



BESLUT

Datum
2021-02-24

Dnr
2020/3484

SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN MED HÄNVISNING TILL DOMSTOLS UNDERLÅTENHET ATT PRÖVA ÖVERKLAGAN- DENDEN I SAK

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern avslår samtliga sökandes anspråk.

Ärendet

Bakgrund

Karolinska institutet (KI) fann i beslut den 25 juni 2018 att flera forskare, bland andra AA och DD, gjort sig skyldiga till oredlighet i forskning samt att flera andra forskare, bland andra BB och CC, agerat klandervärt. AA, BB, CC och DD (sökandena) överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm. Genom beslut den 6 november 2018 avvisade förvaltningsrätten överklagandena med hänvisning till överklagandeförbudet i 12 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100). Domstolen anförde även att 41 § förvaltningslagen (2017:900) inte självständigt kunde skapa någon överklagbarhet när det fanns en särskild bestämmelse som reglerade frågan. I beslutet anförde domstolen därutöver bl.a. följande.

Artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig när det föreligger en reell och seriös tvist avseende en rättighet i nationell rätt och där denna rättighet kan karakteriseras som en civil rättighet (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 161 f.).

Att ange vad som avses med ”civila rättigheter och skyldigheter” är förenat med svårigheter. Uttrycket omfattar inte enbart civilrättsligt grundade anspråk utan täcker även rättigheter och skyldigheter som kan grundas på offentligrättsliga föreskrifter. Av europarättslig praxis framgår emellertid att Europadomstolen hänför rätten till ett gott namn och rykte till de civila rättigheterna (se Helmers mot Sverige, 29 oktober 1991). (...)

Förvaltningsrätten kan konstatera att beslut om att någon gjort sig skyldig till oredlighet i forskning, eller vetenskaplig oredlighet som det i vissa fall benämns, i Kammarrättens praxis hittills inte har bedömts omfatta någon civil rättighet eller skyldighet enligt EKMR. Det överklagandeförbud som stadgas i 12 kap. 4 § högskoleförordningen har därför inte åsidosatts. Att besluten kan medföra faktiska verkningar för den som blir utpekad som oredlig i forskning får dock anses klart. Det är bland annat med anledning av detta som lagstiftaren har föreslagit att den framtida Oredlighetsnämndens beslut ska vara överklagbara (SOU 2017:10, Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning, s. 224 samt lagrådsremissen s. 84). Att nuvarande bestämmelse i 12 kap. 4 § högskoleförordningen skulle stå i strid med Sveriges skyldigheter enligt EKMR eller unionsrätten framgår dock inte av lagrådsremissen eller av betänkandet. Även om icke överklagbara beslut bedöms vara ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt förs således inte några resonemang om att den nuvarande ordningen medför brott mot EKMR eller unionsrätten. I betänkandet (s. 224) kon-

stateras istället att ett lärosätes beslut eller utredning om oredlighet i forskning har bedömts falla under det överklagandeförbud som föreskrivs i [12 kap.] 4 § högskoleförordningen.

I ljuset av ovan nämnda praxis finner förvaltningsrätten vid en sammantagen bedömning att utredningen inte visar att KI:s beslut inneburit att universitetet bestämt en forskares civila rättigheter på sätt som avses i artikel 6.1 EKMR, när universitet uttalat sig om att en forskares agerande utgjort oredlighet i forskning eller varit klandervärt. Förvaltningsrätten bedömer därför att överklagandeförbudet i 12 kap. 4 § högskoleförordningen inte står i strid med artikel 6.1 i EKMR. Överklagandena ska därför avvisas.

Sökandena överklagade avvisningsbeslutet och åberopade rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Varken Kammarrätten i Stockholm eller Högsta förvaltningsdomstolen meddelade prövningstillstånd. Förvaltningsrättens avvisningsbeslut stod därmed fast.

Anspråket m.m.

Sökandena har var och en begärt skadestånd av staten på den grunden att överklagandeförbudet i 12 kap. 4 § högskoleförordningen och förvaltningsdomstolarnas underlåtenhet att åsidosätta överklagandeförbudet inneburit ett åsidosättande av deras rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Den begärda ersättningen avser för samtliga sökandes del lidande samt såvitt gäller AA och DD även ombudskostnader i förvaltningsprocessen. Sökandena har bl.a. anfört följande.

Oredlighetsbeslutet har gett upphov till en reell och seriös tvist mellan sökandena och KI, som direkt påverkat sökandenas rätt till ett gott namn och rykte samt deras rätt att utöva forskningsverksamhet. Dessa rättigheter är att betrakta som civila rättigheter och sökandena har därför haft rätt att få frågan om oredlighet prövad i domstol. Att sökandena bedömts som oredliga och klandervärda har påverkat deras professionella rykte på ett negativt sätt samt begränsat deras möjligheter att få forskningsanslag, publicera vetenskapliga artiklar och ingå i olika forskningssamarbeten. Eftersom sådana möjligheter är nödvändiga för att kunna bedriva medicinsk forskning har oredlighetsbeslutet hindrat sökandena i deras forskarkarriärer.

