

Kritik mot Banverket och en sektionschef där som genom påtryckningar förmått en forskare att "återta ett brev"; frågor även om jäv vid fördelning av forskningsanslag och om förvaltningsbesluts överklagbarhet

Bakgrund och utredning

AA, professor och verksam vid Linköpings universitet, gjorde i mars 2008 en JO-anmälan mot Banverket. Anmälan avsåg hanteringen av ansökningar om forskningsanslag.

Den 11 april 2005 skrev han ett brev till Banverket med begäran om omprövning alternativt överklagande av ett avslagsbeslut rörande forskningsanslag. Någon omprövning hade inte skett och överklagandet hade inte heller åtgärdats. Han kallades dock till ett möte hos Banverket den 27 juni om villkor för att få forskningsanslag. Efter det sökte han på nytt forskningsanslag. I januari 2006 träffade han Banverkets forskningssamordnare BB som meddelade att ansökan beviljats. Han fick också ett e-postmeddelande från CC, sektionschef vid Banverket, där det angavs att "i övrigt ringer jag dig angående din FUD-ansökan inom en snar framtid då det äntligen är klart nu". Strax därefter kom ett avslagsbeslut från Banverket. Vid ett telefonsamtal med CC efter detta fick han besked att han kunde ha fått anslaget om han hade haft ytterligare 100 000 kr i motfinansiering. Då blev han förargad och skrev den 8 maj 2006 ett brev till Banverket, CC. Några svar på de konkreta frågor som han ställde i brevet hade han inte fått. Brevet satte dock i gång en kedja av händelser. CC kontaktade rektorn vid Linköpings universitet som skulle påverka honom att ta tillbaka brevet, något rektorn inte gjorde. Vid Chalmers där CC är ordförande i styrelsen för Kompetenscentret Chalmers Järnvägsteknik (Charmec) togs brevet upp till behandling vid ett styrelsemöte och kommenterades i protokollet. Charmecs styrelse anlidade en konsult som i sin tur kontaktade hans närmaste chef vid universitetet och dennes chef i avsikt att förmå dessa att påverka honom att dra tillbaka sitt brev. Han kapitulerade och drog tillbaka sitt brev.

AA ställde i sin anmälan ett antal frågor, bl.a. följande.

Är det acceptabelt att Banverket under tre års tid lämnar ett brev med ett överklagande utan formell åtgärd?

Är det acceptabelt att en myndighet utnyttjar egna och andras resurser för att få en brevskrivare att dra tillbaka ett brev till myndigheten?

Angående jäv; är det lämpligt att samma person sitter som anslagsgivare (dvs. budgetansvarig och kontaktperson) på Banverket och som anslagsmottagare (styrelseordförande i Charmec) på Chalmers?

Anmälan remitterades till Banverket som genom generaldirektören DD anförde bl.a. följande.

Banverkets forskningsverksamhet

Banverket får inledningsvis redovisa verkets forsknings- och utvecklingsverksamhet, vilka regler som styr verksamheten och hur medelstilldelning till forskningsprojekt går till.

Banverket har enligt sin instruktion (förordning [2007:1027] med instruktion för Banverket) ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela spårtransportsystemet. Sektorsansvaret innebär att Banverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Enligt 2 § i instruktionen har Banverket att särskilt verka för att samhällsmotiverad tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom järnvägstransportsystemet planeras, initieras, genomförs, dokumenteras och utvärderas samt att resultatet av detta sprids. Banverket har härutöver att svara för sådan behovsmotiverad forskning som erfordras för att uppfylla sitt ansvar för vidmakthållande av järnvägarna.

Banverket ansvarar alltså med stöd av instruktionen för sådan forskning, utveckling och demonstration, förkortat FUD, som behövs för att utveckla järnvägssektorn och försörja hela samhället med ökad kunskap om spårtrafikens utvecklingsförutsättningar. FUD-verksamheten innefattar också verkets uppgifter på banhållningsområdet. FUD har en växande roll i Banverkets verksamhet såväl för att verket ska kunna fylla sitt sektorsansvar för spårtransportsektorn som för att kunna fullgöra sina uppgifter på bl.a. banhållnings- och tågtrafikområdena.

