

Beslutsdatum: 2009-12-04
Diarienummer: 3045-2008
Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger

Kritik mot Naturvårdsverket för att en konsult använts på ett sätt som strider mot grundlagens objektivitetskrav

Beslutet i korthet: Naturvårdsverket använde en konsult för att göra bedömningar i ärenden som gällde godkännande av vapen för jakt. Konsulten bedrev samtidigt handel med vapen. Naturvårdsverket kritiseras dels för att konsulten medverkat i myndighetens beslutsfattande utan att det gjorts klart vilken ställning och vilket ansvar denne hade, dels för att ha brutit mot grundlagens objektivitetskrav (1 kap. 9 § regeringsformen) genom att ge en person med kommersiella intressen i handel med vapen avgörande inflytande över beslut gällande godkännande av vapen.

Anmälan

I en anmälan från Magnus Müller uppgavs bl.a. följande.

Ansökan om vapenlicens för ett halvautomatiskt jaktvapen görs hos den lokala polismyndigheten, vilken bl.a. har att pröva om vapnet är godkänt för jakt eller ej. Finns det någon tvekan ska polismyndigheten vända sig till Naturvårdsverket, som då avger ett yttrande i ärendet. Naturvårdsverket i sin tur vänder sig till en vapenexpert, Lars E. Lars E:s ja eller nej till ett vapen ligger sedan till grund för verkets bedömning. Lars E äger en vapenaffär och är genom denna generalagent i Sverige för skjutvapenfabriken Ruger.

Magnus Müller gjorde i sin anmälan bl.a. gällande att Lars E genom sitt inflytande kunnat påverka att Rugers halvautomatiska vapen Ruger Mini-14 blev godkänt samt att Lars E genom sitt uppdrag för Naturvårdsverket har avslagit en licensansökan för jakt med en vapenmodell som heter Springfield M1A, trots att detta vapen i konstruktion och funktion är mycket likt Ruger Mini-14.

Utredning

Anmälan remitterades till Naturvårdsverket för utredning och yttrande.

I sitt remissvar anförde Naturvårdsverket bl.a. följande.

Naturvårdsverket är sedan 1967 ansvarig myndighet för jakt och dess utövning, de senaste 10 åren med s.k. sektoransvar för jakt. En omfattande del av uppdrag är att utfärda föreskrifter avseende skjutvapen och vilken ammunition som får användas vid jakt. Dessa föreskrifter är mycket detaljrika och inte alltid enkla att tillämpa. En av många bestämmelser gäller vilka halvautomatiska hagel- och kulgevär som är tillåtna och hur många patroner dessa får vara laddade med.

Enligt Naturvårdsverket krävs omfattande sakkunskap och en stor arbetsinsats för att kunna ta fram underlag för beslut avseende nya halvautomatiska kulgevär. Verkets tjänstemän har inte utrymme att göra detta själva. Verket fortsatte i sitt yttrande:

Lars E har varit Naturvårdsverkets konsult i dessa frågor sedan mer än 30 år tillbaka. Huvudskälet till att han fått uppdraget är att han hela tiden varit/är en av landets främsta vapenexperter, sannolikt den främste. [...]

Naturvårdsverkets uppfattning är att Lars E fullgjort sina uppdrag att ta fram ett korrekt och användbart underlag inför verkets beslut. Han har gjort detta under drygt 30 år med mycket stor noggrannhet och kompetens samt helt utan kritik under alla dessa år. En fråga som måste ställas här är om Lars E i dessa uppdrag *inte* är korrekt och opartisk skulle han då kunna vara ordförande i Sveriges Vapenhandlareförening, vilket han varit de senaste 10 åren. Knappast då andra vapenhandlare direkt skulle bli ekonomiskt drabbade om Lars E tillät sig förorda i första hand vapen av fabrikat och modell som fanns i hans handel.

Till sitt yttrande hade Naturvårdsverket fogat sina avtal med Lars E från 1990 och framåt. Avtalen är likartade. I det senaste anges uppdraget under rubriken "Leverantören ska enligt direktiv från Naturvårdsverket utföra följande uppdrag":

Fungera som konsult i frågor rörande klassificering av kulvapen, ändringar av halvautomatiska och pumpprepeterande jaktvapen, kaliber- och vapenidentifieringar, ammunition, ballistik, ljuddämpare m.m. Genomföra tekniska undersökningar av vapen.

Det framgår vidare att arbetet skulle redovisas löpande och att uppdragstagaren skulle erhålla ett fast årligt arvode. Avtalen var till och med december 2005 ingångna med Lars E personligen och för tiden härefter med hans aktiebolag. I det senare avtalet anges att Lars E är den som ska arbeta med uppdraget.

Till sitt yttrande hade Naturvårdsverket även fogat ett yttrande från Lars E, i vilket denne i huvudsak redogjorde för sin bedömning vad gäller de två aktuella vapnen. Han uppgav även följande.

Beslut i kontroversiella frågor, liksom denna, har alltid fattats efter samråd med Naturvårdsverkets tjänstemän. Det är kränkande av anmälaren att anklaga mig för att ha fattat beslut som skulle vara ekonomiskt gynnsamt för mig. [...]

