

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4160-14

meddelad i Stockholm den 17 mars 2015

KLAGANDE

AA

MOTPART

Centrala studiestödsnämnden
851 82 Sundsvall

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings beslut den 18 juni 2014 i mål nr 1426-13, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Avvisad talan

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Centrala studiestödsnämnden beslutade att AA inte kunde få studiemedel för studier vid Linköpings universitet höstterminen 2011 och vårterminen 2012.

AA överklagade beslutet till Överklagandenämnden för studiestöd. Överklagandet avslogs. Beslutet fattades av myndighetschefen.

Dok.Id 154441

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
4160-14

Sedan AA överklagat beslutet, avvisade Förvaltningsrätten i Linköping överklagandet med motiveringen att Överklagandenämndens beslut enligt 6 kap. 11 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395) inte får överklagas. Kammarrätten i Jönköping meddelade inte prövningstillstånd.

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 10 maj 2013 att upphäva kammarrättens beslut och meddela AA prövningstillstånd för prövning i kammarrätten. Beslutet motiverades med att det saknas vägledande avgöranden i frågan om Överklagandenämnden i sammansättning med endast myndighetschefen uppfyller de krav som uppställs i artikel 6.1 Europakonventionen på en oavhängig och opartisk domstol upprättad enligt lag.

Genom det nu överklagade avgörandet avslog kammarrätten AAs överklagande. Kammarrätten gjorde bedömningen att Överklagandenämnden även i en sammansättning med myndighetschefen ensam är att anse som en domstol i Europakonventionens mening.

YRKANDE M.M.

AA yrkar att hans överklagande ska tas upp till prövning av förvaltningsrätten och anför bl.a. att nämndens domstolsstatus måste ifrågasättas.

Centrala studiestödsnämnden anger att den inte har något att anföra.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

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

Rättslig reglering

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

Enligt huvudregeln i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) överklagas beslut av en myndighet hos allmän förvaltningsdomstol.

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

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

Av 2 § förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd framgår att myndigheten leds av en myndighetschef. Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Överklagandenämnden (3 §).

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

ha varit ordinarie domare. Sedan den 20 augusti 2013 gäller detta krav även för myndighetschefen.

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

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

Europadomstolens praxis m.m.

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

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

Mål nr
4160-14

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

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

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

Mål nr
4160-14

myndighetschefen för Överklagandemyndigheten för studiestöd skulle vara eller ha varit ordinarie domare. Av utredningen i målet framgår emellertid att myndighetschefen hade varit ordinarie domare.

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

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Karin Almgren, Erik Nymansson, Thomas Bull och Per Classon.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Jesper Blomberg.