

Sakkunnigutlåtande avseende regeringsformens krav på saklighet m.m. i handläggningen av förvaltningsärenden.

Uppdraget och dess bakgrund

Jag har fått i uppdrag att uttala mig om vilka krav regeringsformen ställer på handläggningen av ärenden i förvaltningsmyndigheter.

Bakgrunden till uppdraget är de åtgärder som Vetenskapsrådet (VR) vidtagit visavi en enskild i samband med misstankar om s.k. forskningsfusk vid Karolinska institutet i Stockholm (KI). I korthet gäller det en forskare som av VR:s Etikkommittés expertgrupp för utredning av oredlighet i forskning (expertgruppen) i maj 2006 befunnits ha brustit i dokumentationen av vetenskapliga försök, brustit i hanteringen av vetenskapliga texter, samt brustit i handledningen av doktorander. Sammantaget ansåg expertgruppen att forskaren ifråga brutit mot god vetenskaplig sed. Rektor vid KI har med detta som underlag fattat beslut om att kritisera forskaren i fråga och uttala bristande förtroende för denne som vetenskapsman. I sak ledde detta inte till några ytterligare åtgärder, då forskaren ifråga slutat vid KI.

Jag har endast tagit del av den klagandes bild av det som hänt, varför utlåtandet dels inte går in på enskildheter där det kan förekomma oklarheter och olika tolkningar, dels författas med utgångspunkten att den beskrivning jag fått i allt väsentligt är riktig vad gäller faktaunderlaget.

Den huvudsakliga frågeställningen är vilka krav som ställs på handläggningen av ett ärende med betydelse för en enskild när det gäller sådant som vilket underlag som måste beaktas, krav på motivering av slutsatser och den enskildes insyn i ärendets handläggning. Utgångspunkten härvidlag är främst grundlagsreglerna om saklighet, opartiskhet och likabehandling i regeringsformen.

Utlåtande är disponerat så att först ges en mer allmän beskrivning av den rättsliga reglering som är aktuell här, därefter ges exempel på hur denna tillämpats i praktiken i fall som anknyter till de frågor som behandlats i ärendet om forskningsfusk och till sist kommenteras dessa åtgärders förenlighet med reglerna ifråga.

Regeringsformens krav på objektivitet – en rättssäkerhetsgaranti

I regeringsformen 1 kap. 9 § stadgas att myndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall iaktta saklighet och opartiskhet. Denna bestämmelse ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig princip:

objektivitetsprincipen. Samma princip kommer till uttryck i grundlagsregeln om tillsättande av statliga tjänster, 11 kap. 9 § andra stycket.¹

Med *saklighet* avses främst, såsom den ursprungliga lydelsen klarare angav, att myndigheternas beslut inte skall gynna eller missgynna enskilda utan att detta i sig har stöd i lag. Innebär detta i praktiken att kravet på saklighet inte är något mer än en precisering av legalitetsprincipens krav på lagstöd? Sannolikt får man inte tolka bestämmelsen så. Detta sammanhänger med att den moderna offentlighetsrättsliga lagstiftningen i hög utsträckning är utformad på ett sätt som ger förvaltningen ett visst manöverutrymme – ett så kallat *fritt skön*.² Ett exempel kan vara på sin plats: Tillstånd av olika slag skall ibland medges om den sökande kan anses *lämplig*, men vad som utgör lämplighet är endast möjligt att till viss grad ange i lagtext och kompletterande föreskrifter, råd och anvisningar.³ En bedömning i det enskilda fallet måste trots allt göras och denna kan inte styras i detalj. Här finns alltid en risk för att sakförhållanden som inte har direkt betydelse för just denna fråga – huruvida personen ifråga varit samarbetsvillig, trevlig, aggressiv, etc – tillmäts vikt och leder till ett annorlunda beslut än vad som annars hade varit fallet.

Lagen anger i dessa fall de yttre gränserna för förvaltningens fria skön, men inom dessa gränser kan det fortfarande finnas beslut som vid en granskning i efterhand framstår som de i huvudsak grundats på ovidkommande hänsyn. Om lagens formulering är så pass vag att en stor delmängd beslut innefattas av den, så fungerar kravet på saklighet som en garanti för att vissa beslutsgrunder inte kan komma ifråga. Kravet på saklighet har därmed också en självständig betydelse vid sidan av legalitetsprincipen, eftersom den senare mera sällan kan utgöra en gräns för maktutövningen.⁴ Saklighetskravet är det ytterligare säkerhetsnät som skall fånga upp det maktmissbruk som legalitetsprincipen inte förmår komma åt.