Banverkets föreskrift BVF 726.1 "Forskning, utveckling och demonstration" beskriver hanteringen av Banverkets FUD och vilka arbetsmoment som åligger de projektansvariga enheterna i den beslutsprocess som gäller FUD-verksamheten. [...] Det ska noteras att sedan föreskriften fastställdes har Banverket genomgått en stor omorganisation som också inneburit en ny organisation för FUD-verksamheten. Den nya organisationen för FUD innebär en starkare koppling till verksamheten, tydligare prioritering och en mer transparent beredningsprocess som möjliggör en bättre dialog med forskningsutförarna. Principerna för forskningsverksamheten har emellertid inte påverkats.

Av föreskriften framgår att Banverket ska stödja samhällsorienterad och behovsmotiverad FUD inom järnvägstransportsystemet. Avsatta FUD-medel ska fördelas i konkurrens mellan de projektförslag som bäst bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås. Projektförslagen ska bedömas samlat och enligt rutiner som så långt möjligt ger förutsättningar för likabehandling.

Banverkets styrelse antog under 2005 ett nytt FUD-program för perioden 2006–2011. Forskningsprogrammet är mycket brett men det finns tydliga inriktningar i forskningsverksamheten. Inom det egna verksamhetsområdet dominerar forskning inom vidmakthållande av banan. Den delen av FUD sker i stort sett uteslutande vid Järnvägsgruppen vid Kungliga tekniska högskolan (KTH), vid CHARMEC (Chalmers) och vid Järnvägstekniskt Centrum vid Luleå tekniska universitet (JvtC). Den inriktningen har varit etablerad sedan lång tid för att Banverket skulle kunna styra forskningen till områden som ger bäst effekt av satsade medel. Järnvägsgruppen vid KTH var det kompetenscentrum som skapades först, sedan CHARMEC (1997) och sist JvtC.

Vid dessa kompetenscentra stöder Banverket tillsammans med andra intressenter i huvudsak långsiktig kunskapsuppbyggande forskning i form av doktorandprojekt.

Den kunskap som forskningen ger kan användas av Banverket när föreskrifter revideras, nya konstruktioner tas fram och för att få fram bättre material. Genom att dessa forskningscentra även deltar i EU-projekt får Banverket tillgång till kunskapsuppbyggnaden på europeisk nivå.

Banverket har också sedan många år ett väl utvecklat kontaktnät med universitet och högskolor och samarbetar med dessa när det gäller spridning av forskningsinformation.

Vid tidpunkten för den ansökan av AA om forskningsbidrag, som är ursprunget till ärendet, hanterades forskningsfrågor av sektionen Forskningssamordningen (SF) inom avdelningen Järnväg och Samhälle (S). Den högste ansvarige för verksamheten under generaldirektören var chefen för avdelningen S (CS). CC var då chef för sektionen Bansystem (BB) inom avdelningen Järnvägssystem (B), enkelt uttryckt teknikavdelningen. Sektionen Bansystem ansvarade för frågor om broteknik, geoteknik, mättnings- och GIS-teknik och spårteknik, alltså centrala områden för Banverkets forsknings- och utvecklingsverksamhet. CC hade givetvis därigenom god inblick i Banverkets forskningsverksamhet inom detta område och sektionen deltog aktivt som sakområdesansvarig.

Samordningsprocessen tillgick i huvudsak på följande sätt. Ansökningarna kom in till sektionen SF, som efter genomgång fördelade ansökningarna på sakområdesansvariga. De sakområdesansvariga bedömde ansökningarna efter relevans för Banverket och efter kvalitet. I de sakområdesansvarigas uppgift ingick också att motivera sina förslag för erhållande av forskningsbidrag. I förekommande fall remitterades ansökningarna även till externa experter och behovsägare.

Med inkomna synpunkter som grund vidtog en utvärderings- och beredningsprocess med sektionen SF som ansvarig och sammanhållande. Sektionen SFs uppgift var att jämkla samman de olika förslagen efter tillgänglig budget och efter fördelningsnyckeln i FUD-programmet för de olika delprogrammen.

