

En djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde AA, som företrädare för Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök (numera Förbundet djurens rätt), Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd med anledning av nämndens handläggning inför beslut i två ärenden. AA, som hade varit ledamot i nämnden under år 1998 och deltagit vid behandlingen av ärendena, anförde i anmälan bl.a. följande.

I nämndens ärenden dnr N 125/98 och N 126/98 hade en försöksledare, BB, ansökt om etisk prövning av djurförsök. Nämnden beslutade vid sammanträde den 28 maj 1998 att bordlägga prövningen av ansökningarna. Den 26 juni 1998 inkom till nämnden en skrivelse från BB, i vilken han lämnade kompletterande upplysningar i ärendena. Skrivelsen skickades till nämndens ledamöter tillsammans med en skrivelse den 29 juni 1998 från nämnden om att ansökningarna skulle behandlas per capsulam. Inom den tid som satts ut i nämndens skrivelse ringde AA till ordföranden CC och meddelade att han yrkade att prövningen av ansökningarna skulle bordläggas. Han förklarade att om nämnden valde att godkänna ansökningarna så reserverade han sig mot detta beslut. Han framförde också att han önskade få information om vilka nämndens beslut blev, så att han vid ett eventuellt godkännande kunde lämna in skriftlig reservation. CC kontaktade inte honom. Det visade sig sedan att majoriteten i nämnden beslutat att godkänna ansökningarna. AA fick kännedom om besluten först när han fick del av protokollet. Han fick därmed inte möjlighet att lämna skriftlig reservation till besluten. Av protokollet framgick inte att hans yrkande om bordläggning hade tagits upp till behandling. AA ansåg att nämnden inte borde ha tillämpat ordningen att fatta beslut per capsulam i ärendena, eftersom nämnden var oenig.

AA ifrågasatte om handläggningen stod i överensstämmelse med förvaltningslagen (1986:223) och Centrala försöksdjurnämndens föreskrifter. Till anmälan fogades kopior av handlingar i de aktuella ärendena hos nämnden.

Utredning

Anmälan remitterades till nämnden avseende frågan hur AA:s begäran om bordläggning hade handlagts samt vad AA anförde om att han inte getts möjlighet att lämna skriftlig reservation till besluten att godkänna ansökningarna. Vidare angavs att remissvaret även skulle behandla frågan varför det i nämndens skrivelse den 29 juni 1998 till nämndledamöterna inte framställdes förslag till beslut beträffande ansökningarna.

Nämnden, genom ordföranden CC, anförde i yttrande den 10 augusti 1999 följande.

Allmänt om nämndens rutiner

Nämnden i dess helhet sammanträder en gång i månaden – sista torsdagen i månaden – utom under juli månad. Det sista sammanträdet inför sommaruppehållet år 1998 ägde rum den 18 juni. Inför sammanträdena fördelas ärendena på fyra grupper av ledamöter som har till uppgift att bereda ärendena och vid sammanträdet lämna förslag till beslut. Per capsulam-beslut är mycket sällsynta i nämnden. Då sådana förekommit har det i allmänhet varit under sommaruppehållet och då i situationer där det framstått som angeläget att den sökande forskaren inte skall behöva vänta med igångsättning av försök till dess att beslut kan fattas vid det ordinarie sammanträdet i slutet av augusti.

När det gäller per capsulam-ärenden tillämpas i nämnden sedan flera år tillbaka en fastlagd ordning, vilken innebär att ordföranden till en början avgör om ett ärende är så angeläget att det bör bli föremål för per capsulam-beslut. Om så bedöms vara fallet sänds ansökan till samtliga ordinarie ledamöter, vilka ombeds att senast viss dag inkomma med besked huruvida ansökan godkänns eller ej. Ledamot som inte hör av sig anses som frånvarande. Ledamot som förklarar sig vara emot ett godkännande har, i vanlig ordning, möjlighet att reservera sig. Protokollet från per capsulam-sammanträdet tillställs sedan ledamöterna i utskicket till nästkommande sammanträde. Vid detta underställs protokollet ledamöterna för godkännande. Det redovisade tillvägagångssättet tillämpades också beträffande de nu aktuella ansökningarna.

Handläggningen av de aktuella ärendena

Som framgår av protokollet från nämndens sammanträde den 28 maj 1998 så bordlades BB:s båda ansökningar på grund av oklarheter om djurens förvaring. Då BB kom in med en komplettering rörande förvaringen den 26 juni 1998, samtidigt som han anförde att det fanns en väsentlig risk för fördröjning av de aktuella forskningsförsöken på grund av den tidigare bordläggningen, ansåg jag att tidigare brister i ansökningarna hade läkts och att det var angeläget att BB fick sätta igång med försöken om det fanns en majoritet i nämnden för ett godkännande av ansökningarna. Jag fann för min del att det inte förelåg hinder mot ett godkännande och ansåg att ett beslut härom kunde meddelas genom ett percapsulam-sammanträde, i all synnerhet som ansvarig beredningsgrupp tidigare granskat och tillstyrkt ansökningarna.

