

Uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag

Beslutet i korthet: Region Skåne får statliga medel som ersättning för de kostnader som uppkommer i hälso- och sjukvården när dess resurser används för klinisk forskning. Lunds universitet föreslår för regionen hur medlen ska fördelas. En forskare vid universitetet klagade till JO på att hans forskningsgrupp utan motivering från universitetets sida nekats tilldelning av resurser som finansierats av de aktuella medlen.

ChefsJO bedömer att förfarandet för fördelningen av medlen har betydligt större likheter med en arbetsgivares arbetsledningsbeslut än med t.ex. en myndighets handläggning av ansökningar om offentligrättsligt reglerade förmåner. Enligt chefsJO medför det att universitetets beslut om förslag till fördelning av medlen inte har påverkat någons situation på det sätt som krävs för att universitetet skulle ha varit skyldigt att motivera beslutet.

Anmälan

I en anmälan mot Lunds universitet uppgav AA i huvudsak följande. Han är professor vid universitetet samt läkare inom Region Skåne och leder en grupp som forskar om blodcancersjukdomar. Gruppen har tidigare fått statliga s.k. ALF-anslag, men har sedan 2019 utan motivering nekats det. Han ifrågasatte om universitetet har levt upp till kraven i förvaltningslagen (2017:900) på bl.a. kommunikation, partsinsyn och beslutsmotivering.

AA bifogade vissa handlingar om den aktuella typen av forskningsanslag. Av handlingarna framgår bl.a. följande. Samtliga kostnader i projektet ska uppkomma inom Region Skåne eller inom verksamheter som har vårdavtal med regionen. Behörig att söka är den som är anställd vid Medicinska fakulteten vid Lunds universitet, inom Region Skåne eller vid verksamheter som har vårdavtal med regionen. En prioriteringskommitté föreslår för fakultetsstyrelsen vilka projekt som ska få tillgång till resurser bekostade med ALF-medel. Fakultetsstyrelsen fattar beslutet om fakultetens förslag. Därefter beslutar regionen på grundval av detta förslag.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från universitetet och begärde därefter att det skulle yttra sig.

Lunds universitet (prorektorn BB) framförde bl.a. följande. De aktuella statliga medlen betalas ut till regionen för dess medverkan i bl.a. klinisk forskning. Medlen används inom regionen för att dess resurser ska kunna nyttjas inom ramen för forskning. Universitetets roll är att föreslå hur regionen ska fördela sina resurser. Det finns ingen part i ärendet hos universitetet. Därmed blir förvaltningslagens regler om kommunikation och partsinsyn inte tillämpliga. Förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet gäller beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Eftersom universitetet endast lämnar ett förslag behöver det inte motivera varför vissa forskningsprojekt inte föreslås få tilldelning. Det kan också ifrågasättas om ett beslut om tilldelning av forskningsanslag för projekt vid universitetet kan sägas påverka någons situation på det sätt som avses i bestämmelsen när det är fråga om en forskare som är anställd vid universitetet.

AA kommenterade remissvaret. Han framförde bl.a. följande. Det egentliga beslutet om vilka forskare som får anslag fattas av prioriteringskommittén. De beslut som fattas av fakultetsstyrelsen och regionen är rena formaliteter. Forskningsanslag är av central betydelse för en forskares personliga och ekonomiska situation. De påverkar t.ex. möjligheterna att producera forskning, vilket i sin tur är av betydelse för karriär- och löneutveckling. ALF-anslag kan uppgå till upp till 3 miljoner kronor per år.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Inledning

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ersatte 1986 års förvaltningslag (1986:223). Den äldre lagens bestämmelse om motivering av beslut (20 §) hade ett särskilt undantag som innebar att den inte gällde för beslut om bl.a. tilldelning av forskningsbidrag. Detta undantag är borttaget i den nuvarande lagen. Vidare var tillämpningsområdet för flera bestämmelser, bl.a. de om partsinsyn (16 §) och kommunikation (17 §), begränsat till ärenden som avsåg myndighetsutövning mot någon enskild. Den begränsningen finns inte kvar i den nya lagen. Det finns dock fortfarande andra förutsättningar som måste vara uppfyllda för att dess motsvarande bestämmelser ska kunna tillämpas.

