



– JO –

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2011-03-22	2035-2010	1 (5)

Kritik mot en statsveterinär, som medverkat i ett ärende där han var jävig, och mot Statens veterinärmedicinska anstalt, som gett tjänstemannen uppdraget, samt mot Naturvårdsverket, som brustit i objektivitet

Anmälan

Lars-Olof Lundgren gjorde i en anmälan till JO bl.a. gällande att statsveterinären Torsten Mörner vid SVA varit jävig när han deltagit i ett projekt, som bedrevs för Naturvårdsverkets räkning. Projektet gällde typgodkännande av vildsvinsfällor. Lars-Olof Lundgren driver ett mindre familjeföretag, som tillverkar och utvecklar utrustning för djurfångst.

Lars-Olof Lundgren anmälde även Naturvårdsverkets hantering av hans ansökan om typgodkännande av två fällor. Klagomålet i denna del handläggs i ett annat ärende (dnr 800-2011).

Utredning

Allmänt

Enligt 11 § jaktförordningen (1987:905) ska fångstredskap vara av godkänd typ för att få användas vid jakt. Naturvårdsverket prövar efter samråd med Statens jordbruksverk frågor om godkännande av fångstredskap (typgodkännande). Enligt 10 § föreskriver Naturvårdsverket de krav som ska uppfyllas för att fångstredskap ska få användas vid jakt.

Efter att bl.a. Lars-Olof Lundgren i januari 2009 ansökt om typgodkännande av två vildsvinsfällor (dnr 417-400-09 Nv) beslutade Naturvårdsverket i juni samma år att i ett projekt utarbeta riktlinjer och konstruktionskrav för fällor för levande fångst av vildsvin och lodjur, i fortsättningen benämnt projektet (dnr 417-3864-09 Nv). I ett meddelande den 29 juni 2009 underrättades Lars-Olof Lundgren om projektet varvid han upplystes om att deltagande i projektets tester var en förutsättning för typgodkännande av hans fällor.

Naturvårdsverket fastställde den 25 juni 2009 en projektplan av vilken framgår att det i projektet ingår test av fångstredskap, bl.a. av åtta fällor för vilka ansökan om typgodkännande har gjorts hos Naturvårdsverket. För två av fällorna hade ansökan gjorts av Lars-Olof Lundgrens företag. Enligt projektplanen skulle testerna genomföras av Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, och resultatet för var och

Postadress	Gatuadress	Telefon	Texttelefon	Telefax	Webbplats
Box 16 327 103 26 STOCKHOLM	Västra Trädgårdsgatan 4	08-786 40 00	08-786 61 15	08-21 65 58	www.jo.se

en av fällorna redovisas till Naturvårdsverket. För utförande av testerna skulle SVA i samarbete med jägarorganisationerna engagera jägare som kan bedriva fångst med de fångstredskap/fällor som ska användas vid testerna. Ansvarig för SVA:s deltagande i projektet var till en början statsveterinären Torsten Mörner. Han har i en skrivelse till JO i februari 2010 bl.a. redogjort för sitt arbete med projektet (JO adm. 18:2010).

Torsten Mörner är, förutom statsveterinär vid SVA, ordförande för Svenska Jägareförbundet och som sådan arvoderad på halvtid. Svenska Jägareförbundet bedriver viss försäljning av jaktutrustning, däribland den enda för vildsvinsjakt typgodkända fällan. Svenska Jägareförbundet väckte i april 2009, i egenskap av näringsidkare, talan vid Marknadsdomstolen mot Lars-Olof Lundgrens företag avseende bolagets marknadsföring av de två vildsvinsfällor för vilka han tidigare ansökt om typgodkännande och som enligt Naturvårdsverkets projektplan skulle testas i projektet. Marknadsdomstolen biföll i en dom den 21 december 2009 Svenska jägareförbundets talan och förbjöd vid vite Lars-Olof Lundgrens företag att marknadsföra fällorna om inte bolaget kan visa att de omfattas av ett beslut om typgodkännande av Naturvårdsverket (dnr C 11/09).

Av projektplanen framgick att Naturvårdsverket under den tid som projektet pågick inte skulle komma att typgodkänna några ytterligare vildsvinsfällor och att dispenser endast skulle komma att meddelas vid stort behov av skydds jakt. Naturvårdsverket hade tidigare typgodkänt en fälla för vildsvinsjakt, ett godkännande som inte påverkas av projektet.

Yttranden från SVA och Naturvårdsverket

JO anmodade SVA och Naturvårdsverket att göra en utredning och yttra sig över Torsten Mörners medverkan i projektet. Yttrandena skulle avges mot bakgrund av bestämmelserna om jäv i 11-12 §§ förvaltningslagen.

