheten inte haft ett obegränsat skönsmässigt utrymme att återkalla tillståndet ansågs det röra sig om en rättighet enligt nationell rätt.¹⁷⁵ Avgörandet visar således att omfattningen av en myndighets skönsmässiga utrymme kan vara av betydelse vid bedömningen av om ett anspråk ska anses utgöra en rättighet enligt artikel 6.1.

Ett annat i sammanhanget upplysande fall är *Pudas mot Sverige*, där den klagandes trafik tillstånd hade återkallats. En av frågorna i målet var om rätt att inneha trafik tillstånd utgjorde en rättighet enligt svensk rätt. Europadomstolen fann att även om myndigheterna åtnjöt ett visst skön vid återkallande av tillståndet, följde det av allmänt rådande rättsliga principer att utrymmet inte var obegränsat.¹⁷⁶ Av målet framgår att det i huvudsak enbart är i sådana situationer där myndigheten haft ett helt fritt skön att besluta i en fråga som artikel 6.1 ansetts icke tillämplig.¹⁷⁷

¹⁷⁰ Se *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 91.

¹⁷¹ Se *Fayed mot Förenade kungariket* (17101/90) dom den 21 september 1990 punkt 65.

¹⁷² Se *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 91; *Masson och Van Zon mot Nederländerna* (15346/89;15379/89) dom den 28 september 1995 punkt 49.

¹⁷³ Se *van Droogenbroeck mot Belgien* (7906/77) dom den 24 juni 1982 punkt 38.

¹⁷⁴ Se *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 93; *Masson och Van Zon mot Nederländerna* (15346/89;15379/89) dom den 28 september 1995 punkt 51.

¹⁷⁵ Se *Mendel mot Sverige* (28426/06) dom den 7 april 2009 punkt 45–55.

¹⁷⁶ Se *Pudas mot Sverige* (10426/83) dom den 27 oktober 1987 punkt 34.

¹⁷⁷ Jfr Larsson (2020) s. 66.

Av domstolens praxis följer vidare att det förhållandet att en rättsregel till sin lydelse ger uttryck för ett visst mått av skönsmässighet inte i sig utesluter att en rättighet anses föreligga.¹⁷⁸ Europadomstolen har, som fallen ovan åskådliggör, varit tämligen generös i fråga om vad som kan anses utgöra en rättighet enligt nationell rätt. Även i de fall där en myndighet åtnjutit ett stort skönsmässigt utrymme har domstolen ofta ansett att beslutet likväl innefattar en tillämpning av övergripande rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6.1 ska vara tillämplig.¹⁷⁹

I korthet kan sägas att Europadomstolen, vid bedömningen av om det föreligger en rättighet enligt nationell rätt, utgår från bestämmelserna i den tillämpliga nationella rätten och de nationella domstolarnas tolkning av dessa. Vid denna bedömning beaktar domstolen vidare om de nationella myndigheterna haft ett skönsmässigt utrymme att bevilja den åtgärd som den enskilde begärt.

4.3.3 Civila rättigheter och skyldigheter

Som framgår av tröskelkriteriet civila rättigheter och skyldigheter är artikel 6.1 tillämplig vid tvister som rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Av Europadomstolens praxis följer att detta begrepp ska tolkas autonomt, vilket innebär att det ska ges en allmängiltig innebörd som är oberoende av de skillnader som föreligger mellan olika nationella rättsordningar.¹⁸⁰ Detta innebär dock inte att den nationella lagstiftningen saknar betydelse. Europadomstolen fastställer nämligen en rättighets civila karaktär med utgångspunkt i dess materiella innehåll enligt nationell rätt. Avgörande är därvid rättighetens faktiska innebörd och verkningar, snarare än dess formella klassificering. Vid bedömningen tar domstolen även hänsyn till konventionens syfte och ändamål samt de övriga konventionsstaternas rättsordningar.¹⁸¹

Enligt domstolens praxis kan ett flertal olika typer av rättigheter anses vara av civil karaktär. Föga förvånande faller civilrättsliga tvister, såsom tvister om fordringar eller rätt till egendom, bolagsrättsliga tvister,¹⁸² familjerättsliga tvister¹⁸³ och mål om vårdnad och umgänge¹⁸⁴ inom artikelns tillämpningsområde.¹⁸⁵ I målet *Ringeisen mot Österrike* fann Europadomstolen att artikel 6.1 dessutom omfattar tvister av offentlighetsrättslig karaktär. Artikelns tillämpningsområde är således inte begränsat till förfaranden där båda parterna är enskilda. Avgörande är i stället om förfarandets utgång är bestämmande för

¹⁷⁸ Se *Boulois mot Luxemburg* (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012 punkt 93.

¹⁷⁹ Se Danelius m.fl. (2023) s. 192; Warnling Conradson (2021) s. 79f.

¹⁸⁰ Se exempelvis *Georgiadis mot Grekland* (21522/93) dom den 29 maj 1997 punkt 34; Mårsäter (2005) s. 216.

¹⁸¹ Se *König mot Tyskland* (6232/73) dom den 28 juni 1978 punkt 89; Mårsäter (2005) s. 218; Danelius m.fl. (2023) s. 194. Jfr även exempelvis *Roche mot Förenade kungariket* (GC) (32555/96) dom den 19 oktober 2005 punkt 120.

¹⁸² Se exempelvis *APEH Üldözötteinek Szövetsége m.fl. mot Ungern* (32367/96) dom den 5 oktober 2000.

¹⁸³ Se exempelvis *Siegel mot Frankrike* (36350/97) dom den 28 november 2000.

¹⁸⁴ Se exempelvis *O mot Förenade kungariket* (9276/81) dom den 8 juli 1987.

¹⁸⁵ Se Warnling Conradson (2021) s. 74.

enskildas civila rättigheter och skyldigheter. I detta sammanhang är det av underordnad betydelse om prövningen sker med stöd av civilrättsliga, handelsrättsliga eller förvaltningsrättsliga bestämmelser. Det saknar även avgörande betydelse om prövningen ankommer på allmän domstol eller förvaltningsdomstol.¹⁸⁶ I målet *Pudas mot Sverige* har domstolen emellertid klargjort att artikel 6.1 inte utan vidare omfattar varje nationellt offentlighetsligt förfarande.¹⁸⁷ De civila rättigheterna och skyldigheterna måste utgöra föremålet, eller åtminstone ett av föremålen, för den ifrågasatt tvisten.¹⁸⁸ Därutöver fordras att förfarandets utgång är direkt avgörande för den civila rättigheten eller skyldigheten.¹⁸⁹

Europadomstolen har i ett åtskilligt antal avgöranden behandlat vilka offentlighetsrättsliga frågor som kan anses röra civila rättigheter eller skyldigheter. Frågor kopplade till äganderätt, såsom expropriation,¹⁹⁰ bygglov¹⁹¹ och andra tillstånd hänförliga till fastigheter, vilka har en direkt koppling till äganderätten,¹⁹² anses utgöra civila rättigheter. Därutöver står det klart att förfaranden rörande tillstånd att driva olika former av näringsverksamhet, exempelvis exploateringsstillstånd¹⁹³ och tillstånd att driva läkarpraktik,¹⁹⁴ omfattas av artikel 6.1.¹⁹⁵

Domstolen har vidare fastställt att sociala förmåner i form av bidrag i allmänhet omfattas av artikelns tillämpningsområde, förutsatt att det inte enbart är en fråga om ett rent skönsmissigt beviljande av ekonomiska bidrag.¹⁹⁶ Exempel på sådana förmåner innefattar beslut om bidrag under socialförsäkringssystem¹⁹⁷ och statliga pensioner.¹⁹⁸ Av målet *Salesi mot Italien* framgår även att rätten till socialhjälp utgör en civil rättighet, om det rör den enskildes försörjning och det är fråga om en individuell och ekonomisk rättighet som följer av särskilda bestämmelser i lag.¹⁹⁹ I fråga om sociala förmåner gjorde domstolen tidigare en avvägning mellan tvistens offentlighetsrättsliga respektive privaträttsliga aspekter. Domstolen kom sedermera att överge detta synsätt och

¹⁸⁶ Se *Ringeisen mot Österrike* (2614/65) dom den 16 juli 1971 punkt 94. I avgörandet angav domstolen följande: ”The wording of Article 6, paragraph (1) (art. 6-1) (...) covers all proceedings the result of which is decisive for private rights and obligations”.