I förhållande till kravet på likabehandling är det också tydligt att grundlagens krav i hög grad överlappar varandra: det är sällan sakligt att inte behandla lika fall lika. För att i någon mån separera de två kraven brukar det framhållas att kravet på likabehandling framför allt innebär ett krav på viss konsekvens i beslutsfattandet.⁵ I övrigt ligger det nära till hands att se kravet på saklighet som innefattande ett krav på likabehandling, men också innefattande andra krav.

¹ Det kan nämnas att kravet på sakliga skäl för uppsägning kan ses som en utflöde av samma princip.

² Se Strömberg/Lundell, s. 62 f., Wennergren, Förvaltningens fria skön, FT 1984 s. 378, och Marcusson, Laglighet och lämplighet, FT 1992 s. 121.

³ Se RÅ 1994 ref 20 som gällde återkallelse av vapentillstånd.

⁴ Wennergren, s. 381 f., framhåller dock att saklighetskravet är ett utflöde ur kravet på legalitet.

⁵ Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (2002) s. 67 och JO beslut 2003-03-04 (dnr 4188-2000), där JO inte fann anledning att kritisera en kommunal myndighet för bristande likabehandling, trots att viss olikbehandling förekommit i två snarlika bygglovsärenden.

Faktafel och kravet på saklighet

När myndigheter fattar beslut vilar dessa alltid på ett visst underlag om faktiska förhållanden. Det kan vara högst varierande faktorer som ingår i ett sådant underlag och det kan därtill vara omstridda förhållanden, såsom frågor om ett besvär beror på en viss skada eller om viss restaurangs öppethållande stör de omkringboende. Myndigheten måste då grunda sitt beslut i vad som är visat om de faktiska förhållandena, ibland med tillägg att bevisbördan kan ligga på en viss aktör för att bevisa förekomsten av vissa sakförhållanden. När myndigheter ingriper med negativa åtgärder mot enskilda ligger vanligen bevisbördan på myndigheten och när den enskilde söker förmåner eller tillstånd av det allmänna förhåller det sig tvärtom. Att felaktiga bedömningar av faktaunderlaget till ett beslut kan utgöra brott mot bestämmelsen om saklighet i regeringsformen står klart genom rättspraxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. i ett mål som gällde en ansökan om tillstånd till nybyggnad av ett fritidshus funnit detta vara fallet.⁶ Kommunen vägrade tillstånd och som skäl för beslutet anfördes att den sökta åtgärden fick anses strida mot (dåvarande) plan- och bygglagen (1987:10). Länsstyrelse och regeringen gjorde ingen ändring. Besluten grundades i att det var angeläget att bevara de kulturhistoriska kvaliteterna hos bebyggelsemiljön och att det enligt en storskifteskarta från 1846 över området inte fanns några byggnader inom fastigheten. HFD fann vid rättsprövning av regeringens beslut att det tvärtom framgick av nämnda karta att det fanns byggnader på fastigheten i fråga. Skäl att vägra bygglov på den grunden att fastigheten tidigare varit obebyggd fanns därför inte. Mot denna bakgrund fann domstolen att regeringens avgörande inte kunde anses uppfylla kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Fallet illustrerar att beslut som grundas rena faktafel kan vara att anse som brott mot saklighetskravet under vissa omständigheter.⁷ I detta fall var saken den att korrekta fakta fanns i underlaget, men att de beslutande myndigheterna ignorerade dessa uppgifter. Kravet på saklighet kan även medföra att myndigheten måste se till att den har ett korrekt beslutunderlag. I RÅ 2003 not 131 framhåller Högsta förvaltningsdomstolen dessutom att det kan ankomma på myndigheten att själv göra vissa efterforskningar och kompletteringar av faktaunderlagen för att dess beslut skall kunna anses vila på saklig grund.

Handläggning; kommunikation m.m.

Kravet på saklighet har dessutom konsekvenser för handläggningen av förvaltningsärenden i stort, bl.a. vad gäller vem som kan delta, vem eller vilka som ska få ge synpunkter på underlagen innan beslut fattas och vad gäller hur själva

⁶ RÅ 1996 ref 28.

⁷ I andra fall kan man säga att det rör sig om brott mot en viss rättsregel som förutsätter ett visst sakförhållande för att bli tillämplig, se t.ex. RÅ 1990 ref 59.

beslutet utformas. I förvaltningslagen konkretiseras dessa krav genom regler om jäv, kommunikation och motiveringsplikt. Det som här är väsentligt att lyfta fram är att grundlagsregeln medför att även agerande som inte klart står i strid med förvaltningslagens mer precisa bestämmelser kan vara felaktigt ur det rättssäkerhetsperspektiv som regeringsformens bestämmelse utgår från. Objektivitetsprincipen har en längre räckvidd än det som täckts in av förvaltningslagen.