Kontakterna med AA och kritiken i övrigt

Det är nu, efter så lång tid, svårt att redogöra i detalj för vilka kontakter jag hade med AA i ärendet. Jag vet att det förekom ett telefonsamtal mellan honom och mig. Jag har ingen anledning att betvivla att AA vid vårt samtal framförde åsikten om förnyad bordläggning även om jag själv inte minns detta idag. Jag har svårt att förstå AA:s påstående att han betagits möjligheten att lämna *skriftlig reservation*. Utan att minnas det idag så är det högst sannolikt att jag hänvisade honom att reservera sig mot ett positivt beslut. Han måste själv ha framfört reservation mot beslutet, eftersom jag antecknat det under rubriken BESLUT i protokollet den 7 juli 1998. Beslutet om godkännande aktualiserades, som jag tidigare redovisat, vid

sammanträdet den 27 augusti 1998. AA hade mycket väl då, liksom senare, kunnat lämna in den reservation han måste ha anmält då per capsulam-beslutet togs.

Vad sedan gäller frågan om varför det i skrivelsen den 29 juni 1998 inte framställdes *förslag till beslut* vill jag framföra följande. Det är riktigt att det inte framställdes något uttryckligt förslag i skrivelsen från min sida. Jag har tidigare redovisat nämndens rutiner när det gäller hanteringen av per capsulam-ärenden. Om jag inte bedömer att en ansökan är sådan att den kan godkännas genom ett beslut per capsulam låter jag den behandlas på ett ordinarie sammanträde. Det betyder, om än underförstått, att min mening är att en ansökan bör godkännas då den tillställs ledamöterna för beslut per capsulam. Det är möjligt att det kan ifrågasättas om den av nämnden vedertagna ordningen fullt ut överensstämmer med de formella kraven i förvaltningslagen och Centrala djurförsöksnämndens kungörelse. Jag kommer att föreslå nämnden att en översyn görs av hanteringen av per capsulam-ärendena så att uppfyllandet av de formella kraven kommer till tydligare uttryck.

Vad gäller frågan om hur anmälares *begäran om bordläggning* hanterats kan jag endast hänvisa till vad jag tidigare sagt. Jag minns inte idag vad som sades om bordläggning vid min telefonkontakt med AA. Uppenbarligen har jag uppfattat situationen så att AA stannade för att reservera sig mot ett positivt beslut, vilket stöds av den anteckning om detta som finns i protokollet den 7 juli 1998.

Slutligen vill jag nämna att jag inte känner till vilken diskussion kring de aktuella ärendena som senare förekom vid sammanträdet den 27 augusti 1998 eftersom jag själv inte var ordförande vid det sammanträdet. Jag kan endast se vad som står i § 3 i protokollet från det sammanträdet.

AA kommenterade remissvaret. Han vidhöll vad han tidigare hade anfört samt uppgav bl.a. följande. Uppenbarligen var CC:s anteckningar från per capsulamsammanträdet mycket bristfälliga. AA utgick från att anteckningar förs vid sådana sammanträden, i vart fall beträffande sådant som vilka yrkanden som framställs, vem som röstar hur och vem som reserverar sig. Enligt nämndens praxis skulle reservationer ha lämnats in inom sju dagar efter beslut. Han betvivlade att nämnden väntade med att expediera beslut till dess protokollet från sammanträdet tagits upp vid nästkommande sammanträde.

JO Berggren anförde i beslut den 17 april 2001 bl.a. följande.

Allmänt om genomförande av beslut per capsulam o.dyl.

När beslut i förvaltningsärenden fattas av flera gemensamt sker detta normalt vid sammanträde. I brådskande fall kan även förekomma att beslut fattas genom att ett förslag till beslut cirkulerar bland ledamöterna för skriftligt godkännande (beslut ”per capsulam”) eller genom att man sänder ut ett förslag till beslut som skall anses godkänt om ingen ledamot framställt invändningar inom viss tid. Sådana förfaranden kan emellertid inte anses tillåtna utan särskilt författningsstöd, eftersom de normalt inte ger ledamöterna möjlighet till inbördes överläggning (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 u. 1998, s. 114).