¹⁸⁷ Jfr även Mårsäter (2005) s. 216 f.

¹⁸⁸ Se *König mot Tyskland* (6232/73) dom den 28 juni 1978 punkt 47.

¹⁸⁹ Se *Pudas mot Sverige* (10426/83) dom den 27 oktober 1987 punkt 31.

¹⁹⁰ Se exempelvis *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* (7151/75;7152/75) dom den 23 september 1982; *Bodén mot Sverige* (10930/84) dom den 27 oktober 1987.

¹⁹¹ Se exempelvis *Hellborg mot Sverige* (47473/99) dom den 28 februari 2006.

¹⁹² Se exempelvis *Håkansson och Sturesson mot Sverige* (11855/85) dom den 21 februari 1990; Mårsäter (2005) s. 220.

¹⁹³ Se *Fredin mot Sverige* (12033/86) dom den 18 februari 1991.

¹⁹⁴ Se *König mot Tyskland* (6232/73) dom den 28 juni 1978.

¹⁹⁵ Se Mårsäter (2005) s. 221.

¹⁹⁶ Se Danelius m.fl. (2023) s. 199.

¹⁹⁷ Se *Feldbrugge mot Nederländerna* (8562/79) dom den 29 maj 1986.

¹⁹⁸ Se *Lombardo mot Italien* (12490/86) dom den 26 november 1992.

¹⁹⁹ Se *Salesi mot Italien* (13023/87) dom den 26 februari 1993 punkt 19.

numera anses artikel 6.1 i regel vara generellt tillämplig på lagreglerade sociala förmåner som inte grundats på ett rent skönsmissigt beviljande av bidragen.²⁰⁰ Av målet *Fazia Ali mot Förenade kungariket*, där Europadomstolen fann att rätten till bostad utgjorde en civil rättighet, framgår att även sådana sociala förmåner som inte enbart är av rent ekonomisk karaktär kan omfattas av artikel 6.1. I avgörandet tog domstolen bland annat hänsyn till att myndighetens skönsmissiga utrymme var begränsat.²⁰¹

I sammanhanget är det givetvis även värt att uppmärksamma vilka rättigheter som inte ansetts vara av civil karaktär. Frågor som rör immigration och nationalitet,²⁰² militärtjänstgöring,²⁰³ patentförfaranden²⁰⁴ och olika skatte- och taxeringsfrågor²⁰⁵ utgör enligt domstolens praxis inte civila rättigheter. I målet *Simpson mot Förenade kungariket*, där domstolen genom beslut avvisade ett klagomål, fastställdes att rätten till statlig utbildning inte omfattas av artikel 6.1 med hänsyn till att det klart faller inom den offentlighetsrättsliga sfären. Domstolen framhöll därjämte att rättigheten saknade motsvarighet i privaträtten och inte heller medför några följder för den klagandes civila rättigheter och skyldigheter.²⁰⁶

Artikel 6.1 i Europakonventionen tillförsäkrar således en rätt till domstolsprövning av både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga förfaranden, under förutsättning att förfarandet har återverkningar på civila rättigheter och skyldigheter. Frågan om vad som utgör en civil rättighet i det enskilda fallet förblir emellertid obesvarad. Som Mårsäter framhåller medför Europadomstolens tillvägagångssätt, som innefattar en särskild prövning av varje enskilt fall och där begreppet civila rättigheter och skyldigheter ges en autonom innebörd, svårigheter med att klart fastställa gränserna för vad som utgör civila rättigheter och skyldigheter. Även om tidigare avgöranden kan ge viss klarhet i förhållande till liknande situationer ger dessa inte tillräcklig ledning om var den bortre gränsen för tröskelkriteriet finns. Följden av detta blir att frågan om begreppets räckvidd måste avgöras från fall till fall och lösas med vägledning av Europadomstolens praxis.²⁰⁷

Sammanfattningsvis kan sägas att artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig på offentlighetsrättsliga förfaranden under förutsättning att förfarandets utgång är bestämmande för enskildas civila rättigheter och skyldigheter.

²⁰⁰ Se Mårsäter (2005) s. 221; jfr *Schuler-Zraggen mot Schweiz* (14518/89) dom den 24 juni 1993 punkt 46.

²⁰¹ Se *Fazia Ali mot Förenade kungariket* (40378/10) dom den 20 oktober 2015 punkt 47–49.

²⁰² Se exempelvis *S mot Schweiz* (12629/87;13965/88) dom den 28 november 1991.

²⁰³ Se *Nicolussi mot Österrike* (11734/85) beslut den 8 maj 1987 D.R. 52.

²⁰⁴ Se *X mot Österrike* (7830/77) beslut den 13 juli 1978 D.R. 14.

²⁰⁵ Se *X mot Frankrike* (9908/82) beslut den 4 maj 1983 D.R. 32.

²⁰⁶ Se *Simpson mot Förenade kungariket* (14688/89) beslut den 4 december 1989 D.R. No. 64, p. 188.

²⁰⁷ Se Mårsäter (2005) s. 223.

Begreppet civila rättigheter och skyldigheter ska tolkas autonomt, det vill säga oberoende av de nationella rättsordningarnas uppfattning av begreppet. Europadomstolen fastställer dock en rättighets civila karaktär utifrån dess materiella innehåll enligt nationell rätt.

4.4 Reflekterande analys

4.4.1 Ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation

Vad gäller ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation är den inledande frågan om det i typfallet föreligger en tvist om något som kan hävdas utgöra en rättighet enligt nationell rätt. Enligt Europadomstolens praxis ska tvistbegreppet ges en materiell innebörd. Detta innebär att även om en oenighet mellan två parter inte formellt klassificeras som en tvist, kan de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet medföra att det likväl ska betraktas som en sådan. I typfallet begär patienten att få bli satt på väntelista för levertransplantation, men transplantationsteamet avstår från detta med hänvisning till patientens hälsotillstånd. Med hänsyn till att patientens begäran i det närmaste avslås av transplantationsteamet förefaller det enligt min bedömning ligga nära till hands att se denna oenighet som en tvist.

Frågan blir därmed om patienten kan göra anspråk på en rättighet enligt svensk rätt. Artikel 6.1 i Europakonventionen syftar inte till att skapa några nya materiella rättigheter, utan avser enbart att garantera skydd åt redan befintliga sådana. Till att börja med kan det framhållas att även om organtransplantation regleras i bland annat lag (1995:831) om transplantation m.m. finns inget uttryckligt lagstöd som skulle kunna antyda att frågan om att bli uppsatt på väntelista utgör en rättighet enligt svensk rätt. Patienten kan därför inte med framgång grunda något anspråk direkt på denna lagstiftning.

En möjlig utgångspunkt är i stället kravet på god vård i 5 kap. 1 § HSL. Bestämmelsen föreskriver att hälso- och sjukvårdens verksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär att vården särskilt ska vara av god kvalitet med en god hygienisk standard, tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet samt bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Vården ska också främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen och vara lätt tillgänglig.

