

R
Nga Le Thanh
nga.le-thanh@socialstyrelsen.se

Information till myndigheternas handläggare om hantering av jäv, intressekonflikter och övriga anknytningar när externa experter och uppdragstagare anlitas

E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens veterinärmedicinska anstalt och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket har gemensamt tagit fram en jävsdeklaration med tillhörande information för experter.

Detta informationsdokument har tagits fram som hjälp för de handläggare som ska bedöma om en jävssituation föreligger. Dokumentet beskriver dels myndigheternas roll och ansvar, dels vad som avses med jäv, anknytningar och intressekonflikter.

För att förfarandet ska tjäna sitt syfte är det viktigt att de tilltänkta experternas deklARATIONER fylls i och bedöms av aktuell myndighet innan beslut fattas om att engagera experten för de aktuella uppdragen. I myndigheternas delegationsordningar eller motsvarande dokument anges vilka befattningshavare som fattar beslut i frågan.

Med experter avses även personer med motsvarande bakgrund, t.ex. sakkunniga, vetenskapliga råd, uppdragstagare och andra som avger utlåtanden på uppdrag av myndigheter.

Myndigheternas roll och ansvar

Opartiskhet

Myndigheterna har ett ansvar för att garantera att de lagstadgade kraven på objektivitet, saktlighet och opartiskhet uppfylls i sin verksamhet. Detta ansvar omfattar också de insatser som externa experter utför på myndigheternas uppdrag. Oavsett vilket uppdrag experterna har vid myndigheterna är det viktigt att de inte har anknytningar som kan påverka myndigheternas möjlighet att agera sakligt och opartiskt. Det är lätt att skada förtroendet för myndigheterna, men arbetsamt och tidsödande att reparera en skada som uppkommit. Därför är det viktigt att

myndigheterna har så fullständigt underlag som möjligt vid sin bedömning och vid behov begär kompletteringar från experterna. Utgångspunkten är att den information experterna lämnat är riktig. Utifrån lämnade uppgifter kan det ibland finnas anledning att begära förtydliganden från experterna och då vid behov involvera jurist i bedömningen.

Om myndigheterna kommer fram till att ett uppdrag till en viss expert är förenligt med kraven på saklighet och opartiskhet och om denna expert sedan ifrågasätts eller kritiseras utifrån förhållanden som redovisats i jävsdeklarationen, är det myndigheternas ansvar att försvara sitt beslut och därmed även sin expert. Däremot kan myndigheternas agerande bli annorlunda om ifrågasättandet eller kritiken gäller något som inte redovisats för myndigheterna.

En förutsättning för att myndigheterna ska ta ställning till innehållet i jävsdeklarationen är att experterna tagit del av informationen som hör till deklarationen.

Öppenhet

Att experterna är öppna med vilka anknytningar till olika intressen som finns, är avgörande för att uppnå bra bedömningar och för att kunna upprätthålla goda relationer mellan myndigheter och experter. Det i sin tur leder till ett gott förtroende från allmänheten. Det är därför viktigt med en dialog med de experter som anlitas så att rätt anknytningar redovisas. Det är dessutom viktigt att myndigheten som gjort bedömningen är öppen med vilka överväganden som har gjorts för att förtroendet ska upprätthållas.

Jävsgrunderna i förvaltningslagen

Bestämmelser om jäv finns i paragraf 16, 17 och 18 i förvaltningslagen (2017:900). De viktigaste jävsgrunderna som bör nämnas i detta sammanhang är de som brukar kallas för *intressejäv* och *delikatessjäv*. Intressejäv innebär att experten kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av uppdrags utgång. Det mer övergripande delikatessjävet tar sikte på om det ”i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet” för experten och därmed också för myndigheten. Jävsgrunderna gäller även för expertens släktingar eller andra närstående.

Som exempel på situationer där intresse- och delikatessjäv kan förekomma bör följande nämnas:

- aktieinnehav eller andra ekonomiska intressen
- vänskap eller ovänskap med någon som är part eller på annat sätt intressent
- tydligt beroendeförhållande till part eller intressent
- tidigare eller pågående ställningstagande eller engagemang i den aktuella frågan, till exempel inom ramen för arbete i ideella organisationer
- tidigare eller pågående uppdrag för part eller intressent, till exempel delaktighet i projekt i annan fråga än den som är aktuell
- täta kontakter med part eller intressent, utan att ha, eller ha haft, något specifikt uppdrag och utan att ha liknande kontakter med andra intressenter inom samma område.

Uppräkningen utesluter inte att det kan finnas andra förhållanden som kan framkalla misstankar om partiskhet (lojalitet eller motvilja) gentemot part eller intressent.

