

Kritik mot Vetenskapsrådet för bristande motivering av ett beslut om forskningsbidrag

Beslutet i korthet: Ämnesrådet för medicin och hälsa inom Vetenskapsrådet avlog en ansökan om forskningsbidrag. Beslutet saknade uppgifter om vilka föreskrifter myndigheten hade tillämpat och vilka omständigheter som hade varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Sammantaget uppfyllde inte beslutet de krav på motivering som framgår av förvaltningslagen. Vetenskapsrådet får kritik för den bristfälliga motiveringen.

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO den 10 december 2018 på Vetenskapsrådet med anledning av handläggningen av en ansökan om forskningsbidrag. Han uppgav bl.a. att ett beslut om avslag, daterat den 18 oktober 2018, saknade en fullständig motivering.

Utredning

JO tog del av ärendeblad och handlingar i Vetenskapsrådets ärende med dnr 2018-03235.

JO begärde därefter att Vetenskapsrådet skulle lämna upplysningar om och yttra sig över det som AA hade framfört om myndighetens skyldighet att motivera sina avslagsbeslut i ärenden som rör forskningsbidrag. Det skulle särskilt framgå hur utformningen av beslutet den 18 oktober 2018 förhöll sig till bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Vetenskapsrådet (stf generaldirektören) lämnade följande remissvar (bilagor här utelämnade):

Vetenskapsrådets beredning av ansökningar och beslut om forskningsmedel inom medicin och hälsa

Allmänt

Enligt 1 § förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet ska myndigheten ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden. I 8 § instruktionen anges vilka

ämnesråd, råd och kommittéer som finns vid Vetenskapsrådet och att myndigheten bestämmer i vilka ärenden inom respektive vetenskapsområde som ämnesråden, råden och kommittéerna ges rätt att besluta om fördelning av forskningsmedel.

Vetenskapsrådets styrelse har bestämt att Ämnesrådet för medicin och hälsa ska besluta om fördelning av medel till forskning inom medicin och hälsa. Under 2018 bereddes 930 stycken ansökningar om olika slags projektbidrag inom forskningsområdet varav 251 stycken av dessa beviljades.

Beredning av ansökningar

Ämnesrådet för medicin och hälsa beslutar i ärenden som rör fördelning av forskningsmedel baseras på granskningar som utförs av beredningsgrupper. Beredningsgrupperna sammanfattar slutsatserna av sina granskningar i yttranden och prioriteringslistor.

Beredningsgrupperna består av aktiva forskare som har i uppgift att bedöma inkomna ansökningar utifrån vetenskaplig kvalitet och sökandens kompetens. Vetenskapsrådet utbildar och informerar beredningsgrupperna om hur bedömningen ska genomföras och vilka riktlinjer som gäller.

Arbetet i beredningsgrupperna inom medicin och hälsa sker med stöd av en särskild beredningshandbok som har tagits fram för utlysningar av forskningsmedel som sker inom området. Beredningshandboken riktar sig primärt till beredningsgruppernas ledamöter men är även allmänt tillgänglig via Vetenskapsrådets webbplats.

Av beredningshandboken för medicin och hälsa 2018 framgår bl.a. följande i fråga om förfarandet vid beredningen av ansökningar.

Vid beredningen av ansökningar inom medicin och hälsa används ett tvåstegsförfarande med sällning som syftar till att möjliggöra för beredningsgrupperna att koncentrera arbetet på ansökningar med hög vetenskaplig kvalitet som har en rimlig chans att beviljas forskningsmedel av Vetenskapsrådet.

Det första beredningssteget består i att ledamöterna i beredningsgruppen läser, betygsätter, rangordnar och lämnar skriftliga kommentarer över samtliga ansökningar efter fastlagda kriterier. Efter att alla ansökningar betygsatts och rangordnats vägs de individuella rangordningarna samman till en gemensam preliminär prioriteringsordning. Baserat på denna prioriteringsordning föreslår ordföranden i beredningsgruppen vilka ansökningar som ska sällas. De ansökningar som föreslås för sällning är de som ledamöterna vid sin individuella bedömning varit enade om håller en lägre kvalitet än övriga ansökningar. Hela beredningsgruppen enas sedan om ett förslag till vilka ansökningar som bör sällas och vilket slutbetyg dessa ansökningar ska få.

