

Kritik mot Sveriges geologiska undersökning (SGU), som inte beaktat riskerna för jäv när myndigheten yttrat sig som remissinstans

Anmälan

I en anmälan mot Sveriges geologiska undersökning (SGU) anförde AA bl.a. följande.

Nordkalk AB har ansökt om tillstånd till bergtäkt m.m. på fastigheten B 1:64 i Gotlands kommun. Ansökan har prövats av Nacka tingsrätt, miljödomstolen, och Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, samt i Högsta domstolen, som inte beviljade prövningstillstånd.

SGU bedriver både anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet. Myndigheten är samtidigt en viktig remissinstans vid prövningen av ansökningar enligt miljöbalken. Hos SGU har 1:e statsgeologen BB varit verksam som konsult till Nordkalk AB. Uppdragsverksamheten har i det här fallet under åren 2006-2008 tillfört SGU sammanlagt cirka 1,4 miljoner kronor från bolaget. Samtidigt har BB varit föredragande vid utarbetandet av SGU:s remissvar m.m. över bolagets ansökan. De bedömningar och det material som SGU i egenskap av remissinstans presenterat för miljödomstolarna har utgjort ett synnerligen viktigt underlag vid domstolarnas bedömning av de geologiska och hydrologiska konsekvenserna av den sökta verksamheten.

SGU har inte hanterat myndighetens dubbla roller på ett korrekt sätt. Detta har undergrävt tilltron till myndighetens förmåga att agera som expertorgan och som företrädare av allmänna intressen.

Utredning

Handlingar hämtades in från Högsta domstolen och Svea hovrätt, Miljööverdomstolen. Härefter anmodades SGU att yttra sig.

I sitt yttrande anförde SGU följande.

SGU är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. SGU ska bidra till att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser, är expertmyndighet för grundvatten och ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet”. Miljö-

kvalitetsmålet innebär att grundvattnet ska bidra till en säker och hållbar dricksvattenförsörjning.

SGU:s verksamhet är i huvudsak finansierad över anslag. Till detta kommer en externt finansierad uppdragsverksamhet som bedrivs i nära samverkan med andra myndigheter inom arbetet med effektivare vattenförvaltning, säkrare dricksvatten, uppfyllande av nationella miljö kvalitetsmål, samhällets krisberedskap och mineralsektorns utveckling. SGU kan även åta sig vissa andra uppdrag som leder till ett effektivare utnyttjande av SGU:s kunskaper och resurser inom för SGU viktiga verksamhetsområdet, främst näringslivsutveckling, miljö och samhällsbyggnad. Enligt SGU:s instruktion ska uppdragsverksamheten ha nära samband med myndighetens uppgifter i övrigt och bidra till en ökad samverkan med andra myndigheter. Myndigheten ska undvika konkurrens med privata aktörer.

Omfattningen av SGU:s uppdrag för Nordkalk AB är liten i förhållande till SGU:s verksamhet i övrigt. Intäkterna för perioden 2005-2009 uppgår till något mer än en miljon kronor.

Uppdrag åt Nordkalk

Berggrundsfrågor

SGU har anlitats som expert i många olika sammanhang som rör den gotländska berggrunden, däribland av Nordkalk som efterfrågat kunskapsöverföring av befintliga geodata och tolkning av berggrundens uppbyggnad kring bl.a. Bunge Ducker. Mycket av arbetet har skett i anslutning till då pågående karteringsarbeten på Gotland. Syftet med arbetena åt Nordkalk har varit att sammanställa och beskriva de geologiska förhållandena utifrån befintliga data och nya mätningar. Arbetena har resulterat i fem rapporter som till större delen avser förhållandena kring Bunge Ducker.

Totalt har Nordkalk AB för det berggrundsgeologiska arbetet erlagt 844 254 kr till SGU för perioden 2005-2009.

BB har inte deltagit i ovanstående arbeten.

