

Promemoria

Överprövning av beslut om skyddsjakt
och licensjakt för vissa rovdjur

Uppdrag om översyn av överklagandeprocessen beträffande beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn

Regeringskansliet uppdrog den 28 maj 2015 åt hovrättslagmannen Charlotta Riberdahl att biträda Näringsdepartementet med att föreslå en transparent och rättssäker processgång för överprövning av länsstyrelsens beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn som är förenlig med EU-rätten och andra internationella åtaganden. Den 16 juni 2015 anställdes hovrättsassessorn Nina Nordengren för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Genom denna promemoria, Överprövning av beslut om skydds-
jakt och licensjakt för vissa rovdjur, är uppdraget slutfört.

Jönköping i oktober 2015

Charlotta Riberdahl

/Nina Nordengren

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Promemorians huvudsakliga innehåll | 7 |
| 1 Författningsförslag..... | 11 |
| 1.1 Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)..... | 11 |
| 1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m..... | 13 |
| 2 Uppdraget och arbetets bedrivande | 15 |
| 2.1 Uppdraget..... | 15 |
| 2.2 Arbetets bedrivande och promemorians disposition..... | 16 |
| 3 Art- och habitatdirektivet och den svenska jaktlagstiftningen | 17 |
| 3.1 Art- och habitatdirektivet | 17 |
| 3.1.1 Art- och habitatdirektivets innehåll och syfte..... | 18 |
| 3.2 Jaktlagstiftningen..... | 19 |
| 3.3 Något om tidigare beslut om licensjakt och dess rättsliga prövning | 22 |
| 4 Överklagandeprocessen | 25 |
| 4.1 Århuskonventionen | 25 |
| 4.1.1 Bakgrund..... | 25 |
| 4.1.2 Århuskonventionens syfte och innehåll | 26 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.2 | Den svenska lagstiftningen | 26 |
| 4.3 | Århuskonventionen och EU-rätten | 30 |
| 4.4 | Länsstyrelsernas beslut om licensjakt | 33 |
| 4.5 | Överträdelseärende om tillgång till rättslig prövning av jaktbeslut..... | 36 |
| 4.6 | Professor Jan Darpös analys av överklagandeförbudet..... | 37 |
| 4.7 | Strider förbudet mot att överklaga Naturvårdsverkets beslut mot Århuskonventionen eller mot unionsrätten?..... | 39 |
| 5 | En nämnd för överprövning av jaktbeslut?..... | 45 |
| 5.1 | En central nämnd som överprövningsinstans..... | 45 |
| 5.1.1 | Fördelar med en nämnd för överprövning | 45 |
| 5.2 | En möjlig överprövningsnämnds sammansättning, ställning, arbetssätt och kostnader | 46 |
| 5.2.1 | En möjlig sammansättning | 46 |
| 5.2.2 | Nämndens arbetssätt och kostnader..... | 49 |
| 5.2.3 | Nämndens ställning | 50 |
| 5.3 | En särskild nämnd för överprövning bör inte inrättas | 53 |
| 6 | En återgång till domstolsprövning..... | 57 |
| 6.1 | Utgångspunkter..... | 57 |
| 6.2 | Överprövning ska ske i domstol..... | 57 |
| 6.2.1 | Generella krav om skyndsamhet i domstol | 58 |
| 6.2.2 | Hantering av ärenden om skyddsjakt och licensjakt | 58 |
| 6.2.3 | Några uppmärksammade fall..... | 60 |
| 6.2.4 | Domstolarnas handläggning..... | 61 |
| 6.2.5 | Överväganden om kompetens och en särskild forumregel | 64 |
| 6.2.6 | Överväganden om att utesluta Naturvårdsverket som överprövningsinstans..... | 67 |
| 6.2.7 | Förslag | 68 |
| 7 | Konsekvensanalys | 71 |

| | | |
|----------|---|----|
| Bilaga 1 | Uppdrag om översyn av överklagandeprocessen beträffande beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn | 75 |
| Bilaga 2 | Statistik om beslut av skyddsjakt 2011–2015..... | 79 |
| Bilaga 3 | Statistik över överklagade beslut – jaktlagstiftningen | 85 |
| Bilaga 4 | Statistik för beslut om licensjakt | 91 |

Promemorians huvudsakliga innehåll

58 § jaktförordningen innebär att om Naturvårdsverket självt beslutar om skyddsjakt eller licensjakt på björn, varg, järv eller lo (och beslut på skyddsjakt av kungsörn) kan det beslutet överklagas till förvaltningsdomstol. Skulle däremot Naturvårdsverket fatta beslut om delegation av skyddsjakt eller licensjakt av de nämnda rovdjuren kan inledningsvis själva delegationsbeslutet inte överklagas. När sedan länsstyrelsen som första instans fattar beslut i frågan kan det beslutet överklagas till Naturvårdsverket, men Naturvårdsverkets beslut kan därefter inte överklagas. Skyddsjaksbeslut eller licensjaksbeslut på dessa rovdjur där länsstyrelsen utgör första instans kan därmed som huvudregel inte överprövas av domstol.

Samtidigt har Sverige ratificerat art- och habitatdirektivet, som ger björn, varg och lodjur ett strikt skydd och Århuskonventionen, som anger att Sverige ska se till att allmänheten har rätt att få sådana beslut prövade av domstol eller i administrativ ordning och att rättsmedlen ska vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

Kommissionen driver ett överträdelseärende mot Sverige om den bristande möjligheten att rättsligt pröva beslut om skyddsjakt och licensjakt av rovdjur. Kommissionen anser att ordningen i Sverige om att jaktbeslut som fattats av länsstyrelsen endast kan överklagas till Naturvårdsverket inte är i överensstämmelse med Århuskonventionen jämfört med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av art- och habitatdirektivet.

Slutsatsen i denna promemoria är att överklagandeförbudet inte i och för sig strider mot Århuskonventionen. Däremot är ett sådant förbud inte förenligt med grundläggande principer om effektiva nationella rättsmedel och principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan. Det är därutöver möjligt att förbudet även strider mot likvärdighetsprincipen.

En bedömning är vidare att en nämnd för överprövning med ett brett deltagande från partsintressenter inte är ett godtagbart alternativ till domstolsprövning och skulle också med hänsyn till att den beräknade ärendemängden skulle uppgå till knappt 20 ärenden om året utgöra ett kostsamt och ineffektivt alternativ.

Huvudregeln är att dömande verksamhet ska ske i domstol. Ärenden som rör frågor om skydds- och licensjakt är juridiskt komplicerade och har ofta starka intressekonflikter. Det finns därför vid handläggningen av denna typ av ärenden starka skäl för en öppen process med god insyn. Det är även tveksamt om en nämnd skulle vara förenlig med Europakonventionens krav och EU-rätten.

Det föreslås mot denna bakgrund att länsstyrelsernas beslut om skydds- eller licensjakt av rovdjur ska överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till Naturvårdsverket.

Det som har anförts mot ett domstolsförfarande är främst kravet om skyndsamt, men även att domstolarna skulle sakna kompetens. Det föreslås därför att det i jaktförordningen införs en reglering om att beslut om skyddsjakt och licensjakt av rovdjur ska hanteras skyndsamt. Syftet är att besluten i normalfallet ska kunna överprövas i sak i underrätten och att kammarrätten ska hinna ta ställning till frågan om prövningstillstånd före den beslutade jakttiden så att beslutet kan verkställas om förutsättningar för skyddsjakt eller licensjakt finns.

Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt kräver i första hand juridisk kunskap. Domstolarna är därför utifrån ett rent kunskapsperspektiv den instans som är mest lämpad att överpröva dessa beslut. Det har inväntats att det därutöver krävs kunskap om djurs beteende. Domstolarna har dock tidigare slagit fast att undantagen i art- och habitatdirektiven ska tolkas restriktivt och att det är den myndighet som fattar beslut om undantag från det strikta skyddssystemet som har bevisbördan för att förutsättningarna för undantaget är uppfyllda. Det är sedan den överprövande instansens uppgift att döma i målet utifrån vad som har bevisats. Det saknas därmed behov av att förstärka domstolarna med särskild kompetens i form av sakkunniga. Däremot är det viktigt att det snabbt aktualiseras en stabil praxis, som i sin tur kommer att göra överklagandena onödiga. En förbättringsåtgärd skulle i stället kunna vara att öka specialiseringen i domstol. Under 2014 fattades 140 beslut om skyddsjakt av rovdjur, varav 13 överklagades. Under samma år

fattades 12 beslut om licensjakt, varav tre överklagades. Med hänsyn till det begränsade antalet ärenden skulle det i första hand vara relevant att samla ärenden vid en förvaltningsrätt. Det föreslås att denna måltyp ska handläggas hos en förvaltningsrätt. Förvaltningsrätten i Stockholm är den instans som överprövar beslut där Naturvårdsverket avgör ärendet som första instans och som tidigare avgjort dessa ärenden.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Härigenom föreskrivs
dels att rubriken närmast före 58 § ska ha följande lydelse,
dels att 58 § ska ha följande lydelse,
dels att det införs en ny paragraf, 60 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Bestämmelser om
överklagande**

**Bestämmelser om
överklagande *m.m.***

58 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. I fråga om följande beslut enligt denna förordning gäller dock

1. att beslut enligt 3 § fjärde stycket, 4 §, om beslutet avser annat än registrering av kronhjortsområde, 9 § andra och tredje styckena, 12 a § tredje stycket, 15 §, 21 § andra stycket, 24 a §, 30 §, 38 §, 40 a § tredje stycket, 47 § första stycket och 52 d § samt Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas,

2. att andra beslut av Polismyndigheten än sådana beslut som avses under 1 får överklagas hos länsstyrelsen, och

3. att andra beslut av länsstyrelsen *än sådana beslut som avses under 1 eller som avser avgift enligt 52 b och 52 c §§ får över-*

3. att andra beslut av länsstyrelsen *än beslut enligt punkt 1, beslut om avgift enligt 52 b och 52 c §§ och beslut om skydds jakt*

klagas hos Naturvårdsverket.

eller licensjakt av björn, varg, järv, lo eller kungsörn enligt 24 a § får överklagas hos Naturvårdsverket.

60 §

Ärenden om skyddsjakt eller licensjakt av björn, varg, järv, lo eller kungsörn ska hanteras skyndsamt.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 december 2015.
 2. Förordningen gäller även för beslut som har fattats före ikraftträdandet och som inte fått laga kraft.
 3. Förvaltningsrätten i Stockholm ska efter ikraftträdandet pröva överklaganden av länsstyrelsens beslut om skyddsjakt eller licensjakt enligt 24 a § som har inletts hos Naturvårdsverket men som ännu inte har avgjorts. Naturvårdsverket ska överlämna handlingarna till Förvaltningsrätten i Stockholm.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs det att det ska införas en ny paragraf,
7 g §, av följande lydelse.

7 g §

*Beslut av en länsstyrelse som
överklagas till en förvaltningsrätt
ska tas upp av Förvaltningsrätten
i Stockholm om beslutet gäller
skyddsjakt eller licensjakt av björn,
varg, järv, lo eller kungsörn.*

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2015.

2 Uppdraget och arbetets bedrivande

2.1 Uppdraget

Uppdraget, *se bilaga 1*, är att föreslå en transparent och rättssäker processgång för överprövning av länsstyrelsens beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn som är förenlig med EU-rätten och andra internationella åtaganden. Särskilt ska studeras hur en ordning enligt följande två alternativ kan utformas så att det nämnda syftet uppnås:

1. För att minska antalet besvärinstanser bör ärenden inte längre kunna överklagas till Naturvårdsverket. Beslut från länsstyrelsen överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol.
2. En nämnd för överprövning av jaktbeslut med ett brett deltagande från partsintressenter inrättas och leds av en lagfaren domare. Om nämndens beslut ska vara överklagbart ska utredaren redovisa prövningsordningen vid överklagande.

Uppdraget innefattar även att

- lämna de författningsförslag som förslagen föranleder,
- bedöma hur lämnade förslag påverkar förutsättningarna för att ett beslut om licensjakt ska kunna vinna laga kraft före respektive jaktsäsongens början, och
- lämna en heltäckande konsekvensbeskrivning för genomförande av redovisade förslag.

2.2 Arbetets bedrivande och promemorians disposition

Arbetet inleddes i juni 2015 med att gällande regelverk analyserades, särskilt art- och habitatdirektivet, Århuskonventionen och svensk jaktlagstiftning. En beskrivning och analys av lagstiftningen och tillämpningen av lagstiftningen finns i kapitel 3 och 4. Under arbetets gång har träffar med företrädare för Naturvårdsverket, Svenska Jägareförbundet, Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund och Regeringskansliet ägt rum. I kapitel 5 är alternativet nämnd analyserat, i kapitel 6 återfinns förslaget och kapitel 7 är en konsekvensanalys av förslaget.

3 Art- och habitatdirektivet och den svenska jaktlagstiftningen

3.1 Art- och habitatdirektivet

1983 ratificerade den svenska regeringen konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, SÖ 1983:30, (Bernkonventionen) från 1979. Konventionen har som mål att skydda vilda levande djur och växter samt deras biotoper, särskilt de arter och biotoper vars skydd kräver samarbete mellan flera stater. Särskild uppmärksamhet ägnas utrotningshotade och sårbara arter. Nödvändiga åtgärder ska vidtas för att bevara beståndet av vilda levande djur och växter på en nivå som motsvarar ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Även EU har ratificerat konventionen.

EU har därefter antagit två centrala direktiv, de s.k. naturvårdsdirektiven som innefattar fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter).

Direktiven innebär att medlemsstaterna är skyldiga att införa lagstiftning som uppfyller EU:s åtaganden enligt bl.a. Bernkonventionen (prop. 1994/95:117, ” sid. 25).

Fågeldirektivet innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande fågelarter inom EU. Art- och habitatdirektivet syftar till att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer och arter. Direktiv är till skillnad från EU:s förordningar inte direkt tillämpliga i Sverige. Däremot är Sverige som medlemsland skyldig att följa och införliva direktiven i den egna lagstiftningen. Om så inte sker kan kommissionen välja att väcka talan mot Sverige i EU-domstolen. Domstolen kan i vissa fall döma Sverige

till böter. De nationella domstolarna är också skyldiga att så långt möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med direktivs lydelse och syfte (se Nergelius och Melin, ”EU:s konstitution Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna”, 2012, s. 43).

Direktiverna införlivades i svensk rätt genom bl.a. bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259), förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och artskyddsförordningen (2007:845).

3.1.1 Art- och habitatdirektivets innehåll och syfte

Art- och habitatdirektivets syfte är att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter (artikel 2). Åtgärder som görs ska enligt direktivet syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus, men ska även ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Bevarandestatusen anses ”gynnsam” när den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av dess livsmiljö, när artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid och när det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

I bilagor till direktivet listas de arter som överhuvudtaget omfattas och de olika bilagorna uppställer skilda krav. I bilaga fyra listas de arter som kräver ett strikt skydd enligt artiklarna 12 och 13. De arter som finns upptagna i bilaga 4 och som skulle kunna bli föremål för jakt i Sverige är björn, varg, lodjur, fladdermöss, hasselmus, buskmus, utter, fjällräv och tumlare. Innebörden är därmed att den stora majoriteten av de cirka 50 arter som jagas i Sverige inte berörs av direktivet (jämför delbetänkande av Jaktlagsutredningen, ”Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt”, SOU 2014:54, sid. 165). I det här sammanhanget är det relevant att björn, varg och lodjur är arter som kräver ett strikt skydd.

Enligt artikel 12.1 får de strikt skyddade arterna inte avsiktligt fångas eller dödas. De får inte heller avsiktligt störas, särskilt under

parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Deras parningsplatser eller rastplatser får inte skadas eller förstöras. Det är också för de strikt skyddade arterna förbjudet att förvara, transportera och försälja exemplar av djur som samlats in i naturen (artikel 12.2). Medlemsstaterna ska införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av strikt skyddade arter. Mot bakgrund av den insamlade informationen ska medlemsstaterna vidta de forsknings- och bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna (artikel 12.4).

Direktivet ger möjligheter till undantag från skyddskraven under vissa förutsättningar. Undantagen regleras i artikel 16.1 a–e och är uttömmande. För att medlemsstaterna ska få tillämpa undantagen förutsätts enligt artikel 16.1 att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Om dessa grundläggande förutsättningar är uppfyllda så kan undantag göras

- a) för att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer,
- b) för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten, och andra typer av egendom,
- c) av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön,
- d) för forsknings- och utbildningsändamål samt återinplantering m.m., eller
- e) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de förtecknade arterna i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

3.2 Jaktlagstiftningen

Den svenska jaktlagstiftningen består av en övergripande jaktlag och en mer detaljerad jaktförordning. Av 2 och 3 §§ jaktlagen (1987:259) följer att vilda däggdjur och fåglar (vilt) som huvudregel är fredat.