Det bör i sammanhanget dock framhållas att den svenska hälso- och sjukvårdslagstiftningen är utformad som en skyldighetslagstiftning och inte en rättighetslagstiftning. Hälso- och sjukvård betraktas av lagstiftaren därför inte som en rättighet som den enskilde kan utkräva med hjälp av rättsliga medel.²⁰⁸ Europadomstolen har emellertid klargjort att det vid bedömningen av

²⁰⁸ Jfr prop. 2016/17:43 s. 71.

huruvida en rättighet föreligger enligt nationell rätt inte ska fästas alltför stor betydelse vid rättighetens formella beteckning. Domstolen verkar snarare ta hänsyn till om rättigheten har tillräckligt stöd i den nationella rätten, det vill säga om rättigheten är tillräckligt konkret utformad.²⁰⁹ Av domstolens praxis framgår vidare att det vid denna bedömning kan ha betydelse om de nationella myndigheterna haft ett skönsmässigt utrymme att bevilja den åtgärd som den enskilde begärt. Frågan är således om skyldigheten att tillhandahålla god vård kan anses tillräckligt förankrad i svensk rätt för att patienten ska kunna göra gällande ett anspråk på god vård.

I 5 kap. 1 § HSL preciseras visserligen vad som avses med god vård genom att det bland annat anges att vården ska vara av god kvalitet samt bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Bestämmelsen är dock allmänt hållen och får anses medge ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar av vad god innebär. Detta kan förklaras av att HSL utgör en ramlag och inte i detalj syftar till att reglera hälso- och sjukvårdens verksamhet.²¹⁰ Om patienten kan göra gällande att ställningstagandet om att avstå från att sätta denne på väntelista för organtransplantation strider mot tydligt fastlagda krav på god vård bör det enligt min uppfattning kunna tänkas utgöra en rättighet enligt nationell rätt. Det är dock svårt att uttala sig om vad god vård som sådan innebär i det enskilda fallet. Min bedömning är därför att patienten troligen inte kan göra anspråk på en sådan rättighet, även om det alltså inte helt kan avfärdas.

Av större intresse i sammanhanget är de principer som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF. I bestämmelsen anges att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för två grundläggande offentlighetsrättsliga principer, nämligen objektivitetsprincipen och likhetsprincipen.²¹¹ Dessa principer har också införts i förvaltningslagen genom 5 § FL, vari anges att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk.²¹² Enligt Bull utgör objektivitetsprincipen och likhetsprincipen något av en yttre gräns för förvaltningens annars mycket vidsträckta skön.²¹³ Principerna får anses innebära att myndigheters handlingsutrymme begränsas på så sätt att beslut inte får fattas på godtyckliga eller ovidkommande grunder, vilket inte minst framgår av praxis från HFD och JO.²¹⁴ Hälso- och sjukvården utgör naturligtvis också en del av den offentliga förvaltningen och är därmed bunden av dessa principer vid sitt beslutsfattande.

²⁰⁹ Jfr exempelvis *Pudas mot Sverige* (10426/83) dom den 27 oktober 1987.

²¹⁰ Se prop. 2016/17:43 s. 72.

²¹¹ Se Bull (2025) s. 101 och 106.

²¹² Se prop. 2016/17:180 s. 59 f; von Essen (2024) s. 98. Skyldigheten att agera sakligt och opartiskt anses också innefatta ett krav på respekt för allas likhet inför lagen, se prop. 2016/17:180 s. 60.

²¹³ Se Bull (2025) s. 106.

²¹⁴ Jfr RÅ 1996 ref. 28; JO, beslut 2004-04-08, dnr 2111-2002; JO 1968 s. 347.

Med hänsyn till det ovan anförda anser jag att det vore rimligt att patienten kan göra gällande ett anspråk på att dessa principer inte åsidosätts vid beslutsfattandet. Detta skulle också kunna uttryckas så, att patienten bör kunna hävda en rätt att inte på godtyckliga grunder få sin begäran om att bli satt på väntelista för organtransplantation avslagen. Frågan är emellertid om detta anspråk kan anses tillräckligt konkret för att betraktas som en rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Principerna i 1 kap. 9 § RF och 5 § FL är, likt bestämmelserna om god vård i 5 kap. 1 § HSL, uttryckta i tämligen allmänna ordalag. Det medför att transplantationsteamet åtnjuter ett stort skönmässigt utrymme inom ramen för sitt beslutsfattande. Detta skulle givetvis kunna tyda på att anspråket är så pass vagt att det faktiskt inte föreligger någon rättighet enligt nationell rätt. Härvidlag bör dock beaktas att Europadomstolen har varit förhållandevis frikostig i sin bedömning av vad som kan anses utgöra en rättighet enligt nationell rätt. I de fall där en myndighet haft ett stort skönmässigt utrymme har domstolen många gånger ansett att beslutet likväl innefattar en tillämpning av rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6.1 ska anses tillämplig. Det är i huvudsak enbart i de situationer där myndigheten haft ett helt fritt skön att besluta i en fråga som artikel 6.1 ansetts icke tillämplig. I målet *Mendel mot Sverige* framhöll domstolen dock att en rättighet måste vara knuten till vissa konkreta kriterier som utan större svårigheter kan prövas av myndighet och domstol.²¹⁵

Enligt min mening får objektivitetsprincipen och likhetsprincipen åtminstone i någon mån anses begränsa det skönmässiga utrymme som tillkommer transplantationsteamet i egenskap av beslutsfattare. Särskilt kravet på saklighet, som utgör en del av objektivitetsprincipen, har getts ett konkret innehåll i praxis. I HFD 1996 ref. 28 fann HFD exempelvis att ett beslut som grundats på felaktigt material inte uppfyllde kravet på saklighet. Enligt min uppfattning talar detta för att åtminstone objektivitetsprincipen innehåller vissa konkreta kriterier som faktiskt kan prövas av domstol eller myndighet. Jag anser därför att objektivitetsprincipen i vart fall är tillräckligt förankrad i svensk rätt för att kunna ligga till grund för ett enskilt anspråk.

Med hänsyn härtill finner jag skäl att anta att patienten skulle kunna göra anspråk på en rätt att dessa principer ska iakttas vid beslutsfattandet, eller med andra ord göra gällande en rätt att inte på godtyckliga grunder få sin begäran avslagen. Därmed bör tvisten mellan patienten och transplantationsteamet även anses vara reell och seriös, eftersom tvisten då rör ett anspråk som är, eller åtminstone kan göras gällande som, en rättighet enligt nationell rätt. Med tanke på att Europadomstolen aldrig prövat denna tämligen särpräglade situation kan jag dock inte ge något entydigt svar på om patienten faktiskt kan göra anspråk på en sådan rättighet. Ytterst är det förstås en fråga om huruvida

²¹⁵ Se *Mendel mot Sverige* (28426/06) dom den 7 april 2009 punkt 45.

myndighetens skyldighet att i beslutsfattandet iaktta principerna i 1 kap. 9 § RF och 5 § FL kan anses ha tillräckligt stöd i svensk rätt.

Om patienten kan göra anspråk på en rätt att inte på godtyckliga grunder få sin begäran avslagen uppkommer givetvis frågan om denna rättighet kan betraktas som en civil rättighet. Det bör härvid erinras om att begreppet civila rättigheter och skyldigheter ska ges en autonom tolkning. Detta innebär att begreppet ska ges en allmängiltig innebörd som är oberoende av de skillnader som föreligger mellan olika nationella rättsordningar. Rättighetens civila karaktär fastställs emellertid utifrån dess materiella innehåll i den nationella lagstiftningen. Av domstolens praxis följer att även offentlighetsrättsliga förfaranden kan omfattas av artikel 6.1, under förutsättning att förfarandet är direkt avgörande för enskildas civila rättigheter och skyldigheter. I sammanhanget kan framhållas att Europadomstolen har uppvisat en tendens att, när ett individuellt anspråk som har tillräckligt stöd i den nationella rätten väl föreligger, också betrakta detta som en civil rättighet eller skyldighet i den mening som avses i artikel 6.1.²¹⁶

I förevarande fall gör patienten anspråk på en rättighet som enligt mitt förmenande får anses ha tillräckligt stöd i svensk rätt. Jag förmodar därför att det även bör anses utgöra en civil rättighet eller skyldighet enligt artikel 6.1. Förfarandet får dessutom anses vara direkt avgörande för rättigheten, eftersom det avgör om ställningstagandet fattas i enlighet med principerna eller inte. Med hänsyn till detta finns enligt min mening skäl att anta att patienten bör kunna överklaga ställningstagandet om att avstå från att sätta denne på väntelista för organtransplantation med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen.