Sektionen SFs förslag överlämnades efter behandling av de olika sakområdena till det interna FUD-rådet. I rådet ingick, som framgår av BVF 726.1, bl.a. representanter för de olika avdelningarna på huvudkontoret. Banverkets forskningschef (CSF) var ordförande i rådet. Det interna FUD-rådet granskade SFs förslag till beslut främst efter hur medlen föreslogs fördelas på olika sakområden. Granskningen av de enskilda projekten gjordes i den tidigare samrådsprocessen. Om det interna FUD-rådet var enigt fattade chefen för avdelningen Järnväg och Samhälle på rådets rekommendation beslut om medel till de enskilda projekten. Om rådet inte kunde enas, vilket enligt uppgift aldrig skett, skulle frågan föras upp till chefen för Banverket för beslut.

Vad har hänt i ärendet?

Banverket har i sin utredning gått igenom handlingarna i ärendet, förekommande e-post och den skriftväxling som förekommit mellan Banverket och AA. CC och BB har båda hörts om AA:s påståenden och gett sin egen syn på vad som förevarit. Mot bakgrund av vad som därvid framkommit får Banverket lämna följande redogörelse.

Professor AA ansökte hos Banverket 2004 om anslag till ett forskningsprojekt vid Linköpings universitet, där AA var verksam. AA:s ansökan behandlades i enlighet med de regler som gällde för ansökningar om forskningsanslag och som beskrivits ovan. AA underrättades om Banverkets beslut genom ett brev daterat 15 juli 2004. Av beslutet framgår den bedömning som Banverket gjort av forskningsprojektet och skälen för avslagsbeslutet. [...]

AA återkom i ett brev till Banverket daterat den 11 april 2005 med ”Begäran om omprövning av beslut, alternativt överklagande av beslut rörande FOU-anslag”. AA har fogat detta brev som bilaga till sin anmälan till JO. Detta brev besvarades av Banverkets forskningschef BB den 7 september 2005, också det fogat till AA:s JO-anmälan.

AA inkom hösten 2005 med en ny ansökan om anslag till ett forskningsprojekt vid Linköpings universitet. Även denna ansökan avslogs efter sedvanlig beredning och AA underrättades om beslutet, se bilaga 3.

AA skrev därefter brevet till Banverket med attention CC, bilaga 3 till AA:s JO-anmälan, med kritiken mot Banverket och CC. Brevet blev inte besvarat. Av protokollet från CHARMECs styrelsesammanträde den 3 september 2006, som AA likaledes fogat till sin JO-anmälan, framgår att CC själv tog upp AA:s brev och att det ledde till viss diskussion. Hur diskussionerna gick och vad som ligger i beslutet enligt protokollet har inte utretts. Banverket anser sig inte ha det mandatet. Det framstår dock som klart att AA som en följd av diskussionerna på styrelsesammanträdet direkt eller indirekt uppmanats att ta tillbaka brevet. CC vidgår ju också, vilket framgår av CC:s brevsvaret till AA, bilaga 5 till JO-anmälan, att han varit i kontakt med flera personer just för att förmå AA att dra tillbaka sitt brev. Bland de personer som CC tagit kontakt med är rektorn för Linköpings universitet, EE. EE har också på CC:s begäran talat med bl.a. AA men därefter meddelat CC att ärendet inte berör universitetet utan helt är en fråga mellan AA och Banverket och att han därför tar sin hand från ärendet.

AA har uppenbarligen efter påstötningar från olika håll känt sig föranlåten att ta tillbaka sitt kritiska brev. Det framgår klart av det brev som AA tillställde CC och övriga inblandade den 21 december 2007, bilaga 4. Brevet ger uttryck för den besvikelse som AA kände när han fick avslag på sin ansökan trots att han uppfattat att anslaget skulle beviljas.

De frågor som anmälaren ställt besvarades av Banverket enligt följande.

Är det acceptabelt att Banverket under tre års tid lämnar ett brev med ett överklagande utan formell åtgärd?

Banverket har ovan redovisat hur verkets forskningsverksamhet bedrivs. Forskningsverksamheten regleras i det nämnda FUD-programmet, i föreskriften 726.1 m.fl. interna dokument. Banverkets beslut att fastställa FUD-program och egna föreskrifter utgör interna förvaltningsbeslut som inte kan överklagas.