Av i huvudsakligen jaktförordningens (1987:905) bilagor framgår sedan vilket vilt som får jagas och när och hur detta får ske. Det finns tre varianter av jakt, allmän jakt, licensjakt och skyddsjakt. *Allmän jakt* innebär att en art får jagas fritt, men jakttiden är oftast reglerad i jaktförordningen. *Licensjakt* betyder att en art får jagas efter tillstånd från en myndighet, som huvudregel reglerar myndigheten då också tiden, området och antal. De myndigheter som beslutar om licensjakt är Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Slutligen riktar sig *skyddsjakt* oftast mot en eller flera individer som i ett område orsakat konkret skada. Jakträtten innehas som huvudregel av markägaren.

Art- och habitatdirektivets krav har när det gäller jakt inte genomförts i jaktlagen utan i huvudsak i jaktförordningen. Eftersom huvudregeln i jaktlagen är att allt vilt är fredat, är det regeringen som i jaktförordningen reglerar om, när och hur jakt får ske. I detta arbete ska direktivets krav beaktas. Det sker löpande en omprövning av förutsättningar för jakt med hänsyn till bevarandestatus i jaktförordningen. Samberedning sker av Näringsdepartementet och Miljödepartementet. Allmän jakt är inte tillåtet på vilt som omfattas av ett strikt skydd (jfr a. SOU s. 165).

Däremot är skyddsjakt och licensjakt tillåtet under vissa förutsättningar. Skyddsjakt är som huvudregel tillåtet enligt 23 a § jaktförordningen om det inte finns någon annan lämplig lösning och det inte försvårar upprätthållandet av artens gynnsamma bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde om någon av följande förutsättningar är uppfyllda:

- av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön,
- av hänsyn till flygsäkerheten,
- för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, eller
- för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter.

Bestämmelsen speglar i huvudsak direktivets krav, även om den därutöver uttryckligen anger flygsäkerhet som grund. Till skillnad från direktivet gäller det dock enligt sin ordalydelse inte bara för de arter som omfattas av direktivet utan alla arter, (jfr a. SOU s. 167).

Enligt 23 b § jaktförordningen får Naturvårdsverket efter ansökan eller på eget initiativ besluta om skyddsjakt på björn, varg, järv, lo, säl eller örn, om förutsättningarna enligt 23 a § är uppfyllda. Om det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå, får beslut om skyddsjakt fattas även om någon skada inte har inträffat. Enligt 24 a § jaktförordningen gäller att beslut om skyddsjakt på björn, varg, järv, lo, och kungsrör får delegeras till länsstyrelserna.

Licensjakt efter vissa rovdjur är reglerad i 23 c och 23 d §§ jaktförordningen. I 23 c § anges att förutsättningar för att licensjakt efter björn, varg, järv och lo ska kunna tillåtas är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Av 23 d § följer att om det finns förutsättningar enligt 23 c § får Naturvårdsverket besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo.

Det betyder att för licensjakt av björn, varg, järv och lo krävs att direktivets allmänna förutsättningar om att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus i det naturliga utbredningsområdet måste vara uppfyllda. Därutöver krävs att jakten måste vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden

Enligt 24 a § andra stycket gäller sedan 2013 att Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde att besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo med stöd av 23 d §, under förutsättning att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger fastställda miniminivåer.

3.3 Något om tidigare beslut om licensjakt och dess rättsliga prövning

I nuläget förekommer endast licensjakt av björn, varg och lodjur. Det är främst licensjakten av varg som är kontroversiell och den rättspraxis som finns på området avser varg. De beslut som det hänvisas till i detta arbete rör därför huvudsakligen varg.

Delegation av beslut om licensjakt av varg till länsstyrelse skedde för första gången 2014. Dessförinnan fattades besluten av Naturvårdsverket. För 2010 fattade verket beslut om licensjakt av 27 vargar. Som grund för beslutet angavs att en begränsad jakt som tillfälligt stabiliserar stammen kring 20 årliga föryngringar är en förvaltningsåtgärd som är konfliktdämpande och kan ge större acceptans för kontroversiella bevarandeåtgärder, som flyttning av vargar av östligt ursprung, och därmed kommer bidra till att nå en gynnsam bevarandestatus. Förståelse och acceptans skulle enligt Naturvårdsverket vara förutsättningar för att nå de nationella målen i rovdjurspolitiken och för att uppnå en lokal acceptans för en svensk vargstam, som förstärkts genetiskt med hjälp av flyttade vargar (Naturvårdsverkets beslut 2009-12-17 Dnr 411-7484-09). För år 2011 fattade Naturvårdsverket beslut om licensjakt av 20 vargar på samma grund.

Redan besluten om licensjakt för 2010 och 2011 överklagades av miljöorganisationer och enskilda, men besvären avvisades, eftersom den rättsliga uppfattningen då var att dessa saknade besvärsmålsrätt. Först 2012 blev det genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 28 juni 2012 i mål 2687-12 klart att miljöorganisationer kan överklaga beslut som rör EU-rättsligt skyddade arter. (Se vidare om överklagandeprocessen under kapitel 4).

Naturvårdsverket fattade för år 2013 beslut om licensjakt av 16 vargar i åtta revir. Skälet för licensjakt angavs nu inte längre vara att söka social acceptans utan det skulle vara en selektiv och riktad jakt för att minska inavelsgraden i vargstammen. Miljöorganisationer överklagade och kammarrätten meddelade inhibition. Naturvårdsverket överklagade kammarrättens beslut om inhibition, men Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Förvaltningsrätten behandlade därefter ärendet i sak, biföll överklagandena och upphävde Naturvårdsverkets beslut om selektiv och riktad jakt. Därefter anförde domstolen att det fanns andra lämp-

liga lösningar som är mindre ingripande för att minska inaveln än selektiv och riktad jakt. Vidare menade rätten att beslutet om licensjakten inte kunde säkerställa att inte genetiskt värdefulla vargar fälldes. Slutligen menade domstolen att antalet vargar som omfattades av licensjakten inte var begränsat, eftersom nästan sju procent av den totala populationen omfattades (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 maj 2013 i mål nr 2428-13).

Förvaltningsrättens dom överklagades av Naturvårdsverket och Jägareförbundet. Kammarrätten anförde inledningsvis att beslutet om selektiv jakt löpt ut under 2013, men ansåg ändå att det fanns skäl för prövning till ledning för framtida licensbeslut. Domstolen slog fast att undantag från det strikta skyddssystemet ska göras enligt de förutsättningar som framgår av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet och att det undantag som kunde vara aktuellt var punkten e, att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de förtecknade arterna i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna. Kammarrätten slog fast att undantagen ska tolkas restriktivt och anförde att det skulle ankomma på Naturvårdsverket att visa att undantagen var tillämpliga. Kammarrättens slutsats var sedan att begreppet insamling även omfattade jakt. Sedan konstaterade rätten att både artikel 16.1 i direktivet och 23 c § jaktförordningen är ofullständiga genom att det inte anges något syfte eller skäl för undantaget, dvs. det anges inte vilket problem som ska angripas genom undantaget. Rätten ansåg att det är nödvändigt att finna ett syfte, eftersom det annars inte är möjligt att göra en meningsfull prövning om t.ex. undantaget är proportionerligt eller om det finns någon annan lösning på problemet. Därefter konstaterade rätten att syftet att minska inaveln i sig skulle kunna vara acceptabelt som motiv för undantag, eftersom inaveln i den svenska vargstammen är ett problem. För att beslutet ska kunna godtas måste dock också bevisen för att syftet kan uppnås ha en styrka som står i proportion till undantagets omfattning.

Kammarrätten ansåg vidare att det redan av ordalydelsen i Naturvårdsverkets beslut framgick att det fanns ett relativt svagt stöd för den eftersträlvade effekten, jakten förväntades ge ”viss” förbättring, som dessutom skulle vara ”temporär”. Det fanns vidare brister i beräkningarna av effekterna. Den för beslutet relevanta frågan – hur inavelskoefficienten påverkas av jakt respektive av att förbudet mot

att döda varg upprätthålls – tycktes inte alls ha utretts. Mot denna bakgrund ansåg kammarrätten att Naturvårdsverket inte i tillräcklig grad hade visat att det beslutade undantaget skulle uppnå syftet att minska inavelsgraden i vargstammen, eller med andra ord, att undantaget var ändamålsenligt. Det beslutade undantaget, jakt efter 16 vargar, behövde dessutom betraktas som relativt omfattande. Detta i kombination med det svaga stödet för syftet innebar vidare att vid en restriktiv tolkning att undantaget i vart fall inte kunde anses vara proportionerligt. Överklagandena kunde därför inte bifallas. Eftersom tiden för beslutets giltighet gått ut avskrevs målet. (Kammarrätten i Stockholms dom 2014-11-14 i mål 3273-13). Domen överklagades inte.

4 Överklagandeprocessen

I detta kapitel ska överklagandeprocessen för skyddsjakt och licensjakt av rovdjur beskrivas och analyseras. Inledningsvis redogör vi för Århuskonventionens krav. I 4.2 beskriver vi den svenska lagstiftningen. I 4.3 analyserar vi EU-rätten utifrån Århuskonventionens krav och i 4.4 beskriver vi svensk rättspraxis. 4.5 är en redogörelse för överträdelseärendet om överklagandeprocessen och 4.6 en beskrivning av professorn i miljö rätt, Jan Darpös uppfattning i frågan. 4.7 är en sammanfattning och analys.

4.1 Århuskonventionen

4.1.1 Bakgrund

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) undertecknades av Sverige den 25 juni 1998 med förbehåll för ratifikation. Sverige ratificerade sedan konventionen i april 2005 med vissa förbehåll, som i sammanhanget saknar relevans (se prop. 2004/05:65, s.2 och 17).

Århuskonventionen har också ratificerats av EU, som beslutat om flera rättsakter som genomför konventionens bestämmelser i EU-rätten. Det är bl.a. direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. Sverige måste anpassa den nationella rätten efter både konventionens och direktivens bestämmelser. I vissa delar är konventionens bestämmelser mer långtgående än direktiven. I andra delar råder det motsatta förhållandet (se a. prop. s. 18 ff).

4.1.2 Århuskonventionens syfte och innehåll

Konventionen ska bidra till att skydda allas rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande. Den bygger på insikten att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Konventionen och direktiven innehåller därför regler om att allmänheten ska få ta del av fakta om miljön och få medel att påverka myndighetsbeslut som har inverkan på miljön. Innehållet i konventionen består av tre olika delar, allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, allmänhetens rätt till delaktighet i beslutsprocesser som har inverkan på miljön, samt allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (se a. prop. s. 18 ff.). Det som är relevant för uppdraget är tredje punkten, allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Den fortsatta framställningen om Århuskonventionen kommer att fokusera på den delen.

Artikel 9 i konventionen gäller rättslig prövning. Punkten tre anger att varje part (dvs. exempelvis Sverige) ska se till att den allmänhet, som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. I termerna handlingar och underlåtenheter innefattas beslut (jämför Högsta förvaltningsdomstolens dom 14 februari 2014 i mål 5962–12.).

Punkten 9.4 anger bl.a. att förfarandena som avses i punkterna 1–3 ska erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

4.2 Den svenska lagstiftningen

Av 58 § jaktförordningen följer att det i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Därutöver anges att beslut av länsstyrelse (med några undantag) överklagas till Naturvårdsverket och att Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas. Vidare anges särskilt att 24 a §, som reglerar Naturvårdsverkets möjligheter att besluta om delegation av skyddsjaktsbeslut till länsstyrelse av björn, varg, järv, lo och kungsörn och verkets möjligheter att till

länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde delegera beslut om licensjakt av björn, varg, järv och lo inte får överklagas. Lydelsen om att de aktuella delegationsbesluten inte kan överklagas trädde i kraft den 1 juni 2014. Redan tidigare gällde dock att Naturvårdsverkets beslut i en överklagad fråga inte kunde överklagas, det har gällt under lång tid.

I 3 § förvaltningslagen finns emellertid ett generellt undantag om överklagandeförbud. Trots ett överklagandeförbud får ett beslut alltid överklagas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen).

Innebörden är att om Naturvårdsverket självt beslutar om skyddsjakt eller licensjakt på björn, varg, järv eller lo (och beslut om skyddsjakt på kungsörn) kan det beslutet överklagas till domstol. Enligt 22 och 22 a §§ förvaltningslagen gäller då att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. Överklagandet görs till förvaltningsrätten. Förvaltningsrättens beslut eller dom kan sedan överklagas till kammarrätten, men då krävs som huvudregel prövningstillstånd. Kammarrättens beslut eller dom kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, här krävs också prövningstillstånd. Skulle däremot Naturvårdsverket fatta beslut om delegation av skyddsjakt eller licensjakt av de nämnda rovdjuret kan inledningsvis själva delegationsbeslutet inte överklagas. När sedan länsstyrelsen som första instans fattar beslut i frågan kan det beslutet överklagas till Naturvårdsverket, men Naturvårdsverkets beslut kan därefter inte överklagas. Skyddsjaksbeslut eller licensjaksbeslut av dessa rovdjur där länsstyrelsen utgör första instans kan därmed inte överprövas av domstol om inte undantaget i 3 § förvaltningslagen aktualiseras, dvs. om ärendet rör civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Sverige är sedan 1952 anslutet till denna konvention. Enligt artikel 6 i konventionen har varje medborgare, när det gäller att pröva hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, rätt till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Med civila rättigheter avsågs ursprungligen sådant som traditionellt brukar räknas till civilrätten, dvs. rättigheter och skyldigheter mellan enskilda individer (t.ex. att

en person har en fordran mot en annan person). Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har dock ansett att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten, som rör förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna, avser civila rättigheter och skyldigheter i konventionens mening. Exempelvis har t.ex. tillstånd att förvärva fast egendom, att använda mark och att bygga, att driva viss rörelse eller verksamhet och att servera alkohol bedömts avse civila rättigheter. Vidare har sociala förmåner av skilda slag och vissa socialförsäkringsförmåner, t.ex. handikappersättning och vårdbidrag, ansetts vara sådana civila rättigheter som omfattas av artikel 6 (se betänkandet ”Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning”, SOU 2007:57, sid. 115.).

Överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen kom till genom de ändringar som gjordes i förordningen i samband med regeringens proposition 2012/13:191. I den föreslogs att det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken skulle vara att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige skulle uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvårades och socioekonomisk hänsyn skulle tas. Som mål för de nämnda rovdjursstammarna föreslogs referensvärden för populationsstorlek och utbredningsområde (se a. prop. s.1).

I propositionen anförde regeringen att Sverige i modern tid aldrig haft så stora rovdjursstammar och att det innebar nya utmaningar att utforma en politik som möjliggör en god förvaltning av stora rovdjur, som tillgodoser en bra balans mellan målet att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för stammarna och samtidigt tar hänsyn till de människor som lever och verkar i rovdjurståta områden (se a.prop. s. 14 f). I propositionen föreslog regeringen även att delegering till länsstyrelsen av beslutanderätten avseende skydds jakt på stora rovdjur borde ske utan begränsning, även till län som saknar reproducerande stam av den aktuella arten. Vidare föreslogs en utökad möjlighet att delegera beslut om licensjakt. Innebörden var att om ett rovdjursförvaltningsområde hade uppnått miniminivån för en art, borde delegering av beslut om licensjakt kunna ske till samtliga länsstyrelser som ingår i förvaltningsområdet utan begränsning. Det finns i Sverige tre rovdjursförvaltningsområden, norra, mellersta och södra.

Tidigare gällde att om en art fanns i ett så stort antal att det översteg såväl miniminivån för ett län som för det rovdjursförvaltningsområde som länet ingick i, fick Naturvårdsverket enligt 24 a § jaktförordningen delegera beslutsrätten för både skydds- och licensjakt utan att ange det högsta antalet djur som fick fällas, dvs. utan ett tak. Det fanns vidare ett utrymme för Naturvårdsverket att, enligt 24 b § jaktförordningen, till länsstyrelsen i ett län med reproducerande stam delegera beslutanderätten för skydds- och licensjakt även om förekomsten understeg miniminivåerna för länet och området, eller om miniminivå saknas. Naturvårdsverket skulle i ett sådant fall ange det högsta antal individer som fick fällas under ett år, dvs. beslutet om delegering skulle förenas med ett tak. Denna förutsättning uppfattades av vissa remissinstanser som ett problem i de fall då miniminivåerna överskreds för området men endast i något eller några län inom rovdjursförvaltningsområdet. Enligt vissa remissinstanser försvårade det förvaltningen i de län som uppnådde miniminivån, eftersom delegationen till länsstyrelserna inom rovdjursförvaltningsområdet då skedde med ett angivet antal djur som högst fick fällas, dvs. med ett tak. Regeringen angav som skäl för ändringsförslaget om delegation av licensjakt följande:

Om miniminivåerna uppnås för rovdjursförvaltningsområdet som helhet, men inte för vissa län inom området, är förhållandet oundvikligen sådant att miniminivåerna i minst ett annat län kommer att överskridas. I sådana län, där miniminivåerna överskrids, är det särskilt viktigt att ge utrymme för en adaptiv ekosystembaserad förvaltning där hänsyn kan tas till bl.a. vikande populationer av bytesdjur och socioekonomiska faktorer. Det finns annars risk för att betydande skador uppstår i det länet eller att rovdjurets påverkan på sina bytesdjur är orimligt stor. Vikande populationer av bytesdjur och omfattande angrepp på tamdjur kan påverka acceptansen för stora rovdjur negativt, vilket i sin tur kan leda till en bristande legitimitet för rovdjursförvaltningen. Under förhållanden där en länsvis miniminivå överskrids men där förvaltningsområdet ännu inte har uppnått sin miniminivå kan det finnas en god förståelse för att handlingsutrymmet är begränsat. Ett begränsat handlingsutrymme är svårare att motivera då miniminivån för området har uppnåtts (a.prop. s. 51).

