



Vetenskapsrådet
103 78 Stockholm

Datum 2007-04-11
Dnr 32-2006-0638

Inrättandet av en kommitté för forskningens infrastruktur som ett beslutsorgan

Rikskrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Vetenskapsrådet (VR) granskat VR:s rätt att inrätta ett beslutsorgan, Kommittén för forskningens infrastruktur (KFI).

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Rikskrevisionen vill fästa VR:s styrelses uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Rikskrevisionen önskar information senast 2007-05-09 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Inledning

Enligt 3 § lag (2000:662) om Vetenskapsrådet får regeringen meddela närmare föreskrifter om VR:s uppgifter och interna organisation. Regeringen har i 1 § andra stycket förordning (2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet föreskrivit att det inom Vetenskapsrådet skall finnas: *”...tre ämnesråd, ett för humaniora och samhällsvetenskap, ett för medicin samt ett för naturvetenskap och teknikvetenskap. Det skall också finnas en utbildningsvetenskaplig kommitté och ett forskningsforum”*.

VR har enligt styrelsebeslut inrättat KFI utöver ovan nämnda organ. KFI beslutar enligt delegation från styrelsen om de medel som enligt 8 § i VR:s instruktion ska beslutas av styrelsen.

Vår bedömning är att inrättandet av ett beslutsorgan inte är i enlighet med VR:s instruktion och att VR genom inrättandet har överträtt sina befogenheter.

2. Rättsutredning

I syfte att kvalitetssäkra vår bedömning har frågan lämnats till extern juridisk expertis, som lämnat ett utlåtande angående VR:s beslut att inrätta KFI. Utlåtandet följer nedan.

”Rättslig reglering

Den rättsliga regleringen består först och främst av lag (2000:662) om Vetenskapsrådet (VR).¹ I denna ges några få grundläggande bestämmelser som styr verksamheten vid VR. Till regleringen hör också förordning

¹ Nedan kallad ”lagen”.



(2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet och Vetenskapsrådets arbetsordning (fastställd genom beslut av generaldirektören den 13 april 2005).² Även verksförordningen (1995:1322) bör nämnas i sammanhanget.³

Det bör framhållas att ur statsrättsligt perspektiv får föreskrifter inte stå i strid med andra föreskrifter på normhierarkiskt högre nivå. Detta betyder i praktiken att t.ex. förordningar inte får stå i strid med lagar och myndighetsföreskrifter inte får stå i strid med förordningar. Konstitutionellt regleras detta i 11 kap. 14 § regeringsformen, av vilken framgår att föreskrifter som står i strid med högre rätt inte får tillämpas samt att när det gäller förordningar och lagar kan tillämpning endast underlåtas om felet är uppenbart. Myndigheternas föreskrifter har således inte samma konstitutionella "handikapp" som lagar och förordningar. Myndighetsföreskrifter som står i strid med högre rätt får således inte tillämpas.

Lagen om Vetenskapsrådet är mycket kortfattad och innefattar i egentlig mening endast en materiell regel om rådets sammansättning samt en delegationsregel som ger regeringen makt att meddela närmare föreskrifter. Statsrättsligt kan noteras att lagen gäller ett område som inte tillhör det obligatoriska lagområdet (dvs. det område på vilket riksdagen måste blandas in vid normgivning). Fördelning av bidrag och annan gynnande verksamhet ligger primärt inom regeringens kompetensområde att reglera med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. I propositionen (1999/2000:81) uttalades:

"Som huvudprincip gäller att myndigheter under regeringen inte bör inrättas med stöd av lag. Ett undantag bör dock göras beträffande Vetenskapsrådet. Enligt regeringens uppfattning är det av yttersta vikt att den nya forskningsfinansierande myndigheten, som är inriktad mot den fria, nyfikenhetsbaserade grundforskningen inom främst universitet och högskolor, ges en fast grundstruktur. För denna forskning och forskningsfinansiering, som är av unik och nationell betydelse, är det likaså av yttersta vikt att arbetets integritet skall kunna värnas i ett långsiktigt perspektiv. Av dessa skäl anser regeringen att riksdagen bör besluta om att inrätta Vetenskapsrådet."