KI:s handläggning har dessutom varit behäftad med betydande rättssäkerhetsbrister och beslutet innehåller sakfel. Efter anmälan av DD genomförde Universitetskanslerämbetet (UKÄ) en granskning av handläggningen. UKÄ konstaterade att KI hade brustit i sin kommuniceringsskyldighet och att det saknades tydliga regler för förfarandet, vilket UKÄ fann otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Sökandena hade mycket perifera roller i den forskning som oredlighetsbeslutet handlar om. Av beslutet framgår att bedömningen grundar sig på felaktiga eller fabricerade antaganden om deras roll. De uppfattar beslutet som en repressalie för att de – genom att som vis-selblåsare avslöja brister i forskningsprojekt – har skadat såväl KI:s anseende som anseendet hos vissa personer i myndighetens ledning.

Justitiekanslerns bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Domstols dömande verksamhet är sådan verksamhet.

Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan med stöd av dessa regler ges ut endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott.

Staten bär inte något strikt skadeståndsansvar för ofullkomligheter i den statliga verksamheten. Liksom övriga regler i skadeståndslagen innebär 3 kap. 2 § ett ansvar för styrkt vållande. Bedömningen av om en myndighet har varit oaktsam ska vara objektiv. Vid den bedömningen är det av stor vikt vad för slags regel, norm eller princip som har åsidosatts, vad dess normskydd omfattar och vilka risker felet eller försummelsen innebär. Det är inte tillräckligt att en domstol eller annan myndighet har gjort en bedömning av en rätts- eller bevisfråga som kan ifrågasättas eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det har funnits utrymme för olika bedömningar. I regel är det endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar som kan anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En helhetsbedömning ska göras. (Jfr bl.a. rättsfallen NJA 1994 s. 194 och 654, NJA 2003 s. 285, NJA 2007 s. 862 samt NJA 2013 s. 842 och 1210.)

Skadestånd ska också enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen ges ut när Europakonventionen har överträtts, om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelser. Med det sist nämnda menas skyldigheten enligt artikel 13 i konventionen att på det nationella planet tillhandahålla rättsmedel för att komma till rätta med konventionsöverträdelser. Skadeståndet kan avse alla de skadetyper som nämnts ovan och annan ideell skada.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har var och en, vid prövningen av bl.a. hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Bedömningen i detta fall

Sökandenas överklaganden av KI:s beslut har avvisats av förvaltningsrätten med stöd av överklagandeförbudet i 12 kap. 4 § högskoleförordningen. För att skadestånd ska kunna ges på grund av felaktig rättstillämpning krävs att domstolens ställningstagande i denna fråga anses röra en civil rättighet som kräver en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Förvaltningsrätten har utförligt motiverat sitt ställningstagande i frågan om beslutet kunnat överklagas (jfr NJA 2013 s. 842). Att kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelade prövningstillstånd tyder också på att de högre instanserna ansett sig sakna skäl att ifrågasätta förvaltningsrättens bedömningar (jfr HFD 2019 ref. 43, där överinstanserna kom till motsatt slutsats och fann att ett överklagandeförbud i en förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet inte skulle tillämpas). Det gäller särskilt för kammarrätten som ju ska meddela prövningstillstånd om domstolen anser att det finns anledning att betvivla riktigheten av förvaltningsrättens beslut.

På ovan anförda skäl är staten inte skadeståndsskyldig vare sig med stöd av 3 kap. 2 § eller 3 kap. 4 § skadeståndslagen. (Högsta förvaltningsdomstolens beslut prövas enbart mot 3 kap. 4 §, eftersom det beträffande 3 kap. 2 § råder talförbud enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen.) Att ett beslut angående oredlighet i forskning numera, enligt ny lagstiftning, är överklagbart föranleder ingen annan slutsats eftersom förändringen inte betyder att det tidigare överklagandeförbudet kan anses ha varit konventionsstridigt.

På ovan anförda skäl ska samtliga sökandes anspråk avslås.

Ärendet har föredragits av Åsa Andersson.

På Justitiekanslerns vägnar

Anna Erman

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats enligt bestämmelserna om statens frivilliga skadereglering som finns i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Beslutet kan inte överklagas. Den som är missnöjd med beslutet kan väcka talan mot staten i allmän domstol för att få begäran prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till

Sökande AA, BB, CC och DD (samtliga genom ombud)