SVA inkom, genom generaldirektören Anders Engvall, med ett yttrande. I yttrandet, som upprättats efter hörande av Torsten Mörner, uppgavs följande om Torsten Mörners arbete vid SVA.

Torsten Mörner är sedan många år statsveterinär vid SVA. Detta innebär inte en chefsposition utan anger en viss formell kompetensnivå inom ämnesområdet, i detta fall viltfrågor. Torsten Mörner innehar sedan 2007-04-30 ingen chefsposition vid SVA. Han innehar sedan dess en specialistfunktion direkt underställd enhetschefen vid enheten för patologi och viltsjukdomar. Torsten Mörners formella position är oförändrad även efter det att han valdes till ordförande i Svenska Jägareförbundet i maj 2007. I samband med att han fått detta förtroendeuppdrag beviljades Torsten Mörner tjänstledighet med 50 %.

I fråga om huruvida Torsten Mörner varit jävig då han deltog i vildsvinsfällorprojektet redovisade SVA inledningsvis följande bedömning.

Torsten Mörners position som ordförande i jägareförbundet och statsveterinär vid SVA utgör en potentiell jävssituation, vilken ledningen vid SVA varit medveten om. Diskussioner har också förts med Torsten Mörner för att inskräpa att uppdrag där jävssituationer kan uppstå inte är förenliga med dennes roll och att han inte kan vara myndighetens föredragande i viltfrågor vid SVA så länge som han innehar ordförandeskapet. Detta var t.ex. en av anledningarna till att Torsten Mörner inte deltog i SVA:s arbete med vargarna i samband med vargjakten vintern 2009/10. Inför omval till ordförandeposten i maj 2010 aktualiserades återigen frågan och togs bland annat upp i SVA:s insynsråd. För att undanröja alla potentiella misstankar om jäv beslöt SVA:s ledning då att Torsten Mörner överhuvudtaget inte ska arbeta operativt med viltfrågor vid SVA under tiden som han uppehåller ordförandeposten.

Frågan återstår då om jäv förelåg under den begränsade tid som Torsten Mörner arbetade med vildsvinsfällorprojektet alternativt om frågan om opartiskhet uppenbarligen saknade betydelse för ärendet och projektets genomförande. Torsten Mörner arbetade operativt med projektet men var

inte ansvarig för projektet vilket framgår av projektbeskrivning och avtal och han har inte heller fattat några beslut i projektet. Han hade ingen anledning att i sitt arbete som statsveterinär vid SVA lägga annat än veterinärmedicinska aspekter på projektet då han som ordförande i jägareförbundet inte var involverad i målet i Marknadsdomstolen och då det under alla förhållanden redan i maj 2009 fanns ett interimistiskt beslut i domstolen som gick på jägareförbundets linje. Som tidigare påpekats synes det inte heller finnas något skriftligt material där jägareförbundet motsätter sig eller argumenterar mot att fällor används för vildsvin och att fällorna först ska testas.

SVA ansåg att man i detta fall kunde bortse från jäv då frågan om opartiskhet uppenbarligen saknade betydelse för projektets genomförande och utvecklade ytterligare argument för denna ståndpunkt samt anförde avslutningsvis:

Även om en potentiell jävssituation kunnat föreligga kan SVA således inte se att en reell jävssituation uppkommit då frågan om Torstens Mörners uppdrag för jägareförbundet uppenbarligen saknat betydelse för att SVA ska kunna genomföra projektet på ett sakligt och korrekt sätt.

Naturvårdsverket inkom, genom tillförordnade generaldirektören Anna Dixelius, med ett yttrande. Efter en beskrivning av projektets bakgrund anförde verket följande om överenskommelsen med SVA och Torsten Mörners medverkan.

På initiativ av Naturvårdsverket upprättades en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) där Naturvårdsverket är beställare och SVA leverantör. Målsättningen var att man inom testverksamheten skulle kunna utnyttja den spetskompetens som SVA har inom området. SVA:s uppgift enligt överenskommelsen är, "genomförande av testverksamhet avseende levande fångstredskap vildsvin och lodjur".

I projektorganisationen finns en beställare (Naturvårdsverket), styrgrupp, projektledare (Naturvårdsverket), projektarbetsgrupp, referensgrupp samt personal som sköter den praktiska delen av testverksamheten.

I styrgruppen ingår representanter från Naturvårdsverket, SVA och Jordbruksverket. Styrgruppens roll i detta projekt är att följa och vid behov vägleda det fortsatta arbetet. Det fanns inte anledning för Naturvårdsverket att ifrågasätta SVA:s val av Torsten Mörner, som är statsveterinär och sakkunnig, som deras representant i styrgruppen, eftersom varje myndighet har ansvar för att bedöma lämplig medverkan. Torsten Mörner lämnade styrgruppen den 30 mars 2010, efter beslut av SVA. Några styrgruppsmöten har inte hållits under den tid Mörner ingick i den.