I övervägandena om delegation berördes inte frågan att själva delegationsbeslutet inte skulle kunna överklagas. Att en konsekvens av delegationen också blev att beslut om skyddsjakt och licensjakt inte kunde domstolsprövas analyserades inte heller. I propositionen nämns det endast att ”En följd av ändringarna om utökad delegation till

den regionala nivån är att länsstyrelsens beslut om jakt får överklagas till Naturvårdsverket” (s. 52).

Riksdagen ställde sig bakom propositionen i beslut den 5 december 2013.

I januari 2014 delegerade Naturvårdsverket rätten att besluta om skyddsjakt efter björn, varg, lo till samtliga länsstyrelser i Sverige utom Länsstyrelsen i Gotlands län. Naturvårdsverket överlämnade vidare rätten att besluta om skyddsjakt efter järv till några länsstyrelser. Beslutet gällde till sommaren 2015 (NV-00003-14). I juni 2015 förlängdes beslutet om delegation av skyddsjakt efter björn, varg och lo till 31 december 2016. För järv delegerades rätten att besluta om skyddsjakt efter järv till länsstyrelserna i norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdet (NV-04080-15).

I oktober 2014 fattade Naturvårdsverket beslut om att delegera licensjakt av varg till mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Beslutet innebar att Naturvårdsverket delegerade rätten att fatta beslut om licensjakt efter varg till länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg, Stockholm, Värmland, Västmanland, Västra Götaland, Uppsala och Örebro. I beslutet angavs bl.a. att varje länsstyrelse ansvarar för att beslut om licensjakt efter varg uppfyller de förutsättningar som anges i 23 c § jaktförordningen.

Delegeringen gällde från och med den 30 oktober 2014 till och med den 15 februari 2017 (Beslut 2014-10-30, NV-06561-14).

4.3 Århuskonventionen och EU-rätten

Det finns några rättsfall från EU-domstolen som är av intresse för den nu aktuella frågan om överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen strider mot EU-rätten. Inledningsvis är 2011 års rättsfall *Trianel*, C 115-09 av betydelse. I det målet var det fråga om ett företag, *Trianel*, som avsåg att bygga ett stenkolkraftverk i Tyskland. Tysk myndighet hade gett ett delgodkännande och konstaterat att det inte fanns några rättsliga invändningar mot placeringen av anläggningen. En miljöskyddsorganisation överklagade till domstol och yrkade att dessa beslut skulle upphävas. De relevanta rättsakterna i målet var främst Århuskonventionen och direktiv 85/337 som handlar om bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

Organisationen menade att den enligt artikel 10 a i direktiv 85/337 hade en talerätt. I paragrafen anges bl.a. att medlemsstaterna inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen ska se till att allmänheten som har ett tillräckligt intresse, eller som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få bl.a. ett beslut prövat av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Den tyska lagstiftningen medgav dock bara talerätt om beslutet innebar en kränkning av klagandens rättigheter. Den tyska domstolen begärde då ett förhandsavgörande av EU-domstolen, som bl.a. svarade att direktivet skulle tolkas mot bakgrund av och med beaktande av mål som eftersträvas med Århuskonventionen. Vidare angavs att det ankommer på varje medlemsstat att i avsaknad av unionsbestämmelser ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan och som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som gäller för liknande talan enligt nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). EU-domstolen angav därför att artikel 10 a i direktivet utgör hinder för en lagstiftning som inte ger miljöorganisationer talerätt.

Det mest relevanta avgörandet i detta sammanhang är EU-domstolens förhandsavgörande från mars 2011 C-240/09, den slovakiska brunbjörnen. Domen avser tolkningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Bakgrunden var ett administrativt förfarande i Slovakien om att bl.a. bevilja undantag för brunbjörnens strikta skydd enligt direktivet (som framgått återfinns brunbjörnen i bilaga 4 i art- och habitatdirektivet och har därmed ett strikt skydd, undantag är uttryckligen och uttömmande reglerade i artikel 16 i art- och habitatdirektivet, jämför kapitel 3). En miljöorganisation överklagade till förvaltningsdomstol och krävde att få ställning som part i ärendet. Den nationella domstolen menade att den nationella rätten inte gav organisationen ställning som part, eftersom den definierade part som någon som fått sina rättigheter kränkt. Miljöorganisationen överklagade och gjorde gällande att Århuskonventionen hade direkt effekt. Den slovakiska domstolen begärde då ett förhandsavgörande

från EU-domstolen om Århuskonventionens artikel 9.3 tillämplighet. Domstolen anförde bl.a. följande:

En bestämmelse i ett avtal som unionen och dess medlemsstater har ingått med tredjeland ska anses ha direkt effekt om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av någon ytterligare rättsakt (se, bland annat, dom av den 12 april 2005 i mål C-265/03, *Simutenkov*, REG 2005, s. I-2579, punkt 21, och av den 13 december 2007 i mål C-372/06, *Asda Stores*, REG 2007, s. I-11223, punkt 82).

Bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskriver inte någon klar och tydlig skyldighet som direkt kan påverka enskildas rättsliga ställning. Eftersom endast ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” tillerkänns de rättigheter som föreskrivs i artikel 9.3, är nämligen fullgörande eller verkningarna av bestämmelsen beroende av en ytterligare rättsakt.

Dessa bestämmelser har emellertid, även om de är avfattade i allmänna ordalag, till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd.

I avsaknad av unionslagstiftning på området ankommer det emellertid på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, i förevarande fall livsmiljödirektivet. Medlemsstaterna bär ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt skydd (se, bland annat, dom av den 15 april 2008 i mål C-268/06, *Impact*, REG 2008, s. I-2483, punkterna 44 och 45).

Såsom framgår av fast rättspraxis får de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se domen i det ovannämnda målet *Impact*, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

Bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan följaktligen inte, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras, ges en tolkning som innebär att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

Av detta följer att när det är fråga om en art som skyddas av unionsrätten, bland annat av livsmiljödirektivet, ankommer det på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställts upp i artikel 9.3 i Århuskonventionen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning.

Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskyddsförening, såsom zoskupenie, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning (se dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet, REG 2007, s. I-2271, punkt 44, och domen i det ovannämnda målet Impact, punkt 54).

Mot denna bakgrund ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 9.3 i Århuskonventionen har inte direkt effekt enligt unionsrätten. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskyddsförening, såsom zoskupenie, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

4.4 Länsstyrelsernas beslut om licensjakt

Sedan Naturvårdsverket delegerat rätten att besluta om licensjakt till mellersta rovdjursförvaltningsområdet under 2014 fattade tre länsstyrelser beslut om licensjakt på varg för 2015. Länsstyrelsen i Värmlands län beslutade om licensjakt på högst 24 vargar och Länsstyrelsen i Örebro om licensjakt på 12 vargar. Dessa beslut överklagades till Naturvårdsverket, som fastställde besluten.

Därutöver fattade Länsstyrelsen i Dalarna beslut om licensjakt på fyra vargar inom renskötselområdet och fyra vargar utanför renskötselområdet i Dalarnas län. Länsstyrelsen anförde som skäl för beslutet bl.a. att vargarna försvårade renskötseln och att närgångna vargar under lång tid uppehållit sig nära bebyggelse, vilket skapat oro. Ansökningar hade gjorts om skyddsjakt, men ansökningarna hade avslagits. Besluten överklagades och Naturvårdsverket beslutade att länsstyrelsens beslut om jakt på totalt åtta vargar tillsvidare inte skulle gälla (inhibition) och upphävde sedan besluten vid den slutliga överprövningen, eftersom länsstyrelsen inte visade att samtliga kriterier

för licensjakt var uppfyllda. Därefter fattade dock länsstyrelsen ett nytt beslut om licensjakt av åtta vargar. Även det beslutet överklagades, men denna gång avslogs överklagandet.

Som framgått var Naturvårdsverkets beslut i de överprövade ärendena om licensjakt inte överklagbara. Trots detta överklagade Föreningen Nordulv Naturvårdsverkets beslut om licensjakt i Värmlands län och beslut om licensjakt i Örebro län till förvaltningsrätten och yrkade inhibition till dess saken slutligt avgjorts. Föreningen anförde bl.a. att Naturvårdsverket vid sin bedömning inte tagit hänsyn till domstolsavgöranden om licensjakt och Europeiska kommissionens två överträdelseärenden om licensjakten i Sverige är förenligt med art- och habitatdirektivet och om möjligheten till domstolsprövning. Enligt föreningen var det mycket som talade för att den svenska ordningen för överprövning av jaktbeslut inte lever upp till kraven i artiklarna 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen och att Naturvårdsverket inte kunde ses som en domstol enligt artikel 267 i Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF).

Förvaltningsrätten i Karlstad anförde att det i vart fall var tveksamt om överklagandeförbudet i jaktförordningen är förenligt med EU-rätten. I det fall överklagandeförbudet är oförenligt med EU-rätten finns det under vissa förutsättningar en skyldighet för domstol att åsidosätta den aktuella bestämmelsen. Domstolen gjorde därför därefter den bedömningen att beslutet var överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen, prövade föreningens yrkande om inhibition och fann att det fanns skäl att besluta om inhibition av licensjakten (Förvaltningsrätten i Karlstads beslut den 8 januari 2015 i mål 71-15 och mål 72-15).

Besluten överklagades till Kammarrätten i Göteborg som meddelade prövningstillstånd, biföll överklagandena och undanröjde beslutet om inhibition. Som skäl anfördes följande:

Länsstyrelsens beslut avser licensjakt på varg enligt jaktförordningen. Genom bl.a. jaktförordningen finns i svensk rätt regler som gör det möjligt att uppfylla kraven i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Bestämmelserna i direktivet innebär bl.a. att jakt på varg får ske endast om vissa i direktivet angivna undantag är uppfyllda. Direktivet innehåller inte några bestämmelser om rättslig prövning. Såväl Sverige som EU har dock ratificerat FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljö-

frågor (Århuskonventionen). Århuskonventionen är därmed en integrerad del av unionsrätten. Enligt artikel 9.3 i konventionen ska varje part se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

EU-domstolen har bedömt att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt. Bestämmelserna i artikel 9.3 har som syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd och kan inte, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras, ges en tolkning som innebär att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. Av detta följer att det – när det är fråga om en art som skyddas av unionsrätten – ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten (EU-domstolens avgörande C-240/09, p. 49–52).

Enligt kammarrättens mening finns det inte något utrymme för att tolka överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen på annat sätt än att Naturvårdsverkets beslut inte kan överklagas när beslutet avser prövning av länsstyrelsens beslut.

Vidare kan konstateras att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte föreskriver att den rättsliga prövningen måste ske i domstol, utan att den kan ske även i administrativ ordning. Inte heller finns det någon EU-rättslig princip som ställer krav på den nationella rättsordningen att gå längre än vad som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen, som är en integrerad del av EU-rätten.

Det har därmed inte funnits skäl för förvaltningsrätten att ta upp Föreningen Nordulvs överklagande till prövning. Förvaltningsrätten borde i stället ha avvisat överklagandet på den grunden att Naturvårdsverkets beslut inte är överklagbart. Överklagandena ska därför bifallas och förvaltningsrättens beslut undanröjas (dom 2015-01-15 i mål 129-15 och 130-15).

Kammarrättens domar har därefter överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen av Föreningen Nordulv, som även yrkade inhibition och hemställde om att domstolen skulle inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade prövningstillstånd i frågan om ett beslut fattat av Naturvårdsverket om licensjakt av varg kan tas upp till prövning av domstol trots att det enligt 58 § 1 jaktförordningen inte får överklagas. Högsta för-

valtningsdomstolen avslag yrkandet om inhibition och meddelade också att domstolen senare skulle ta ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen.

Därmed finns alltså än så länge motstridiga tolkningar av domstol i fråga om förbudet i jaktförordningen är förenligt med EU-rätten och rättsläget är i nuläget oklart till dess Högsta förvaltningsdomstolen avgjort målet.

Den praktiska konsekvensen av domstolsavgörandena blev att licensjakten av varg under 2015 kunde genomföras.

4.5 Överträdelseärende om tillgång till rättslig prövning av jaktbeslut

I november 2013 begärde EU-kommissionen information om tillgången till rättslig prövning av jaktbeslut av den svenska regeringen.

I juli 2014 lämnade kommissionen en formell underrättelse till den svenska regeringen i ärendet. Av underrättelsen framgår bl.a. detta: Århuskonventionen blev 2005 en integrerad del av EU-lagstiftningen i enlighet med 216.2 i EUF-fördraget. EU-domstolen har i en dom från 2011, i mål C 240/09, punkterna 30 och 38 bekräftat att artikel 9.3 ingår i unionens rättsordning. Kommissionen anser att artikel 9.3 ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att den ändamålsenliga verkan av direktivet säkras. Detta innebär att en medlemsstat i de fall då kraven i art- och habitatdirektivet inte följs ska se till att det finns en möjlighet till rättslig prövning inför en nationell domstol. Ett rent administrativt prövningsförfarande är inte tillräckligt. Artikel 9.3 i Århuskonventionen ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning för att besluta hur de följer kraven. EU-domstolen har dock vid flera tillfällen bekräftat att den skönsmässiga procedurala bedömningen inte är obegränsad utan måste fastställas mot bakgrund av målen i EU-lagstiftningen, se dom maj 2011 i mål C-115/09 Trianel, punkterna 55-57. I detta fall måste den skönsmässiga bedömningen utövas med hänsyn till artikel 9.3 i Århuskonventionen att säkerställa ett effektivt domstolskydd vid tillämpningen av art- och habitatdirektivet om bevarande av livsmiljöer samt vilda fauna och flora. I en dom från mars 2011 i mål C 240/09 punkt 49 och 50 har EU-domstolen bekräftat att artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tillämpas på ett sådant sätt att

det finns tillgång till rättslig prövning inför en domstol. Kommissionen anser att ordningen i Sverige om att jaktbeslut som fattats av länsstyrelsen endast kan överklagas till Naturvårdsverket inte är i överensstämmelse med artikel 9.3 jämfört med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av art- och habitatdirektivet. I enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen Sveriges regering att inkomma med synpunkter i ärendet inom två månader och förbehåller sig rätten att vid behov avge ett motiverat yttrande.