Banverkets ställningstaganden om vilka forskningsprojekt som ska genomföras och vilka som ska beviljas medel för forskningen är en del av Banverkets uppgifter som sektorsmyndighet och som ansvarig för vidmakthållande av de banor som Banverket förvaltar. Det är alltså Banverket som på eget ansvar beslutar om hur sektorsansvaret ska uppfyllas och hur banhållningen ska bedrivas. Mot bakgrund av den roll som Banverket tilldelats i detta avseende är det Banverkets uppfattning att verkets beslut om vilka forskningsprojekt som ska genomföras och vilka medel som därvid kan ställas till förfogande utgör sådana beslut som inte går att överklaga.

AA:s brev av den 11 april 2005 med begäran om omprövning av ett avslag rörande forskningsanslag besvarades av Banverket genom det brev som AA bifogat sin anmälan som bilaga 2. Brevet, undertecknat av chefen för forskningssamordningen BB den 7 september 2005, utvisar att kontakter under hand tagits med AA och där AA:s ansökan har diskuterats. Det kan tilläggas att BB och CC uppger att de på olika sätt försökt ha en dialog med AA och upplysa om möjligheterna till samarbete med CHARMEC och KTH.

Även om det inte av brevet klart framgår att Banverkets beslut att inte bevilja AA:s projekt forskningsanslag inte går att överklaga så har Banverket uppfattat att AA:s begäran om omprövning var slutligt avgjord.

Är det acceptabelt att en myndighet utnyttjar egna och andras resurser för att få en brevskrivare att dra tillbaka ett brev till myndigheten?

Det är inte möjligt att dra tillbaka ett brev till en myndighet. När handlingen väl är att anse som inkommen ska den hanteras efter de regler som gäller för inkommande handlingar – diarieföring, handläggning, arkivering m.m. Däremot kan man givetvis återkalla eller ta tillbaka vad som anges i handlingen exempelvis en ansökan. En myndighet kan då inte och ska inte heller på sätt som uppenbarligen har skett i detta

ärende påverka någon att ta tillbaka en ingiven handling i bokstavlig mening. Inte heller ska myndigheten i ett fall som detta försöka förmå avsändaren av handlingen till myndigheten att ta tillbaka påståenden och andra uppgifter som handlingen innehåller.

Angående jäv; är det lämpligt att samma person sitter som anslagsgivare (dvs. budgetansvarig och kontaktperson) på Banverket och som anslagsmottagare (styrelseordförande i CHARMEC) på Chalmers?

CC sitter inte i CHARMECs styrelse som företrädare för Banverket. CC är förordnad av rektorn för CTH för sin kompetens, låt vara med Banverkets goda minne. CHARMEC är som beskrivits inledningsvis ett av de forskningscentra som sedan många år utfört forskningsprojekt för Banverket inom området banhållning och det finns givetvis en nära samverkan mellan Banverket och CHARMEC när det gäller forskning inom detta område.

Som beskrivits ovan har CC inte på Banverket formellt haft något avgörande inflytande på fördelningen av forskningsanslagen. CC har inte deltagit i besluten och han har inte heller ingått i det interna FUD-rådet. Banverket kan därför inte finna grund för misstanke om jäv mot CC. Det förhållandet att CC satt som ledamot och ordförande i CHARMECs styrelse och var kontaktperson mot Banverket innebär enligt Banverket inte att CC skulle vara förhindrad att medverka i Banverkets forskningssamordning. Inte heller det förhållandet att CC som sektionschef inom avdelningen Järnvägssystem med god inblick i Banverkets forskningsverksamhet och som sakområdesansvarig deltog i bedömningarna av ansökningarna om forskningsanslag utifrån Banverkets behov utgör enligt Banverket grund för jäv.

AA kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande.

I Banverkets svar beskrivs hur ansökningar om forskningsanslag behandlas inom Banverket. Svaret kunde inte tolkas på annat sätt än att CC hade varit med och påverkat utfallet av fördelningen av forskningsanslagen. Även i andra av hans ansökningar hade i avslagsbesluten hänvisats till CC. Det var anledningen till att han ställde sitt brev till Banverket, attention CC. Sedan hans brev till Banverket hade det samarbete som fungerat alldeles utmärkt sedan han lämnade Chalmers 1997 helt upphört.