(---)

Naturvårdsverket avstår från att ta ställning i fråga till om Torsten Mörner gjort sig skyldig till jäv eller inte.

Lars-Olof Lundgren kommenterade SVA:s och Naturvårdsverkets yttranden.

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, 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).

Jävsproblematiken tar inte sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna inverka (jfr Förvaltningslagsutred-

ningens betänkande, SOU 2010:29, s. 327). Befinner vederbörande sig i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera, att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt. Det saknar även betydelse om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv eller av den ansvariga myndigheten bedöms vara det; det är tillräckligt att det föreligger någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn.

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. Det gäller t.ex. vid rutinåtgärder, där handläggaren i realiteten inte har några valmöjligheter, eller i andra situationer där denne inte har ett uppdrag som påverkar ärendets utgång.

Enligt 12 § FL får den som är jävig inte delta i ärendets handläggning. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne, ska självmant ge det till känna. Vid sidan av myndighetens ansvar för handläggningens objektivitet har den enskilde befattningshavaren alltså ett självständigt ansvar för att jävsbestämmelserna iakttas.

Bedömning

Projektet syftade till att utarbeta riktlinjer och konstruktionskrav som ska ligga till grund för typgodkännande av fångstredskap. Arbetet skulle bedrivas genom en utvärdering av redskap som förekommer. Anmälaren hade från Naturvårdsverket erhållit besked om att en förutsättning för att hans redskap skulle kunna godkännas var att de utvärderades inom projektet. För varje testad redskap skulle resultat och slutsatser redovisas. I den projektrapport som sedermera färdigställts av SVA har en rekommendation om godkännande/icke godkännande avgetts för vart och ett av redskapen. I projektets styrgrupp ingick inledningsvis, såsom representant för uppdragstagaren SVA, statsveterinären Torsten Mörner. Enligt egna uppgifter har han även varit projektledare för arbetet i fält och på SVA.

Torsten Mörner var samtidigt ordförande för Svenska jägareförbundet. Förbundet bedriver försäljning av jaktutrustning, däribland en för vildsvinsjakt typgodkänd fälla. Under tiden som projektet pågick drev förbundet en rättsprocess mot anmälares företag rörande vildsvinsfällor. Samma fällor ingick bland dem som skulle testas i projektet enligt Naturvårdsverkets anvisningar till anmälaren.


Det råder ingen tvekan om att dessa omständigheter medfört att jäv förelegat för Torsten Mörner. Det är inte uppenbart att frågan om hans opartiskhet saknat betydelse. Det är tvärtom tydligt att hans deltagande var ägnat att rubba tilltron till utvärderingens objektivitet. Torsten Mörner ska därför kritiseras för sin medverkan.

Av utredningen framgår att SVA kände till de omständigheter som medförde jäv för Torsten Mörner. SVA måste kritiseras för att han likväl anförtröddes uppdraget.

Även Naturvårdsverket måste kritiseras. I ett tidigare ärende – där Naturvårdsverket använt en konsult på ett sätt som stred mot grundlagens objektivitetskrav, JO 2010/11 s. 278 – konstaterade jag att förvaltningslagens jävsbestämmelser i och för sig inte är tillämpliga på fristående uppdragstagare, men att en myndighet som ger någon annan ett avgörande inflytande över myndighetens beslut likväl måste leva upp till objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Det innebär bl.a. att myndigheten ska säkerställa att det inte beträffande uppdragstagaren finns omständigheter som är ägnade att negativt påverka tilltron till det tillämpade förfarandets objektivitet. Som framgått har det funnits omständigheter av det slaget beträffande Torsten Mörner och dennes medverkan i projektet för SVA:s räkning. Utredningen visar inte annat än att man inom Naturvårdsverket kände till detta.

Jag noterar avslutningsvis att vidare förtroendeskador förebyggdes genom att Torsten Mörners medverkan i projektet avbröts i mars 2010 och att detta, som det får förstås, var föranlett av en insikt om att arrangemanget var olämpligt från jävsynpunkt. Det nu aktuella ärendet kan därmed avslutas med den kritik som framförts.


Hans-Gunnar Axberger


Jens Västberg

Expedition till

Lars-Olof Lundgren

Naturvårdsverket

Statens veterinärmedicinska anstalt

FOTOKOPIANS
överensstämmelse med originalet Intygas:

M. Wilhelmsson