4.6 Professor Jan Darpös analys av överklagandeförbudet

Professor Jan Darpö har skrivit en artikelserie om rovdjurspolitik och överklagandeförbudet, "Vargen och domstolscircusen 1–3 (InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-12-01, 2014-12-22 och 2014-12-30). I den gör han bedömningen att mycket talar för att 58 § i jaktförordningen inte strider mot Århuskonventionen. Han anför att det förvaltningsrättsligt i och för sig kan tyckas konstigt med en myndighet som utfärdar riktlinjer i en fråga, samtidigt som man överprövar beslut som sorterar under dem. Detta är dock vanligt inom miljörätten. Enligt Darpö är dessutom den överprövning som sker i Naturvårdsverket fullödlig med tillämpning av officialprincipen och det finns möjlighet att besluta om inhibition. Till detta kommer enligt honom de konstitutionella garantierna mot otillbörlig påverkan vid myndigheternas tolkning av lagstiftningen i enskilda ärenden genom bestämmelserna i regeringsformen. Det som skulle tala i motsatt riktning är i viss mån likvärdighetsprincipen. Han anför här att den som ansöker om skydds jakt i vissa situationer genom 3 § förvaltningslagen och bestämmelserna i Europakonventionen alltid kan få sin talan prövad. Exempelvis menar han att det knappast skulle finnas någon förvaltningsdomstol i vårt land som inte skulle tillåta en sameby, som fått avslag på sin begäran om skydds jakt på varg som river deras renar, att driva sin talan i domstol enligt dessa bestämmelser. Samtidigt påtalar han att likvärdighetsprincipen bara bör vara relevant för skydds jakt och inte licensjakt och inte heller när det gäller skydds jakt är rättsläget klart. Kammarrätten i Göteborg har i dom 2014-11-26 i mål 4587-

14 uttalat att jakträtten omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen, men ansett att avslaget om skyddsjakt inte berörde denna rätt. Hans slutsats blir därför när det gäller likvärdighetsprincipen att den knappast får någon avgörande betydelse. Han redogör vidare också för utvecklingen inom EU-rätten när det gäller allmänhetens tillgång till rättslig prövning inom miljöområdet och anför att EU-domstolen i en rad domar klargjort att miljöorganisationerna har möjlighet att överklaga. Samtidigt anför han dock vidare att rättsfallet om den slovakiska brunbjörnen visar att det finns en gräns för konventionens påverkan på unionsrätten och framför följande:

Här uttalande ju EUD att de nationella domstolarna har en unionsrättslig skyldighet att *så långt som möjligt* tolka de processuella reglerna så att de medger klagorätt för miljöorganisationerna. Det bör alltså noteras att domstolen inte kräver att de nationella organen ska sätta de egna reglerna åt sidan – artikel 9.3 i Århuskonventionen har alltså *inte* direkt effekt. Avgörandets kraftiga genomslag i medlemsstaterna beror istället på att de flesta nationella processregler i dessa sammanhang är ”öppna”, dvs. möjliga att tolka så att de medger klagorätt för miljöorganisationerna. När HFD tog ställning för att dessa organisationer ska kunna överklaga jaktbeslut var det med tillämpning av den öppna regeln i 22 § FL. *Anok* (Högsta förvaltningsdomstolens dom 14 februari 2014 i mål 5962-12, egen kommentar) var mera långtgående på så vis att man tillämpade samma synsätt på ett beslut som inte omfattas av EU-rätten, men det var fortfarande fråga om en tolkning av den öppna talerätsregeln. *Den slovakiska brunbjörnen* har däremot inte någon effekt på regler som är stängda eller absoluta, som exempelvis 58 § JaktF. Ordalydelsen är ju att ”Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas” och i detta kan man inte tolka in en möjlighet att komma vidare till domstol. För miljöorganisationerna finns heller ingen restregel som den i 3 § FL.

Trots att Darpö drar slutsatsen att den svenska lagstiftningen inte strider mot Århuskonventionen tror han att EU-domstolen i ett förhandsavgörande inte skulle acceptera systemet utan att den skulle ha invändningar med hänvisning till EU-rättens ändamålsenliga verkan. Han menar att det i grunden handlar om

...å ena sidan regler om strikt artskydd som har direkt effekt i medlemsstaterna, å den andra en i rättspraxis formulerad talerätsregel som bara är tillämplig om de nationella processreglerna ger utrymme. Det finns givetvis de som hävdar att i den här situationen blir EU-rättens genomslag helt beroende av om medlemsstatens rättsordning tillåter det. En sådan inställning tror jag emellertid inte håller, åtminstone inte

om man ser till vad EU-domstolen skulle svara om man fick frågan. Tänk er att vi vänder oss till domstolen med en begäran om förhandsavgörande där vi frågar vad den tycker om en ordning där den nationella lagstiftaren har avskaffat möjligheten till domstolsprövning av myndigheternas beslut enligt ett EU-direktiv i syfte att undvika att domstolarna fortsätter att undanröja besluten.

4.7 Strider förbudet mot att överklaga Naturvårdsverkets beslut mot Århuskonventionen eller mot unionsrätten?

Bedömning: Överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen strider i och för sig inte mot artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen. Däremot är ett sådant förbud inte förenligt med grundläggande principer om effektiva nationella rättsmedel och principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan. Det är därutöver möjligt att förbudet även strider mot likvärdighetsprincipen.

Skälen för bedömningen:

Såväl Sverige som EU har ratificerat Århuskonventionen, Sverige har varit drivande i processen med konventionens tillkomst. Av konventionens artiklar 9.3 och 9.4 framgår att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha rätt att få exempelvis beslut som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Enligt 9.4 ska rättsmedlen vara effektiva, objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Artikel 9.3 i Århuskonventionen anger därmed uttryckligen ett administrativt förfarande som alternativ till domstol. Eftersom ett överklagande från länsstyrelsen till Naturvårdsverket är en överprövning i administrativ ordning torde artikel 9.3 inte utgöra ett hinder för ett överklagandeförbud.

I stället skulle det vara artikel 9.4 som i första hand skulle vara relevant, här anges som anförts krav om att överklagandeförfarandet ska vara effektivt. Enligt artikeln ska överprövningen erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel samt vara objektiv, rättvis, snabb och inte oöverkomligt kostsamt. Naturvårdsverket har i egenskap av förvaltningsmyndighet att iaktta de riktlinjer som gäller för all

offentlig förvaltningsverksamhet vid handläggningen av ärenden som överklagas till verket; nämligen legalitets-, objektivets- och proportionalitetsprincipen. Vidare ska verket vid sin handläggning se till att ärendet blir så väl utrett att det utmynnar i ett materiellt riktigt beslut – den s.k. officialprincipen. Naturvårdsverket kan även snabbt pröva ett överklagat ärende och har möjlighet att inhibera beslut (förordna att beslutet tills vidare inte ska gälla) från länsstyrelserna. Den överprövning som Naturvårdsverket gör torde i och för sig formellt uppfylla även de krav som anges i artikel 9.4 Århuskonventionen.

Av två förhandsavgöranden från EU-domstolen (det s.k. Trianel-fallet och det s.k. slovakiska brunbjörnsfallet) följer att Århuskonventionen inte har direkt effekt i medlemsländerna och att det saknas unionslagstiftning om artiklarna 9.3 och 9.4. EU-domstolen har dock uttalat att det i avsaknad av unionslagstiftning ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som ger ett effektivt skydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, som exempelvis art- och habitatdirektivet. Dessa processuella regler får varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). Enligt EU-domstolen följer av detta att det ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna.

EU-domstolen anförde vidare i målet om den slovakiska brunbjörnen, C 240/09, att det är de nationella domstolarnas uppgift att så långt som möjligt tolka den nationella lagstiftningen utifrån syftet med Århuskonventionen och unionsrätten (punkterna 49–50).

Ett problem med nuvarande ordning skulle därmed kunna vara att den inte skulle vara förenlig med den s.k. likvärdighetsprincipen. Som framgått får de processuella regler medlemsstaterna tillhandahåller för att miljöbeslut ska kunna överklagas inte vara mindre förmånliga än de som gäller för liknande talan enligt nationell rätt. När det gäller jakt av rovdjur skulle nämligen trots överklagandeförbudet i 58 § jaktförordning exempelvis djurägare i vissa situationer ha en överklaganderätt enligt 3 § förvaltningslagen där det anges att ett beslut alltid får överklagas om det behövs för att tillgodose

rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Som redovisats i avsnitt 4.2 gäller enligt 3 § förvaltningslagen och artikel 6 i Europakonventionen att varje medborgare alltid har rätt till en domstolsprövning när det gäller hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. Med civila rättigheter avses inte bara rättigheter och skyldigheter mellan enskilda individer utan även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten, som rör förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna. Den exakta gränsdragningen, som fastställs av Europadomstolen är oklar. Som framgår av 4.6 har professor Darpö ansett att en sameby som vill överklaga skyddsjakt på varg skulle vara en sådan talan. Samtidigt har som framgår i avsnitt 4.6 professor Darpö i sin artikelserie även hänvisat till ett domstolsavgörande där en djurägars rätt till skyddsjakt inte ansågs omfattas av egendomsskyddet. I det nu pågående målet i Högsta förvaltningsdomstolen har Föreningen Nordulv argumenterat om likvärdighetsprincipen och hänvisat till andra exempel i svensk rättspraxis som rör licensjakt av älg, där ett jaktlag kunde överklaga trots ett uttryckligt överklagandeförbud i jaktförordningen (Kammarrätten i Göteborg beslut 4691-14).

Rättsläget är därmed oklart. Om rätten till skyddsjakt skulle omfattas skulle konsekvensen bli att jaktintressen i vissa fall skulle ha rätt till domstolsprövning, men inte de som företräder skyddsintressena, eftersom en talan om att skyddsjakt skulle strida mot art- och habitatdirektivet inte skulle omfattas. Det skulle kunna strida mot likvärdighetsprincipen. I sin artikel framför Darpö att bestämmelsen dock knappast kan bli aktuell i ärenden om licensjakt och tror därför inte att likvärdighetsprincipen får någon avgörande betydelse.

Det som dock i stället, med hänsyn till det osäkra rättsläget om likvärdighetsprincipen huvudsakligen är grunden för bedömningen att nuvarande ordning med ett överklagandeförbud av Naturvårdsverkets beslut strider mot EU-rätten är principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan (*effet utile*) samt avsaknande av ett effektivt rättsligt skydd inom ett område som omfattas av EU-rätten.

För att EU-rätten på ett effektivt sätt ska få avsedd verkan i medlemsstaterna krävs att tolkningen och tillämpningen av EU-rätten inte varierar från en medlemsstat till en annan. Enligt artikel 4.3. i EU-fördraget ska medlemsstaterna avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

För att säkerställa att EU-rätten tolkas och tillämpas enhetligt har bl.a. EU-domstolen tillerkänts en behörighet att meddela förhandsavgöranden.

Enligt artikel 267 i fördraget om europeiska unionens funktionsätt (FEUF) är Europeiska unionens domstol behörig att meddela förhandsavgörande angående

- a) tolkningen av fördragen,
- b) giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, organ eller byråer.

Enligt artikel 267.2 FEUF är det ”domstol i en medlemsstat” som kan begära förhandsavgöranden. Helt klart är att svenska allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar jämte specialdomstolar som t.ex. Arbetsdomstolen tillhör kategorin domstolar. Men även andra dömande nationella organ betraktas som domstolar enligt artikel 267. Organet ska för att kunna begära förhandsavgörande vara upprättat enligt lag, vara självständigt, varaktigt och utgöra en obligatorisk prövningsinstans. Förfarandet inför organet ska vara kontradiktoriskt och juridiskt bidande avgöranden ska träffa opartiskt och oavhängigt utifrån tillämpning av lag och inte skön (se mål C 393-92 Ijsselmij, H. Matz, Begreppet domstol i EU-rätten. En studie av domstolsbegreppet i bestämmelserna om förhandsavgörande, 2010).

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att varken länsstyrelser eller regeringen är sådana organ som kan inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen (se RÅ 1998 not 128). Motsvarande torde gälla beslut från olika förvaltningsmyndigheter som t.ex. beslut från Naturvårdsverket.

Art- och habitatdirektivet har direkt effekt enligt EU-rätten vilket innebär att det strikta artskydd och undantagen från detta som regleras i artiklarna 12 och 16 ska ges företräde framför motstridiga nationella regler.

Nationell rätt måste tillämpas på ett sätt som säkrar EU-rättens genomslag. Enligt artikel 19.1 Unionsfördraget (FEU) ska medlemsstaterna tillhandahålla de rättsmedel som behövs för att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

Svensk nationell rätt ska alltså tillhandahålla de rättsmedel som krävs för unionsrättens genomslag. Det får alltså inte finnas några

begränsningar i nationell rätt som försvårar unionsrättens rättsliga verkan.

Av EU-domstolens praxis framgår vidare att på EU-rätten grundade beslut ska kunna bli föremål för överprövning i domstol. Denna princip om ett effektivt domstolsskydd eller rättsmedel utgör en allmän unionsrättslig grundsats som bygger på författningstraditioner som är gemensam för medlemsstaterna och som även kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Den gäller beslut från såväl nationella myndigheter som beslut som fattas av en EU-institution. (se t.ex. målen 222/84 Johnston, C222/86 Heylens och C 97/91, Borelli).

Sammantaget är bedömningen att nuvarande ordning – som inte möjliggör överprövning i domstol innefattande en möjlighet att inhämta förhandsavgörande av EU-domstolen – inte är förenligt med EU-rättens krav på effektiva nationella rättsmedel och principen om ändamålsinriktad tolkning av unionsrättsliga regelverk.

5 En nämnd för överprövning av jaktbeslut?

I uppdraget anges särskilt att två alternativ ska studeras. Det ena är att länsstyrelsernas beslut ska kunna överklagas direkt till förvaltningsdomstol. Det andra är att överväga en nämnd för överprövning av jaktbeslut med ett brett deltagande från partsintressenter under ledning av en lagfaren domare. Om nämndens beslut ska vara överklagbart ska utredaren redovisa prövningsordningen vid överklagande. I detta kapitel ska alternativet nämnd analyseras.

5.1 En central nämnd som överprövningsinstans

Det finns ett stort antal nämnder inom svensk statsförvaltning av olika slag, såsom t.ex. Notariennämnden, Revisorsnämnden, Veterinära ansvarsnämnden, Skatterättsnämnden och ett flertal etikprövningsnämnder. Flera av nämnderna är egna myndigheter och har en egen instruktion medan andra får sina uppgifter fastställda genom regleringsbrev till någon utsedd värdmyndighet. De allra flesta består av en ordförande, som är eller har varit ordinarie domare och ledamöter med kompetens från områden som anses vara av värde i den aktuella nämnden. Vid handläggningen av ärenden hos nämnderna är det förvaltningslagen som är tillämplig.

5.1.1 Fördelar med en nämnd för överprövning

Vid möten med bl.a. Naturvårdsverket och Svenska Jägareförbundet är det främst de långa handläggningstiderna som har varit det starkaste argumentet mot att åter införa en överprövning i förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket har också

lyft fram att det finns behov av särskild kompetens när det gäller djurs beteende. Vid exempelvis beslut om skyddsjakt måste beslutsinstansen kunna bedöma djurets fortsatta beteende, om det kommer att förflytta sig, om det exempelvis på nytt skulle attackera ett tamdjur eller om alternativa möjligheter än jakt står till buds.

Vidare har betonats att framförallt beslut om skyddsjakt måste meddelas skyndsamt. Från mark- och jägarorganisationer har påtalats att en domstolsprocess inte är anpassad för de skyndsamhetskrav som beslut om skydds- och licensjakt kräver.

Det är klart att för vissa ärenden kan det vara en fördel och mer ändamålsenligt om prövningen sker i en särskilt sammansatt instans där ledamöter med kunskap och erfarenhet från området i fråga medverkar. Ärendena skulle bli allsidigt belysta och deltagande av ledamöter med särskild sakkunskap skapar legitimitet. Det är emellertid viktigt att en nämnd är sammansatt på ett sådant sätt att deras oberoende inte sätts i fråga.

I vissa fall kan också en överprövning i en särskild nämnd korta handläggningstiden.

5.2 En möjlig överprövningsnämnds sammansättning, ställning, arbetssätt och kostnader

För att kunna analysera fördelar och nackdelar med en nämnd måste man först kunna skapa sig en föreställning om en sådan nämnds sammansättning, ställning, arbetssätt och kostnader.

5.2.1 En möjlig sammansättning

I uppdragsbeskrivningen anges som nämnts att en nämnd skulle ha ett brett deltagande från partsintressenter och ledas av en lagfaren domare. När det gäller frågan om vem som skulle kunna ha ett partsintresse kan ledning sökas i viltförvaltningsdelegationernas sammansättning och i utformningen av det nationella rovdjursrådet.

Genom förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer infördes sådana delegationer vid länsstyrelserna. En viltförvaltningsdelegation är ett organ inom länsstyrelsen för samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länet. Den ska besluta om övergripande

riktlinjer för viltförvaltningen inom länet, skötsel av bl.a. älgstammen, licensjakt och skyddsjakt inom länet, och bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen. En delegation består, utöver ordföranden som i normalfallet är landshövdingen, av fem ledamöter som är politiska företrädare och som utses efter förslag av landstinget. En ledamot med särskild kunskap i frågor om trafiksäkerhet och illegal jakt utses efter förslag av Polisen. Därutöver ska det finnas sex ledamöter som utses på förslag av berörda intresseorganisationer i länet. Det ska vara en ledamot som representerar jakt- och viltvårdsintresset, en ledamot som representerar naturvårdsintresset, en ledamot som representerar friluftshintresset, en ledamot som representerar ägare och brukare av jordbruksmark, en ledamot som representerar lokalt näringsliv och turism och en ledamot som representerar skogsnäringen. Därutöver ska län med yrkesfiske ha en ledamot som representerar yrkesfisket, län med fäbodbruk ha en ledamot som representerar fäbodbruket och län med rennäring ha en ledamot som representerar rennäringen och en ledamot som utses efter samråd med Sametinget.