Myndighetsinterna ärenden

Enligt 1 § förvaltningslagen gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och för handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Även om det främst blir aktuellt att tillämpa förvaltningslagen när en myndighet agerar i förhållande till utomstående enskilda eller andra myndigheter, kan också hanteringen av myndighetsinterna frågor falla in under

begreppet ”handläggning av ärenden” (jfr SOU 2010:29 s. 98 och prop. 2016/17:180 s. 286). Trots det är förvaltningslagens betydelse för handläggningen av sådana ärenden begränsad. Det beror till stor del på att många av lagens förfaranderegler förutsätter att det finns någon part i ärendet eller att myndighetens beslut kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Motiveringsskyldighet

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering om det inte är uppenbart obehövt. Det står i 32 § förvaltningslagen. Uttrycket ”kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt” används även i 41 §, som reglerar vilka beslut som får överklagas (s.k. överklagbarhet). Det är avsett att ha samma innebörd i båda bestämmelserna (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Frågan om vilka beslut som är överklagbara var inte reglerad i 1986 års förvaltningslag, utan principerna för det framgick av rättspraxis. Överklagbarhetsbestämmelsen i 41 § förvaltningslagen är tänkt att ge uttryck för denna praxis och samtidigt möjliggöra en fortsatt utveckling av den (se prop. 2016/17:180 s. 332). Vid bedömningen av om ett beslut behöver förses med en klagörande motivering kan det således vara av betydelse om beslutet uppfyller de förutsättningar för överklagbarhet som har utvecklats i praxis. Vid prövningen av om de förutsättningarna är uppfyllda har det ingen omedelbar betydelse om beslutet på grund av ett författningsreglerat överklagandeförbud inte kan överklagas. Det är en annan sak att ett sådant förbud i något fall kan tänkas påverka om en motivering är uppenbart obehövlig.

Rättsfall om överklagbarhet har i regel gällt myndigheters agerande i förhållande till enskilda. Högsta förvaltningsdomstolen har vid flera tillfällen uttalat att ett besluts faktiska verkningar för den som berörs av det är avgörande (se t.ex. HFD 2020 ref. 12). Överklaganden av myndigheters beslut i administrativa ärenden prövades före den 1 juli 2006 som utgångspunkt av regeringen. De enda sådana beslut som enligt regeringens praxis säkert var överklagbara var anställningsbeslut. Beslut i ärenden om en myndighets interna förhållanden, t.ex. arbetsledningsbeslut eller beslut om en myndighets organisation eller verksamhetsinriktning, ansågs inte vara överklagbara (se prop. 2005/06:56 s. 18). Inget talar för annat än att denna praxis fortfarande är gällande. Att t.ex. ett arbetsledningsbeslut inte kan överklagas kan ses i ljuset av de anställdas lydnadsplikt (jfr Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar, version 1A, publicerad i Juno den 6 maj 2022, kommentaren till 41 § förvaltningslagen under rubriken ”Organisatoriska beslut”).

Partsinsyn och kommunikation

Förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn (10 §) och kommunikation (25 §) gäller, i likhet med flera andra bestämmelser i lagen, i förhållande till den som är part i ärendet hos myndigheten. Uttrycket part är inte definierat i lag-

texten, men omfattar sökande, klagande och andra parter. Med sökande avses i detta sammanhang den som ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetslagstiftningen. En annan part kan t.ex. vara den som är föremål för ett tillsynsärende hos en myndighet (se prop. 2016/17:180 s. 295).

En nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att någon ska vara att betrakta som part är att myndighetens beslut i ärendet bedöms komma att angå honom eller henne på motsvarande sätt som krävs för klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen (jfr Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar, version 1A, publicerad i Juno den 6 maj 2022, kommentaren till 10 § förvaltningslagen under rubriken ”Vem är part?”). Detta gäller även i de situationer då det kommande beslutet på grund av exempelvis ett överklagande-förbud inte kommer att kunna överklagas.