Externa experter och förvaltningslagen

Om en expert deltar i handläggningen av ett ärende vid en myndighet omfattas han eller hon av förvaltningslagens jävsbestämmelser på samma sätt som anställda vid myndigheten. Det är alltså uppdragets art som är avgörande för bedömningen av om jävsbestämmelserna är tillämpliga. Även i de situationer där myndigheten bedömer att jävsbestämmelserna inte är direkt tillämpliga för det aktuella uppdraget är det viktigt att myndigheten får information om de eventuella anknytningar som finns, då myndigheterna alltid måste beakta grundlagsbestämmelserna om opartiskhet i förvaltningen. Dessutom kan förtroendet för myndigheten skadas när en expert med anknytningar anlitas, även om det inte finns en klar och tydlig jävssituation i förvaltningslagens mening.

Vissa omständigheter som kan vara av betydelse för myndigheternas bedömning

Uppdragets natur

Uppdragets natur syftar generellt på vilka möjligheter experten har att kunna påverka resultatet av uppdraget. Möjligheterna att påverka är större när det gäller ensamuppdrag jämfört med om experten ingår i en grupp med andra experter. Det spelar även roll om experterna har en rådgivande eller beslutande funktion och om uppdraget t.ex. enbart handlar om att ta fram faktaunderlag eller även omfattar slutsatser/rekommendationer, alternativt om experten är sakkunnig författare eller enbart granskare. Det är inte heller uteslutet att en expert kan anses olämplig för ett visst uppdrag på myndigheten men lämplig för ett annat. Likaså kan en expert anses olämplig för ett visst uppdrag på en myndighet men lämplig för ett liknande uppdrag på en annan myndighet.

Det eventuella engagemang och de anknytningar experterna redovisar bedöms först och främst i relation till de aktuella uppdrag myndigheterna vill få utfört. Saknas beröringspunkter här emellan finns det normalt inget hinder mot att experten anlitas av myndigheten. Även om sådana beröringspunkter skulle föreligga kan experternas medverkan accepteras om bedömningen är att dessa beröringspunkter inte kommer att medföra någon negativ påverkan på myndigheternas möjligheter att agera sakligt och opartiskt.

De olika roller och uppdrag myndigheterna har medför att olika myndigheter kan komma fram till olika bedömningar när det gäller en viss experts deltagande. Det är alltid anknytningen mellan det anmälda intresset och det uppdrag som ska utföras som är avgörande.

Andra aktörers uppfattningar

Hur experters förhållanden kan komma att uppfattas av allmänheten och media, kan ha betydelse men är inte avgörande för om experterna ska anlitas eller inte.

Olika skolor

Att utesluta en expert för att han eller hon har en känd bestämd uppfattning, till exempel i en medicinsk fråga, bör normalt inte komma i fråga. I den mån det förekommer olika skolor inom ett fackområde är det lämpligt att dessa olika uppfattningar finns representerade i myndighetens arbete med den aktuella frågan.

Ersättning

Det har betydelse om experter får betalt för ett uppdrag eller inte. När det gäller anslag och bidrag är det av vikt för myndigheterna att känna till om experterna själva kan tillgodogöra sig pengarna, om de bara täcker andra kostnader för projekt, om de går till experterna via en huvudman eller om pengarna enbart går till huvudmannen. De alternativ som innebär att experterna personligen i slutändan får del av ersättningarna är därvid de mest problematiska. Det har också betydelse vilka eventuella villkor som förknippats med ett bidrag. Betalas en ersättning för ett uppdrag är ersättningens storlek en viktig faktor i bedömningen. Även om ekonomisk ersättning inte är aktuell utesluter det inte att en expert ändå kan anses olämplig för ett visst uppdrag.

Tidigare engagemang

Det är svårt att ange några exakta gränser för hur länge ett avslutat engagemang, som betraktats som en intressekonflikt, ska kunna blockera en experts nya uppdrag hos en myndighet. I jävsdeklarationen anges fem år som en yttersta gräns för redovisning av avslutade engagemang. Även om det vore praktiskt att fastställa en tidsgräns för hur länge en anknytning diskvalificerar en expert från nya uppdrag måste dock tidsperiodens längd bero på arten och omfattningen av engagemanget, uppdragets karaktär och dess ekonomiska betydelse.

Övriga omständigheter

Myndigheterna bör vid sin bedömning beakta hur experternas totala engagemang ser ut, dvs. om det rör sig om uppdrag för ett fåtal företag eller om uppdragen är fördelade på ett stort antal företag med olika intressen eller produkter av betydelse för det aktuella uppdragsområdet.

Om experten ska ingå i en grupp av experter är det av betydelse hur de enskilda experternas totala jävsbild ser ut. Om flera experter har anknytningar till samma företag är det mer problematiskt än om experterna har anknytningar till olika företag. Detta konstaterande medför att myndigheterna i vissa fall även kan behöva bedöma relationerna mellan de experter som är tänkta att ingå i uppdraget.