Jag vill påpeka att jag aldrig, vare sig i mitt uppdrag som vapenkonsult för Naturvårdsverket eller andra organisationer, har eller ens försökt att utnyttja det förtroende jag har haft och har för egen ekonomisk vinning. Om det vapen, som Müller bråkar om, skulle ha godkänts som jaktvapen av någon annan myndighet, hade jag med största sannolikhet själv sedan många, många år sålt sådana samt andra liknande typer.

Magnus Müller kommenterade det som anförts från Naturvårdsverkets sida.

JO har härefter infordrat och granskat Naturvårdsverkets handlingar i det aktuella ärendet avseende Springfield M1A samt inhämtat upplysningar från Rugers hemsida (www.ruger.com).

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

I avsikt att skapa garantier för att den grundlagsfästa objektivitetsprincipen efterlevs av förvaltningsmyndigheterna har det i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, införts generella jävsbestämmelser. I bestämmelsernas förarbeten uppgavs bl.a. att "ett tillfredsställande skydd mot att myndigheterna låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn kan [...] ytterst uppnås bara genom regler som klargör i vad mån en myndighetsperson, vars opartiskhet i ett ärende kan sättas i fråga, skall vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet." (prop 1971:30 s. 351).

Enligt 11 § första stycket punkt 1 FL är den som ska handlägga ett ärende jävig bl.a. om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv (s.k. intressejäv). Detta gäller enligt punkten 2 även då denne är ställföreträdare för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (s.k. ställföreträdarjäv). Enligt punkten 5 föreligger jäv hos den som ska handlägga ett ärende även om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (den s.k. generalklausulen). Enligt andra stycket bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Enligt 12 § FL får den som är jävig inte handlägga ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne, ska självmant ge det till känna.

Bedömning

Bakgrund

Enligt 2 § i JO-instruktionen (lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän) står, såvitt här är av intresse, statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare där under JO:s tillsyn. Detsamma gäller annan som innehar tjänst eller uppdrag, och därvid utövar myndighet. Lars E är inte tjänsteman eller befattningshavare vid Naturvårdsverket och han har inte haft i uppdrag att utöva myndighet. Lars E står därför inte under JO:s tillsyn. Det som bedöms i det följande är Naturvårdsverkets ansvar. Bedömningen sker med utgångspunkt från 3 § i JO-instruktionen, där det anges att JO särskilt ska tillse att myndigheterna i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet.

Enligt 2 kap. 2 § vapenlagen (1996:67) prövar polismyndigheten bl.a. frågor om tillstånd att inneha vapen (vapenlicensärenden). Enligt de allmänna råden i 4 kap. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och

allmänna råd om vapenlagstiftningen (RPSFS 2009:13) kan polismyndigheten i frågor av teknisk eller principiell natur inhämta yttrande från Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har sedan länge haft uppdragsavtal med Lars E, sedermera via dennes bolag. Lars E är expert på vapen samt arbetar som vapenkonsult och vapenhandlare. Av avtalen framgår bl.a. att Lars E i frågor som rör klassificering av kulvapen löpande ska redovisa sitt arbete till Naturvårdsverket. Detta har inneburit att han, då frågan huruvida vissa halvautomatiska vapen är tillåtna för jakt eller ej har remitterats från polismyndigheten till Naturvårdsverket, har inkommit med yttranden till verket om detta.

Av utredningen framgår att Lars E varit den enda konsult som anlitas i dessa frågor. I det här aktuella ärendet avseende vapnet Springfield M1A har Lars E:s yttrande varit det enda underlaget för Naturvårdsverkets yttrande. I yttrandet har han berört hela den fråga som har remitterats till verket. Det var således inte begränsat till viss teknisk redovisning eller dylikt utan innehöll en bedömning av om vapnet var tillåtet för jakt eller inte. Av dokumentationen i ärendet och av vad som i övrigt framkommit framgår att verket utan egen prövning i sak följt Lars E:s bedömning.

Anmälaren har ifrågasatt lämpligheten av att Naturvårdsverket på detta sätt engagerar en person som handlar med vapen och därvid kan ha egna kommersiella intressen att beakta vid de bedömningar han anlitas för att göra. Han har därvid särskilt pekat på att Lars E är återförsäljare för ett visst vapenfabrikat och kan ha intresse av att gynna detta i sin roll som konsult åt verket.

Jag kommer mot den bakgrunden att ta upp förvaltningslagens regler om jäv, formerna för Lars E:s uppdrag och det övergripande objektivitetskravet i grundlagen.

Är förvaltningslagens regler om jäv tillämpliga?

Förvaltningslagens regler om jäv gäller den som ska handlägga ett ärende. Enligt förarbetena avses här alla som tar befattning med ett förvaltningsärende på sådant sätt att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Detta omfattar självfallet den som har att fatta beslut. Också den som har ställning av föredragande eller som i annan egenskap deltar i ärendets slutliga handläggning omfattas, liksom den som hos beslutsmyndigheten har att medverka i utredningen, framföra synpunkter eller upprätta förslag till beslut. (Se prop. 1971:30 s. 339.)