Av 47 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att Centrala försöksdjursnämnden, CFN, får meddela närmare föreskrifter om de djurförsöksetiska nämndernas prövning av ärenden om godkännande från etisk synpunkt av användning av djur för vetenskapliga ändamål m.m. I 11 § andra stycket CFN:s kungörelse (LSFS 1988:45) med föreskrifter och allmänna råd om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. anges att om ett ansökningsärende av särskilda skäl bedöms vara så brådskande att en

djurförsöksetisk nämnd inte hinner sammanträda för att pröva det, får ärendet avgöras genom meddelande mellan ordförande och nämndens övriga ledamöter. I allmänna råd till denna bestämmelse har CFN uttalat följande: Det har inom den djurförsöksetiska prövningen visats föreligga ett behov att i brådskande fall snabbt kunna besluta i ärenden utan sammanträde. Möjligheten till beslut utan sammanträde bör användas restriktivt. Prövning av ärenden enligt bestämmelsen i andra stycket kan ske genom telefonsammanträde eller genom att handlingar i ärendet samt förslag till beslut skickas till eller läses upp per telefon för ledamöterna, som bereds tillfälle att utveckla sin mening per telefon eller skriftligen före visst datum.

Frågan om nämnden i skrivelsen den 29 juni 1998 borde ha lämnat förslag till beslut

I remissyttrandet anges att per capsulam-beslut varit mycket sällsynta i nämnden. Vidare framgår att då denna handläggningsform använts har det i allmänhet varit i brådskande fall under sommaruppehållet. I dessa fall har ledamöterna skriftligen ombetts att senast en viss dag inkomma med besked huruvida ansökan godkänns eller inte. Skrivelsen den 29 juni 1998 från nämnden är utformad på detta sätt. I remissyttrandet har framförts att när denna handläggningsform tillämpats har det, om än underförstått, varit ordförandens mening att ansökan borde godkännas.

Såsom framgår av redogörelsen för allmänna förvaltningsrättsliga principer i fråga om per capsulam-beslut o.dyl. bör, när sådana förfaranden tillämpas, ett förslag till beslut ges till ledamöterna. Från allmänna utgångspunkter medför detta fördelar genom att ledamöterna får ett bättre underlag för sitt ställningstagande och för en eventuell diskussion om beslutets närmare innehåll. Om ledamöterna får ta del av ett förslag till beslut torde det också finnas anledning för dem att i ett tidigare skede formulera en, från beslutsförslaget, avvikande mening. Även de av CFN meddelade allmänna råden om de djurförsöksetiska nämndernas prövning ger uttryck för att ett förslag till beslut skall lämnas i dessa fall.

Av det sagda framgår att det i detta fall tillämpade förfarandet inte helt överensstämmer med vedertagna principer för fattande av per capsulam-beslut. Nämnden borde i underrättelsen till ledamöterna ha lämnat ett förslag till beslut. Av remissyttrandet framgår att ordföranden CC aktualiserat en översyn av rutinerna. Jag utgår från att denna översyn leder till en ändring i det nu aktuella hänseendet, om så inte redan har skett.

Frågan om hur AA:s begäran om bordläggning handlagts samt om han lämnats tillfälle att avge skriftlig reservation

När det gäller behandlingen av AA:s begäran om bordläggning framgår av protokollet från nämndens sammanträde den 27 augusti 1998 att AA då framförde att hans begäran om bordläggning inte hade behandlats. Med hänsyn till vad CC har uppgett i remissyttrandet om att han uppenbarligen uppfattade situationen vid telefonsamtalet så att AA stannade vid att reservera sig mot ett positivt beslut finner jag dock inte skäl att gå vidare i denna fråga.

Beträffande avvikande mening vid beslut gäller enligt 19 § förvaltningslagen att om beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det skall anses ha biträtt beslutet. Av bestämmelsen framgår vidare att avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till kända på annat sätt.

Rätten att reservera sig mot beslut gäller även i ärenden där beslut har fattats utan föregående sammanträde. Den som vill utnyttja sin reservationsrätt skall således i sådana fall låta anteckna en mening som avviker från beslutet. I kravet på antecknande ligger att den avvikande meningen måste tas in i ett protokoll eller någon annan handling hos myndigheten för att få verkan som reservation. I princip ankommer det på reservanten att själv ange innehållet i reservationen. Därmed är inte sagt att han måste formulera reservationen skriftligt. Om någon annan för protokoll vid beslutssammanträdet, faller det sig ofta naturligt att reservationen anmäls muntligt och skriftligen avfattas av protokollföraren. Om en ledamot förklarar att han har en avvikande mening utan att tala om vilken, har förklaringen ingen verkan som reservation (se Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 196). I nämndens protokoll med beslut den 7 juli 1998 har antecknats att AA reserverade sig mot besluten att godkänna ansökningarna. Det närmare innehållet i reservationen har sålunda inte angetts.

Av remissyttrandet framgår inte när besluten den 7 juli 1998 expedierades eller på annat sätt gavs till kända. Med hänsyn till att nämnden bedömde ärendena som brådskande och därför tillämpade förfarandet med beslut utan sammanträde håller jag dock för sannolikt att detta ägde rum i anslutning till beslutens meddelande. Den avvikande meningen hade då inte, som bort ske, fått sin fullständiga lydelse. Enligt min mening hade CC innan besluten gavs till kända bort ge AA tillfälle att konkretisera sin avvikande mening. Jag stannar vid detta uttalande.