I det andra steget av förfarandet behandlas de ansökningar som inte har sällats i det första steget. De återstående ansökningarna läses av samtliga ledamöter i beredningsgruppen. Vid ett beredningsgruppsmöte presenterar en ledamot respektive ansökan för övriga i gruppen. Beredningsgruppen diskuterar därefter ansökan och enas om en gemensam, slutlig bedömning.

Beredningsgruppens gemensamma bedömning, inklusive hur respektive ansökan står sig i konkurrens med övriga ansökningar sammanfattas i skriftliga yttranden och en prioriteringsordning.

Yttranden som avser ansökningar som sällats i det första steget innehåller ett sammanfattande betyg och ett standardyttrande, samt i vissa fall utlysningsspecifika betyg. Yttranden som avser ansökningar som har gått vidare till det andra beredningssteget innehåller betyg avseende samtliga bedömningskriterier och ett individuellt yttrande.

Beslut om medelsfördelning

Ämnesrådet för medicin och hälsa beslut om fördelning av forskningsmedel fattas vid rådssammanträden. Till grund för ämnesrådets beslut ligger typiskt sett yttranden från den beredningsgrupp som har haft i uppgift att granska ansökningarna samt en av beredningsgruppen framtagen prioriteringsordning.

Ämnesrådets beslut antecknas i ett sammanträdesprotokoll. Till ämnesrådets beslut läggs en bilaga med en prioriteringsordning som anger vilka ansökningar som beviljas respektive avslås. Av prioriteringsordningen framgår även de betyg som ansökningarna tilldelats av ämnesrådet.

När ämnesrådet har fattat sitt beslut får sökanden en underrättelse via e-post och ett beslutsmeddelande i Vetenskapsrådets ansökningssystem Prisma.

Beslutsmeddelandet är standardiserat och innehåller bland annat upplysningar om beslutets innehåll och uppgift om vilket ämnesråd som fattat beslutet.

Samtidigt som beslutsmeddelandet tillgängliggörs publiceras ett yttrande från den beredningsgrupp vars granskning legat till grund för ämnesrådets ställningstagande och myndighetens beslut, även det i Vetenskapsrådets ansökningssystem Prisma.

Klagomål och frågor

Eventuella frågor om hur ansökningar har bedömts hanteras enligt beredningshandboken för medicin och hälsa 2018 av Vetenskapsrådets personal. Alla önskemål om förtydliganden hanteras av ansvarig huvudsekreterare i samråd med berörd beredningsgruppsordförande och forskningssekreterare.

Det aktuella ärendet

Beredningen av den aktuella ansökan

AA gav den 16 mars 2018 in den i anmälan aktuella ansökan om forskningsbidrag till Vetenskapsrådet. Ansökan gavs in inom ramen för 2018 års utlysning Bidrag för utveckling av metoder för ersättning, begränsning och/eller förfining av djurförsök enligt 3R.

Ansökan bereddes i en särskild beredningsgrupp, MH-3R, som bestod av sju ledamöter med specialistkompetens inom området.

Ansökan granskades av fem stycken ledamöter. Beredningsgruppen fann vid sin granskning att ansökan skulle sällas i det första beredningssteget och redovisade sitt ställningstagande i ett skriftligt yttrande. Yttrandet innehöll två övergripande sifferbetyg avseende ansökans vetenskapliga kvalitet respektive relevans för den aktuella utlysningen. I yttrandet fanns även beskrivningar av de olika sifferbetygens innebörd, beredningsförfarandet samt en upplysning om att ansökan inte gått vidare till den andra granskningsfasen.