De återgivna uttalandena tar sikte på vilka slags förvaltningsåtgärder som kräver iakttagande av jävsreglerna. Frågan om vilken krets av personer som kan komma ifråga för en jävsbedömning synes inte ha diskuterats. Det torde bero på att det förutsatts som självklart att reglerna gäller befattningshavare vid myndigheter och andra organ som utför myndighetsuppgifter. Fristående uppdragstagare anses generellt sett inte omfattade av förvaltningslagen, även om de fått uppdrag från en myndighet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 53). I JO 1990/91 s. 224 uttrycktes tvekan om huruvida förvaltningslagens jävsbestämmelser var tillämpliga beträffande en av Socialstyrelsen anlitad medicinskt sakkunnig. JO uttalade bl.a.:

Med hänsyn till det innehåll man normalt ger begreppet handläggare - en person som deltar i myndighetens beredning av ärendet i sin egenskap av befattningshavare vid myndigheten - är jag närmast benägen att inte anse att förvaltningslagens jävsregler är tillämpliga på utifrån hämtade sakkunniga.

För att förvaltningslagens jävsbestämmelser ska vara tillämpliga på en uppdragstagare måste enligt min mening krävas inte bara att vederbörande har någon form av faktiskt inflytande över ett ärende utan också att han eller hon har en formell ställning som handläggare eller beslutsfattare. Naturvårdsverkets avtal med Lars E:s avsåg emellertid varken handläggningsåtgärder eller beslut utan Lars E var engagerad som fristående konsult. Han kan därför inte anses ha varit omfattad av förvaltningslagens jävsbestämmelser.

Bedömningen innebär att det för frågan om tillämpligheten av förvaltningslagens regler om jäv inte spelar någon roll om en uppdragstagare de facto haft ett inflytande motsvarande en beslutsfattare eller föredragandes, så länge han eller hon inte formellt varit knuten till myndigheten på ett med en befattningshavare vid denna jämförbart sätt.

De former under vilka Lars E anlitas och använts

Avtalet mellan Naturvårdsverket och Lars E gällde konsultationer och undersökningar av vapen. Han har dock använts som en slags föredragande och getts ett avgörande inflytande över Naturvårdsverkets beslut om yttranden i vapenärenden. Avtalet återspeglar inte detta på ett rättvisande sätt.

När en enskild uppdragstagare anlitas i en myndighets verksamhet är det givetvis viktigt att det avtal som ligger till grund för uppdraget formuleras så att det framgår vad uppdragstagaren ska göra och vilka förpliktelser som följer med detta. Form och innehåll måste följas åt. Det har det inte gjorts i detta fall och Naturvårdsverket ska kritiseras för att en utomstående person utan tydligt mandat medverkat i myndighetens beslutsfattande.

Grundlagens objektivitetskrav

Av utredningen framgår att Naturvårdsverket gett Lars E ett avgörande inflytande över innehållet i de yttranden verket avgett till polisen. Det kan starkt ifrågasättas om en fristående uppdragstagare över huvud taget bör användas på det sättet, utan att det sker under sådana former att han eller hon underkastas de skyldigheter myndigheters befattningshavare har enligt exempelvis förvaltningslagens jävsregler.

Om det likväl sker måste myndigheten för att leva upp till objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen säkerställa såväl att de bedömningar som görs är sakliga och opartiska, som att det inte beträffande uppdragstagaren finns omständigheter som är ägnade att negativt påverka tilltron till det tillämpade förfarandets objektivitet. De överväganden som myndigheten därvid har att göra är i praktiken av samma slag som när en handläggares eller beslutsfattarens opartiskhet ska bedömas.

I detta fall har Naturvårdsverket valt att mer eller mindre överlåta verkets bedömande av vilka vapen som bör godkännas för jaktändamål till en person som har kommersiella intressen i vapenhandeln. Det är uppenbart olämpligt och i strid med objektivitetskravet. Det är därvid ovidkommande om den som anlitas personligen uppfyller högt ställda krav på integritet och vederhäftighet. Tilltron till förfarandets objektivitet påverkas negativt redan av arrangemanget som sådant. Naturvårdsverket ska därför kritiseras även på denna punkt.

Avslutning

För att undvika missförstånd bör det avslutningsvis tillfogas att en myndighet i och för sig torde kunna anlita en konsult utan närmare prövning av vederbörandes objektivitet. Det kan exempelvis gälla när viss expertkompetens är svår att få tillgång till. En förutsättning är dock att konsultens medverkan i så fall begränsas till sakfrågor och hålls åtskild från myndighetens slutliga beslutsfattande, som alltså måste vila på självständig grund.

I de här aktuella ärendena har Naturvårdsverket uppgett sig sakna egen kompetens på området och därmed - som det får förstås - ansett sig inte kunna göra några självständiga bedömningar. Det har inneburit att bedömningsfrågor som ankommer på verket lagts ut på en enskild uppdragstagare. Under sådana förhållanden måste uppdragstagaren uppfylla formella krav på opartiskhet i samma utsträckning som gäller för befattningshavare vid myndigheten.