Bakgrunden till förordningen var att regeringen ansåg att det behövdes ett sådant organ för att uppnå acceptans för rovdjuren och åstadkomma ett reellt regionalt ansvar och lokalt inflytande över rovdjursförvaltningen. Delegationerna skulle ersätta tidigare viltvårdsnämnder och regionala rovdjursgrupper. För att kunna göra sammantagna bedömningar i bred samverkan om viltförvaltningen inom länet, skulle viltförvaltningsdelegationerna ha bred representation med företrädare för olika intressen och även politisk representation (se prop. 2008/09:210, s.25).

Viltförvaltningsdelegationerna har alltsedan sin tillkomst varit omdiskuterade och kritik har framförts utifrån skilda perspektiv. Inledningsvis har delegationens mandat för att fatta beslut varit oklart enligt flera länsstyrelser och det har i sin tur lett till olikartad praxis. Från flera intresseorganisationer har framförts att arbetet i delegationen är tidsödande, men leder till begränsat inflytande. Från naturvårdsorganisationer har framförts att jägarintresset blivit för starkt, eftersom även de ledamöter som är utsedda att företräda exempelvis mark- eller skogsintressen samtidigt kan vara medlemmar i jägarorganisationer.

För närvarande utvärderas de regionala viltförvaltningsdelegationerna av Regeringskansliet. Utvärderingen kommer att titta på

hur väl delegationerna fyller sin funktion, sammansättningen av delegationerna med fokus på balansen mellan olika intressen samt förutsättningarna för delegationerna att klara ett effektivt och rätts-säkert beslutsfattande (se debattartikel 4 februari 2015 i Svenska Dagbladet).

Det nationella rovdjursrådet har funnits sedan 2002. Det är ett råd inom Naturvårdsverket med rådgivande funktion. Ordförande i rådet är Naturvårdsverkets representant för rovdjursfrågor och ledamöter är representanter för Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF, Samernas Riksförbund, Föreningen Sveriges Fäbodbrukare, Skogsindustrierna, Naturskyddsföreningen, Viltskadecenter och länsstyrelsen, sammantaget har rådet alltså elva ledamöter utöver ordföranden (se Naturvårdsverkets hemsida).

Rådets syfte är dels att vara ett stöd för Naturvårdsverket i dess arbete, dels till att fungera som en kanal från verket till andra intressenter. Det är verket som utser samtliga ledamöter (Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket, SOU 2008:62, avsnitt 11.3.2).

Som en vidare jämförelse kan man titta på expertsammansättningen i de utredningar som rört rovdjur. I utredningen om de stora rovdjuren, som arbetade under tiden 2006–2007 var utöver företrädare för Regeringskansliet företrädare från Världsnaturfonden WWF, Svenska Rovdjursföreningen, Naturvårdsverket, Svenska jägareförbundet, Sametinget, Lantbrukarnas riksförbund LRF, Viltskadecenter, Svenska Samernas Riksförbund SSR och Åklagarmyndigheten representerade.

Utifrån dessa jämförelser är det rimligt att i vart fall följande organisationer skulle vara företrädare i en nämnd:

1. Svenska Jägareförbundet
2. Lantbrukarnas riksförbund, LRF
3. Samernas Riksförbund, SSR
4. Världsnaturfonden, WWF
5. Svenska Rovdjursföreningen
6. Naturskyddsföreningen

Med en sådan sammansättning skulle antalet ledamöter vara sju ledamöter; en ordinarie domare och sex övriga ledamöter som representerar olika partsintressen.

5.2.2 Nämndens arbetsätt och kostnader

Utifrån en jämförelse med hur andra nämnder har organiserats kan en utgångspunkt vara att nämnden skulle ha deltidsanställd personal som handläggare och kunna vara verksam i exempelvis Naturvårdsverkets lokaler. De anställdas uppgifter skulle vara att bereda inkomna överklagandena, sammankalla ledamöterna och föredra ärendet i nämnden samt därefter expediera beslutet.

Som framgår av kapitel 7 skulle det röra sig om högst ett tjugotal ärenden per år. På sikt skulle denna mängd med en utvecklad praxis hos nämnden kunna minska. Från Svenska Jägareförbundet har anförts att förvaltningen av rovdjuren måste vara adaptiv, dvs. vara föränderlig. Rovdjurens antal ökar och de etablerar sig inom nya områden. Därmed uppstår också ständigt nya konfliktytor med människor och tamdjur, vilket i sin tur leder till förändrade förutsättningar för skydds jakt och licensjakt. Därmed är det enligt förbundet svårt att bedöma den framtida ärendemängden.

Ett exempel på en annan nämnd är den Centrala djurförsöksetiska nämnden, som är en myndighet med två uppdrag: att pröva överklaganden av beslut som fattats av en regional djurförsöksetisk nämnd och att utföra utvärderingar i efterhand av djurförsök. Denna myndighet kom till 2013 genom proposition 2011/12:138. Tidigare kunde överprövningen ske i förvaltningsdomstol. I det betänkande som låg till grund för utredningen, "Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning", SOU 2007:57, gjordes bedömningen att kostnaden för den Centrala djurförsöksetiska nämnden under det första året skulle uppgå till en miljon kronor. Man räknade med en ärendemängd på cirka 70 ärenden om året. I detta fall skulle det kunna handla om betydligt färre ärenden. Samtidigt är dessa resurskrävande. Särskilt skydds jaktbeslut måste avgöras skyndsamt och kunna inhiberas (dvs. förordnas att beslutet tills vidare inte ska gälla). Det skulle kunna innebära en hög sammanträdesfrekvens med en beredskap för ledamöterna att snabbt kunna

infinna sig. Det i sin tur skulle kunna medföra att en sådan nämnd oavsett ärendemängden skulle bli kostnadskrävande.

5.2.3 Nämndens ställning

Det är i uppdragsbeskrivningen oklart om nämnden skulle utgöra slutinstans eller om nämndens beslut skulle kunna överklagas.

En nämnd skulle för att fylla någon funktion behöva vara slutinstans. I dag fattas beslut om skyddsjakt och licensjakt efter delegation av länsstyrelserna och besluten kan överklagas till Naturvårdsverket som är slutinstans. Processen garanterar genom viltförvaltningsdelegationerna vid länsstyrelserna och det nationella rovdjursrådet vid Naturvårdsverket redan ett partsinflytande. Att införa ytterligare en instans med partsinflytande, som ska kunna överklagas framstår som meningslöst och skulle med hänsyn till att en skyndsamt process eftersträvas vara kontraproduktiv. Framöver kommer därför alternativet nämnd analyseras utifrån förutsättningen att den skulle utgöra slutinstans. Däremot kan man tänka sig både att en nämnd skulle kunna ersätta Naturvårdsverkets prövning eller utgöra en instans som överprövar Naturvårdsverkets beslut.

En särskild fråga skulle vara nämndens ställning, i vilken utsträckning den skulle vara jämställd med en domstol. Som redovisats ovan utgör de flesta nämnder inom statlig förvaltning förvaltningsmyndigheter och de är inte att jämföras med en domstol. Det betyder att förvaltningslagen och inte förvaltningsprocesslagen är tillämplig. Detta kan i och för sig medföra vissa tidsvinster som t.ex. att inkommande handlingar inte skulle behöva kommuniceras med motparten. Samtidigt är syftet med skriftväxling i domstolar att utreda ärendet och låta parterna belysa det allsidigt. Utan en sådan skriftväxling kan komplicerade ärenden bli svårare att avgöra, i stället får avsikten med en partsföreträd nämnd vara att en sådan nämnd i motsats till en domstol genom egen kompetens kan belysa det enskilda ärendet allsidigt samtidigt som det avgörs.

En vidare fråga är om en nämnd skulle vara förenlig med kraven i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Inledningsvis förhåller det sig på det sättet att skydd av arter enligt art- och habitatdirektivet inte är en civil rättighet, skyddet berör inte rättigheter och skyldigheter

mellan enskilda individer. Däremot skulle enskildas rätt till skydd av tamdjur från rovdjur kunna vara en civil rättighet, eftersom tamdjuren är egendom. Det betyder att en ägare av tamdjur i vissa situationer kan ha rätt till en fullständig domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonvention i vissa fall (se även 3 § förvaltningslagen), men rättsläget är osäkert.

När det gäller ärenden om skyddsjakt och licensjakt är det alltså nödvändigt att en nämnd måste uppfylla Europakonventionens krav, men även EU-rättens krav på domstolskontroll i vissa fall. Om så inte skulle vara fallet finns det en risk för att markägare eller samebymedlemmar med stöd av 3 § förvaltningslagen skulle kunna driva en parallell process i förvaltningsdomstol.

Som redovisats ovan under kapitel 4 måste ärenden om skyddsjakt och licensjakt av rovdjur, som är skyddade av art- och habitatdirektivet avgöras av ett organ som är jämställt med en domstol. Som framgått av kapitel 4, innebär Århuskonventionen bl.a. att vissa intresseorganisationer har en talerätt i miljöfrågor. Slutsatsen där är att denna talerätt enligt konventionen inte ger en ovillkorlig rätt att talan måste kunna föras vid domstol, eftersom artikel 9.3 hänvisar till både domstol och administrativt förfarande. Samtidigt har EU-domstolen uttalat att det i avsaknad av unionslagstiftning ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som ger ett effektivt skydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, som exempelvis art- och habitatdirektivet. Dessa processuella regler får varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).

Till detta kommer frågan om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Om nämnden inte skulle vara jämställd med en domstol skulle inte heller den kunna inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen.

Att utforma nämnden så att den är jämställd med en domstol innebär i sig bara att den ska vara oberoende i förhållande till regering och myndigheter, att utslagen är bindande och att regleringen sker i lag. Dessa krav är knappast kontroversiella. Därutöver skulle nämnden även behöva vara oberoende i förhållande till parterna.

Beslut om skyddsjakt och licensjakt kan förväntas överklagas av de som är direkt berörda och därför har en talerätt. Det kan vara

markägare med tamdjur som vill ha skydds jakt för att skydda sina djur eller medlem i en sameby. Sådana enskilda personer skulle exempelvis kunna vara medlemmar i LRF eller SSR. Samtidigt skulle någon ledamot i en nämnd vara nominerad av dessa organisationer. Därutöver är det så att vissa organisationer i sig har direkt talerätt enligt Århuskonventionen och därmed kan organisationer vara part i ärenden om skydds jakt och licensjakt. Samtidigt skulle en ledamot i nämnden vara nominerad av samma organisation. Beslut om skydds- och licensjakt överklaga i stor utsträckning av intresseorganisationer som Svensk rovdjursförening eller Svenska jägareförbundet, organisationer som har egen talerätt enligt Århuskonventionen. Det skulle kunna göra att nämndens oberoende skulle kunna ifrågasättas.

Samma ordning återfinns dock i Arbetsdomstolen. Här kan en person, som är medlem i exempelvis ett fackförbund få sin talan avgjord bl.a. av personer som är nominerade av detta fackförbund. Vidare har även arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer egen talerätt.

Europadomstolen har i två fall prövat om förekomsten av intresseledamöter i Arbetsdomstolen respektive i den tidigare Bostadsdomstolen innebär att domstolen inte kan anses vara opartisk.

Europadomstolen fann att artikel 6.1 hade kränkts i målet i Bostadsdomstolen (Langborgermålet) men inte i målet i Arbetsdomstolen (Kellermann-målet). I Bostadsdomstolen var frågan om förhandlingsklausulen skulle bestå. Enligt domstolen fanns inte skäl att betvivla den subjektiva opartiskheten hos intresseledamöterna. I fråga om den objektiva opartiskheten konstaterade domstolen däremot att intresseledamöterna hade föreslagits av och hade nära anknytning till två organisationer som hade ett gemensamt intresse av att förhandlingsklausulen i hyreskontraktet även fortsättningsvis skulle gälla. När klaganden Langborger försökte bli fri från förhandlingsklausulen i sitt hyreskontrakt kunde han därför enligt domstolen med fog hysa berättigade tvivel att intresseledamöterna hade ett gemensamt intresse som var motsatt hans eget och att således den intressebalans, som ligger i Bostadsdomstolens sammansättning, i detta fall riskerade att rubbas. Artikel 6.1 hade därför enligt domstolen inte respekterats.

Detta innebär att systemet med s.k. intresseledamöter i domstol inte i sig ansetts utgöra ett brott mot konventionens krav på att en

domstol ska vara oberoende och opartisk. Däremot krävs det att det finns en balans mellan intressena i nämnden. Denna intressebalans rubbas antingen om intresseledamöterna har ett gemensamt intresse som är motsatt klagandens intresse, eller om deras intressen, även om de inte är gemensamma, ändå är sådana att de i vilket fall som helst står i motsats till klagandens. Vid bedömningen av om intressebalansen har rubbats har omständigheterna i den enskilda tvisten betydelse. Den avgörande frågan är hur nära anknytning det finns mellan det som tvisten gäller och de intressen eller värderingar som intresseledamöterna kan antas stå för. (Jfr SOU 2006:22, ”En sammanhållen diskrimineringslagstiftning”, avsnitt 14.3).

5.3 En särskild nämnd för överprövning bör inte inrättas

Bedömning: En central nämnd för överprövning av jaktbeslut bör inte inrättas.

Huvudregeln är att dömande verksamhet ska ske i domstol. Från denna huvudregel har gjorts avsteg i några frågor där man ansett att den avgörande instansen är i behov av annan särskild kompetens utöver den juridiska. Besluten om skydds jakt eller licensjakt av rovdjur kräver juridisk kompetens, särskilt om olika EU-rättsliga frågor. Naturvårdsverket har anfört att ärenden om skydds jakt och licensjakt utöver juridisk kompetens även kräver kännedom om djurs beteende. Samtidigt är det som utvecklats i avsnitt 3.3 så att det ankommer på beslutande myndighet att kunna visa att det finns laglig grund för beslut om skydds jakt eller licensjakt. Därmed är det upp till den beslutande myndigheten att med sin sakkunskap som grund presentera utredningen inför domstol. Det är inte heller säkert att de ledamöter som representerar de olika partsintressena har sådan kunskap som krävs på det naturvetenskapliga området. En nämnd sammansatt med ledamöter från de olika intresseorganisationer som redovisats skulle alltså inte automatiskt leda till att nämnden tillförs den sakkunskap som skulle behövas.

Ärenden som rör frågor om skydds- och licensjakt är ofta juridiskt komplicerade och det finns ofta starka intressekonflikterna. Det finns vid handläggningen av denna typ av ärenden starka

skäl för en öppen process med god insyn. Även av det skälet framstår en nämnd för överprövning som en mindre lämplig ordning.

Ett ytterligare skäl som talar mot en nämnd är att det finns ett stort engagemang med en stark polarisering i frågor som rör jakt. Den överprövande instansen skulle behöva klara ett stort tryck från både media och allmänhet inför ett avgörande, vilket i sin tur kräver kunskap, vana, utbildning och stöd av en professionell organisation.

Vidare finns det vid en partsammansatt nämnd risk för att överprövningen skulle bli konfliktfylld mellan två motstående intressen. Det skulle i sin tur också medföra att den lagfarne ledamoten skulle behöva ha en utslagsröst och i hög grad använda den. Även med en utslagsröst kan det nog i vissa fall bli svårt att upprätthålla legitetskraven.

Det är även tveksamt om en nämnd skulle vara förenlig med Europakonventionens krav och EU-rätten, eftersom det inte är troligt att en i huvudsak partssammansatt nämnd skulle kunna jämföras med en domstol. Nämnden skulle då, liksom Naturvårdsverket, inte kunna inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen, varvid ordningen med en nämnd inte skulle vara förenlig med de krav som EU-rätten ställer på överprövning i domstol.

Ett system med nämnd skulle därutöver kunna leda till en parallell process i domstol genom 3 § förvaltningslagen och bestämmelserna i Europakonventionen. Om så skulle bli fallet skulle det i sin tur kunna strida mot likvärdighetsprincipen inom EU-rätten. Det är inte heller troligt att en nämnd skulle uppfylla de krav som den s.k. effektivitetsprincipen ställer. Som framgått av har EU-domstolen uttalat att det i avsaknad av unionslagstiftning ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som ger ett effektivt skydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, som exempelvis art- och habitatdirektivet. Dessa processuella regler får inte göra det i praktiken omöjligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.

Slutsatsen blir alltså en nämnd för överprövning med ett brett deltagande från partintressenter som leds av en lagfaren domare inte är ett godtagbart alternativ till nuvarande ordning.

Som framgår närmre av kapitel 7 skulle ärendemängden vidare vara begränsad till ett tjugotal per år. Samtidigt skulle det behövas en ständig beredskap för denna nämnd att vara beslutsför, eftersom ärenden om skydds jakt är brådskande. Det innebär att det framstår

som kostsamt och ineffektivt att utifrån det begränsade antalet ärendet skapa en särskild nämnd.

Sammantaget är bedömningen är att en nämnd för överprövning med ett brett deltagande från partsintressenter inte är ett godtagbart alternativ till domstolsprövning. Vidare skulle en sådan nämnd med hänsyn till ärendemängden utgöra ett kostsamt och ineffektivt alternativ.