Hydrogeologiska frågor

SGU har genom BB utfört grundvattenuppdrag för Nordkalk under åren 2003-2005. Dessa har berört nuvarande verksamhet i Klinthagenbrottet. Under 2003 gjordes där en hydrogeologisk konsekvensbedömning av täktverksamheten i Klinthagenbrotten kontra Hoburgsmyr, som är avsatt som Natura 2000-område. I detta arbete har också ingått utformning av kontrollprogram för att följa grundvattennivåns variation samt instrumentering och årsvisa sammanställningar av insamlade mätdata. Därefter fick SGU uppdraget att dels göra en översiktlig hydrogeologisk bedömning av den planerade täkten i Bunge, dels bedöma konsekvenserna för grundvattnet av planerad provbrytning för Bungetäkten. Detta arbete utfördes av BB under vintern och våren 2005/2006 och gällde de provtäkter som föregick ansökan om brytning.

För det hydrogeologiska arbetet avseende Bunge Ducker-området har Nordkalk AB erlagt 168 694 kr till SGU.

Remisshantering – Bunge Ducker

SGU svarar i stor omfattning på remisser från myndigheter, länsstyrelser, domstolar m.fl. Det är SGU:s målsättning att myndighetens information och kompetens inom geologi och mineralhantering ska komma till så stor användning i samhället som möjligt. Vid remisshanteringen verkar SGU för ett ekologiskt och ekonomiskt balanserat utnyttjande av landets mineralresurser, bl.a. genom att skapa goda förutsättningar för prospektering och genom att aktivt bidra i arbetet med att uppnå de nationella miljömålen.

I remisshanteringen av Nordkalks täktansökan i mars 2009 har beslut fattats av verksjuristen CC efter föredragning av laborator DD. BB har som handläggare deltagit i remissarbetet eftersom han har särskilda kunskaper om hydrogeologin på Gotland. BB har inte varit föredragande eller beslutande.

SGU:s bedömning vid domstolsprövningen

Ärendet Bunge Ducker avser ett unikt exploateringsintresse på Gotland som inte kan ersättas med något annat projekt. SGU:s underlag till domstolen utgör en del av det processmaterial som domstolen beaktar vid sin avvägning av motstående intressen. Anmälaren har uppfattat att SGU ”förbehållslöst tillstyrker Nordkalks bedömningar av hydrogeologi och geologi, i ett ärende som av övrig expertis så tydligt anses vara komplicerat och svårbedömt”. SGU menar istället att myndigheten, med beaktande av sitt mineralpolitiska uppdrag och sitt miljömålsansvar, lämnat ett sakligt underlag baserat på myndighetens samlade geologiska kunskap. Detta underlag har Miljödomstolen och sedermera Miljööverdomstolen haft att beakta vid sina respektive avvägningar av motstående intressen i ärendet.

AA kommenterade remissvaret och gav in ytterligare handlingar.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet 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) införts generella jävsbestämmelser. Dessa är tillämpliga när en statlig myndighet handlägger ett remissärende.

I 11 § första stycket förvaltningslagen har under punkterna 1- 4 angetts vissa preciserade situationer när den som ska handlägga ett ärende är jävig. I punkten 5 finns en allmänt utformad bestämmelse (generalklausulen), som avser andra intressekonflikter än de särskilt uppräknade. Den som ska handlägga ett ärende är enligt denna punkt jävig, om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet. Enligt andra stycket bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Med detta avses sådant som åtgärder av rutinartad beskaffenhet där handläggaren i realiteten inte har några valmöjligheter.

Enligt 12 § förvaltningslagen 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 anmäla det till myndigheten. Vid sidan av myndighetens ansvar för handläggningens objektivitet har den enskilde befattningshavaren alltså ett självständigt ansvar för att jävsbestämmelserna iakttas.

Förvaltningslagens jävsbestämmelser avser ”den som ska handlägga ett ärende”. Med detta markeras att inte alla i ärendets hantering medverkande utan bara den som kan karakteriseras som ”handläggare” omfattas. Som handläggare betraktas i första hand den som ensam eller tillsammans med andra har att fatta beslut i ärendet men också den som bereder eller föredrar detta. Däremot omfattas inte

biträdande personal som endast sysslar med rena kontorsgöromål av typ diarie-föring och expediering.