Om CC inte sitter i Charmecs styrelse som företrädare för Banverket, vem företräder han då? Alla bidragsgivare till Charmec har, med något möjligt undantag för mindre bidragsgivare, en person med i styrelsen. CC sitter i styrelsen på av Banverket betald arbetstid och Banverket betalar hans resor. I Charmec-protokoll 2007:3 står att läsa följande uttalande av CC. "Områdesansvariga prioriterar och får argumentera för sina projekt inom budgetramarna. Detta beskrivs i Banverkets FUD-program." CC hade alltså inte bara att bedöma ansökningarna, han prioriterade dem och fick argumentera för sina projekt.

Bedömning

I sitt beslut den 7 maj 2009 uttalade JO Axberger följande.

Uppmaning att återta brev

Efter Banverkets avslagsbeslut skrev AA i maj 2006 ett brev ställt till "Registrator, Banverket HK, Attn CC, Bansystem". Brevet handlade huvudsakligen om Banverkets handläggning av ansökningar om forskningsanslag. Innehållet var kritiskt. AA ifrågasatte bl.a. om det var lämpligt att CC samtidigt medverkade till att anslå medel från Banverket och agerade mottagare på Chalmers. AA avslutade

sitt brev med ett antal frågor och en begäran om ett diariefört svar. Brevet besvarades av CC efter drygt sex månader på följande sätt:

Jag har sedan jag fick brevet från dig varit i kontakt med flera personer för att förmå dig att dra tillbaka ditt brev. Orsaken är att jag ser allvarligt på att du riktar både felaktiga men framför allt kränkande anklagelser mot mig som person.

Jag hoppas du förstår att detta inte kan accepteras.

Av handlingarna framgår att CC under mellantiden tagit upp AA:s brev i styrelsen för kompetenscentret Charmec vid Chalmers tekniska högskola, där han är ordförande. Enligt protokollet anmälde CC att han "fått ett otrevligt brev från AA" och att han ville att dennes chef FF skulle kontaktas. Styrelsen följde förslaget; det heter i dess protokoll: "Beslut: [...] GG kontaktar FF om situationen med AA. Om det blir en positiv lösning före 2006-10-01 finansieras AA med 150 kkr enligt förslag. I annat fall utförs arbetet av [...]". CC tog som framgått även i samma syfte kontakt med EE, rektor vid det lärosäte där AA var verksam.

AA föll till sist till föga; i ett brev den 21 december 2007, ställt till ett stort antal parter bad han om ursäkt och skrev: "Jag återtar härmed mitt brev till CC."

AA:s ursprungliga brev var som framgått ställt till Banverket och diariefört där. Ansvar för att det hanterades på ett korrekt sätt har legat på Banverket. Brevet skulle ha besvarats långt tidigare än som skedde, jfr 4 § förvaltningslagen (1986:223). Den kritik som handläggningen i den delen förtjänar kommer dock i skuggan av det som i övrigt förekommit. Banverket har i sitt yttrande medgett sitt ansvar i dessa delar och anfört att en myndighet inte på det sätt som skett i detta fall ska försöka förmå någon att i bokstavlig mening återta en ingiven handling och inte heller försöka förmå ingivare att ta tillbaka påståenden eller andra uppgifter som handlingen innehåller.

Rätten att utan risk för efterräkningar framföra kritik mot myndigheter är såvitt angår yttranden via etablerade massmedier grundlagsskyddad. Enligt det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är det förbjudet för det allmänna att i anledning av sådan kritik vidta några som helst repressalieliknande åtgärder mot den som utnyttjat sin kritikerätt. Den värdegrund som kommer till uttryck i dessa grundlagsregler gäller även när enskilda gör bruk av sin kritikerätt i andra former, jfr 2 kap. 1 § regeringsformen. Det står självfallet en myndighet och dess företrädare fritt att om man kritiseras ta upp en diskussion och bemöta synpunkter som framförts eller korrigera felaktigheter. I detta fall har CC emellertid – dessutom helt i strid med reglerna om allmänna handlingars offentlighet – verkat för att det kritiska brevet skulle "tas tillbaka". Han har gjort det i egenskap av företrädare för en myndighet, som anmälaren i egenskap av forskare stod i beroendeförhållande till. Han har därvid, som det måste förstås, tagit upp saken i Charmecs styrelse och där verkat för att forskningsfinansiering kunde komma i fråga om kritiken återtogs, annars inte. Det inträffade ter sig synnerligen olustigt; CC förtjänar allvarlig kritik för att han på detta sätt missbrukat sin ställning. Även Banverket, som inte synes ha reagerat mot det som förekommit, och i vars hägn dessa påtryckningar fortgått måste kritiseras.