6 En återgång till domstolsprövning

6.1 Utgångspunkter

I kapitel 4 är slutsatsen att nuvarande ordning – som inte möjliggör överprövning i domstol innefattande en möjlighet att inhämta förhandsavgörande av EU-domstolen – inte är förenligt med EUrättens krav på effektiva nationella rättsmedel och principen om ändamålsinriktad tolkning av unionsrättsliga regelverk. Det är därutöver möjligt att förbudet även strider mot likvärdighetsprincipen.

I kapitel 5 är alternativet nämnd värderat. Slutsatsen är att en nämnd för överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt av rovdjur inte heller är ett godtagbart alternativ.

6.2 Överprövning ska ske i domstol

| |
|--|
| <p>Förslag: Beslut om skyddsjakt och licensjakt ska kunna överprövas av allmän förvaltningsdomstol.</p> |
|--|

Redan av uppdragsbeskrivningen följer att den nu gällande ordningen med en möjlighet till enbart överprövning av Naturvårdsverket inte är tillräckligt. Inte heller en nämnd skulle vara ett godtagbart alternativ. Det som därmed återstår är ett domstolsförfarande.

De fortsatta övervägandena kommer därför handla om hur man bäst kan utforma ett domstolsförfarande som passar dessa frågor.

Det som har anförts mot ett domstolsförfarande är främst kravet om skyndsamhet, men även att domstolarna skulle sakna kompetens. Nedan kommer dessa frågor och olika möjligheter till hur en domstolsprövning bäst skulle anpassas att analyseras. Därefter presenteras förslaget.

6.2.1 Generella krav om skyndsamhet i domstol

Av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen följer att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. Vidare föreskrivs i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande någon längre tid. Några exakta tidsfrister anges inte generellt, eftersom domstolen samtidigt har en utredningsskyldighet, den kan inte avgöra ärendet förrän det är utrett. Det finns dock i många författningar särskilda bestämmelser om att mål ska handläggas skyndsamt. I praktiken innebär det att målen handläggs med förtur i domstolen. I förvaltningsdomstol finns t.ex. ett skyndsamhetskrav vid handläggningen av mål som rör tvångsvård av missbrukare, tvångsvård av unga, psykiatrisk tvångsvård samt i smittskyddslagen och i vissa skatteärenden. Andra exempel på mål som ska handläggas skyndsamt är sekretessmål och mål som rör offentlig upphandling. Det finns också exempel på mer konkret beskrivna tidsfrister. I 17 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall anges att domstolen ska pröva om omhändertagandet ska bestå så snart det kan ske och senast inom fyra dagar från det att beslutet underställdes rätten eller, om beslutet inte är verkställt när det underställs, från det att beslutet verkställdes. Denna tid får förlängas till en vecka, om det på grund av någon särskild omständighet är nödvändigt. Även för mål som avser upphandling finns särskilda tidsfrister.

6.2.2 Hanteringen av ärenden om skyddsjakt och licensjakt

För ärenden om skyddsjakt och licensjakt saknas särskilda krav om skyndsamhet, i stället gäller huvudregeln om att de ska avgöras så snart det är möjligt. Beslut om skyddsjakt utlöses genom att exempelvis ett rovdjur attackerar tamdjur. För att förhindra fler attacker kan det krävas ett snabbt beslut om skyddsjakt. I dag är det alltså länsstyrelsen som efter delegation fattar beslut om skyddsjakt. Beslutstiden varierar beroende på ärendet, därefter är det Naturvårdsverket som överprövar ärendet. Det som kan göra att ett ärende drar ut på tiden är att art- och habitatdirektivet för skyddade rovdjur kräver utredning om de alternativa åtgärder som är möjliga.

Beslutet är som huvudregel verkställbart när det vunnit laga kraft, vilket sker när överklagandetiden gått ut om det inte har överklagats eller när en slutinstans beslutat i ärendet. I samband med beslutet om skyddsjakt kan länsstyrelsen eller Naturvårdsverket enligt 59 § jaktförordningen även förordna om att beslutet får verkställas utan hinder av att det har överklagats. Eftersom beslut om skyddsjakt är brådskande sker det ofta. Det är sedan länsstyrelsen som organiserar skyddsjakten. Det sker genom att länsstyrelsen utser en jaktledare, som i sin tur anlitar fler jägare. I praktiken utförs inte själva jakten förrän efter ett visst antal dagar efter beslutet. Skälet är att myndigheten vill avvakta om beslutet överklagas och om den överprövade instansen beslutar om inhibition, dvs. förordnar att beslutet tills vidare inte ska gälla. Såväl Naturvårdsverket som förvaltningsdomstolarna kan enligt 29 § förvaltningslagen respektive 28 § förvaltningsprocesslagen besluta om inhibition.

Inhibitionsprövningen sker normalt omgående efter det att överklagandet kommit in till överprövningsinstansen. För att inhibition ska beviljas i dessa fall har Naturvårdsverket ansett att det har att bedöma hur sannolikt det är att det överklagade beslutet kommer att ändras vid den slutliga prövningen. Verket har hänvisat till att det i praxis i allmänhet ställts upp ett krav på en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak. Kravet har dock satts lägre, om målet varit av sådan karaktär att det för en enskild kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talar för att beslutet ska gälla omedelbart (beslut 2014-12-22 i ärendenummer NV-08398-14).

I praktiken får inhibitionsbeslutet stor betydelse för beslut om framförallt skyddsjakt. Om en underinstans fattar beslut om skyddsjakt och det är brådskande meddelas normalt även beslut om verkställighet. När beslutet överklagas blir det ofta beslutet om inhibition som i första hand blir avgörande för om verkställighet kan ske.

Från bl.a. Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska Jägareförbundet har anförts att den långdragna domstolsprocessen inte är anpassad för framförallt skyddsjaktsbesluten. Det har anförts att beslut om inhibition i praktiken avgör ett skyddsjaktsärende och att problemet med det är att skälen för inhibition inte uttryckligen är reglerade i lagtext och att beslutet kommer till efter en mer summarisk prövning. Dessutom kan det vara så att domstolarna gärna

meddelar inhibition, eftersom en verkställighet av beslutet inte kan återgå, rovdjuret är då dött. Lantbrukarnas Riksförbund har vidare anfört att om ett beslut om skyddsjakt fattas av länsstyrelsen och det verkställs så är överprövningen enbart av teoretiskt intresse, eftersom rovdjuret inte finns kvar. Om beslut om skyddsjakt fattas och det inte omgående kan verkställas finns det en risk för att rovdjuret flyttar vidare. Då förfaller visserligen skälet för skyddsjakt, men rovdjuret kan komma att attackera tamdjur i närheten och ny ansökan om skyddsjakt måste göras.

6.2.3 Några uppmärksammade fall

De mest uppmärksammade besluten om skyddsjakt som skulle exemplifiera den långdragna domstolsprövningen är avgöranden om skyddsjakt på varg i två fall, den s.k. Junselevargen och den s.k. Skånevargen. Junselevargen var en genetiskt värdefull vargtik som under 2010 etablerade sig i renskötseområdet. Samebyar ansökte flera gånger om skyddsjakt, men ansökningarna avslogs av Naturvårdsverket, som i stället flyttade vargen vid tre tillfällen. Vargen återvände efter varje tillfälle till renskötseområdet. I januari 2013 ansökte en sameby på nytt om skyddsjakt, som den 11 januari 2013 beviljades av Naturvårdsverket. Knappt en vecka senare inhyllade Förvaltningsrätten i Stockholm beslutet och kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd. Därefter avgjorde Förvaltningsrätten ärendet i sak den 20 februari 2013 genom att avslå ansökan om skyddsjakt.

Samebyarna ansökte därefter på nytt om skyddsjakt och Naturvårdsverket fattade i februari 2013 ett nytt beslut om skyddsjakt på samma varg, jakttiden bestämdes till 26 februari–5 mars 2013. Förvaltningsrätten inhyllade beslutet den 26 februari 2013. Målet avgjordes i sak i maj 2013 genom avslag. Dessförinnan hade verket på nytt flyttat vargen. Naturvårdsverket överklagade beslutet i sak. Kammarrätten ansåg i dom i februari 2014 till skillnad från förvaltningsrätten att det hade funnits skäl för skyddsjakt, men avskrev målet, eftersom jakttiden löpt ut. I december 2014 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Naturvårdsverket beslutade i februari 2014 om en ny ansökan om skyddsjakt under tiden 17 februari–10 mars 2014, förvaltningsrätten inhi-

berade beslutet, men fastställde i sin dom den 21 mars 2014 beslutet om skydds jakt. Eftersom jakttiden gått ut kunde dock beslutet inte verkställas.

Naturvårdsverket fattade den 15 augusti 2013 efter vargangrepp på får i Skåne beslut om skydds jakt på varg. Skydds jakt fick bedrivas under tiden 21 augusti 2013–11 september 2013. Förvaltningsrätten i Stockholm inhiberade beslutet fem dagar senare. Inhibitionsbeslutet överklagades till kammarrätten, som inte meddelade prövningstillstånd. Förvaltningsrätten avgjorde målet i sak den 9 september 2013 genom att upphäva beslutet om skydds jakt. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd, men avskrev målet den 10 oktober 2013. I juli 2014 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd.

Den 20 september 2013 fattade Naturvårdsverket efter fortsatta fårangrepp ett nytt beslut om skydds jakt på samma varg. Förvaltningsrätten inhiberade beslutet fyra dagar senare och avgjorde ärendet i sak den 17 december 2013 genom att upphäva beslutet om skydds jakt. Naturvårdsverket överklagade domen till kammarrätten, som i maj 2014 bedömde att kriteriet för skydds jakt var uppfyllt, men avskrev målet, eftersom beslutets giltighet passerats (beskrivningen av besluten om den s.k. Junselevargen och den s.k. Skånevargen bygger i sin helhet på uppgifter från Naturvårdsverket).

6.2.4 Domstolarnas handläggning

Beslut om skydds jakt är komplicerade, eftersom ett beslut gäller under en begränsad tid och att det är möjligt att löpande fatta nya beslut, som sedan i sin tur kan överklagas. Detta gör att domstolsprocessen framstår som mer betungande och tidskrävande än vad den egentligen är.

Om man bara studerar handläggningstiden av ett överklagat beslut kan man konstatera att förvaltningsrätten i samtliga fall handlagt målet mycket snabbt. Domstolen har några dagar efter Naturvårdsverkets beslut tagit ställning till beslutet om inhibition och sedan ganska omgående avgjort ärendet i sak. Det som dragit ut på tiden är i stället kammarrättens eller Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i sak, men då har behovet av ett snabbt avgörande inte längre förelegat, eftersom tiden för skydds jakt gått ut.

När det gäller inhibition visar beskrivningen att beslut om inhibition som förhindrat jakten många gånger helt följdriktigt följts av beslut i sak där samma domstol inte ansett att förutsättningarna för skydds jakt var uppfyllda. I några fall har inhibitionsbeslut förhindrat att jakten kunde genomföras, trots att beslutet om skydds jakt slutligen bedömts som varit berättigat.

Sammantaget skulle kritiken som framförts om att domstolarnas handläggning tar lång tid delvis kunna vara ogrundad, i vissa fall skulle det snarare handla om kritik mot domstolens materiella avgöranden. Samtidigt är det förstås önskvärt att den nödvändiga domstolsprövningen i så hög grad som möjligt är anpassad efter behovet. De förbättringsåtgärder som analysen av tidsaspekten ger fog för är att införa ett skyndsamhetskrav, som innebär att det i normalfallet ska finnas möjlighet att verkställa sådana beslut om skydds jakt som är berättigade. Det är också önskvärt att man kan undvika att ärendena om skydds jakt i praktiken avgörs genom inhibition.

Licensjakt förekommer i dag för varg, lodjur och björn. Jakten bedrivs för varg och lo under vintern, jakttiden för licensjakt av varg är 2 januari–15 februari och för lodjur mars månad, medan jakttiden för björn som huvudregel är mellan den 21 augusti och 15 oktober. Underlag för licensjakt skapas genom inventeringsresultat som ska vara färdigt 1 juni. Det betyder i sin tur att med god planering bör länsstyrelserna kunna fatta beslut om licensjakt redan under sommaren och det bör då finnas god tid för överprövning av beslutet innan jaktsäsongen för varg och lodjur. Beslut om licensjakt av björn får emellertid hanteras mer skyndsamt utifrån nuvarande beslutsrutiner på Naturvårdsverket. Som kommer att utvecklas i kapitel 7 bör beslut om licensjakt av björn skulle kunna fattas under våren om inventeringsresultatet kunde fastställas tidigare.

Det finns som framgått av avsnitt 4.4 ett pågående mål i Högsta förvaltningsdomstolen som gäller licensjakt av varg för vintern 2015. Som framgått i det föregående delegerade Naturvårdsverket till länsstyrelser i mellersta rovdjursförvaltningsområdet att fatta beslut om licensjakt av varg för 2015, vilket länsstyrelsen i Värmlands län och länsstyrelsen i Örebro gjorde. Besluten fattades så sent som i slutet av november 2014 och avsåg jakt under tiden 9 januari–15 februari. Dessa beslut överklagades till Naturvårdsverket, som avslog yrkandena om inhibition i december 2014 och fastställde besluten

om licensjakt den 5 januari 2015. Naturvårdsverkets beslut var i de överprövade ärendena om licensjakt inte överklagbara. Trots detta överklagades besluten till förvaltningsrätten och det yrkades inhibition till dess saken slutligt avgjorts. Förvaltningsrätten anförde att det i vart fall var tveksamt om överklagandeförbudet i jaktförordningen är förenligt med EU-rätten. I det fall överklagandeförbudet är oförenligt med EU-rätten finns det under vissa förutsättningar en skyldighet för domstol att åsidosätta den aktuella bestämmelsen. Domstolen gjorde därefter den bedömningen att beslutet var överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen, prövade föreningens yrkande om inhibition och fann att det fanns skäl att besluta om inhibition av licensjakten (Förvaltningsrätten i Karlstads beslut den 8 januari 2015 i mål 71-15 och mål 72-15).

Besluten överklagades till Kammarrätten i Göteborg, som meddelade prövningstillstånd, biföll överklagandena och undanröjde beslutet om inhibition i dom den 15 januari 2015. Kammarrättens domar har därefter överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen, som meddelade prövningstillstånd i frågan om ett beslut fattat av Naturvårdsverket om licensjakt kan tas upp till prövning av domstol trots att det enligt 58 § 1 jaktförordningen inte får överklagas, men avtog yrkandet om inhibition i beslut den 28 januari 2015. Enligt uppgift förväntas Högsta förvaltningsrätten under hösten 2015 ta ställning till yrkandet om att inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen.

Den praktiska konsekvensen av domstolsavgörandena blev att licensjakten av varg under 2015 kunde genomföras under tiden 16 januari–27 januari i Värmlands län och antalet vargar som omfattades av beslutet, 24, fälldes. I Örebro län pågick licensjakten av varg under tiden 16 januari–22 januari och det beslutade antalet, tolv, fälldes. I Dalarna pågick licensjakten av det beslutande antalet vargar och åtta fälldes. En analys av tidsåtgången visar därmed att en överprövning av frågan om licensjakt skedde av såväl Naturvårdsverket, förvaltningsrätt och kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen (enbart beslut i inhibitionsfrågan när det gäller Högsta förvaltningsdomstolen) under tiden 28 november–28 januari, dvs. under en så kort tid som två månader. Därmed klarade den långa rättskedjan i detta fall även av att fatta beslut så att licensjakten kunde genomföras; trots att länsstyrelsens beslut om licensjakt fattades sent.

6.2.5 Överväganden om kompetens och en särskild forumregel

Enligt min uppfattning kräver överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt i första hand juridisk kunskap. Som redogjorts för är målen många gånger av komplicerad art och rör tillämpning av författningar och praxis som i huvudsak har sin grund i EU-rätten. Överprövningen av dessa beslut kräver alltså hög kompetens om EU-rätten och mycket goda kunskaper om avgöranden från t.ex. EU-domstolen och Europadomstolen. I första hand är domstolarna som har denna kompetens. Domstolarna är därför utifrån ett rent kunskapsperspektiv den instans som är mest lämpad att överpröva dessa beslut.