Typsituationer

Bedömningar av om kraven som ställs på experter är uppfyllda, är inte enkla och tenderar att bli svårare. Det förutsätts numera på ett annat sätt än tidigare att experter samarbetar med andra aktörer. Av högskolelagen (1992:1434) framgår t.ex. att ”i högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat

tillkomna vid högskolan kommer till nytta”. Detta innebär således att statsmakterna kan sägas uppmuntra samarbete med näringslivet och privata företag.

Utöver de mer klara och entydiga fall som kan betecknas som jäv i förvaltningslagens mening finns ett antal typsituationer som myndigheterna identifierat. Dessa situationer förtjänar erfarenhetsmässigt att observeras och granskas. Däremot är det inte säkert att de diskvalificerar en expert från ett uppdrag. Situationerna kan grovt indelas i tre huvudgrupper. Risken för att problematiska intressekonflikter föreligger är generellt större i de först nämnda situationerna inom varje grupp. Ett större ekonomiskt engagemang talar t.ex. ofta för att det kan vara fråga om en intressekonflikt. Men även om det ekonomiska engagemanget är måttligt eller litet kan graden av egenintresse i frågan tala för att en konflikt föreligger. Vidare kan det ha viss betydelse i vad mån enskilda experters uppfattningar kompletteras och balanseras av bredare konsensusgrupper eller genom andra metoder som förstärker tilliten till att bästa tillgängliga kunskap får genomslag i den aktuella frågan.

Det finns givetvis många varianter av de angivna typsituationerna. Uppdragets natur är en utgångspunkt. Det är viktigt att återigen påpeka att *det alltid ytterst är omständigheterna i det enskilda fallet som måste bli avgörande för bedömningen.*

Situation 1. Fastare anknytning för expert till företag eller intressent

- Styrelseuppdrag eller ekonomiska intressen.
- Anställning (hel- eller deltid) i ett företag/organisation, t.ex. i ett läkemedelsföretag eller i ideell verksamhet.
- Eget företag med verksamhet som berör uppdraget.
- Innehav av patent som berör uppdraget.
- Konsult åt ett företag.
- Deltagande i branschorganisationer som kan antas endast delvis representera intressenterna inom ett område.
- Deltagande i branschorganisationer i vilka i princip samtliga intressenter inom ett område är representerade.
- Medverkan i någon form i innovativa företag (t.ex. bio-tech) som ännu inte tillhandahåller utvecklade produkter.

Situation 2. Expertens uppdrag för företag eller intressent

- Medverkan i marknadsföring eller produktutveckling, ”låna ut sitt namn”.
- Sakkunnig/Expert/Vetenskapligt råd i företag.
- Ledamot av Advisory Board/”Referensgrupp”¹ eller motsvarande.
- Ensam medverkan i företags forskningsråd för bedömning av forskningsansökningar.
- Av företag arvoderad föreläsning avseende expertens forskning och kunskande.
- Medverkan i företags forskningsråd för bedömning av forskningsansökningar tillsammans med andra experter.
- Experters råd till företag om bidrag till forskare eller forskning.

¹ Advisory Board/”Referensgrupp” kan betyda olika saker i olika sammanhang. Därför är det viktigt att veta vad som avses i det enskilda fallet för att det ska vara möjligt att göra en korrekt bedömning.

- Medverkan i redaktionsråd i syfte att granska vetenskapligheten i bidrag till företags tidskrift eller liknande.
- Medlemskap i ideell organisation

Situation 3. Tjänster, befattningar, forskningsanslag eller bidrag i vilka företag är involverade

- Personlig professur eller motsvarande betald av företag.
- Klinisk prövningsledare (Principal investigator).
- Forskningsanslag till viss forskare av större omfattning avseende specialinriktad forskning.
- Övergripande ledning av kliniska prövningar.
- Forskningsanslag eller bidrag till viss forskare av mindre omfattning avseende grundforskning.
- Professur eller motsvarande, självständigt tillsatt av universitet eller högskola efter medel från företag till fakultet eller motsvarande.
- Forskningsanslag eller bidrag från företag till fakultet eller motsvarande.
- Forskningsanslag eller bidrag från företag till landsting.
- Egna publikationer.

Uppgifter som enbart berör expertens privatliv, som exempelvis förtroendeposter i idrotts- eller bostadsrättsföreningar och liknande, bedöms inte som jäv.

Myndighetens beslut och dokumentation

På själva jävsdeklarationen, eller på annan handling, dokumenterar myndigheten sitt beslut att anlita eller avvisa en expert. Där redovisas också de huvudsakliga överväganden som gjorts om expertens eventuella anknytningar till exempelvis industrin och vilken påverkan förhållandena haft på beslutet. Hur omfattande dokumentationen behöver vara, beror vanligtvis på omfattning och art av expertens anknytningar.