Genom att riksdagen stiftat lag har den "ockuperat" det utrymme som finns för normgivning angående VR (se 8 kap. 17 § regeringsformen) och därmed har krävts att lagen ger ett uttryckligt stöd åt regeringens kompetens att utfärda föreskrifter gällande myndigheten. En sådan delegationsregeln återfinns i lagens 3 §. Av förarbetena framgår att regeringen redan vid presentationen av lagförslaget hade en klar bild över hur myndigheten skulle organiseras och det var också denna som genomfördes genom instruktionen (2000:1199).

² Nedan kallad "instruktionen".

³ Nedan kallad "förordningen".



Redan i instruktionens 1 § anges att VR skall bestå av tre ämnesråd och en kommitté för utbildningsvetenskaplig forskning. Av 2 och 3 §§ i instruktionen framgår att rådet skall planera tillgången till infrastruktur för forskning, och fördela medel till dyrbar vetenskaplig utrustning.⁴ I instruktionens 4 § föreskrivs att VR får utfärda riktlinjer för sin medelsfördelning. Vidare anges att myndigheten får delegera uppgifter till ämnesråden och den utbildningsvetenskapliga kommittén. Av instruktionen 8 § framgår att Vetenskapsrådets styrelse förutom vad som anges i vissa bestämmelser i verkförordningen (1995:1322) skall besluta om fördelning av forskningsmedel i andra fall än då ämnesråden eller den utbildningsvetenskapliga kommittén skall göra detta samt besluta om medel till dyrbar vetenskaplig utrustning. I 20 § instruktionen regleras att Vetenskapsrådet bestämmer över myndighetens organisation i den mån denna inte bestäms av förordningen.

Till regleringen bör också hänföras de allmänna reglerna i verkförordningen (1995:1322). Av dessa allmänna regler följer att en myndighet i den mån inte dess organisation är författningsbestämd får ordna denna på ett sätt som är lämpligt för verksamheten (se 17 och 18 §§). 17 § verkförordningen skall enligt instruktionens 5 § inte tillämpas vid VR, vilket är naturligt eftersom instruktionen innefattar vissa regler som inte ger myndigheten full frihet avseende organisationen. Instruktionens 20 § medger dock som nämnts att myndigheten, utöver det som regleras av instruktionen, själv bestämmer över sin organisation.

Analys

Den ställda frågan gäller om Vetenskapsrådet har laglig rätt att inrätta en särskild kommitté för fördelning av medel vid sidan av de i förordningen angivna beslutsorganen.

En utgångspunkt därvidlag är den i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen stadgade legalitetsprincipen: den offentliga makten utövas under lagarna. Denna bestämmelse skall inte läsas snävt, utan ger uttryck för tanken om författningsstyrd maktutövning.⁵ Allt utövande av offentlig makt kräver i princip att befogenheten att bestämma över andra kan härledes till en uttrycklig författning som – med beaktande av grundlagen och normhierarkin i övrigt – ger sådan makt. I sammanhanget bör framhållas att beslut att ge eller inte ge bidrag, som det här är fråga om, är att betrakta som utövande av offentlig makt (myndighetsutövning) och därför klart faller inom legalitetsprincipens tillämpningsområde.

Enligt § 3 i lagen om vetenskapsrådet ges regeringen en kompetens att utfärda närmare regler om VR:s uppgifter och interna organisation. I

⁴ Bestämmelsen är ny sedan 2006-11-01.

⁵ Se Holmberg m.fl., Grundlagarna (2006) s.54 f och 75 f.