4.4.2 Ställningstagande vid triage på akutmottagning

Vad gäller ställningstagandet vid triage på akutmottagning blir även här den inledande frågan om det i typfallet kan anses föreligga en tvist om en rättighet enligt nationell rätt. I typfallet söker patienten vård på en akutmottagning och tilldelas en lägre prioriteringsnivå enligt akutmottagningens triagesystem. Prioriteringen avser turordning till läkarbedömning. Av typfallet framgår dock inte att patienten framställer någon begäran eller på annat sätt ger uttryck för en avvikande uppfattning i förhållande till hälso- och sjukvårdspersonalens bedömning. Jag är därför tveksam till om det vid ställningstagandet över huvud taget kan anses uppkomma en tvist i konventionens mening. Om patienten däremot skulle ifrågasätta tilldelningen av prioriteringsnivån och till exempel begära en högre prioriteringsnivå är det dock möjligt att en tvist i materiell mening skulle kunna uppkomma. Den därpå följande frågan är

²¹⁶ Jfr exempelvis *Lombardo mot Italien* (12490/86) dom den 26 november 1992; *Salesi mot Italien* (13023/87) dom den 26 februari 1993; *Fazia Ali mot Förenade kungariket* (40378) dom den 20 oktober 2015; *Pudas mot Sverige* (10426/83) dom den 27 oktober 1987. Det kan noteras att det för svensk del finns en uttrycklig presumtion om att en konstaterad rättighet eller skyldighet är av civil karaktär, se HFD 2011 ref. 22 och HFD 2019 ref. 10.

givetvis om patienten i så fall kan göra anspråk på en rättighet enligt nationell rätt.

Inledningsvis bör sägas att det i svensk rätt inte finns något uttryckligt lagstöd för en rätt att bli tilldelad en högre prioriteringsnivå vid triage på akutmottagning. Patienten i typfallet bör därmed inte med framgång kunna grunda ett anspråk på någon sådan rättighet. Inte heller bör patienten, av samma skäl som anförts beträffande ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation, kunna göra gällande en rätt till god vård. Däremot bör patienten med stöd av 1 kap. 9 § RF och 5 § FL möjligen kunna göra anspråk på att objektivitetsprincipen och likhetsprincipen inte åsidosätts vid tilldelningen av prioriteringsnivån, eller med andra ord en rätt att inte på godtyckliga grunder få en lägre prioriteringsnivå än vad dennes hälsotillstånd ger skäl för. Resonemanget torde härvid bli detsamma som vid ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation. Som framgått ovan anser jag att det finns anledning att anta att en sådan rättighet kan anses ha tillräckligt stöd i svensk rätt och även utgöra en civil rättighet. Därmed bör tvisten mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen, om en sådan kan anses föreligga, presumeras vara reell och seriös.

För att artikel 6.1 ska anses tillämplig fordras vidare att förfarandets utgång är direkt avgörande för den åberopade rättigheten. En alltför svag anknytning eller avlägsna verkningar är således inte tillräckliga för att artikel 6.1 ska anses tillämplig. Vad gäller ställningstagandet vid triage på akutmottagning kan det visserligen hävdas att förfarandet i någon mån faktiskt är avgörande för om patienten blir föremål för en godtycklig prioritering eller inte. Förfarandet får dock anses vara av uppenbart tillfällig natur, eftersom ställningstagandet sker fortlöpande och kan omprövas närhelst hälso- och sjukvårdspersonalen finner anledning. Patienten lider inte heller någon större skada till följd av ställningstagandet. Förfarandet kan med hänsyn härtill inte anses innebära något slutligt avgörande i fråga om rättighetens genomslag. Det finns i min mening därför skäl att betvivla om ställningstagandet faktiskt kan anses vara direkt avgörande för den ifrågavarande rättigheten. Mot denna bakgrund förmodar jag att patienten inte bör kunna överklaga ställningstagandet vid triage på akutmottagning med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Den som är lagd åt det mer spekulativa hållet kan dock fundera på om slutsatsen skulle bli en annan om patienten faktiskt hade lidit skada. I den samhälleliga debatten har det inte alltför sällan uppmärksamrats fall där patienter nedprioriterats och därigenom drabbats av allvarliga skador eller avlidit.²¹⁷ I

²¹⁷ Jfr exempelvis 'VGR höjer ersättning i ärendet om »kulturell svimning«', <<https://lakartidningen.se/nyheter/vgr-hojer-ersattning-i-arendet-om-kulturell-svimning/>>, *Läkartidningen* (artikel av Joakim Andersson) (besökt 2026-05-04); 'Multisjuk 86-åring fick vänta åtta timmar på akuten – avled', <<https://lakartidningen.se/nyheter/multisjuk-86-ar-aring-fick-vanta-atta-timmar-pa-akuten-avled/>>, *Läkartidningen* (artikel av Lisa Castilla) (besökt 2025-05-06).

sådana situationer är ställningstagandet förvisso alltjämt tillfälligt, men det får ändå mycket långtgående och oåterkalleliga följder för patienten. Det kan enligt min uppfattning därför tänkas att förfarandet rent faktiskt får en sådan slutgiltig betydelse för rättighetens genomslag att förfarandet får anses vara direkt avgörande för den rättighet som patienten gör gällande.

5 Slutsats och vidare överväganden

5.1 Inledning

I föregående kapitel har det undersökts om de prioriteringar som uppsatsen kretsar kring kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande med stöd av 41 § FL eller artikel 6.1 i Europakonventionen. Uppsatsen har, som bör vara känt vid det här laget, tagit sin utgångspunkt i två typfall: ett ställningstagande om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation och ett ställningstagande vid triage på akutmottagning. Syftet med förevarande kapitel är dels att sammanfatta undersökningens slutsatser, dels att sätta dessa slutsatser i ett bredare sammanhang och diskutera vilka rättsliga och praktiska överväganden som uppkommer till följd av rättsläget. Kapitlet inleds i avsnitt 5.2 med att besvara uppsatsens frågeställningar, varpå några generella slutsatser om prioriteringars överklagbarhet dras. I avsnitt 5.3.1 diskuteras sedan de tillämpningsproblem som enligt min mening följer av nuvarande rättsläge. Därefter behandlas i avsnitt 5.3.2 vilka möjliga konsekvenser som överklagande av prioriteringar kan få. Kapitlet, och därmed även uppsatsen, avslutas med några sammanfattande och framåtblickande reflektioner i avsnitt 5.4.

5.2 Kan prioriteringarna i typfallen angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande?

Beträffande ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation får detta anses innefatta ett uttalande från en förvaltningsmyndighet, som är ägnat att ha vissa verkningar för patienten. Enligt min bedömning bör det därmed vara att betrakta som ett beslut i förvaltningsrättslig mening. Beslutet bör även anses uppfylla kraven för överklagbarhet, eftersom det är skriftligt och utifrån en objektiv bedömning kan antas ge upphov till faktiska verkningar av ett tillräckligt kvalificerat slag. Ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation utgör i min mening således ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt 41 § FL.