När det gäller dessa ärenden har Naturvårdsverket som framgått i kapitel fem hävdad att det därutöver skulle krävas särskilda insikter om djurs beteende. Som framgår redan av kapitel 5 och avsnitt 3.3 slog Kammarrätten i Stockholm i sin dom den 14 november 2014 fast att undantagen i art- och habitatdirektiven ska tolkas restriktivt och att det är den myndighet som fattar beslut om undantag från det strikta skyddssystemet som har bevisbördan för att förutsättningarna för undantaget är uppfyllda. Det är sedan den överprövande instansens uppgift att döma i målet utifrån vad som har bevisats. I mål där det finns starka motstående intressen krävs det att det finns en oberoende instans som har förmåga att fatta beslut efter det att parterna getts möjlighet att lägga fram utredning. Däremot är det viktigt att det snabbt aktualiseras en stabil praxis, som i sin tur kommer att göra överklagandena onödiga. Det saknas därför behov av att förstärka domstolarna med särskild kompetens i form av sakkunniga. En förbättringsåtgärd skulle i stället kunna vara att öka specialiseringen i domstol för dessa ärenden. Specialisering kan i allmänhet antingen ske genom domstolsinterna bestämmelser om att vissa domare på en domstol ska avgöra ärendet eller särskilda forumbestämmelser. Som framgått av kapitel tre är ärendena om skyddsjakt och licensjakt i det stora hela till sitt antal begränsade. Under 2014 fattades 140 beslut om skyddsjakt på rovdjur, varav 13 överklagades. Under samma år överklagades fem beslut om licensjakt. Överprövningsfrekvensen är fallande, jämför kapitel 7. Med hänsyn till det begränsade antalet ärenden skulle det i första hand vara relevant att samla ärenden vid en förvaltningsrätt.

Den allmänna forumregeln är enligt 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Det finns dock därutöver särskilda forumregler i en rad specialförfattningar. För några av de större målkategorierna, t.ex. skattemål, socialförsäkringsmål och körkortsmål, tillämpas särskilda forumregler som knyter an till var den fysiska personen är folkbokförd och, i skattemål, var den juridiska personen har sitt huvudkontor eller säte. Det finns även andra typer av forumbestämmelser. Exempelvis prövas mål om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård av den förvaltningsrätt inom vars domkrets sjukvårdsinrättningen är belägen och fastighetstaxeringsmål prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets den taxeringsenhet som överklagandet avser är belägen.

För vissa måltyper finns också särskilda forumregler som pekar ut en särskild förvaltningsrätt som behörig domstol vid överklagande av vissa beslut. I 7–7 f §§ i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet finns särskilda forumbestämmelser. I 7 § anges att överklagande till en förvaltningsrätt tas upp av Förvaltningsrätten i Göteborg när överklagandet avser vissa beslut om konsulära ärenden. Av 7 a–7 c §§ samma förordning framgår att ett flertal beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Karlstad eller Förvaltningsrätten i Stockholm. Enligt 7 d § ska vissa beslut av Kriminalvården som överklagas till Förvaltningsrätten i Linköping.

Den nuvarande regleringen är som framgått att Naturvårdsverket eller länsstyrelse efter delegation fattar beslut om skyddsjakt eller licensjakt av rovdjur. Om Naturvårdsverket är första instans överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm. Om länsstyrelsen däremot är det organ som först fattar beslut blir Naturvårdsverket slutinstans. Om en överprövning likväl skulle övervägas i allmän förvaltningsdomstol skulle den behöriga domstolen vara den som är belägen i den domkrets där länsstyrelsen finns, dvs. huvudregeln enligt 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar om att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats skulle gälla. Som framgått av kapitel 4 var det också de forumregler som aktualiserades i

det nu pågående målet i Högsta förvaltningsdomstolen. Naturvårdsverkets beslut överklagades till förvaltningsrätten i Karlstad, eftersom det var länsstyrelsen i Värmland respektive Örebro, som fattat det första beslutet. Den domstolens beslut överklagades sedan till kammarrätten i Göteborg och dess dom till Högsta förvaltningsdomstolen.

Den allmänna forumregeln kom till 1994. Regeringen uttalade då att vid en strävan efter en principiell ordning där de dåvarande länsrätterna har generell kompetens som första instans inom förvaltningsrättskipningen, det är mest fördriktigt att så många måltyper som möjligt förekommer i länsrätter och att specialforum bland dessa undviks så mycket som möjligt. Regeringen beaktade också att det uppnås en bättre lokal förankring om målen sprids på alla domstolar. Huvudprincipen skulle alltså vara att den länsrätt är behörig inom vars domkrets beslutsmyndigheten är belägen eller ärendet först prövats. Enligt regeringen var det dock möjligt att den närmare studie som skulle föregå varje förändring för en målgrupp kunde ge anledning till en avvikelse i enstaka fall från denna princip. En förutsättning för detta ansågs dock vara att starka skäl talar för en annan ordning. Enbart det förhållandet att det rör sig om ett begränsat antal mål bedömdes inte vara ett sådant skäl (se prop. 1993/94:133 s. 32).

Förvaltningsprocessen har nyligen setts över och moderniserats. År 2010 minskade antalet länsrätter genom sammanläggning från 23 till tolv och bytte samtidigt namn till förvaltningsrätter (prop. 2008/09:165, bet. 2008/09:290:JuU23, rskr. 2008/09:290). Syftet var att med större domstolar skapa förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling och en väl fungerande beredningsorganisation. En ändring av den allmänna forumregeln övervägdes i propositionen 2012/13:45. I propositionen behandlades ett förslag om att ändra den allmänna forumbestämmelsen på så sätt att klagandens bosättningsort generellt skulle vara styrande och inte den beslutande myndighetens ort. Syftet var att underlätta för den enskilde. Regeringen konstaterade som utgångspunkt att en uttalad målsättning vid utformning av forumregler länge har varit att forumreglerna i allmän förvaltningsdomstol bör anknyta till var den enskilde finns och inte var den beslutande myndigheten är belägen. Reglerna bör också utformas så att de leder till en jämn och förutsebar måltillströmning till samtliga förvaltningsrätter. Det är vidare

viktigt att reglerna om behörig domstol är enkla, klara och enhetliga. Dessa principer för hur forumregler ska utformas borde enligt regeringen fortsätta att gälla. Regeringen konstaterade sedan att i merparten av de måltyper som handläggs i förvaltningsrätt var redan den enskildes bosättning avgörande för vilken domstol som är behörig. I övrigt var det i huvudsak fråga om måltyper som till antalet mål är relativt få och som därför varken berör många enskilda eller påverkar förvaltningsrätternas arbetssituation i någon större utsträckning. Regeringen valde därför att inte föreslå någon förändring av den allmänna forumregeln (se a. prop. s. 86 f).

I betänkandet ”Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål”, SOU 2014:76 hade utredaren i uppdrag att bl.a. analysera frågor om förvaltningsdomstolarnas kompetens och möjligheter till ökad specialisering. I betänkandet anförde utredningen följande:

Tendensen i de allmänna förvaltningsdomstolarna är att målen blir alltmer komplicerade. Detta gäller för de flesta måltyper. Skälen till detta är flera. Ett av skälen är att en stor del av rättskällorna numera har sitt ursprung i beslut inom den Europeiska unionen, ett annat är att mängden författningar är större i och med EU-rätten. Dessutom har den ökade globaliseringen medfört att domstolarna i dag oftare än förr har anledning att beakta även utomeuropeiska rättskällor i sitt dömande (s. 118).

I betänkandet dras vidare den slutsatsen att domarna även fortsättningsvis bör vara generalister i första hand men att det bör finnas utrymme för specialisering avseende vissa måltyper, däribland skattemålen.

6.2.6 Överväganden om att utesluta Naturvårdsverket som överprövningsinstans

Bedömning: Beslut från länsstyrelsen bör kunna överklagas direkt till förvaltningsdomstol.

I uppdragsbeskrivningen är utgångspunkten för domstolsalternativet att ärendena inte längre ska kunna överklagas till Naturvårdsverket utan att beslut från länsstyrelsen ska kunna överklagas direkt till förvaltningsdomstol. Skälet är att minska antalet besvärinstanser

och att överklagandeprocessen därmed skulle effektiviseras. Denna utgångspunkt har kritiserats av Svenska Jägareförbundet och Lantbrukarnas Riksförbund, eftersom Naturvårdsverket är den myndighet som besitter stor kunskap om rovdjur.

Det gällande regelverket innebär att Naturvårdsverket upprättar förvaltningsplaner. Det kan delegera beslut om skyddsjakt och licensjakt till länsstyrelser, men enligt 24 c § jaktförordningen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om dessa beslut och även ändra eller återkalla dessa beslut om verket bedömer att jakten försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde eller om möjligheten annars utnyttjas i stor omfattning. Sammantaget betyder detta att verket redan utövar tillsyn av de delegerade besluten och att verket har möjlighet att välja att själv utgöra första instans i mer komplicerade ärenden. Mot denna bakgrund har Naturvårdsverket kompetens redan införlivats i dessa ärenden. Det finns vidare principiella betänkligheter mot att låta Naturvårdsverket som redan påverkar ärendena att överpröva länsstyrelsens beslut. I stället framstår en ordning där länsstyrelsens beslut – i de fall Naturvårdsverket väljer att delegera dem – kan överklagas till domstol som naturlig.

6.2.7 Förslag

Förslag: Länsstyrelsernas beslut om skyddsjakt och licensjakt av björn, varg, järv, lo eller kungsörn ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol och inte Naturvårdsverket. Det införs ett skyndsamt krav för beslut och överprövning av skyddsjakt och licensjakt av dessa rovdjur. Vidare införs en särskild forumbestämmelse med innebörd om att överklagande av dessa beslut ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm.

Samttaget föreslås utifrån denna analys att beslut om skyddsjakt och licensjakt av rovdjur ska kunna överprövas av förvaltningsdomstol. Denna möjlighet till överprövning finns redan för beslut som fattas av Naturvårdsverket som första instans.

För att upprätthålla EU-rättens krav på effektiva nationella rättsmedel och kravet på domstolsprövning måste även länsstyrelsernas beslut i dessa frågor kunna överklagas till domstol. Som redovisats

ovan bör beslut om skyddsjakt och licensjakt kunna överklagas direkt till förvaltningsdomstol. Skyddsjakt är ett ärende som till sin natur är brådskande. Utredningen visar dock att det har varit möjligt för såväl Naturvårdsverket som förvaltningsrätterna att fatta beslut inom den beslutande jakttiden. Först när ärendet därutöver behövde prövas även i kammarrätt och i Högsta förvaltningsdomstolen blev det så att beslutet om inhibition i praktiken blev styrande för om skyddsjakten kunde genomföras eller inte. Även om ett beslut om inhibition också är en domstolsprövning är det en mer summarisk förhandsbedömning. Att ärendena regelmässigt i praktiken avgörs på det sättet framstår som mindre önskvärt. För beslut om licensjakt gör sig skyndsamhetskravet inte lika starkt gällande. Som redovisas i kapitel 7 kommer det framöver vara möjligt att fatta beslut om licensjakt flera månader före jaktstart. Det är emellertid rimligt att samma reglering ska gälla för båda besluten.

Mot denna bakgrund föreslås att det i jaktförordningen införs en reglering om att beslut om skyddsjakt och licensjakt av rovdjur ska hanteras skyndsamt. Syftet är att besluten i normalfallet ska kunna överprövas i sak i underrätten och att kammarrätten ska hinna ta ställning till frågan om prövningstillstånd före den beslutande jakttiden så att beslutet kan verkställas om förutsättningar för skyddsjakt eller licensjakt finns. Det förutsätter dock att jakttiden från början bestäms på ett rimligt sätt samt att länsstyrelserna fattar beslut om licensjakt i god tid. Med hänsyn till beslutens skiftande karaktär och olika krav på snabb handläggning är det inte lämpligt att detaljreglera tidsfristen.

Vidare föreslås att denna måltyp ska handläggas hos en förvaltningsrätt. Skälet är att det rör sig om ett fåtal ärenden, som ska handläggas skyndsamt. Det är viktigt att det snabbt växer fram en stabil praxis på området. Frågan blir då vid vilken förvaltningsrätt dessa ärenden ska samlas. En möjlighet är att samla ärenden vid en domstol som geografiskt är belägen där det finns många rovdjur, exempelvis förvaltningsrätten i Falun, eftersom Dalarna har både mycket varg och andra rovdjur. Samtidigt är Förvaltningsrätten i Stockholm den instans som överprövar beslut när Naturvårdsverket avgör ärendet som första instans och är därför också en domstol som tidigare avgjort sådana ärenden. Regelverket innebär ju att Naturvårdsverket även i framtiden kan välja att avgöra skyddsjaksbeslut eller licensjaksbeslut självt. Det kan med hänsyn till detta vara

angeläget att det är samma domstol som överprövar ärendet oberoende om det är Naturvårdsverket eller länsstyrelsen som är första instans. Sammantaget är därför förslaget att dessa ärenden samlas vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Det föreslås därför att det i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet införs en särskild bestämmelse om att beslut av länsstyrelsen om skyddsjakt eller licensjakt av björn, varg, järv, lo eller kungsörn som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm. Som en konsekvens av det kommer förvaltningsrättens beslut sedan alltid överprövas av Kammarrätten i Stockholm.

7 Konsekvensanalys

I detta kapitel ska konsekvenserna av förslaget analyseras. Förslaget innebär att länsstyrelsernas beslut om skydds jakt och licensjakt av varg, björn, järv, lo och kungsörn i första hand ska överklagas till förvaltningsrätten i Stockholm och inte Naturvårdsverket.

Av Naturvårdsverkets statistik om skydds jakt, se *bilaga 2*, framgår att länsstyrelserna under åren 2012–2015 (för 2015 fram till september) fattade totalt 586 beslut i ärenden om skydds jakt på varg, björn, lodjur och järv, varav 186 avsåg varg, 172 björn, 106 järv och 122 lodjur. Fördelningen är därför ganska jämn för arterna. Ärendena är även jämt fördelade över åren, av de 586 ärenden avsåg 184 ärenden 2012, 128 ärenden 2013, 140 ärenden 2014 och 134 ärenden 2015.

Naturvårdsverkets överklagandestatistik om skydds jakt finns i *bilaga 3*. Där framgår att totalt 102 beslut om skydds jakt på varg, björn, lodjur och järv överklagades under åren 2011–2015 (för år 2015 endast fram till september). Det motsvarar i genomsnitt cirka 20 överklagande per år. Det framgår dock också att mängden överklagande är kraftigt fallande i tid, trots att antalet skydds jakt-ärenden inte minskar. Det är i stället överklagandefrekvensen som minskar. År 2011 överklagades 37 beslut, år 2012 24 beslut, år 2013 20 beslut, år 2014 13 beslut och år 2015 hitintills åtta beslut. År 2014 och 2015 överklagades endast beslut om skydds jakt som avsåg varg. Det ger för år 2012 en överklagandefrekvens på 13 procent, för 2013 16 procent, för 2014 nio procent och för 2015 sex procent. Det finns anledning att anta att överklagandefrekvensen ytterligare kommer att minska i takt med att praxis utvecklas på området.

Till detta fåtal ärenden kommer sedan också några enstaka beslut om licensjakt. I nuläget förekommer endast licensjakt av björn, varg och lodjur. Av *bilaga 4* framgår att det under åren 2011–2015 fattades totalt 64 beslut om licensjakt, varav totalt 28 överklagades,

varav ett under 2011, tio under 2012, fem under 2013, tre under 2014 och nio under 2015. Sammantaget innebär det att förändringen endast ger ett marginellt tillskott av antalet mål till förvaltningsrätten. Förslaget medför därför inga ekonomiska konsekvenser.

I uppdragsbeskrivningen anges särskilt att bedöma hur lämnade förslag påverkar förutsättningarna för att ett beslut om licensjakt ska kunna vinna laga kraft före respektive jaktsäsongens början. Som framgått är endast licensjakt av varg, björn och lodjur som är aktuellt och det är främst beslut om licensjakt av varg som överklagas. Besluten om licensjakt av varg grundas på inventeringsresultat som inhämtas i fält under tiden 1 oktober–31 mars. Dessa ska sedan vara fastställda senast 1 juni. Skälet till att beslut om licensjakt av varg för år 2015 fattades först i slutet av november 2014 av länsstyrelserna var enligt uppgift från Naturvårdsverket att det dessförinnan behövde fatta beslut om miniminivåer, vilket kunde ske först i slutet av september sedan samverkansråden lämnat förslag. Först efter besluten om miniminivåerna kunde Naturvårdsverket i oktober fatta beslut om delegation av dessa ärenden till länsstyrelserna.

Denna tidsfördröjning kommer inte att vara nödvändig framöver, Naturvårdsverket har för åren 2014–2017 fattat ett generellt beslut om att delegera beslutsrätten för licensjakt av varg till länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Även miniminivåerna kommer att revideras först år 2017.

Det innebär att under de närmaste åren kommer länsstyrelserna kunna fatta beslut om licensjakt av varg redan under sommaren och det bör därför, särskilt med hänsyn taget till förslaget om skyndsam handläggning av dessa ärenden, i normalfallet finnas ett lagakraftvunnet beslut i god tid före jaktstart, som är i januari. Det är det behöver fattas nya generella beslut om miniminivåer och delegation bör det rimligen ligga på Naturvårdsverket att påskynda dessa beslutsunderlag så att länsstyrelserna även det året kan fatta beslut om licensjakt i god tid.