Ett exempel på detta utgörs av ett JK beslut gällande en man som dog i samband med ett polisingripande.⁸ Frågan var om polisens agerande bidragit eller direkt orsakat dödsfallet. Det som i detta sammanhang är av intresse är att Rättsmedicinalverket lät genomföra inte mindre än tre obduktioner och i dessa var ett antal olika läkare inblandade. JK:s granskning avsåg det förhållandet att två läkare som utfört en första granskning av den rättsmedicinska undersökningen också kom att genomföra en förnyad granskning av ärendet, med delvis annat material som underlag.

JK menade att det visserligen inte var fråga om att jävsreglerna i 11 § förvaltningslagen var direkt tillämpliga när läkarna fick uppdraget till förnyad granskning. Det var inte heller möjligt att belägga att läkarna vid denna granskning låtit ovidkommande hänsyn påverka deras utlåtande. Inte desto mindre framhöll JK att det med hänsyn till rättssäkerheten och de andra intressen som bär upp jävsreglerna var olämpligt att ge uppdraget till just dessa två läkare som tidigare varit involverade i ärendet. Varje åtgärd måste vidtas, skriver JK, för att motverka att det uppkommer misstankar om bristande objektivitet när det är fråga om så viktiga frågor som utlåtanden som i sin tur ligger till grund för beslut i ett brottmål. Eftersom de två läkarna varit involverade i ärendet tidigare kunde risken för sådana misstankar inte bortses från och det visade sig även att läkarnas saklighet och opartiskhet kom att ifrågasättas under ärendets vidare handläggning.

Av detta ärende kan slutsatsen dras att kraven på saklighet och opartiskhet är långtgående när det handlar om ärenden som kan ha långtgående inverkningar på den enskildes liv.

När det sedan gäller frågan om kommunikation och dess betydelse för beslutsrättsenlighet kan detta illustreras med ett fall från Högsta förvaltningsdomstolen från 2008.⁹ Regeringen hade där kommunicerat handlingar med en sökande, denna hade kommit in med synpunkter och regeringen hade sedan fattat beslut utan att låta en annan part i målet yttra sig över sökandens inlagor. Beslutet var till nackdelför den part som inte fått yttra sig över allt material i ärendet. Domstolen konstaterade:

⁸ JK beslut 2000-06-21 (dnr 2491-98-21).

⁹ Mål 2300-07, dom den 25 juni 2008.

"[...]...utgör regeringens underlåtenhet att höra samebyn innan man fattade ett beslut som gick emot den inställning som samebyn tidigare redovisat i ärendet ett klart brott mot den allmänna princip om kommunikationsskyldighet som för regeringens del kommit till uttryck i 7 kap. 2 § andra meningen regeringsformen och för förvaltningsmyndigheterna i 17 § förvaltningslagen. Enligt sistnämnda lagrum finns vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. Ett sådant undantag gäller - såvitt närmast är av intresse i detta mål - beträffande uppgift som saknar betydelse eller om kommunikation av annan anledning är uppenbart obehövlig. Enligt Regeringsrättens mening kan i förevarande fall kommunikation inte anses ha varit obehövlig. Det kan inte uteslutas att om även samebyn beretts tillfälle att yttra sig i regeringsärendet så skulle detta ha kunnat leda till en annan utgång vid avvägningen mellan samebyns och LR:s intressen. Mot bakgrund av det nu anförda finner Regeringsrätten att regeringens beslut strider mot den princip om kommunikationsskyldighet som uttryckts i 7 kap. 2 § andra meningen regeringsformen och att det inte är uppenbart att detta handläggningsfel saknat betydelse för avgörandet. Det föreligger därför grund för att med tillämpning av 7 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut upphäva regeringens beslut och återförvisa ärendet till regeringen för ny handläggning."

Det särskilda i detta fall var att det gällde rättsprövning av ett regeringsbeslut, men ingen principiell skillnad föreligger visavi en domstols prövning av en förvaltningsmyndighets beslut där brister i kommunikationen kunnat konstateras.

Till sist bör nämnas något om kravet på motivering, som bl.a. anses innefatta ett krav på att den beslutande myndigheten gör beslutet begripligt för den enskilde. Förvaltningslagens förarbeten anger att lagen i princip inte ställer upp något krav på att besluten skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är "de springande punkterna" som skall komma fram i motiveringen. Beslutet måste göra begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna går isär.¹⁰

Det är det senare som är av betydelse i detta sammanhang, då det i underlagen för beslut finns redogörelser som kommer till olika slutsatser om vad som är "fakta" i ett ärende och beslutet grundas på en av dessa redogörelser måste myndigheten kunna ange, i varje fall i någon mån, varför andra redogörelser inte befunnits kunna ligga till grund för beslutet. Inte minst gäller ett sådant

¹⁰ Se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 215.

krav för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt vid ett eventuellt överklagande eller liknande rättsligt förfarande.