Jag är även försiktigt optimistisk till att patienten, med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen, skulle kunna ha en rätt till domstolsprövning av ställningstagandet. Av omständigheterna i typfallet framgår att det bör anses föreligga en reell och seriös tvist mellan patienten och transplantationsteamet. Patienten bör dessutom kunna göra anspråk på en rätt att de principer som framgår av 1 kap. 9 § RF och 5 § FL inte ska åsidosättas vid transplantations-teamets beslutsfattande. Ytterst beror detta dock på om en sådan rättighet kan anses vara tillräckligt befäst i svensk rätt. Med hänsyn till att principerna givits en viss konkret betydelse i svensk praxis finner jag skäl att anta att så är fallet. Om patienten gör gällande en sådan rättighet kan det, utifrån Europadomstolens praxis, rimligtvis antas att denna rättighet är av civil karaktär.

Vidare får utgången i förfarandet enligt min bedömning anses vara direkt avgörande för rättigheten. Det är därför tänkbart att patienten vid ställningstagandet om att avstå från att sätta denne på väntelista för organtransplantation har en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Vad gäller ställningstagandet vid triage på akutmottagning innefattar även det ett uttalande från en förvaltningsmyndighet. Uttalandet är avsett att styra hälso- och sjukvårdspersonalens handlande och får därmed i det närmaste betraktas som ett internt förvaltningsbeslut. Beslutet är emellertid inte överklagbart, eftersom det utifrån en objektiv bedömning inte typiskt sett kan antas ge upphov till faktiska verkningar av ett tillräckligt kvalificerat slag. Ställningstagandet vid triage på akutmottagning utgör enligt min uppfattning därmed inte ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt 41 § FL.

Jag tror inte heller att ställningstagandet kan överklagas med hänvisning till artikel 6.1 i Europakonventionen. Av omständigheterna i typfallet följer att det är oklart om ställningstagandet över huvud taget kan anses ge upphov till en tvist, eftersom patienten varken har framställt någon begäran eller på annat sätt gett uttryck för en avvikande uppfattning i förhållande till hälso- och sjukvårdspersonalens bedömning. Om det skulle kunna anses uppkomma en tvist kan det tänkas att patienten även i detta fall torde kunna göra anspråk på en rätt att de principer som framgår av 1 kap. 9 § RF och 5 § FL inte ska åsidosättas vid hälso- och sjukvårdspersonalens beslutsfattande. Eftersom prioriteringen är av tillfällig natur är det dock tveksamt om förfarandet kan anses vara direkt avgörande för en sådan rättighet. Med hänsyn härtill finner jag skäl att tro att patienten inte har en rätt till domstolsprövning av ställningstagandet vid triage på akutmottagning med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Av det ovan sagda följer att ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation bör kunna angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande, medan ställningstagandet vid triage på akutmottagning inte kan det. På grundval av dessa slutsatser finns i min mening skäl att fundera över vilka slutsatser som kan dras i fråga om prioriteringars överklagbarhet i allmänhet. Såsom framgått av uppsatsens inledande kapitel är de typfall som uppsatsen kretsar kring avsedda att fungera som två vitt skilda exempel på hur prioriteringar kan ta sig uttryck. På så vis kan prioriteringarna något så när ses som ytterkanter på en skala, mellan vilka det ryms en rad andra prioriteringar. De slutsatser som dragits i fråga om typfallen bör därmed kunna tjäna som vägledning även vid bedömningen av sådana prioriteringar som befinner sig mellan dessa ytterkanter.

Frågan om en prioritering kan bli föremål för överklagande beror i min mening troligen på i vilket sammanhang den görs. Prioriteringar som i det närmaste kan jämföras med ett slutligt avgörande i en fråga lämpar sig troligen bättre för överprövning i förvaltningsdomstol än sådana prioriteringar som är

av tillfällig karaktär. Därutöver får prioriteringens typiska verkningar i en given situation, liksom frågan om prioriteringen är skriftlig, naturligtvis betydelse vid bedömningen av överklagbarhet enligt 41 § FL. En grundläggande förutsättning för att artikel 6.1 i Europakonventionen ska anses tillämplig är att den enskilde kan göra anspråk på en rättighet enligt nationell rätt. I vissa situationer torde sådana rättigheter tämligen enkelt kunna sägas framgå av lagstiftningen, medan det i andra fall får anses mindre klart om något sådant anspråk kan anses föreligga. Det är således inte möjligt att ge något heltäckande svar på om prioriteringar på den kliniska nivån i hälso- och sjukvården i allmänhet kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Bedömningen får i stället göras utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet.

5.3 Vidare överväganden

5.3.1 Synpunkter på tillämpningen av 41 § FL och artikel 6.1 i Europakonventionen

Som framgår av uppsatsens reflekterande delar är rättsläget kring prioriteringars överklagbarhet något besvärligt att orientera sig i. Detta beror enligt min mening dels på att 41 § FL och artikel 6.1 i Europakonventionen är tämligen allmänt hållna, dels på att de särskilda förhållanden som råder inom hälso- och sjukvården gör det svårt att avgränsa prioriteringar från den faktiska verksamhet som bedrivs. För att kasta ljus över denna senare gränsdragningssvårighet bör inledningsvis några särdrag i hälso- och sjukvårdens verksamhet uppmärksammas.

Hälso- och sjukvården skiljer sig onekligen från många andra delar av den offentliga förvaltningen på så vis att verksamheten utgörs av löpande medicinska bedömningar som ofta måste göras skyndsamt. Prioriteringar och tillhandahållandet av vård utmärks, i brist på ett mer precist uttryck, av att det är handfast. Gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande är därför inte helt tydlig. Sådana gränsdragningssvårigheter utgjorde också det huvudsakliga skälet till 33 § ÄFL, enligt vilken ärenden inom hälso- och sjukvården undantogs från större delen av lagens förfarandereglering och principer om överklagbarhet. Vid införandet av 2017 års förvaltningslag ansåg lagstiftaren emellertid inte att dessa svårigheter var tillräckliga för att fortsättningsvis motivera generella undantag från lagens tillämpningsområde. Ärendehandläggning inom hälso- och sjukvården omfattas därmed numera av samtliga bestämmelser i förvaltningslagen, vilket förstås inkluderar 41 § FL.

Icke desto mindre är det anmärkningsvärt att lagstiftaren inte tycks ha avsett att beslut inom hälso- och sjukvården ska kunna överklagas. I propositionen till förvaltningslagen anges nämligen att även om det inte längre råder några uttryckliga inskränkningar vad gäller besluts överklagbarhet inom hälso- och sjukvården innebär detta inte att beslut som inte var överklagbara enligt 1986 års förvaltningslag ska anses överklagbara enligt 2017 års förvaltningslag.

Det framhålls vidare att HFD:s praxis även fortsättningsvis ska vara vägledande vid bedömningen av besluts överklagbarhet enligt 2017 års förvaltningslag. Den senare delen av uttalandet bör inte ge upphov till några större betänkligheter med hänsyn till att det får anses allmänt vedertaget att de principer som utbildats i praxis är styrande för överklagbarhetsbedömningen. Uttalandets förra del framstår dock enligt mig som något svårbegriplig. Även om lagstiftarens avsikt inte verkar ha varit att utvidga kretsen överklagbara beslut inom hälso- och sjukvården innebär upphävandet av 33 § ÄFL likväl att fler sådana beslut bör kunna bli föremål för överklagande.

Jag menar att detta uttalande ger ett hum om en mer allmän problematik vad gäller förvaltningslagens lagtekniska utformning. Trots att lagen numera har ett generellt tillämpningsområde förefaller den inte fullt ut vara anpassad till de särskilda förhållanden som råder i hälso- och sjukvården. Detta kan i min mening hänga samman med att lagstiftaren inte avsåg att lagen i sin helhet skulle komma att få genomslag på hälso- och sjukvårdens område. Frågan om vilka åtgärder som hör till ärendehandläggning och vilka åtgärder som utgör ett led i faktiskt handlande är alltså svår att besvara. Detta medför att det även är besvärligt att fastställa om en viss åtgärd kan bli föremål för överprövning eller inte. Mig veterligen har de allmänna förvaltningsdomstolarna varken prövat om prioriteringar inom hälso- och sjukvården kan överklagas eller om de i sak kan angripas genom ett sådant överklagande. Detta får enligt min uppfattning anses tala för att sådana ställningstaganden antingen inte uppfattas som överklagbara av domstolarna, eller att rättsläget är så oklart att enskilda sällan för frågan till domstol. Frågan är vad som hade kunnat råda bot på dessa oklarheter.