Beslut och beslutsunderrättelse

Ämnesrådet för medicin och hälsa beslutade den 18 oktober 2018 om finansiering av projektbidrag enligt ett förslag till prioriteringsordning som tagits fram av beredningsgruppen MH-3R. Av prioriteringsordningen, som lades som en bilaga till ämnesrådets beslutsprotokoll, framgick att rådet genom beslutet avlog AA:s ansökan. Ämnesrådet lade de betyg som AA:s ansökan fått av MH-3R till grund för sitt beslut.

Den 25 oktober 2018 tillgängliggjordes en underrättelse om beslutet och yttrandet från beredningsgruppen MH-3R för AA i Vetenskapsrådets ansökningssystem Prisma. Av beslutsunderrättelsen framgick att Vetenskapsrådet beslutat att avslå ansökan om bidrag samt att den aktuella beslutsinstansen var Ämnesrådet för medicin och hälsa.

Efterföljande korrespondens med AA

Efter att AA underrättats om Vetenskapsrådets beslut inkom han med ett antal skrivelser till myndigheten. I skrivelserna framhöll AA bl.a. att han önskade en förtydligande motivering av beslutet att avslå hans ansökan. Vetenskapsrådet lämnade den 21 december 2018 kompletterande förtydliganden till AA gällande skälen för de betyg från beredningsgruppen som låg till grund för ämnesrådets beslut.

Vetenskapsrådets bedömning

Motiveringsskyldighet

Motiveringsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller inte enbart för överklagbara beslut utan även för vissa beslut som enligt uttryckligt förbud inte får överklagas och som meddelas av en förvaltningsmyndighet som första och sista instans (se prop. 2016/17:180 s. 321). Någon grund för att utelämnat motivering vid tilldelning av forskningsbidrag har inte tagits in i 2017 års förvaltningslag.

Det sagda innebär att Vetenskapsrådets beslut att avslå en ansökan om forskningsmedel ska innehålla en klargörande motivering, trots att ett sådant beslut enligt 28 § myndighetens instruktion omfattas av ett uttryckligt överklagandeförbud. Vetenskapsrådets motivering ska ange vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Beslutsmotiveringen i det aktuella fallet

Beslutet att avslå AA:s ansökan utformades i enlighet med de rutiner som gäller hos Ämnesrådet för medicin och hälsa i fråga om avslagsbeslut som fattas efter sällning.

Vetenskapsrådet gör följande bedömning i fråga om hur det i ärendet aktuella beslutets innehåll förhåller sig till förvaltningslagens krav på beslutsmotivering.

Ämnesrådet för medicin och hälsas beslutsprotokoll saknar uppgifter om det författningmässiga stödet för beslutet, d.v.s. om vilka föreskrifter som tillämpats. Av den bilaga som lagts till protokollet framgår att AA:s ansökan granskats av beredningsgruppen MH-3R samt vilka betyg ansökan tilldelats. Det framgår dock inte av protokollet eller bilagan vilka omständigheter, d.v.s. fakta, som varit avgörande för ämnesrådets ställningstagande.

I samband med att Vetenskapsrådet underrättade AA om ämnesrådets beslut tillgängliggjordes yttrandet från beredningsgruppen MH-3R för honom i myndighetens ansökningssystem. Av yttrandet framgår de betyg som angetts i bilagan till ämnesrådets beslutsprotokoll. Yttrandet i övrigt innehåller emellertid inte några uppgifter om vilka omständigheter som legat till grund för ämnesrådets beslut.

Vetenskapsrådet kan med detta konstatera att beslutet inte innehåller de uppgifter som förvaltningslagens krav på klargörande motivering förutsätter.

Med anledning av vad som framkommit kommer Vetenskapsrådet att se över hur ämnesrådsbeslut kan utformas för att tillgodose förvaltningslagens krav på angivande av vilka föreskrifter som har tillämpats. Vetenskapsrådet kommer även vidta åtgärder för att säkerställa att de omständigheter som är avgörande för myndighetens ställningstagande anges vid avslagsbeslut som fattas efter sällning.