Jäv

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saklighet och opartiskhet, se 1 kap. 9 § regeringsformen. Mer eller mindre tydliga partsintressen ska alltid uppmärksammas i det allmännas verksamhet, eftersom de kolliderar med kravet på opartiskhet och påverkar förmågan till saklighet.

Vissa typfall av intressekonflikter är sedan gammalt uppmärksammade i rättsordningen i form av regler om jäv. I 11 § förvaltningslagen anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om

1. saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken eller
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken.

I en femte punkt i bestämmelsen tilläggs, att jäv också föreligger om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till en handläggares opartiskhet i ärendet. Innebörden i denna generalklausul är att även andra intressekonflikter än de särskilt uppräknade ska beaktas och kan utgöra jäv.

I bestämmelsen anges slutligen att man kan bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Det kan exempelvis vara fallet om den jävige handläggaren har en helt underordnad roll, utan möjlighet att påverka ärendet i sak, eller om ärendet är av rutinkaraktär och bara kan handläggas på ett sätt. Så är däremot inte fallet enbart av det skälet att den jävige själv anser sig opartisk eller av annan bedöms ha förmåga att bortse från den intressekonflikt han eller hon befinner sig i. Reglerna om jäv syftar inte endast till att enskilda ärenden ska avgöras på ett opartiskt sätt. Deras funktion är i lika hög grad att säkerställa tilliten till att det allmännas verksamheter genomgående präglas av saklighet och opartiskhet. Den tilliten skadas redan av att det ser ut som om en intressekonflikt föreligger.

Förvaltningslagens jävsgrunder har utformats efter förebild av rättegångsbalkens regler om domarjäv. Bestämmelserna har inte överförts oförändrade utan anpassats till de förhållanden som gäller inom förvaltningen. En domare är jävig om han eller hon är ledamot av styrelse för ett bolag, en förening, en stiftelse e.d. (4 kap. 13 § 4 rättegångsbalken). En sådan regel har inte ansetts behövlig för förvaltningsförfarandet. I förarbetena till den äldre förvaltningslagen erinrades om att det inte sällan förekom att förvaltningsmyndigheter var representerade i bolags, föreningars och stiftelsers styrelser för att myndigheterna skulle få insyn i dessas verksamhet

och få bättre förutsättningar att handlägga och bedöma ärenden som gällde dessa. Fördelarna med sådana arrangemang skulle minska betydligt, om en myndighetsperson på grund av jäv alltid skulle vara hindrad att ta befattning med ett ärende hos myndigheten enbart på den grunden att han eller hon var ledamot av styrelsen för bolaget, föreningen eller stiftelsen som saken angick. Situationer av det slaget skulle i stället bedömas enligt generalklausulen. (Se SOU 1968:27 s. 131 f. och prop. 1971:30 s. 355 f.)

Redan den formella omständigheten att en tjänsteman sitter i styrelsen för exempelvis ett bolag behöver alltså inte innebära att han eller hon på grund av jäv är förhindrad att vid sin myndighet befatta sig med ett ärende där detta bolag har ett intresse. Det krävs att det därutöver tillkommer någon särskild omständighet som rubbar förtroendet till tjänstemannens opartiskhet i ärendet. Är så fallet blir generalklausulen om jäv tillämplig. I doktrinen har som exempel på jävsituationer av det slaget angetts att ordförandeskap i en styrelse normalt innebär en sådan identifiering med rättssubjektet att handläggarens opartiskhet kan sättas i fråga. En annan faktor som har betydelse är det intresse den juridiska personen har i ärendet; ju större betydelse saken har för den juridiska personen, desto större anledning finns det att ifrågasätta en styrelseledamots möjlighet att på ett opartiskt sätt sköta handläggningen hos myndigheten. (Se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., 2007, s. 140.)

En av Banverkets uppgifter är att stödja samhällsmotiverad forskning beträffande järnvägstransportsystemet, se 2 § 9 förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket. Banverket avsätter särskilda medel för detta. Dessa ska fördelas i konkurrens mellan de projektförslag som bäst bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen, se Banverkets föreskrift, BVF 726.1. Projektförslagen ska bedömas samlat och enligt rutiner som så långt möjligt ger förutsättningar för likabehandling, heter det vidare i föreskriften.