En av kärnfrågorna i uppsatsen har varit hur det förvaltningsrättsliga beslutsbegreppet ska förstås i förhållande till prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Av uppsatsen framgår att beslut antingen kan förstås som handlingsdirigerande uttalanden eller som uttalanden som är ägnade att ha vissa verkningar för mottagaren. Det är i min mening inget enkelt företag att försöka utläsa vilken av förståelserna som är korrekt eller om båda kan anses förenliga med rättskällorna. Lagtexten är i detta avseende så pass otydlig att det främst blir upp till HFD att avgöra vad ett beslut är. Det hade därför sparat mycket besvär om beslutsbegreppet definierades i förvaltningslagen. Det skulle då på ett tämligen enkelt vis kunna fastställas om en viss åtgärd föranletts av ärendehandläggning och om förvaltningslagens förfarandereglering och principer om överklagbarhet är tillämpliga. Med hänsyn till att det i förarbetena till förvaltningslagen framhållits att det är svårt att fastställa en invändningsfri och klar definition av begreppet hyser jag emellertid inga större förhoppningar om att en sådan förändring skulle förverkligas under de kommande åren. En sådan definition riskerar givetvis också att bli alltför vag för att ge någon egentlig vägledning kring beslutsbegreppets innebörd.

Föga förvånande har också betydelsen av HFD:s nya bedömningsgrunder vållat vissa svårigheter. Dels är det oklart om HFD fortfarande avser tillämpa

dessa bedömningsgrunder, dels får innebörden av en objektiv bedömning i min mening anses vara tämligen svårtolkad. HFD skulle kunna skingra den rättsliga dimman som nu råder genom att, i ett fall där de särskilda omständigheterna som förelåg i HFD 2024 ref. 14 inte föreligger, antingen förklara innebörden av de nya bedömningsgrunderna eller göra det klart att dessa inte längre ska tillämpas.

En annan fråga är om de nya bedömningsgrunderna kan anses lämpliga eller ändamålsenliga i förhållande till överklagandeinstitutets syfte. Som framgått ovan synes HFD numera fästa vikt vid huruvida ett beslut typiskt sett ger upphov till faktiska verkningar, snarare än vid vilka verkningar beslutet kan antas få i det enskilda fallet. Jag befarar dock att en sådan frikoppling kan få allvarliga följder. Det finns en risk att överklagandeinstitutet inte längre förmår fånga upp situationer där ett beslut i och för sig inte typiskt sett ger upphov till faktiska verkningar, men där omständigheterna i det enskilda fallet gör att den enskilde likafullt är i behov av rättsskydd. Överklagandeinstitutets syfte är trots allt att ge den som berörs av ett besluts verkningar möjlighet att få de av honom oönskade verkningarna undanröjda. Om vissa faktiska verkningar inte längre beaktas finns enligt min uppfattning en risk att institutet inte fullt ut rör med att tillgodose detta syfte.

En annan problematik kan i min mening skönjas vid tillämpningen av artikel 6.1 i Europakonventionen, varvid begreppet civila rättigheter och skyldigheter inte har någon i praxis fastlagd definition. Såsom konstaterats ovan prövar Europadomstolen frågan om en rättighet eller skyldighet är av civil karaktär från fall till fall och avhåller sig från att uttala sig om några generella drag hos sådana rättigheter och skyldigheter. Det hade naturligtvis underlättat tillämpningen av artikel 6.1 om domstolen angav någon allmän beskrivning av civila rättigheter och skyldigheter som hade kunnat tjäna som vägledning i fall där domstolen inte prövat en specifik typ av rättighet. Att Europadomstolen avhållit sig från att uttala sig om begreppets generella drag är dock begripligt, eftersom en sådan precisering kan försvåra möjligheten att anpassa begreppet till nya rättighetsfrågor i konventionsstaterna.

Uppsatsens frågeställningar ger alltså upphov till flera svåra frågor, vilka inte fullt ut låter sig besvaras genom vare sig lagstiftning eller praxis. Min förhoppning är givetvis att dessa frågetecken rätas ut i sinom tid. Jag förmodar att sådana klargöranden inte enbart skulle vara till gagn för bedömningen av prioriteringars överklagbarhet utan även för frågan om besluts överklagbarhet i allmänhet.

5.3.2 Konsekvenser av överklagbarhet

Såsom ovan konstaterats finns enligt min bedömning skäl att anta att vissa prioriteringar, som ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation, kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Frågan är vilka konsekvenser gällande rätt kan tänkas få för de

aktörer som kan komma att beröras. Sådana frågor utgör visserligen något av en utsvävning i förhållande till uppsatsens syfte och frågeställningar, men de är likväl intressanta ur ett rättsskydds- och effektivitetsperspektiv.

Genom att kunna överklaga vissa prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården skulle patienten ges möjlighet att få en sådan prioritering upphävd eller ändrad. Hälso- och sjukvårdspersonalen åtnjuter ett stort skönmässigt utrymme inom ramen för sitt professionella ansvar och bedömningen av en patients vårdbehov kan därför variera. Därtill kan den mänskliga faktorn i vissa fall leda till felbedömningar. En möjlighet att genom förvaltningsrättsligt överklagande angripa vissa prioriteringar får därför enligt min mening anses främja den enskildes rättsskydd. Det kan härvidlag även tilläggas att möjligheten att få beslut som påverkar den egna hälsan prövade för många torde uppfattas som viktigare än möjligheten att exempelvis överklaga ett beslut om bygglov eller bidrag.

Det bör dock framhållas att sådana överklaganden skulle kunna innebära avsevärda utmaningar både för hälso- och sjukvården och för domstolsväsendet. Hälso- och sjukvården bedriver en verksamhet som redan präglas av resursbrist, både vad gäller vårdplatser och personal.²¹⁸ Om patienter ges möjlighet att angripa prioriteringar förmodar jag att hälso- och sjukvården skulle kunna få en ökad administrativ belastning. En sådan utveckling riskerar i sin tur att få återverkningar på den faktiska vård som tillhandahålls. Ett ökat antal överklaganden skulle även medföra en allt större belastning på domstolsväsendet, vilket i förlängningen även skulle kunna utmynna i en långsammare handläggning av förvaltningsärenden.

Det kan även tänkas att vissa prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården inte lämpar sig för överprövning i förvaltningsdomstol, trots att de ger upphov till faktiska verkningar och i övrigt uppfyller kraven för överklagbarhet. Så kan till exempel vara fallet om patienten drabbas av permanenta skador eller avlider till följd av ett ställningstagande. Ett förvaltningsrättsligt överklagande syftar i regel till att få beslut ändrade eller upphäva och därigenom till att få oönskade verkningar undanröjda. Ett dödsfall eller ett bestående men kan dock inte undanröjas, även om det ställningstagande som ligger bakom detta ändras. I min mening kan det därför ifrågasättas vilken funktion ett överklagande fyller i sådana situationer, och om det är rimligt eller processekonomiskt lämpligt att sådana ställningstaganden blir föremål för överprövning i förvaltningsdomstol.