Vetenskapsrådet avser slutligen att se över hur ämnesrådsbeslut kan utformas för att tydliggöra vad som utgjort ämnesrådets egna skäl för beslutet samt hur hänvisningar till yttranden från beredningsgrupper ska göras i de fall innehåll i sådana yttranden utgör rådets egna beslutsskäl.

Kompletterande förtydliganden

Att Vetenskapsrådets beslut om att avslå en ansökan om forskningsmedel ska innehålla en klargörande motivering innebär att myndigheten inte ska lämna en sådan motivering i efterhand som avses i 32 § tredje stycket förvaltningslagen. Det utesluter dock enligt Vetenskapsrådets mening inte att ytterligare förtydliganden gällande beslut kan, och i vissa fall ska lämnas inom ramen för den serviceskyldighet som åligger myndigheten enligt 6 § förvaltningslagen. Vetenskapsrådet anser att de kompletterande förtydliganden som myndigheten lämnat till AA varit nödvändiga för att fullgöra denna serviceskyldighet.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag (2017:900), FL, i kraft som ersatte 1986 års förvaltningslag. Skyldigheten för förvaltningsmyndigheter att motivera sina beslut framgår numera av 32 § FL. Paragrafen motsvarar delvis 20 § i 1986 års förvaltningslag.

Enligt 32 § FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Förvaltningslagens krav på motivering gäller sådana beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Uttrycket påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation. Det i grunden avgörande är beslutets faktiska verkningar utifrån en objektiv bedömning. Det är alltså inte fråga om en subjektiv tolkning av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att kravet på påverkan ska anses uppfyllt (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Motiveringsskyldigheten enligt huvudregeln gäller inte enbart myndighetens slutliga beslut eller interimistiska beslut under förfarandet som rör sakfrågan. Jämfört med 20 § i 1986 års förvaltningslag innebär bestämmelsen en utökning

till att formellt gälla alla beslut under handläggningen som har faktiska verkningar för den enskilde. Kravet på motivering gäller även för beslut som inte är överklagbara. Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som bestämt utgången i ärendet. Det krävs inte att myndigheten ingående redogör för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa bedömts. I uttrycket klargörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Det innebär att myndigheterna i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna (a. prop. s. 190–191 och 321).

I paragrafens andra stycke regleras de särskilda undantagen från huvudregeln om en obligatorisk motivering. I 1986 års förvaltningslag (20 § första stycket 2) fanns ett uttryckligt undantag för beslut om tilldelning av forskningsbidrag. Enligt förarbetsuttalandena saknades det skäl för ett sådant undantag i 2017 års förvaltningslag (a. prop. s. 200).

Bedömning

AA ansökte den 16 mars 2018 om ett forskningsbidrag hos Vetenskapsrådet. Hans ansökan bereddes av en särskild beredningsgrupp. Ämnesrådet för medicin och hälsa avtog hans ansökan den 18 oktober 2018 i ett protokollbeslut. Den 25 oktober 2018 lades en underrättelse om beslutet och ett yttrande från den aktuella beredningsgruppen ut i Vetenskapsrådets ansökningssystem. Av underrättelsen framgick att Vetenskapsrådet beslutat att avslå AA:s ansökan om bidrag samt att beslutet var fattat av Ämnesrådet för medicin och hälsa.

Avslagsbeslutet kan antas ha påverkat AA:s situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet var inte av sådan karaktär att det var uppenbart obehövt för myndigheten att lämna en motivering. Som framgår av Vetenskapsrådets svar till JO innehöll inte avslagsbeslutet eller de medföljande handlingarna någon sådan klargörande motivering som krävs enligt 32 § FL. Beslutet saknade uppgifter om vilka föreskrifter myndigheten hade tillämpat och vilka omständigheter som hade varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Sammantaget uppfyllde inte beslutet de krav på motivering som framgår av förvaltningslagen. Vetenskapsrådet ska därför kritiserats för den bristfälliga motiveringen.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.