Av det som framgår i föreskriften, Banverkets beskrivning av hur ansökningar om forskningsanslag hanteras och av vad som i övrigt framkommit kan ingen annan slutsats dras än att Banverkets handläggning av ärenden som gäller fördelning av forskningsanslag utgör myndighetsutövning. Som sådan måste den självfallet bedrivas under sakliga och opartiska former samt med beaktande av förvaltningslagens regler om jäv. För att handläggningen ska leva upp till dessa krav måste det finnas en tydlig rågång mellan dem som beslutar om anslag och dem som ansöker om anslag. Banverket eftersträvar vidare konkurrens mellan projektförslag och likabehandling av dessa. Även för uppnåendet av detta krävs en tydlig gränslinje av det slaget.

CC var vid den aktuella tiden sektionschef i Banverket. Sektionen hade sakområdesansvar med uppgift att bl.a. bedöma forskningsansökningar som gavs in till Banverket. Han deltog vid framtagandet av förslag på vilka som borde komma i fråga för forskningsbidrag. Han var däremot inte, som jag förstår Banverkets yttrande, delaktig i det slutliga beslutsfattandet. CC var samtidigt styrelseordförande i ett s.k. kompetenscentrum, Charmec, vid Chalmers tekniska högskola. Ett kompetenscentrum är enligt högskolans webbplats en specifik form av

forskningssamarbete mellan högskola och företag. Det framgår av handlingarna i ärendet att Charmec hör till de forskningsinstitutioner som erhåller forskningsbidrag från Banverket.

Av det som nyss sagts om kravet på att hålla en tydlig rågång mellan dem som beslutar om anslag och dem som beviljas sådana följer att det finns begränsningar för hur samarbetet mellan Banverket och kretsen av anslagssökande kan utformas. Det är inte lämpligt att personer som deltar vid fördelningen av anslag samtidigt är verksamma hos dem som söker anslag eftersom det typiskt sett medför risk för intressekonflikter. Det som framkommit i detta ärende visar enligt min mening att redan arrangemanget att låta en central tjänsteman – ”med Banverkets goda minne” – sitta i en bidragstagares styrelse var olämpligt.

Jävsreglerna omfattar inte bara den som ska besluta i ett ärende. Även den som bereder eller föredrar ett ärende inför beslut omfattas. CC:s ställning vid Banverkets handläggning av ansökningar om forskningsanslag var sådan att den aktualiserade bestämmelserna om jäv. Banverkets avslagsbeslut den 15 juli 2004 motiverades med att verket sedan tidigare stödde liknande projekt vid bl.a. Charmec. Charmec var således en med AA:s ansökan konkurrerande part. CC var därmed jävig vid handläggningen av denna ansökan. Förhållandena synes inte på något avgörande sätt ha varit annorlunda vid beslutet 2006.

Enligt min mening hade det inte medfört någon skillnad om CC enbart varit styrelseledamot i Charmec. De ovan återgivna motivuttalandena om förvaltningsmyndigheters möjligheter att vara representerade i bolagsstyrelser m.m. är allmänt hållna och torde syfta till att inte lägga onödiga hinder i vägen för myndigheter att samarbeta med andra organ. Av hänvisningen till generalklausulen följer att frågor om jäv får bedömas från situation till situation. Fördelning av forskningsanslag mellan fritt konkurrerande forskare och forskningsinstitutioner är en grannliga uppgift som ställer stora krav på integritet och oberoende. Det anslagsfördelande organet måste vinnlägga sig om att såväl sakligt som formellt behandla anslagssökande lika. Detta lämnar inte utrymme för att låta någon som har inflytande över anslagsfördelningen representera en anslagssökande, i synnerhet inte en anslagssökande med så starka intressen i saken som Charmec synes ha haft.

Det kan tilläggas att CC efter besluten visat ett stort personligt engagemang beträffande AA:s ansökningar om forskningsanslag. Han har därvid i sin roll som ordförande i Charmec demonstrerat en oförmåga att hålla isär sina roller som tjänsteman vid Banverket respektive styrelseordförande i Charmec. Vikten av att undvika intressekonflikter och jävsituationer har därigenom tydligt illustrerats.