När en myndighet i egenskap av arbetsgivare fattar arbetsledningsbeslut, t.ex. om fördelningen av arbetsuppgifter mellan de anställda, agerar myndigheten typiskt sett i en privaträttslig snarare än offentlighetslagstiftning. Även om en myndighet har uppmanat anställda som är intresserade av att få en viss arbetsuppgift att ansöka om den, blir de anställda enligt min uppfattning inte att betrakta som sådana sökande som ses som parter i förvaltningslagens mening. Med motsvarande resonemang som när det gäller skyldigheten att motivera beslut, anser jag vidare att de anställdas lydnadsplikt medför att de i regel inte heller kan anses påverkas av myndighetens beslut på ett sådant sätt som krävs för att de ska betraktas som parter på någon annan grund.

Mot denna bakgrund är min uppfattning att borttagandet av begränsningen till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte har inneburit att förvaltningslagens regler om partsinsyn och kommunikation har blivit tillämpliga på myndighetsinterna ärenden om t.ex. arbetsledning.

Bedömningen i detta fall

Det står enligt min mening klart att Lunds universitets handläggning av ansökningarna om ALF-medel har skett inom ramen för ett sådant ärende som avses i 1 § förvaltningslagen. För att bedöma om förvaltningslagens regler om partsinsyn, kommunikation och motiveringsskyldighet har varit tillämpliga är det därmed nödvändigt att bedöma om det har funnits någon part i ärendet och om universitetets beslut har kunnat antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Universitetet har i sitt remissyttrande framhållit att dess roll är att föreslå hur statliga resurser som tilldelats regionen ska fördelas inom regionen för att möjliggöra att resurserna nyttjas för forskning. Dessutom har universitetet ansett att det kan ifrågasättas om ett beslut om tilldelning av forskningsanslag för projekt vid universitetet kan sägas ha sådana faktiska verkningar som krävs för motiveringsskyldighet när det är fråga om forskare anställda vid universitetet. AA har å sin sida framfört att regionens beslut med anledning av universitetets förslag endast är en formalitet. Vidare har han pekat på att

forskningsanslag är av stor betydelse för en forskares personliga och ekonomiska situation, bl.a. eftersom de påverkar möjligheterna till karriär- och löneutveckling.

JO har tidigare kritiserat Vetenskapsrådet för att ett beslut om att avslå en ansökan om forskningsbidrag inte uppfyllt kravet på en klagörande motivering i 32 § förvaltningslagen (JO 2019/20 s. 599). En skillnad mellan förhållandena i det fallet och i det nu aktuella ärendet är att ALF-medlen är riktade till forskning som bedrivs inom samma myndigheter som deltar i processen för att avgöra hur medlen ska fördelas. Av ett avtal mellan regionen och universitetet framgår vidare att medlen utgör ersättning till regionen för de kostnader som uppkommer i hälso- och sjukvården när resurser i form av lokaler, personal m.m. ställs till förfogande i samband med universitetets forskning. Oavsett om medlen ska anses tilldelas projekt eller enskilda forskare och oavsett om universitetets beslut ska betraktas som ett förslag eller inte, har frågan om fördelningen en myndighetsintern prägel. Enligt min mening har förfarandet betydligt större likheter med en arbetsgivares arbetsledningsbeslut om fördelning av arbetsuppgifter och resurser än med t.ex. en myndighets handläggning av ansökningar om offentligt reglerade förmåner. Det gäller även i de fall som den sökande forskaren endast är anställd vid en av de två inblandade myndigheterna eller i en verksamhet som har vårdavtal med regionen.

Mot denna bakgrund bedömer jag att universitetets beslut inte har påverkat AA eller någon annan enskild på ett sådant sätt som krävs för att kravet i 32 § förvaltningslagen på en klagörande motivering ska vara tillämpligt. Av motsvarande skäl bedömer jag vidare att universitetets ärende inte har haft någon part, vilket medför att förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation inte heller har varit tillämpliga. Jag ifrågasätter inte AA:s uppgifter om forskningsbidrags betydelse för bl.a. en forskares karriär. Även i andra sammanhang kan emellertid en myndighet – på samma sätt som andra arbetsgivare – fatta beslut av t.ex. arbetsledningskaraktär som påverkar arbetstagarnas möjligheter till karriär- och löneutveckling. Enligt min mening medför verkningar av det slaget inte att de aktuella bestämmelserna blir tillämpliga. Jag finner därför inte skäl att kritisera universitetet för avsaknaden av beslutsmotivering eller för dess hantering av frågorna om kommunikation och partsinsyn.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.