En annan fråga som ger upphov till vissa betänkligheter är om det är lämpligt att en juristdomare prövar prioriteringar i sak, då bedömningar av detta slag vanligtvis förutsätter någon form av medicinskt kunnande. För att hantera detta skulle flera tillvägagångssätt kunna komma i fråga. Om överprövningen sker i allmän förvaltningsdomstol torde exempelvis sakkunnigutlåtanden

²¹⁸ Jfr Inspektionen för vård och omsorg (2024) s. 10 ff.

kunna användas för att klargöra de medicinska aspekterna. En annan lösning är att inrätta någon form av specialdomstol eller särskild överklagandenämnd som tillgodoser behovet av medicinskt kunnande. Dessa frågor faller dock utanför uppsatsens ramar och bör därför bli föremål för vidare forskning.

5.4 Avslutande reflektioner

I denna uppsats har jag försökt fastställa om vissa prioriteringar på den kliniska nivån inom hälso- och sjukvården kan angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Att undersöka en sådan fråga kan framstå som ett väl ambitiöst företag med hänsyn till att rättsläget är tämligen svåröverskådligt. Det bör dock inte förglömmas att prioriteringar inom hälso- och sjukvården är något som berör oss alla. Prioriteringar påverkar såväl vilken vård vi får som tidpunkten för denna. Beroende på i vilket sammanhang en prioritering görs kan den få stor betydelse för den enskilde patientens tillgång till vård och därigenom även för dennes liv och hälsa.

Undersökningen visar att ställningstagandet om att avstå från att sätta en patient på väntelista för organtransplantation bör kunna angripas genom förvaltningsrättsligt överklagande, både med stöd av 41 § FL och artikel 6.1 i Europakonventionen. Det framgår vidare att ställningstagandet vid triage på akutmottagning i motsats därtill inte torde kunna överklagas med stöd av någon av dessa bestämmelser. Frågan om en viss prioritering kan bli föremål för överklagande synes därmed åtminstone delvis bero på i vilken kontext den görs.

Överklagandeinstitutet utgör enligt min uppfattning ett av de mer kraftfulla verktygen som den enskilde kan ta i anspråk för att få oönskade verkningar undanröjda. Ett överklagande innebär att felaktiga beslut kan rättas till och att den offentliga maktutövningen på så sätt tyglas. Det framstår i min mening därför inte som obefogat att en prioritering som får mycket långtgående följder för den enskildes liv och hälsa tillerkänns överklagbarhet. Med hänsyn till att förvaltningslagen inte fullt ut förefaller vara anpassad efter föreställningen om att prioriteringar inom hälso- och sjukvården är överklagbara kan det dock bli svårt för den enskilde att tillvarata denna rätt. Min förhoppning är att de allmänna förvaltningsdomstolarna förr eller senare prövar frågan och att den rättsvetenskapliga forskningen fortsätter att bidra till att klargöra rättsläget.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 1972:15 *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning.*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*

SOU 2025:2 *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter.*

Propositioner

Prop. 1973/90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1985/86:80 *Om ny förvaltningslag.*

Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

Prop. 1996/97:60 *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.*

Prop. 2016/17:43 *En ny hälso- och sjukvårdslag.*

Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag.*

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

Rättsfall m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1996 ref. 28.

RÅ 1996 ref. 43.

RÅ 1996 not. 190.

RÅ 2004 ref. 8 ”Olivoljalet”.

RÅ 2007 ref. 7.

RÅ 2010 ref. 29.

RÅ 2010 ref. 72.

HFD 2011 ref. 22.

HFD 2018 ref. 23.

HFD 2018 ref. 67.

HFD 2018 ref. 71.

HFD 2019 ref. 10.

HFD 2019 ref. 17.

HFD 2019 ref. 21.

HFD 2020 ref. 12.

HFD 2020 not. 14.

HFD 2022 ref. 11.

HFD 2022 ref. 31.

HFD 2023 ref. 36.

HFD 2023 ref. 54.

HFD 2024 ref. 1.

HFD 2024 ref. 14.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Ringeisen mot Österrike (2614/65) dom den 16 juli 1971.

Golder mot Förenade kungariket (4451/70) dom den 21 februari 1975.

König mot Tyskland (6232/73) dom den 28 juni 1978.

X mot Österrike (7830/77) beslut den 13 juli 1978 D.R. 14.

Van Droogenbroeck mot Belgien (7906/77) dom den 24 juni 1982.

Sporrong och Lönnroth mot Sverige (7151/75;7152/75) dom den 23 september 1982.

X mot Frankrike (9908/82) beslut den 4 maj 1983 D.R. 32.

Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien (6878/75;7238/75) dom den 23 juni 1983.

Benthem mot Nederländerna (8848/80) dom den 23 oktober 1983.

Feldbrugge mot Nederländerna (8562/79) dom den 29 maj 1986.

Nicolussi mot Österrike (11734/85) beslut den 8 maj 1987 D.R. 52.

O mot Förenade kungariket (9276/81) dom den 8 juli 1987.

Pudas mot Sverige (10426/83) dom den 27 oktober 1987.

Bodén mot Sverige (10930/84) dom den 27 oktober 1987.

Neves e Silva mot Portugal (11213/84) dom den 27 april 1989.

Simpson mot Förenade kungariket (14688/89) beslut den 4 december 1989 D.R. No. 64, p. 188.

Håkansson och Sturesson mot Sverige (11855/85) dom den 21 februari 1990.

Fayed mot Förenade kungariket (17101/90) dom den 21 september 1990.

Fredin mot Sverige (12033/86) dom den 18 februari 1991.

Philis mot Grekland (12750/87;13780/88;14003/88) dom den 27 augusti 1991.

S mot Schweiz (12629/87;13965/88) dom den 28 november 1991.

Lombardo mot Italien (12490/86) dom den 26 november 1992.

De Geouffre de la Pradelle mot Frankrike (12964/87) dom den 16 december 1992.

Salesi mot Italien (13023/87) dom den 26 februari 1993.

Schuler-Zraggen mot Schweiz (14518/89) dom den 24 juni 1993.

Zander mot Sverige (14282/88) dom den 25 november 1993.

Masson och Van Zon mot Nederländerna (15346/89;15379/89) dom den 28 september 1995.

Georgiadis mot Grekland (21522/93) dom den 29 maj 1997.

Rolf Gustafson mot Sverige (23196/94) dom den 1 juli 1997.

APEH Üldözötteinek Szövetsége m.fl. mot Ungern (32367/96) dom den 5 oktober 2000.

Mennitto mot Italien (GC) (33804/96) dom den 5 oktober 2000.

Siegel mot Frankrike (36350/97) dom den 28 november 2000.

Calvelli och Ciglio mot Italien (32967/96) dom den 17 januari 2002.

Posti och Rahko mot Finland (27824/95) dom den 24 september 2002.

Gutfreund mot Frankrike (45681/99) dom den 12 juni 2003.

Roche mot Förenade kungariket (GC) (32555/96) dom den 19 oktober 2005.

Hellborg mot Sverige (47473/99) dom den 28 februari 2006.

Gorou mot Grekland (GC) (12686/03) dom den 20 mars 2009.

Mendel mot Sverige (28426/06) dom den 7 april 2009.

Šilih mot Slovenien (GC) (71463/01) dom den 9 april 2009.

Alaverdyan mot Armenien (4523/04) beslut den 24 augusti 2010.

Stanev mot Bulgarien (GC) (36760/06) dom den 17 januari 2012.

Boulois mot Luxemburg (GC) (37575/04) dom den 3 april 2012.

Fazia Ali mot Förenade kungariket (40378/10) dom den 20 oktober 2015.

Károly Nagy mot Ungern (GC) (56665/09) dom den 14 september 2017.

Lopes de Sousa Fernandes mot Portugal (GC) (56080/13) dom den 19 december 2017.

Evers mot Tyskland (17895/14) dom den 28 maj 2020.

Omdahl mot Norge (46371/18) dom den 22 april 2021.

Riksdagens ombudsmän

JO 1968 s. 347.