Bedömning

SGU är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Som expertmyndighet på detta område anlitas SGU som remissinstans. SGU bedriver även uppdragsverksamhet mot betalning (se 10 § förordning [2008:1233] med instruktion för Sveriges geologiska undersökning). När en myndighet på detta sätt bedriver både anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet är det särskilt viktigt att verksamheten organiseras på ett sådant sätt att myndighetens opartiskhet i den myndighetsutövande funktionen inte kan sättas i fråga.

I detta fall har SGU anlåtats av Nordkalk AB, som ett led i arbetet med att ta fram en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Arbetet utfördes i vissa delar av BB. Hans bidrag har uppenbarligen varit värdefullt för bolaget. I förordet till den miljökonsekvensbeskrivning som bifogats ansökan anges bl.a. att ”Den hydrogeologiska beskrivningen, liksom utformningen av skydds- och kontrollåtgärder för vattenverksamheten hade inte varit möjlig utan BB”. När Nordkalk AB:s ansökan behandlades i miljödomstolarna anlätades SGU som remissinstans vid ett flertal tillfällen. BB har deltagit i handläggningen av remissärendena vid så gott som samtliga tillfällen, varav i ett fall som föredragande (yttrandet daterat den 18 augusti 2008 till Nacka tingsrätt).

Den fråga som aktualiserats i ärendet är om BB varit jävig att delta i handläggningen av SGU:s remissyttranden till miljödomstolarna i och med att han tidigare varit verksam i SGU:s uppdragsverksamhet avseende frågor som skulle behandlas i remissförfarandet. Det kan därvid inledningsvis konstateras att BB:s deltagande i de aktuella ärendenas handläggning varit sådant att han omfattats av förvaltningslagens jävsbestämmelser.

Som framgår av den rättsliga regleringen måste handläggningen av ett remissärende bedrivas under sakliga och opartiska former samt med beaktande av förvaltningslagens regler om jäv. Om man tidigare har tagit ställning eller engagerat sig i en fråga kan det leda till att det uppkommer misstanke om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Den jävsgrund som kan aktualiseras i ett fall som detta är den s.k. generalklausulen (11 § första stycket punkten 5).

Reglerna om jäv 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 Förvaltningslagsutredningens 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.

Mycket talar mot den bakgrunden för att det föreligger en jävssituation. Om en tjänsteman, på det sätt som skett, uppträder i dubbla roller utgör detta i vart fall tillräckliga skäl för myndigheten att pröva om jäv föreligger. Det ligger också ett ansvar på tjänstemannen att självant anmäla de omständigheter som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne. I detta fall skedde dock, såvitt utredningen visar, inte någon prövning av jävsfrågan hos myndigheten. Det borde ha skett.

SGU var inte beslutande i tillståndsfrågan utan myndighetens remissyttranden utgjorde en del av underlaget i domstolarnas prövning. Den omständighet att BB deltagit i såväl bolagets utredning inför ansökan som i SGU:s remissvar till domstolarna har kunnat beaktas i domstolsprövningen. Det bör därvid påpekas att myndigheten, genom att BB deltagit både i bolagets ansökan och i SGU:s remissyttranden, riskerat att dessa inte kunnat tillmätas full betydelse i processen.

SGU synes inte närmare ha reflekterat över de problem som kan uppstå då en tjänsteman tar del i både anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet. Reglerna om jäv syftar, som framgått, inte endast till att enskilda ärenden ska hanteras på ett opartiskt sätt. Deras funktion är i lika hög grad att säkerställa tilliten till att det allmännas verksamheter genomgående präglas av saklighet och opartiskhet. Även om en jävssituation enligt lagens mening inte är för handen kan tilliten till en myndighets verksamhet skadas redan av att det ser ut som om en intressekonflikt föreligger.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.