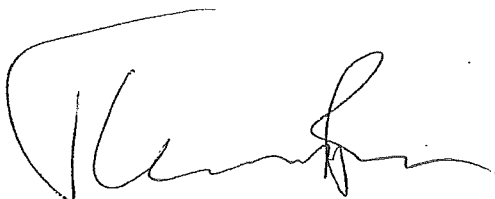
Slutsatser

Några formella iakttagelser bör nämnas inledningsvis. Det är klart att såväl expertgruppens handläggning som de sakkunniga inom VR, vars rapport utgjort underlag för expertgruppens bedömning, utgjort ärendehandläggning i såväl regeringsformens som förvaltningslagens mening. Bestämmelserna i 1 kap. 9 § RF och de därtill knutna rättssäkerhetsgarantierna i förvaltningslagen är således tillämpliga på förfarandet. Att det är fråga om ett ärende som har stor betydelse för den enskilde – för en forskare närmast helt avgörande för ens framtid och rykte – talar med styrka för att tillämpa reglerna i grundlag och förvaltningslag extensivt, något som ovan också visats vara fallet när JK och JO haft anledning att pröva liknande frågor.

Enligt de uppgifter som ligger till grund för min bedömning enligt vad anförts inledningsvis har den enskilde forskaren tillfört ärendet underlag med syfte att visa att hans forskning inte bryter mot god vetenskaplig sed. Detta underlag har inte expertgruppen uttryckligen tagit ställning till i sitt beslut. Som framgår ovan är det dels ett brott mot saklighetskravet att inte beakta all fakta som finns i ärendet – särskilt sådana fakta som direkt tala emot det beslut som fattats (RÅ 1996 ref 28 ovan) – dels strider det mot motiveringsskyldigheten att inte meddela den enskilde på något sätt hur man bedömt det material som denne tillfört ärendet. Särskilt anmärkningsvärt är det att, när den huvudsakliga invändningen mot den enskilde forskarens verksamhet är brister i dokumentationen av den vetenskapliga verksamheten, myndigheten inte berört den dokumentation man faktiskt haft tillgång till i sin bedömning. Kritiken av den enskilde synes motsägelsefull och knappast sakligt grundad. Konsekvenserna av ett sådant fel är, som framgår av angivet rättsfall, att beslutet måste göras om och att allt relevant underlag måste beaktas vid en förnyad prövning.

Vidare står det av vad som ovan angivit klart att i den mån handlingar tillförts ett ärende som kan – om än kanske bara i någon mån – påverka dess utgång så ska dessa handlingar kommuniceras med den enskilde så att denne får en chans att bemöta det underlag myndigheten har tillgång till. Även här föreligger det, enligt de uppgifter jag har fått, brister i det föreliggande fallet. Handlingar inlämnade till myndigheten har "återtagits", något som inte är rättsligt möjligt gällande allmänna handlingar. Vidare har handlingar inte diarieförts korrekt och dessutom har handlingar dels skickats till personer som inte varit parter i ärendet, dels har dessa (och andra personer) tillfört ärendet handlingar som den enskilde inte fått del av och kunnat bemöta eller på annat sätt reagera på. Samtliga dessa brister är allvarliga handläggningsfel som kastar ett tvivelaktigt ljus över myndighetens beslut. Felen kan bero på rena misstag,

inkompetens eller pressade arbetsförhållanden, men det är svårt att undvika att en enskild som berörs av myndighetens beslutsfattande kan uppfatta det hela som såväl osakligt som partiskt. Redan att ett förfarande väcker sådana misstankar innebär att det står i strid med de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som 1 kap. 9 § RF ger uttryck för.¹¹ Den vanliga rättsföljden inom förvaltningsrätten är då – återigen – att ärenden måste handläggas på nytt med iakttagande av riktiga handlägningsprocedurer. Därtill kan nämnas att särskilt allvarliga felaktigheter i handläggningen av ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda kan leda till skadeståndsansvar för det allmänna enligt skadeståndslagen och/eller straffansvar för enskilda tjänstemän enligt brottsbalkens bestämmelser om tjänstefel.



Thomas Bull

Professor i konstitutionell rätt

Uppsala universitet

¹¹ Se t.ex. JO 2010/11 s. 119, JO 2011/12 s. 267, 514 och 535.