JO, beslut 2004-04-08, dnr 2111-2002.

Litteratur

Almering, Rolf (1973), 'Europakonventionen som lagtolkningsfaktor.' *SvJT* s. 774-788.

Bergius, My (2023), 'Vem prioriterar i svensk sjukvård?' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 1, s. 35–49.

Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik (2019), *Regeringsformen: en kommentar*. 4 uppl., Studentlitteratur, Lund.

Bull, Thomas (2025), 'Objektivitetsprincipen', i: Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*. 5 uppl., Iustus förlag, Uppsala s. 101–136.

Cameron, Iain, Ruotsi, Mikael, Taube, Caroline, Jonsson Cornell, Anna och Andréasson, Reidar (2025), *Grundläggande juridisk metod*. 1 uppl., Iustus förlag, Uppsala.

Carlsson, Per och Waldau, Susanne (2013), 'Öppna prioriteringar i hälso- och sjukvården', i: Carlsson, Per och Waldau, Susanne (red.), *Att välja rättvist: Om prioriteringar i hälso- och sjukvården*. 1 uppl., Studentlitteratur, Lund s. 17–33.

Danelius, Hans, Danelius, Johan, Bull, Thomas och Cameron, Iain (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm.

Kleineman, Jan (2025), 'Rättsdogmatiskt metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro. (red.), *Juridisk metodlära*. 3 uppl., Studentlitteratur, Lund s. 25–56.

Larsson, Torvald (2020), *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Svensk, dansk och österrisk rätt i komparativ belysning*. Diss. Lunds universitet.

Lavin, Rune (2017), 'Överklagbarhet i blickpunkten'. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 3, s. 501–512.

Lavin, Rune (2019), 'HFD 2019 ref. 17. Fråga om vem som orsakat felaktiga utbetalningar av bostadstillägg. Även fråga om ett i en journal antecknat

ställningstagande utgör ett överklagbart beslut'. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 4, s. 527–531.

Lavin, Rune (2025), 'Överklagbarhet i ny tappning'. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 3, s. 399–405.

Lehrberg, Bert (2025), *Praktisk juridisk metod*. 15 uppl., Iusté, Uppsala.

Litins'ka, Yana (2018), *Assessing capacity to decide on medical treatment - on human rights and the use of medical knowledge in the laws of England, Russia and Sweden*. Diss. Uppsala universitet.

Litins'ka, Yana (2020), *Hjärt- och/eller lungtransplantation för personer som saknar permanent uppehållstillstånd*. Statens medicinsk-etiska råd, tillgänglig på <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1723563/FULL-TEXT01.pdf> (besökt 2026-05-09).

Marcusson, Lena (1989), *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Diss. Uppsala universitet.

Marcusson, Lena (2024), 'Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna', i: Lind, Anna-Sara och Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. 2 uppl., Studentlitteratur, Lund s. 21–36.

Mårsäter, Olle (2005), *Folkrättsligt skydd av rätten till domstolsprövning*. Diss. Uppsala universitet.

Otter Johansen, Tormod (2019), *Förvaltning som verksamhet – bidrag till offentlighetsrättens allmänna läror*. Diss. Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Peczenik, Aleksander (1995a), *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*. Norstedts juridik, Stockholm.

Peczenik, Aleksander (1995b), *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Fritze, Stockholm.

Ragnemalm, Hans (1970), *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*. Diss. Lunds universitet.

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

Rainey, Bernadette, McCormick, Pamela och Ovey, Clare (2021), *Jacobs, White and Ovey: the European convention on human rights*. 8 uppl., Oxford university press, Oxford.

Sandgren, Claes (2006), 'Är rättsdogmatiken dogmatisk?' *Tidsskrift for Retsvitenskap*, vol. 118 nr 4–5, s. 648–656.

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

Sandman, Lars, Ekerstad, Niklas och Lindroth, Karin (2012), *Triage som prioriteringsinstrument på akutmottagning: en etisk analys av RETTS*, 2012:2. Prioriteringscentrum, Linköping. Tillgänglig på <<https://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:700180/FULLTEXT01.pdf>> (besökt 2026-03-17).

Scheutz, Sverker (2013), 'När börjar ett betygsärende? Till skillnaden mellan faktiskt handlande och handläggning av ärenden.', i: Bull, Thomas, Lundin, Olle och Rynning, Elisabeth (red.), *Allmänt och enskilt - festskrift till Lena Marcusson*. Iustus förlag, Uppsala, s. 317–335.

Stoyanova, Vladislava (2023), *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press, Oxford.

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

Vahlne Westerhäll, Lotta (2019), 'Hjälper eller stjälper myndighetsutövning patienten?' *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr 2, s. 19–46.

Vahlne Westerhäll, Lotta (2020), *Svensk patientlagstiftning: Lärobok om patienters "rätt" i hälso- och sjukvården*. 3 uppl., Santérus förlag, Stockholm.

von Essen, Ulrik (2024), *Förvaltningsrättens grunder*. 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm.

Wall, Gustaf (2014), *Rättskraft och korrektiv – en förvaltningsrättslig studie*. Diss. Uppsala universitet.

Wall, Gustaf (2025), 'Rättskraftsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar', i: Marcusson, Lena (red.), *Offentlighetsprinciper*. Iustus förlag, Uppsala s. 241–268.

Warnling Conradson, Wiweka (2021), *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut: rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol*. Jure, Stockholm, s. 433-447.

Widfeldt, Nina och Örtenwall, Per (2005), 'Triage – metod för bästa möjliga omhändertagande på akutmottagningen'. *Läkartidningen*, vol. 102, nr 39, s. 2751–2753.

Åkerman, Sofia (2025) 'Patientklagomål och ersättning', i: Kavot, Zillén, Mattson, Titti och Slokenberga, Santa (red.), *Medicinsk rätt*. 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm s. 331–346.

Övrigt

Myndighetsrapporter

Inspektionen för vård och omsorg (2024), *Nationell tillsyn av vårdplatser och patientsäkerhet på sjukhus*, IVO 2024-06. Tillgänglig på <<https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/rapporter-2024/ivo-nationell-tillsyn-av-varldplatser-och-patientsakerhet-pa-sjukhus-.pdf>> (besökt 2026-04-20).

Statens beredning för medicinsk utvärdering (2010), *Triage och flödesprocesser på akutmottagningen - En systematisk litteraturöversikt*, SBU-rapport nr 197. Tillgänglig på <https://www.sbu.se/contentassets/79b7a8f6aaad46dcbc988cffed33339f/triage_fulltext2.pdf> (besökt 2026-03-17).

Övrigt elektroniskt material

Karolinska universitetssjukhuset, 'Diagnoser, Utredning och Väntelista', tillgänglig på <https://www.karolinska.se/vard/tema/tema-akut-och-reparativ-medicin/transplantation/medicinsk-enhet-transplantation/ltx_patient-el-varld-givare/levertransplantation_patienter/diagnoser-mm/> (besökt 2026-03-26).

'Multisjuk 86-åring fick vänta åtta timmar på akuten – avled' tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/nyheter/multisjuk-86-arling-fick-vanta-atta-timmar-pa-akuten-avled/>>, *Läkartidningen* (artikel av Lisa Castilla) (besökt 2025-05-06).

Transplantationscentrum Sahlgrenska Universitetssjukhuset, 'Livet med ny lever: patientinformation om levertransplantation', tillgänglig på <<https://mellanarkiv-offentlig.vgregion.se/alfresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/sofia/su3718-516638187-909/native/Livet%20med%20en%20ny%20lever%202024.pdf>> (besökt 2026-03-26).

'VGR höjer ersättning i ärendet om »kulturell svimning«', tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/nyheter/vgr-hojer-ersattning-i-arendet-om-kulturell-svimning/>>, *Läkartidningen* (artikel av Joakim Andersson) (besökt 2026-05-04).