Av utredningen framgår att Banverket har ändrat sina rutiner efter de beslut och händelser som AA anmält till JO och att AA välkomnats att inkomma med nya ansökningar. Det framgår inte på vilket sätt rutinerna ändrats. Jag förutsätter dock att Banverket numera och framgent beaktar regeringsformens regler om saklighet och opartiskhet liksom förvaltningslagens bestämmelser om jäv vid

handläggningen av ansökningar om forskningsanslag, såväl i enskilda ärenden som i verksamhetens organisatoriska uppläggning.

Beslutens överklagbarhet

Banverket har i yttrandet till JO som sin uppfattning angett att beslut om vilka forskningsprojekt som ska tilldelas anslag från Banverket utgör sådana beslut som inte kan överklagas. Banverkets handläggning av ärenden som gäller ansökningar om forskningsmedel är som tidigare berörts att betrakta som myndighetsutövning. Beslut varigenom en myndighet avgör ett sådant ärende kan enligt huvudregeln i svensk förvaltningsrätt överklagas. Enligt 19 § förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket gäller särskilda regler för hur Banverkets beslut överklagas. Dessa innefattar dock inget undantag från principen om att förvaltningsbeslut kan överklagas. Det åligger en beslutsmyndighet att utan eget ställningstagande vidarebefordra ett överklagande till överprövningsinstansen. Frågan om beslutet är överklagbart ska bedömas av den instansen, inte av beslutsmyndigheten.

I detta fall hade AA rubricerat sin skrivelse till Banverket som ”begäran om omprövning av beslut, alternativt överklagande av beslut, rörande FoU-anslag”. Skrivelsens innehåll består huvudsakligen av argument som gäller själva ansökan och vad som i Banverkets beslut anförts kring denna. Den framstår därmed huvudsakligen som en begäran om att Banverket på nytt ska överväga ansökan. Så har den också behandlats i Banverkets svarsskrivelse, där det även hänvisas till kontakter som skett mellan företrädare för Banverket och AA om ansökan. AA:s skrivelse har alltså handlagts som en begäran om omprövning och inte som ett överklagande. Mot bakgrund av skrivelsens innehåll finns det inget att erinra mot detta.

Någon skyldighet för Banverket att vidarebefordra AA:s skrivelse till överprövningsinstansen, i detta fall regeringen, förelåg alltså inte. Verkets uppfattning om beslutets överklagbarhet vilar dock, som framgått, på bräcklig grund. Om ett överklagandeförbud ska gälla bör detta tydliggöras i den rättsliga regleringen, eftersom det i så fall utgör ett undantag från huvudregeln.

Huruvida den rättsliga regleringen bör tillåta eller förbjuda överklagande av beslut av detta slag kan diskuteras. Överklagandeförbud kan motiveras med att en högre instans inte har bättre förutsättningar än beslutsinstansen att göra en riktig bedömning (se prop. 1997/98:101 s. 51). Liknande uttalanden finns i doktrinen, exemplifierade med beslut om betyg, stipendier och forskningsbidrag (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl., 2008, s. 187). Detta kan anföras till stöd för att Banverkets beslut om forskningsbidrag inte bör kunna överklagas. Att ett beslut innefattar bedömningsfrågor som beslutsmyndigheten har bättre förutsättningar att avgöra än överprövningsinstansen kan den senare dock beakta genom att vara återhållsam med att ändra i dessa. Omständigheterna i detta ärende och dess handläggning visar att beslut om fördelning av forskningsanslag kan innefatta formfrågor i beslutsprocessen – exempelvis hur intressekonflikter hanterats – som det från förtroendesynpunkt kan vara motiverat att få prövade i högre instans. I

utredningsarbetet inför tillkomsten av den sedan den 1 januari 2009 inrättade Transportstyrelsen övervägdes Banverkets roll som bidragsgivare, och det framfördes då tankar om att den verksamheten på sikt borde överföras till annan myndighet (SOU 2008:9, bilaga 2, s. 38). Frågan om hur intressekonflikter bör hanteras rättsligt torde vara av intresse vid överväganden om myndighetsstrukturen på området. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till regeringen (Näringsdepartementet).