instruktionen har regeringen utnyttjat denna kompetens till att dels ange vissa centrala institutionella delar av VR och dessas uppgifter, dels gett myndigheten kompetens att i övrigt organisera sig på det sätt man finner lämpligt (20 §). Mot bakgrund av vad som ovan sagts om effekterna av att riksdagens stiftat lag på detta område får detta uppfattas som en möjliggörande bestämmelse som medger att regeringen överhuvudtaget reglerar området (på annat sätt än verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen). Att regeringen i instruktionen utnyttjat denna kompetens och därigenom i viss mån överlätit till myndigheten att bestämma om den interna organisationen anser jag inte strida mot lagens 3 §. En motsatt tolkning skulle medföra att myndigheten inte skulle ha möjlighet att alls organisera sig – ens i helt perifera avseenden – utan ett regeringsbeslut, vilket synes såväl ologiskt som opraktiskt samt något som knappast kan vara avsikten bakom regleringen ifråga. En mer naturlig tolkning är att riksdagen avsett att ge regeringen makt att i enlighet med lagen (och dess förarbeten) reglera VR:s verksamhet och att det förhållandet att regeringen därvidlag valt att låta myndigheten behålla en del av sin bestämmanderätt över intern organisation inte strider mot detta. Detta stöds också av att regeringen valt att undanta 17 § verksförordningen från tillämpning – och alltså därmed angett att myndigheten inte är helt fri att beslut om sin organisation – men ändå genom 20 § i instruktionen gett myndigheten makt att beslut om organisatoriska frågor som inte omfattas av instruktionen. Att VR med stöd av 20 § instruktionen inrättar enheter, grupper eller kommittéer för att lösa de uppgifter som myndigheten har kan – så länge som inte instruktionens övriga bestämmelser inte överträds – således inte anses strida mot lagen.

Den rättsliga regleringen ger klart uppgiften att besluta om allt annat än de uppgifter som faller på ämnesråden och den utbildningsvetenskapliga kommittén till Vetenskapsrådets styrelse. Skrivningarna i 2 och 3 §§ i instruktionen ger inte i sig stöd för att tillskapa ett beslutande organ till. Den bestämmelse i 20 § som anger att Vetenskapsrådet får bestämma över sin egen organisation kan inte heller tolkas så att den ger myndigheten rätt att avvika från det som förordningen anger när det gäller vilka organ som fattar rättsligt bindande beslut. Det kan noteras att den möjlighet som verksförordningens 21 § öppnar för delegation av beslut som myndighetens chef skall fatta inte omfattar sådana beslut som styrelsen skall ta (se tredje stycket och 13 §). Vidare tar regleringen i förordningen med instruktion för Vetenskapsrådet över de allmänna reglerna i verksförordningen på detta område, varför instruktionens frånvaro av en författningsgrundad delegation från styrelsen till KFI måste anses hindra en sådan.

Slutsatsen måste således bli att Vetenskapsrådet inte äger inrätta ett nytt beslutsorgan med rätt att fatta rättsligt bindande beslut visavi enskilda, eftersom detta står i direkt strid med förordningens reglering av ansvaret för fördelningen av forskningsmedel. Däremot kan myndigheten med stöd av instruktionens 20 § organisera sitt interna arbete på det sätt som är mest fördelaktigt för verksamheten givet att övriga regler i förordningen respekteras. Något rättsligt hinder mot att inrätta en viss avdelning eller en grupp som arbetar med vissa typer av frågor på beredningsstadiet föreligger



därför inte. Att gruppen i sammansättning och dylikt i hög grad liknar ämnesråden kan naturligtvis inge betänkligheter angående om de inblandade och allmänheten förstår skillnaden mellan denna enhet och de som har författningsgivna uppgifter enligt förordningen, men torde inte rättsligt sett ha någon betydelse.

Slutsats

Vetenskapsrådet äger inte inrätta ett nytt beslutsorgan med rätt att fatta rättsligt bindande beslut visavi enskilda, eftersom detta står i direkt strid med förordningens reglering av ansvaret för fördelningen av forskningsmedel. I den del som KFI övertagit uppgifter som förordningen uttryckligen anger är styrelsens kan detta inte anses rättsligt korrekt, utan står i strid med den i regeringsformen 1 kap. 1 § uttrycka legalitetsprincipen.”

3. Riksrevisionens bedömning

Med stöd i ovanstående rättsutlåtande är vår bedömning att VR inte har rätt att delegera de uppgifter som styrelsen enligt VR:s instruktion ansvarar för. VR har i december lämnat en skrivelse till regeringen med begäran om en ändring i instruktionen. Så länge regeringen inte har beslutat om en ändring i VR:s instruktion rekommenderar vi att VR dels omprövar delegationen till KFI, dels gör en översyn av sin arbetsordning i syfte att anpassa den till instruktionens nuvarande lydelse.

Ansvarig revisor Anita Nilsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Emma Eriksson har varit föredragande.

Anita Nilsson

Emma Eriksson

Kopia för kännedom:

Utbildningsdepartementet