För lodjur, där jakt sker först under mars månad bör det vara enklare att få till stånd lagakraftvunna beslut före jakttidens start.

Licensjakt av björn sker som huvudregel redan under tiden 21 augusti–31 oktober, vilket innebär att dessa ärenden är mer brådskande. Det finns även ett generellt beslut om att delegera rätten att besluta om licensjakt av björn till länsstyrelser som gäller till slutet av 2017. Naturvårdsverket bör på samma sätt som för varg

kunna påskynda processen det år beslut om miniminivåer och delegation behöver tas. Även inventeringsresultatet bör kunna fastställas tidigare än 1 juni för björn, eftersom inventeringsunderlaget i fält inhämtas redan under 21 augusti–31 oktober året före, dvs. parallellt med jakten. Det skulle möjliggöra att länsstyrelserna kunde besluta om licensjakt för björn under våren, vilket skulle räcka för att det ska finnas ett lagakraftvunnet beslut i normalfallet före jaktstart.

Bilaga 1

Uppdrag om översyn av överklagandeprocessen beträffande beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn

Bakgrund

Naturvårdsverket får enligt 23 b § jaktförordningen (1987:905) besluta om skydds jakt efter björn, varg, järv, lo, säl eller örn. Naturvårdsverket får vidare enligt 23 d § jaktförordningen besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo. Naturvårdsverkets beslut om jakt överklagas enligt 58 § jaktförordningen som huvudregel till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 24 a § jaktförordningen får Naturvårdsverket överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn samt, under vissa förutsättningar, även om licensjakt efter björn, varg, järv och lo. Av 58 § jaktförordningen framgår att beslut om sådan skydds jakt och licensjakt får överklagas till Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende får enligt samma paragraf inte överklagas.

Europeiska kommissionen inledde under 2014 ett överträdelseärende (2014/2178) mot Sverige i vilket kommissionen anför att ordningen för överklagande av jaktbeslut som fattats av länsstyrelsen, på grundval av beslutsbefogenheter som delegerats till länsstyrelsen av Naturvårdsverket, inte är förenlig med EU-rätten. Kommissionen anser att den svenska ordningen inte kan anses vara i överensstämmelse med artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer

samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), särskilt dess artikel 12, tillsammans med bilaga IV a och artikel 16. Regeringen har bestritt kommissionens påståenden.

Sedan beslut om licensjakt efter varg fattats av tre länsstyrelser och besluten överklagats avslag Naturvårdsverket de överklaganden som avsåg beslut om licensjakt i Värmlands och Örebro län. Besluten överklagades till Förvaltningsrätten i Karlstad som, bl.a. med hänvisning till att det ansågs tveksamt om överklagandeförbudet i jaktförordningen är förenligt med EU-rätten, ansåg att besluten var överklagbara enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) och beslutade om inhibition. Besluten överklagades till Kammarrätten i Göteborg, som fann att varken Århuskonventionen eller EU-rättsliga principer innebär att förvaltningsrätten trots överklagandeförbudet borde ha tagit upp överklagandena till prövning och undanröjde förvaltningsrättens beslut. Besluten överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som i målet om licensjakt efter varg i Värmlands län har meddelat prövningstillstånd vad gäller frågan om ett beslut fattat av Naturvårdsverket, avseende licensjakt efter varg, kan tas upp till prövning av domstol trots att det enligt 58 § 1 jaktförordningen inte får överklagas. Den gällande ordningen för överklagande av Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende om licensjakt efter varg är således för närvarande föremål för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen.

Uppdraget

Överklagandeprocessen vad gäller länsstyrelsens beslut om skyddsjakt och licensjakt efter de stora rovdjuren ska vara transparent och rättssäker samt förenlig med EU-rätten och andra internationella åtaganden. Processen behöver ses över för att säkerställa att den uppfyller dessa krav. Syftet med uppdraget är att föreslå en transparent och rättssäker processgång för överprövning av länsstyrelsens beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn som är förenlig med EU-rätten och andra internationella åtaganden. Utredaren ska särskilt studera hur en ordning enligt följande två alternativ kan utformas så att det nämnda syftet uppnås:

1. För att minska antalet besvärinstanser bör ärenden inte längre kunna överklagas till Naturvårdsverket. Beslut från länsstyrelsen överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol.
2. En nämnd för överprövning av jaktbeslut med ett brett deltagande från partsintressenter inrättas som leds av en lagfaren domare. Om nämndens beslut ska vara överklagbart ska utredaren redovisa prövningsordningen vid överklagande.

Uppdraget innefattar även att

- lämna de författningsförslag som förslagen föranleder,
- bedöma hur lämnade förslag påverkar förutsättningarna för att ett beslut om licensjakt ska kunna vinna laga kraft före respektive jaktsäsongens början, och
- lämna en heltäckande konsekvensbeskrivning för genomförande av redovisade förslag.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår hos myndigheter och rättsutvecklingen i domstolar.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2015.

Bilaga 2

Statistik om beslut av skyddsjakt 2011–2015

Källa: Naturvårdsverket

Tabell 1 Skyddsjakt – Antal avslag

| Förvaltningsområde | År | | | | |
|--------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Björn | | | | | |
| Norra | | 9 | 5 | 3 | 4 |
| Mellersta | | 4 | 0 | 1 | 1 |
| Södra | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summa | Uppgift saknas | 13 | 5 | 4 | 5 |
| Lo | | | | | |
| Norra | 9 | 9 | 16 | 7 | 5 |
| Mellersta | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 |
| Södra | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Summa | 10 | 14 | 18 | 10 | 5 |
| Varg | | | | | |
| Norra | 1 | 13 | 3 | 4 | 0 |
| Mellersta | 16 | 44 | 6 | 26 | 12 |
| Södra | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 |
| Summa | 17 | 57 | 14 | 33 | 12 |
| Järv | | | | | |
| Norra | | 5 | 13 | 13 | 17 |
| Mellersta | | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Södra | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summa | Uppgift saknas | 6 | 14 | 13 | 17 |

Källa: Naturvårdsverket

Tabell 2 Skydds jakt – Antal djur per tillstånd och antal skjutna

| Förvaltnings- område | | År | | | | | Övrigt |
|-------------------------|---------------------------|---------|------|------|------|------|-----------------------------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Björn | | | | | | | |
| Norra | Antal djur som får fällas | ej rapp | 54 | 27 | 37 | 77 | 2015 4 beslut ej rapporterade |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 22 | 21 | 30 | 48 | 2012 Norrbotten ej rapp 21 beslut |
| | Antal beslut | ej rapp | 36 | 19 | 32 | 53 | |
| Mellersta | Antal djur som får fällas | ej rapp | 0 | 1 | 3 | 10 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 0 | 4 | 8 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 0 | 1 | 1 | 3 | |
| Södra | Antal djur som får fällas | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Totalt Björn | | | | | | | |
| Sverige totalt | Antal djur som får fällas | ej rapp | 54 | 28 | 40 | 87 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 22 | 21 | 34 | 56 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 36 | 20 | 33 | 56 | |

| Förvaltnings- område | | År | | | | | |
|-------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Lo | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Övrigt |
| Norra | Antal djur som får fällas | ej rapp | 21 | 30 | 7 | 42 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | ej rapp | 12 | 2 | 20 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 17 | 23 | 6 | 21 | |
| Mellersta | Antal djur som får fällas | ej rapp | 18 | 3 | 2 | 0 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 1 | 0 | 0 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 2 | 3 | 2 | 0 | |
| Södra | Antal djur som får fällas | ej rapp | 1 | 3 | 0 | 0 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 1 | 0 | 0 | 0 | |
| Totalt Lo | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Sverige totalt | Antal djur som får fällas | ej rapp | 40 | 36 | 9 | 42 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | ej rapp | 13 | 2 | 20 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 20 | 26 | 8 | 21 | |
| Varg | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Övrigt |
| Norra | Antal djur som får fällas | 2 | 7 | 8 | 11 | 10 | |
| | Antal djur som fälldes | 1 | 8 | 3 | 6 | 5 | |
| | Antal beslut | 2 | 6 | 6 | 8 | 7 | |
| Mellersta | Antal djur som får fällas | 8 | 19 | 9 | 13 | 5 | |
| | Antal djur som fälldes | 5 | 10 | 5 | 6 | 1 | |
| | Antal beslut | 7 | 14 | 9 | 12 | 4 | |
| Södra | Antal djur som får fällas | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 0 | 1 | 0 | |
| | Antal beslut | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | |
| Totalt Varg | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Sverige totalt | Antal djur som får fällas | 11 | 26 | 19 | 26 | 15 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 10 | 8 | 13 | 5 | |
| | Antal beslut | 10 | 20 | 17 | 22 | 11 | |

| Förvaltnings- område | | År | | | | | Övrigt |
|-------------------------|---------------------------|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Norra | Antal djur som får fällas | ej rapp | 47 | 35 | 60 | 15 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 24 | 20 | 18 | ej rapp | 3 beslut ej rapp för 2012, |
| | Antal beslut | ej rapp | 18 | 14 | 17 | 7 | |
| Mellersta | Antal djur som får fällas | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Södra | Antal djur som får fällas | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Antal beslut | ej rapp | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Totalt Järv | | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Sverige totalt | Antal djur som får fällas | ej rapp | 47 | 35 | 60 | 15 | |
| | Antal djur som fälldes | ej rapp | 24 | 20 | 18 | ej rapp | |
| | Antal beslut | ej rapp | 18 | 14 | 17 | 7 | |

Källa: Naturvårdsverket

Tabell 3 Antal avslag- och tillståndsbeslut skyddsjakt 2011–201508

| Björn | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
|---------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Avslag | | 13 | 5 | 4 | 5 | |
| Tillstånd | | 36 | 20 | 33 | 56 | |
| Totalt antal ansökningar | Uppgift saknas | 49 | 25 | 37 | 61 | |
| Lo | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Avslag | 10 | 14 | 18 | 10 | 5 | |
| Tillstånd | ej rapp | 20 | 26 | 8 | 21 | |
| Totalt antal ansökningar | 10 | 34 | 44 | 18 | 26 | |
| Varg | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Avslag | 17 | 57 | 14 | 33 | 12 | |
| Tillstånd | 10 | 20 | 17 | 22 | 11 | |
| Totalt antal ansökningar | 27 | 77 | 31 | 55 | 23 | |
| Järv | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Avslag | | 6 | 14 | 13 | 17 | |
| Tillstånd | | 18 | 14 | 17 | 7 | |
| Totalt antal ansökningar | | 24 | 28 | 30 | 24 | |

Källa: Naturvårdsverket

Bilaga 3

Statistik över överklagade beslut – jaktlagstiftningen

Källa: Naturvårdsverket

Tabell 1 Länsstyrelsebeslut angående skyddsjakt på stora rovdjur som överklagats 2011–20150901

Medel- och mediantid inkluderar även arbetsfria dagar

| Varg | År | | | | | Totalt 2011–2015 | |
|--|-------------|-------------|------|------|------------|---------------------|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015-1 sep | | |
| Antal beslut som överklagats | 27 | 20 | 14 | 13 | 8 | 82 | |
| Ej upphävda beslut (avslag) | 22 | 13 | 12 | 8 | 7 | 62 | |
| Upphävda beslut | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 4 | |
| Avvisade/Avskrivna | 5 | 20 | 5 | 9 | 3 | 42 | |
| Medeltid (dagar) till beslut | 55 | 17 | 20 | 6 | 21 | 23,8 | medel av medel handläggningstid till slutgiltigt beslut |
| Mediantid (dagar) till beslut | 48 | 8 | 8 | 6 | 21 | 18,2 | medel av medianhandläggningstid till slutgiltigt beslut |
| Medeltid (dagar) till beslut om inhibition | inga beslut | inga beslut | 0,4 | 0,33 | 1 | 0,6 | medel av medel handläggningstid till beslut om inhibition |

| Björn | År 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015-1 sep | Totalt 2011–2015 |
|-------------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|--|
| Antal beslut som överklagats | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Ej upphävda beslut (avslag) | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Upphävda beslut | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Avvisade/Avskrivna | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Medeltid (dagar) till beslut | 191 | 23 | 34 | | | 82,7 medel av medel handläggningstid till slutgiltigt beslut |
| Mediantid (dagar) till beslut | 191 | 13 | 34 | | | 79,3 medel av medianhandläggningstid till slutgiltigt beslut |
| Lodjur | År 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015-1 sep | Totalt 2011–2015 |
| Antal beslut som överklagats | 5 | 1 | 4 | 0 | 0 | 10 |
| Ej upphävda beslut (avslag) | 5 | 1 | 4 | 0 | 0 | 10 |
| Upphävda beslut | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Avvisade/Avskrivna | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Medeltid (dagar) till beslut | 78 | 23 | 57 | | | 52,7 medel av medel handläggningstid till slutgiltigt beslut |
| Mediantid (dagar) till beslut | 84 | 23 | 57 | | | 57,0 medel av medianhandläggningstid till slutgiltigt beslut |

| Järv | År 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015-1 sep | Totalt 2011-2015 | |
|-------------------------------|------------|------|------|------|------------|---------------------|---|
| Antal beslut som överklagats | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 | 7 | |
| Ej upphävda beslut (avslag) | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 | 7 | |
| Upphävda beslut | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Avvisade/Avskrivna | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | |
| Medeltid (dagar) till beslut | 69 | 39 | 38 | - | 1 | 36,8 | medel av medel handläggningstid till slutgiltigt beslut |
| Mediantid (dagar) till beslut | 77 | 39 | 38 | - | - | 51,3 | medel av medianhandläggningstid till slutgiltigt beslut |

Källa: Naturvårdsverket

Tabell 2 Antal skyddsjaktbeslut som överklagats för övrigt vilt per år 2011–2015 (ej stora rovdjur)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Älg | | 7 | 5 | 6 | 6 |
| Bäver | | 0 | 2 | 4 | 0 |
| Hjort | | 5 | 4 | 7 | 5 |
| Övrigt | | 1 | 1 | 8 | 5 |
| Totalt | | 13 | 12 | 25 | 16 |

Tabell 3 Antal beslut enligt jaktlagstiftningen som överklagats i övrigt per år 2011–2015

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Jakttid älg | 6 | 3 | 3 | 4 | 0 |
| Älg avreg. av licensområde (älgjaktsområde) | 15 | | | | |
| Reg av älg- och hjortskötsel omr | 5 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| Älgförvaltningsomr/älgförvaltningsgr ledam | 3 | 13 | 10 | 1 | 1 |
| Vilthägn | 5 | 7 | 3 | 3 | 2 |
| Jakttillsyningsman | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Skjutvapen i terräng | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 |
| Diverse | 2 | 3 | 6 | 8 | 4 |
| Totalt | 38 | 32 | 25 | 18 | 7 |

Tabell 4 Antal avisanden/avskrivna överklaganden om skyddsjaktbeslut gällande övrigt vilt och andra beslut enligt jaktlagsstiftningen 2011–2015

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
| Avvisade | 5 | 9 | 7 | 5 | 2 |
| Avskrivna | 1 | 1 | 1 | 7 | 2 |
| Totalt | 6 | 10 | 8 | 12 | 5 |

Bilaga 4

Statistik för beslut om licensjakt

Tabell 1 **Antal licensjaksbeslut för stora rovdjur som överklagats från länsstyrelse år 2011–2015**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|----------|-----------|----------|----------|----------|
| Licensjakt lo | 1 | 6 | 2 | 2 | 0 |
| Licensjakt varg | - | - | - | | 5 |
| Licensjakt björn | | 4 | 3 | 1 | 4 |
| Licensjakt järv | | | | | |
| Totalt | 1 | 10 | 5 | 3 | 9 |

Kommentar: Delegation av licensjakt för varg skedde först år 2014.

Tabell 2. **Antal beslut om licensjakt som har fattats 2011–2015 av såväl Naturvårdsverket som länsstyrelserna. Alla licensjakter har inte genomförts.**

| | Antal beslut | | | | | Totalt per art |
|----------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-----------|----------------|
| | År 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Lo | | | | | | |
| Tillstånd | 1 | 12 | 12 | 4 | 0 | 29 |
| Beslutande | Lst | Lst | Lst | Lst 3; NV 1 | | |
| Varg | | | | | | |
| Tillstånd | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 | 8 |
| Beslutande | NV | | NV | NV | Lst | |
| Björn | | | | | | |
| Tillstånd | 1 | 7 | 7 | 7 | 5 | 27 |
| Beslutande | Lst | Lst 6; NV 1 | Lst 6; NV 1 | Lst 6; NV 1 | Lst | |
| Totalt per år | 3 | 19 | 20 | 12 | 10 | 64 |